



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Doseganje ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Doseganje ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva

Številka: 320-8/2016/29

Ljubljana, 21. februarja 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo uspešnosti doseganja ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2016 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija). Za revidiranca sta bila določena Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) in Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: ministrstvo).

Računsko sodišče je izreklo mnenje, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, vlada in ministrstvo *nista bila uspešna* pri doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva.

Vlada in ministrstvo nista vzpostavila vseh pogojev za razvoj javno-zasebnega partnerstva. Pravni okvir je imel številne pomanjkljivosti. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ne določa jasno in nedvoumno pojma javno-zasebnega partnerstva, ne ureja ustrezno prenosa tveganja, načina poročanja, načina zbiranja podatkov, nadzora, sankcij za kršitve in podobno. Revidiranca sta številne pomanjkljivosti Zakona o javno-zasebnem partnerstvu zaznala že kmalu po njegovi uveljavitvi, kljub temu pa v desetletju, ki je sledilo, nista pripravila in predlagala potrebnih sprememb. Vlada ni vzpostavila ustrezne organizacijske podpore za spodbujanje, spremljanje in nadziranje področja javno-zasebnega partnerstva, saj ni zagotovila delovanja Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo ali pa ga ukinila. Vlada ni sprejela strategije in ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva in jih ni določila niti v drugih strateških dokumentih. Ministrstvo je sprva vzpostavilo organizacijsko enoto za razvoj in podporo na področju javno-zasebnega partnerstva, vendar pa se je ta enota postopoma manjšala in večinoma niti ni bila delujoča. Ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, sta za celotno področje javno-zasebnega partnerstva skrbela le dva zaposlena in še to v zelo omejenem obsegu. Ministrstvo tudi zato ni izvajalo ukrepov, namenjenih podpori, spremljanju in spodbujanju javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo za potencialne izvajalce javno-zasebnega partnerstva tako ni pripravilo ustreznih analiz o evidentiranih izvedenih projektih, postopkovnih priročnikih, smernic, standardov in podobno. Ministrstvo evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva ni vodilo ažurno in o evidentiranih projektih javno-zasebnega partnerstva po letu 2010 ni več poročalo. Od uveljavitve Zakona o javno-zasebnem partnerstvu je bil na državni ravni izveden le en infrastrukturni projekt javno-zasebnega partnerstva, ministrstvo ali vlada pa nista analizirala vzrokov za nezanimanje za javno-zasebno partnerstvo pri javnih in zasebnih partnerjih, predvsem na državni ravni.

Ministrstvo je za področje javno-zasebnega partnerstva določilo cilje le v Strategiji Ministrstva za finance za obdobje 2009–2012, vendar pa tudi ti cilji niso bili trajnostno naravnani, določljivi, merljivi, realni in časovno opredeljeni. Vlada in ministrstvo tudi nista vzpostavila ustreznega načina spremljanja doseganja ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo o (ne)doseganju ciljev oziroma odsotnosti aktivnosti na področju sklepanja javno-zasebnih partnerstev na državni ravni ni seznanjalo vlade, vlada pa o tem tudi ni obveščala Državnega zbora Republike Slovenije.

Računsko sodišče je od revidirancev zahtevalo predložitev *odzivnih poročil*, v katerih morata izkazati popravljalne ukrepe, ter podalo več *priporočil* za izboljšanje stanja.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 PREDMET IN CILJ REVIZIJE.....	7
1.2 REVIDIRANCA	8
1.2.1 Vlada Republike Slovenije.....	8
1.2.2 Ministrstvo za finance.....	9
1.3 PODROČJE REVIZIJE	11
1.3.1 Primerjava definicij javno-zasebnega partnerstva.....	12
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	17
2. VZPOSTAVITEV IN ZAGOTAVLJANJE POGOJEV ZA RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	18
2.1 UREDITEV PODROČJA	18
2.2 ORGANIZACIJSKA STRUKTURA	29
2.3 PRAVNE PODLAGE ZA PODORO IN SPODBUJANJE JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA.....	31
2.4 ORGANIZACIJSKO OKOLJE.....	33
2.5 IZVEDBENA PODPORA	39
3. CILJI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	44
3.1 CILJI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	44
3.2 NAČIN SPREMLJANJA	49
4. DOSEGANJE CILJEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	51
4.1 MERJENJE DOSEGANJA ZASTAVLJENIH CILJEV	51
4.2 OBVEŠČANJE O (NE)DOSEGANJU ZASTAVLJENIH CILJEV	51
5. MNENJE	53
6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	55
7. PRIPOROČILA	57

1. UVOD

Revizijo uspešnosti doseganja ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³.

S sklepom o izvedbi revizije⁴ sta bila za revidiranca določena vlada ter ministrstvo, ki je bilo v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2016 pristojno za opravljanje nalog na področju javno-zasebnega partnerstva.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o uspešnosti poslovanja vlade in ministrstva pri doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predmet in cilj revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Predmet revizije je uspešnost doseganja ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti poslovanja vlade in ministrstva pri doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva v obdobju, na katero se nanaša revizija.

Glavno revizijsko vprašanje je bilo, *ali sta bila vlada in ministrstvo uspešna pri doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva*. Da bi odgovorili na glavno vprašanje, smo si zastavili naslednja podvprašanja:

- ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in zagotavljata pogoje za razvoj javno-zasebnega partnerstva;
- ali sta vlada in ministrstvo ustrezno opredelila cilje in način spremljanja doseganja ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva;
- ali so bili zastavljeni cilji vlade in ministrstva na področju javno-zasebnega partnerstva doseženi.

Revizija ne vključuje analize konkretnih projektov in analize posameznih faz postopka sklenitve in izvajanja javno-zasebnega partnerstva kot tudi ne doseganja ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva na ravni lokalnih samoupravnih skupnosti. Revizija prav tako ne vključuje koncesijskih partnerstev, ki ne

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 43/13.

⁴ Št. 320-8/2016/2 z dne 25. 8. 2016.

izpolnjujejo pogojev za opredelitev kot javno-zasebno partnerstvo, čeprav jih posamezni javni subjekti na lokalni in državni ravni interpretirajo kot javno-zasebno partnerstvo.

1.2 Revidiranca

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije⁵ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlado sestavljajo ministrice ali ministri, vodi in usmerja jo predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Ministri morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za odločanje in izvajanje vladne politike.

Vlada je odgovorna Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave.

Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Za delo vlade so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Za delo vlade kot kolegijskega organa so v skladu z ZVRS skupno odgovorni vsi ministri, predsednik vlade pa med drugim usklajuje delo ministrov in predstavlja vlado.

V tabeli 1 so navedene odgovorne osebe, ki so vlado vodile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

⁵ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14.

Tabela 1: Odgovorne osebe, ki so vlado vodile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Janez Janša, predsednik vlade	do 21. 11. 2008
Borut Pahor, predsednik vlade	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
Janez Janša, predsednik vlade	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Alenka Bratušek ⁶ , predsednica vlade	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Miro Cerar, predsednik vlade	od 18. 9. 2014

V skladu z Zakonom o javno-zasebnem partnerstvu⁷ (v nadaljevanju: ZJZP) vlada za projekte na državni ravni:

- določa politiko na področju javno-zasebnega partnerstva oziroma ga načrtuje;
- sprejme odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva;
- sprejema predpise in druge splošne akte, ki urejajo način izvajanja javno-zasebnega partnerstva;
- sprejema druge predpise in druge splošne akte, s katerimi se urejajo vprašanja izvajanja javno-zasebnega partnerstva;
- sprejema predpise in druge splošne akte, ki urejajo plačila storitev javno-zasebnega partnerstva, in skladno s pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu določa cene dobrin in storitev javno-zasebnega partnerstva oziroma daje soglasje k njim;
- izdaja posamične akte, povezane s sklepanjem, izvajanjem in prenehanjem javno-zasebnega partnerstva;
- nadzoruje izvajalce javno-zasebnega partnerstva.

V skladu z 21. členom ZJZP vlada za preučevanje politike in svetovanje na področju javno-zasebnega partnerstva oblikuje Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju: svet za javno-zasebno partnerstvo) ter s predpisom določi število njegovih članov, način imenovanja in trajanje njihovega mandata.

1.2.2 Ministrstvo za finance

V skladu z 29. členom Zakona o državni upravi⁸ (v nadaljevanju: ZDU-1) ministrstvo opravlja naloge na področju makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega

⁶ Mag. Alenka Bratušek je po odstopu s funkcije predsednice vlade na dan 8. 5. 2014 v skladu s 115. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13) do izvolitve novega predsednika vlade oziroma do imenovanja novih ministrov opravljala tekoče posle.

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

⁸ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi.

Ministrstvo je bilo od uveljavitve ZJZP zadolženo za opravljanje posameznih nalog s področja razvoja, evidentiranja, svetovanja in spremljanja področja javno-zasebnega partnerstva. Šele v letu 2009 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi⁹ je ministrstvo postalo tudi pristojni organ za področje javno-zasebnega partnerstva.

Naloge ministrstva, ki jih vključujeta predmet in cilj revizije, se opravljajo v Direktoratu za javno premoženje.

V skladu z ZJZP naj bi ministrstvo na področju javno-zasebnega partnerstva oblikovalo posebno organizacijsko enoto v svoji sestavi, ki naj bi razvijala, spremljala in sodelovala pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji, pripravljala priročnike za izvajanje javno-zasebnega partnerstva, oblikovala strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejem drugih ukrepov, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na tem področju, ter opravljala druge naloge, določene z ZJZP.

Ministrstvo ima na podlagi ZJZP pristojnosti:

- spremlja, svetuje in v skladu s predpisi sodeluje pri izbiri, vrednotenju ter izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva; v skladu s predpisi sodeluje v vseh fazah nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva, zlasti pri javnem pozivu in zbiranju vlog, skladno z določbami 32. in 34. člena ZJZP ter pri nadzoru izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva; po potrebi v izvajanje aktivnosti vključuje tudi predstavnike drugih ministrstev ali zunanje strokovnjake;
- vodi evidence projektov javno-zasebnega partnerstva in jih spremlja ter nudi strokovno pomoč drugim javnim partnerjem na državni (sektorske enote) ali lokalni ravni pri oblikovanju aktov, s katerimi se ugotavlja izpolnjevanje ekonomskih, pravnih in drugih pogojev za nastajanje in izvajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva, pri iskanju tehničnih rešitev javno-zasebnega partnerstva ter pri vseh drugih vprašanjih, ki se nanašajo na oblikovanje razmerja oziroma izvedbo postopka izbire zasebnega partnerja; na podlagi dobre prakse pripravlja smernice in standarde za izbiro, spremljanje in oceno projektov javno-zasebnega partnerstva;
- svoje delo povezuje in usklajuje s proračunskim načrtovanjem in izvajanjem investicijskih in drugih projektov, ki so lahko predmet javno-zasebnega partnerstva, ter vodi evidenco pogodb o javno-zasebnem partnerstvu, na podlagi letnih informacij in poročil pa pripravlja tudi letna poročila o uspešnosti izvajanja posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva;
- skrbi za izobraževanje, izmenjavo informacij, javno predstavitev in promocijo možnosti javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni.

Z Aktom o spremembah Akta o notranji organizaciji je bil v letu 2007 v okviru Direktorata za javno premoženje ustanovljen Sektor za javno-zasebno partnerstvo, ki je izvajal naloge s področja javno-zasebnega partnerstva. Sektor je bil leta 2009 ukinjen, izvajanje nalog s področja javno-zasebnega partnerstva pa je prevzel Sektor za javno-zasebno partnerstvo in sistem javnega naročanja (v nadaljevanju: SJZPSJN). Tudi ta je bil leta 2012 ukinjen, naloge s področja javno-zasebnega partnerstva pa je prevzel Sektor za upravljanje javnega premoženja.

⁹ Uradni list RS, št. 48/09.

ZJZP tudi določa, da minister, pristojen za finance, vodi svet za javno-zasebno partnerstvo- ministrstvo pa zagotavlja operativno in tehnično podporo delovanju sveta za javno-zasebno partnerstvo.

Za uspešnost in učinkovitost izvajanja nalog ministrstva, povezanih s področjem revizije, je odgovoren minister za finance. Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so predstavljene v tabeli 2.

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

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Andrej Bajuk, minister za finance	do 21. 11. 2008
dr. Franc Križanič, minister za finance	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
dr. Janez Šušteršič, minister za finance	od 10. 2. 2012 do 31. 1. 2013
Janez Janša, predsednik vlade, začasno odgovoren za vodenje ministrstva	od 31. 1. do 20. 3. 2013
dr. Uroš Čufer, minister za finance	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Dušan Mramor, minister za finance	od 18. 9. 2014 do 14. 7. 2016
Alenka Smerkolj, ministrica za razvoj, strateške projekte in kohezijo, začasno odgovorna za vodenje ministrstva	od 14. 7. do 21. 9. 2016
mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance	od 21. 9. 2016

1.3 Področje revizije

Države uvajajo javno-zasebno partnerstvo v svoje sisteme zaradi omejenosti javnih sredstev. Vključitev zasebnega sektorja v financiranje, gradnjo in vzdrževanje infrastrukture ter opravljanje nekaterih storitev, ki jih je v preteklosti običajno zagotavljal javni sektor, s prenosom večine poslovnih tveganj na domnevno produktivno učinkovitejše zasebne partnerje naj bi omogočila učinkovitejšo izvedbo projektov ter številne pozitivne makroekonomske in mikroekonomske učinke, vključno s prevzemom in upravljanjem tveganj.

Pojem javno-zasebno partnerstvo opredeljuje različne oblike sodelovanja med javnimi organi in poslovnim svetom s ciljem zagotoviti zasebno iniciativo za financiranje, upravljanje, vzpostavitev, prenovo, vodenje ali vzdrževanje infrastrukture oziroma izvajanje javnih storitev, za katerega so značilne dolgoročne pogodbe ter delitev tveganja in učinkov poslovanja¹⁰.

Pojem javno-zasebnega partnerstva primerjalnopravno gledano ni enotno urejen in definiran. Na eni strani po vsebini obsega zasebna vlaganja v javne projekte, na drugi strani pa javno sofinanciranje zasebnih projektov, ki so v javnem interesu.

¹⁰ Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu z dne 27. 7. 2006, EVA: 2005-1611-0087 (v nadaljevanju: predlog ZJZP 2006), [URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12571C4004E835B&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc], 12. 2. 2018.

1.3.1 Primerjava definicij javno-zasebnega partnerstva

1.3.1.a *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*. V letu 2006 je bil sprejet ZJZP, katerega namen je zlasti spodbujanje javno-zasebnega partnerstva, zagotovitev gospodarnega in učinkovitega izvajanja gospodarskih in drugih javnih služb ali drugih dejavnosti ter omogočiti smotrno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti. Namen ZJZP je tudi zagotoviti preglednost, konkurenčnost, nediskriminatornost in poštenost postopkov nastajanja ter sklepanja in izvajanja posameznih oblik javno-zasebnega partnerstva, varovati javne interese v tem razmerju in zagotoviti vpliv javnega partnerja na to, da se predmet javno-zasebnega partnerstva izvaja v javnem interesu. Za doseganje namena ZJZP se javno-zasebno partnerstvo izvaja na področju financiranja, projektiranja, gradnje, nadzora, organizacije in upravljanja, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti iz prejšnjega stavka.

ZJZP ureja namen, načela zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, načine spodbujanja javno-zasebnega partnerstva in institucije, ki skrbijo za njegovo spodbujanje in razvoj, pogoje, postopek nastajanja in oblike ter način izvajanja javno-zasebnega partnerstva, posebnosti koncesij gradenj in storitev ter statusnega javno-zasebnega partnerstva, nadzor nad javno-zasebnim partnerstvom, preoblikovanje javnih podjetij, pravo, ki se uporabi za reševanje sporov iz razmerij javno-zasebnega partnerstva, ter pristojnost sodišč in arbitraž za odločanje o sporih iz teh razmerij. Razmerje javno-zasebnega partnerstva kot ekonomskega instrumenta sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem je s sprejetjem ZJZP postalo tudi pravni institut. Vsebina ZJZP se dopolnjuje z Zakonom o javnem naročanju¹¹ (v nadaljevanju: ZJN-3) in Zakonom o javnih financah¹².

ZJZP v 2. členu določa, da javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

V zvezi z razmerjem javno-zasebnega partnerstva je zelo pomembno načelo uravnoteženosti. ZJZP v 15. členu določa, da se v razmerju javno-zasebnega partnerstva zagotavlja uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi javnega in zasebnega partnerja. Zagotavljanje javnega interesa je v pristojnosti javnega partnerja, oba partnerja pa zagotavljata interes uporabnikov in vseh drugih udeležencev tako v postopku nastajanja kot tudi izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva. Tveganja v razmerju javno-zasebnega partnerstva morajo biti razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje. V vsakem primeru pa mora izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne glede na naravo tega razmerja nositi vsaj del poslovnega tveganja (tržna tveganja v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti). Če izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne nosi niti dela poslovnega tveganja, razmerje ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona ni javno-zasebno partnerstvo po ZJZP.

¹¹ Uradni list RS, št. 91/15.

¹² Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

ZJZP v 8. členu določa, da mora javni partner zaradi spodbujanja javno-zasebnega partnerstva pri izbiri načina izvajanja projekta (postopka), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta). Če je vrednost nad 5.278.000 evrov¹³, lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno. Postopek primerjave in ocena upravičenosti izvedljivosti projekta se izvede kot predhodni postopek v skladu z 31. do 35. členom ZJZP.

Javno-zasebno partnerstvo se v skladu s 23. členom ZJZP izvaja kot:

- razmerje pogodbenega javno-zasebnega partnerstva ali
- razmerje statusnega javno-zasebnega partnerstva.

Pogodbeno javno-zasebno partnerstvo se po 24. členu ZJZP izvaja v skladu z ZJZP in ZJN ter/ali zakonom, ki ureja gospodarske javne službe¹⁴. Po 26. členu ZJZP ima lahko pogodbeno javno-zasebno partnerstvo obliko:

- koncesijskega razmerja, to je dvostranskega pravnega razmerja med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncedentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem, v katerem koncedent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kar lahko vključuje tudi zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu (v nadaljevanju: koncesijsko javno-zasebno partnerstvo), ali
- javnonaročniškega razmerja, to je odplačnega razmerja med naročnikom in dobaviteljem blaga, izvajalcem gradenj ali izvajalcem storitev, katerega predmet je naročilo blaga, izvedba gradnje ali storitve (v nadaljevanju: javnonaročniško javno-zasebno partnerstvo).

Če javni partner nosi večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se po določilih prvega odstavka 27. člena ZJZP javno-zasebno partnerstvo ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu za namene ZJZP ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško. Če iz okoliščin javno-zasebnega partnerstva ni mogoče ugotoviti, kdo nosi večino poslovnega tveganja, se po določilih 28. člena ZJZP v dvomu šteje, da gre za javnonaročniško javno-zasebno partnerstvo.

Po 42. členu ZJZP se izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne glede na obliko akta o izbiri izbere, razen če zakon določa drugače, na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh. Po prvem odstavku 43. člena ZJZP se v primerih javnonaročniškega javno-zasebnega partnerstva za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva ter dodelitev del tretjim osebam uporablja ZJN, če ni z ZJZP drugače določeno. Po prvem odstavku 46. člena ZJZP se ne glede na obliko in ureditev postopka javno-zasebnega partnerstva v posebnem zakonu lahko za izbiro

¹³ Znesek iz drugega odstavka 8. člena ZJZP se je od uveljavitve Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L, št. 134/2004 z dne 30. 4. 2004) in v obdobju, na katero se nanaša revizija, spreminjal z več uredbami Evropske komisije.

¹⁴ Zakon o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93; v nadaljevanju: ZGJS).

izvajalca javno-zasebnega partnerstva uporabi za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe postopek konkurenčnega dialoga.

V skladu s 96. členom ZJZP je statusno javno-zasebno partnerstvo razmerje, sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem na način, da država, ena ali več samoupravnih lokalnih skupnosti ali drugih oseb javnega prava oziroma drug javni partner podeli izvajanje pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, izvajalcu statusnega javno-zasebnega partnerstva. To lahko stori:

- z ustanovitvijo pravne osebe pod pogoji, ki jih določa ZJZP,
- s prodajo deleža javnega partnerja v javnem podjetju ali drugi osebi javnega ali zasebnega prava,
- z nakupom deleža v osebi javnega ali zasebnega prava, z dokapitalizacijo ali na drug, primeroma naštetim oblikam, pravno in dejansko soroden in primerljiv način ter
- s prenosom izvajanja pravic in obveznosti, ki iz javno-zasebnega partnerstva izhajajo, na to osebo (na primer izvajanje gospodarske javne službe in podobno).

V zvezi s statusnim javno-zasebnim partnerstvom v 101. členu ZJZP določa, da se v primeru, če statusni partner oziroma pravna oseba, ki je predmet statusnega partnerstva, izvaja eno ali več dejavnosti, pri katerih nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje njenega izvajanja, šteje, da ima razmerje naravo javnega naročila. Določbe ZJZP o razmejitvi tveganj med javnonaročniškim in koncesijskim partnerstvom pa se smiselno uporabijo tudi za presojo statusnega partnerstva in postopek izbire javno-zasebnega partnerstva.

1.3.1.b *Evropska unija*. Evropska komisija je pričela institut javno-zasebnega partnerstva podrobneje urejati z Zeleno knjigo o javno-zasebnem partnerstvu¹⁵ z dne 30. 4. 2004. Tako je na začetku maja 2005 izdala Delovno gradivo poročila o javni obravnavi Zelene knjige o javno-zasebnem partnerstvu¹⁶, sredi novembra 2005 pa Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-socialnemu svetu in Komiteju regij o javno-zasebnem partnerstvu¹⁷. V evropskem pravnem redu tudi sredi leta 2017 še ni bilo predpisov, ki bi neposredno in celovito urejali področje javno-zasebnega partnerstva, urejene pa so nekatere pojavnne oblike javno-zasebnega partnerstva (javna naročila, koncesije gradenj).

Pojem in postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva v evropskem pravnem redu sicer nista podrobneje določena. Uredba Evropske unije št. 1303/2013¹⁸ pa v 24. točki 2. člena določa, da pojem javno-zasebnega partnerstva pomeni oblike sodelovanja med javnimi organi in zasebnim sektorjem, katerih cilj je izboljšati dotok naložb v infrastrukturne projekte ali druge vrste operacij, ki zagotavljajo javne storitve z delitvijo tveganja, združevanjem strokovnega znanja zasebnega sektorja ali dodatnimi viri kapitala.

¹⁵ *Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions*, [URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52004DC0327>], 12. 2. 2018.

¹⁶ Povzeto po predlogu ZPJZ 2006.

¹⁷ [URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/sl/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0569>], 12. 2. 2018.

¹⁸ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L, št. 347/2013 z dne 20. 12. 2013).

Uredba Evropske unije št. 1303/2013 določa tudi posebna pravila glede podpore iz skladov ESI¹⁹ za javno-zasebna partnerstva, celotnega področja in postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva pa ne ureja. Obstajajo tudi drugi evropski predpisi, ki so relevantni za posamezne oblike oziroma področja javno-zasebnega partnerstva. Pri tem so zlasti pomembne Direktiva 2014/23/Evropske unije²⁰, Direktiva 2014/24/Evropske unije²¹ ter Direktiva 2014/25/Evropske unije²².

1.3.1.c *Evropski strokovni center za javno-zasebno partnerstvo*. Evropski strokovni center za javno-zasebno partnerstvo (v nadaljevanju: EPEC²³) je iniciativa²⁴, ki vključuje Evropsko investicijsko banko, Evropsko komisijo, države članice Evropske unije in države kandidatke. EPEC zavzema stališče²⁵, da se javno-zasebno partnerstvo razlikuje od javnega naročanja v več pogledih, in sicer pri javno-zasebnem partnerstvu javni in zasebni sektor sodelujeta z namenom izvedbe javnih infrastrukturnih projektov (na primer ceste, železnice, bolnišnice in podobno) in so jim skupne naslednje lastnosti:

- dolgoročna pogodba med javnim subjektom in zasebnim subjektom za zagotavljanje storitev;
- prenos nekaterih tveganj na zasebni sektor, zlasti v zvezi z načrtovanjem, gradnjo, upravljanjem in financiranjem projekta;
- poudarek na specifikaciji izdatkov namesto na vložkih projekta ob upoštevanju posledic celotnega življenjskega cikla projekta;
- uporaba zasebnega financiranja za zavarovanje oziroma kritje tveganj, ki se prenesejo na zasebni sektor;
- plačila zasebnemu subjektu, ki so v skladu z opravljenimi storitvami.

EPEC navaja, da uporaba javno-zasebnega partnerstva namesto javnega naročanja temelji na predvidevanju, da je za javni sektor in končnega prejemnika najbolj smotrna optimalna delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem²⁶.

1.3.1.d *Svetovna banka*. Podobno kot druge institucije tudi Laboratorij znanja o javno-zasebnem partnerstvu, ki deluje v okviru Svetovne banke, navaja²⁷, da splošno sprejeta definicija javno-zasebnega partnerstva ne obstaja. Javno-zasebno partnerstvo tako razlaga kot dolgoročno pogodbo med zasebnim in

¹⁹ Evropski strukturni in investicijski skladi: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

²⁰ Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb, UL L, št. 94/2014 z dne 26. 2. 2014. Zasebni partner mora namreč pri izvajanju javnih naročil upoštevati predpise o javnem naročanju.

²¹ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, UL L, št. 94/65 z dne 28. 3. 2014.

²² Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES, UL L, št. 94/2014 z dne 26. 2. 2014.

²³ Angl.: *European PPP Expertise Centre*.

²⁴ [URL: <http://www.eib.org/epec/about/>], 12. 2. 2018.

²⁵ [URL: <http://www.eib.org/epec/g2g/intro2-ppp.htm>], 12. 2. 2018.

²⁶ Angl.: *value for money*.

²⁷ [URL: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>], 12. 2. 2018.

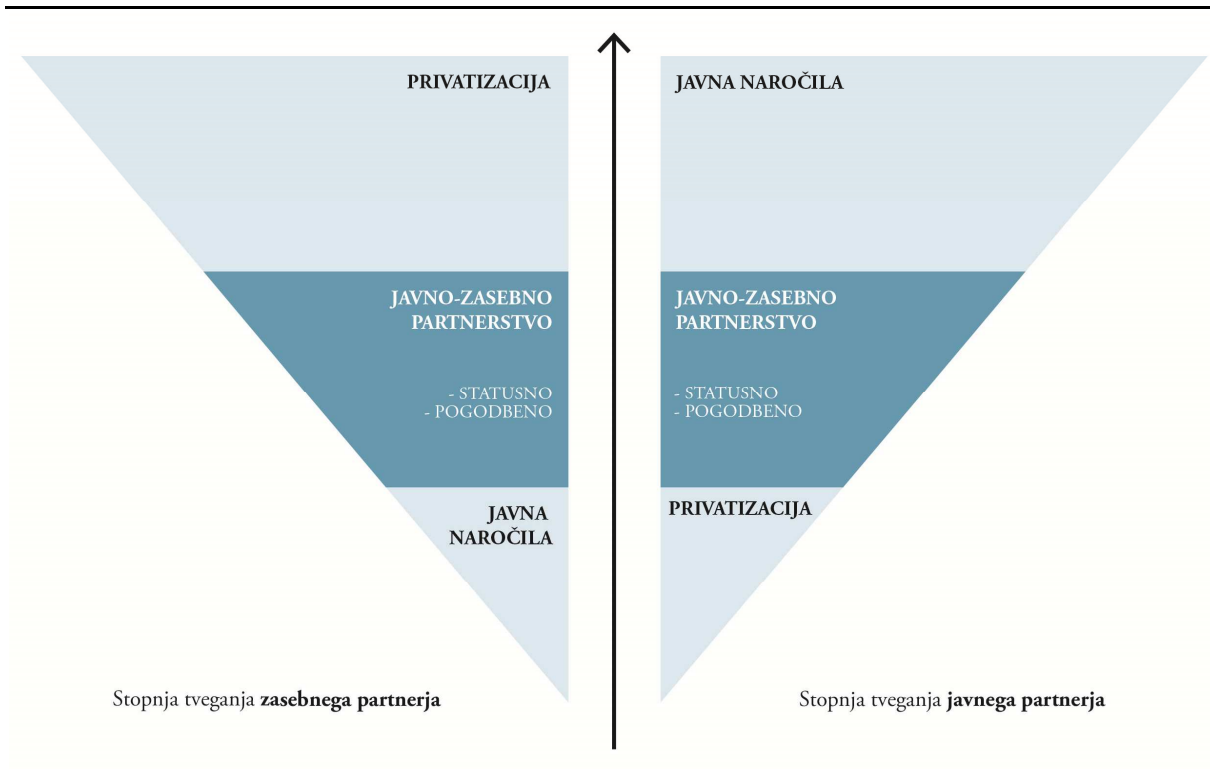
javnim subjektom za zagotavljanje javnih dobrin ali storitev, pri kateri zasebni subjekt nosi bistveno tveganje in odgovornost upravljanja, pri čemer je plačilo oziroma nagrada vezana na uspeh oziroma doseganje rezultatov.

1.3.1.e *Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj*. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj – OECD²⁸ javno-zasebno partnerstvo razlaga kot razmerja, pri katerih zasebni sektor zagotovi infrastrukturo in storitve, ki jih je tradicionalno zagotavljala država, kot na primer bolnišnice, šole, zapori, ceste, mostovi, tuneli, železnice ter vodovod in kanalizacija. V zvezi s to razlago oziroma definicijo dodaja pojasnilo, da kljub temu, da ni enotne definicije oziroma dogovora o tem, kaj je javno-zasebno partnerstvo, bi moralo javno-zasebno partnerstvo vključevati prenos tveganj z javnega na zasebni sektor.

Pri javno-zasebnem partnerstvu tudi na mednarodni ravni ne gre za enotno in povsem nedvoumno definiran pravni pojem, vsem definicijam pa je skupno, da gre za projekte oziroma/in storitve v javnem interesu, pri čemer je bistvena delitev tveganj med javnim in zasebnim sektorjem na način, da se v teh razmerjih tveganja prenesejo tudi na zasebni sektor. S stališča delitve tveganj je javno-zasebno partnerstvo umeščeno med javnim naročanjem na eni in privatizacijo na drugi strani. Pri javnem naročanju tveganja v zvezi s projektom nosi javni subjekt, pri privatizaciji pa so tveganja v celoti prenesena na zasebni subjekt. Ker javni in zasebni subjekti zasledujejo različne cilje, je ureditev delitve tveganj še posebej pomembna.

Slika 1 predstavlja umestitev javno-zasebnega partnerstva med področje javnih naročil in privatizacije kakor tudi obliki javno-zasebnega partnerstva.

Slika 1: Umestitev in obliki javno-zasebnega partnerstva



²⁸ [URL: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7315>], 12. 2. 2018.

1.4 Revizijski pristop

Za pridobitev informacij, potrebnih za presojo *uspešnosti* vlade in ministrstva *pri doseganju ciljev javno-zasebnega partnerstva*, smo uporabili kvalitativne in kvantitativne metode ter tehnike revidiranja, in sicer:

- proučevanje pravnih, strateških in drugih podlag, ki opredeljujejo obravnavano področje revizije, ter javno dostopnih podatkov s področja revizije;
- zbiranje, pregled in presojo dokumentacije revidiranega področja;
- pregled pridobljenih podatkov in informacij o vsebini ter poteku dosedanjih aktivnosti na revidiranem področju;
- pregled finančnih podatkov o preteklih in načrtovanih investicijah v projekte javno-zasebnega partnerstva;
- intervju pri revidirancih in drugih subjektih, ki so (ne)posredno vključeni v revidirano področje;
- pisna vprašanja revidirancema;
- pregled spletnih strani, medijskih poročil in drugih javno dostopnih virov, ki so povezani s področjem revizije.

Na podlagi opredelitev v strateških dokumentih, predpisih, načrtih, poročilih, proračunskih dokumentih, preverjanja stanja na terenu in pridobljenih odgovorov intervjuvancev ter drugih deležnikov smo z uporabo tehnike systemskega razmišljanja in analize ocenili *uspešnost* vlade in ministrstva *pri doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva* v obdobju, na katero se nanaša revizija.

2. VZPOSTAVITEV IN ZAGOTAVLJANJE POGOJEV ZA RAZVOJ JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Da bi odgovorili na vprašanje, *ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in zagotavljata pogoje za razvoj javno-zasebnega partnerstva*, smo preverili:

- ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in zagotavljata ustrezen pravni okvir;
- ali je vlada vzpostavila ustrezno organizacijsko podporo za spodbujanje, spremljanje in nadziranje področja javno-zasebnega partnerstva;
- ali je ministrstvo pripravilo ustrezne pravne podlage za podporo in spodbujanje javno-zasebnega partnerstva;
- ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezno organizacijsko okolje za spremljanje in spodbujanje področja javno-zasebnega partnerstva;
- ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezno izvedbeno podporo za izvajanje javno-zasebnega partnerstva.

2.1 Ureditev področja

Da bi odgovorili na vprašanje, *ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila in zagotavljata ustrezen pravni okvir*, smo preverili, ali sta vzpostavila in zagotavljata pravni okvir, ki:

- jasno in nedvoumno določa pojem javno-zasebnega partnerstva,
- jasno določa postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva,
- jasno določa način zbiranja podatkov in način poročanja,
- določa strokovno podporo,
- določa sankcije za kršitve,
- določa nadzor,
- določa metodologijo za preverjanje smotrnosti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu.

V reviziji smo preverili, kako ZJZP kot krovni predpis na področju javno-zasebnega partnerstva ureja nekatere temeljne elemente, potrebne za spodbujanje, spremljanje in nadziranje področja javno-zasebnega partnerstva. Ugotovili smo, da ZJZP nekaterih temeljnih elementov ne ureja ustrezno, nekatere pa ureja pomanjkljivo. Kot ključne izpostavljamo:

- pojem javno-zasebnega partnerstva,
- način zbiranja podatkov in način poročanja javnih partnerjev,
- sankcije za kršitve,
- metodologijo za preverjanje smotrnosti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu.

Ministrstvo je v reviziji in drugih dokumentih večkrat navedlo, da se že dlje časa zaveda posameznih pomanjkljivosti s področja javno-zasebnega partnerstva, tudi pomanjkljivosti ZJZP, in sicer:

- v Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2008²⁹ je navedlo, da bo glede na obliko, vrsto in predmet sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v prihodnjih analizah večjo pozornost namenilo vsebini pogodb, saj zgolj naslov, da gre za koncesijsko pogodbo, ne odraža nujno tudi temu ustrezne vsebine pogodbenega razmerja;
- v poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnih partnerstev 2009 je navedlo, da v praksi evidentira vedno več napačnih interpretacij javno-zasebnega partnerstva;
- v reviziji je navedlo, da je ključni razlog za slabo razvit instrument javno-zasebnega partnerstva nespoštovanje določb ZJZP, ki določajo obvezen test trga – test obstoja interesa zasebnega sektorja, da v sodelovanju z javnim partnerjem izvede projekt;
- v reviziji je navedlo, da je ključna pomanjkljivost ZJZP odsotnost kazenskih določb, zaradi česar javni partnerji ne predložijo vseh podatkov, ki jih ti v skladu z ZJZP morajo posredovati ministrstvu;
- v reviziji je navedlo, da so institucije Evropske unije instrument javno-zasebnega partnerstva v zadnjih letih razvijale, definirale in uredile na način, da obstaja jasna razmejitev med javno-zasebnim partnerstvom in koncesijami³⁰;
- v reviziji je navedlo, da je zakon star deset let in ga je treba posodobiti skladno z novimi pravili in priporočili institucij Evropske unije.

V revizijah predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije³¹ smo ugotovili, da proračunski uporabniki večkrat in v več letih niso preverili, ali bi bilo projekte mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo, kar je v nasprotju z 8. členom ZJZP. V zvezi s tem je vlada v reviziji navedla, da ministrstvo nima oziroma ni imelo vzvoda, da bi lahko vplivalo na druga ministrstva, saj ZJZP nima kazenskih ali prekrškovnih določb.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bile podane tri pobude za spremembo ZJZP, in sicer:

- leta 2010 je zasebni subjekt predlagal, da bi se spremenil ZJZP v delu, ki nalaga obveznost javnega razpisa, z določitvijo izjeme od te obveznosti, kot so te izjeme določene v predpisih o javnem naročanju, ter da bi se podaljšal rok za podelitev koncesije gospodarskim družbam, ki so bile preoblikovane iz javnih podjetij, oziroma rok za izvajanje gospodarske javne službe s strani dosedanjega izvajalca, če do sklenitve koncesijske pogodbe ne pride;

²⁹ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/Porocilo_jav_zas_part.pdf], 12. 2. 2018.

³⁰ Ministrstvo je opozorilo, da se ta navedba nanaša na pravila Statističnega urada Evropske unije, ki je določil, da se za koncesijo štejejo razmerja, kjer ceno plača končni uporabnik, javno-zasebno partnerstvo pa tam, kjer je plačnik javni partner.

³¹ Revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2010* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAC52A0A832435592C1257918001B1132/\\$file/IPRO10.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAC52A0A832435592C1257918001B1132/$file/IPRO10.pdf)], 12. 2. 2018; revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2012* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB7A9F1054EEEDC9FC1257BF0004C0ABB/\\$file/IPRO12.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KB7A9F1054EEEDC9FC1257BF0004C0ABB/$file/IPRO12.pdf)], 12. 2. 2018; revizijsko poročilo *Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2013* [URL: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K75217438A5B297A5C1257D2400348E73/\\$file/Ipro13.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K75217438A5B297A5C1257D2400348E73/$file/Ipro13.pdf)], 12. 2. 2018.

- leta 2010 je skupina poslancev vložila v proceduro predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javno-zasebnem partnerstvu³², kjer so predlagali, da bi se podaljšalo prehodno obdobje, ko je bilo treba lastništvo javnih podjetij v mešani lasti ustrezno rešiti;
- leta 2012 je Informacijski pooblaščenec Republike Slovenije predlagal dopolnitev 2. člena ZJZP z določbo, da javno-zasebno partnerstvo ni dopustno na področju kaznovalnega prava in na področju nadzora nad izvajanjem predpisov.

Ministrstvo je v reviziji pojasnilo, da je predlogoma iz leta 2010 nasprotovalo, saj je ZJZP po oceni ministrstva vzpostavil ustrezno transparentnost in konkurenčnost v postopkih sklepanja javno-zasebnega partnerstva in je triletno obdobje dovolj dolgo za ureditev prehodnih vprašanj. Ni pa predložilo argumentov ali analiz, iz katerih bi izhajala utemeljenost teh ocen.

Glede tretje pobude je ministrstvo v reviziji navedlo, da je na podlagi te pobude odprlo strokovni dialog znotraj vlade, ali je uporaba javno-zasebnega partnerstva na področju kaznovalnega prava dopustna ali ne, vendar ZJZP tudi na podlagi te pobude ni bil spremenjen.

2.1.1.a Pojem javno-zasebnega partnerstva. Javno-zasebno partnerstvo je v skladu z ZJZP razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu.

Definicija javno-zasebnega partnerstva je zelo široka in ohlapna, čemur potrjuje tudi ministrstvo, da sta namen ZJZP in definicija javno-zasebnega partnerstva določena tako, da kar najširše zajameta vse oblike sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem oziroma je javno-zasebno partnerstvo vsako sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, ki ni javno naročilo oziroma privatizacija. Ministrstvo tudi navaja, da vse koncesije spadajo v okvir ZJZP, ker gre za podelitev posebne ali izključne pravice predvsem z namenom izvajanja nalog, ki so tradicionalno naloge države.

Pojem javno-zasebnega partnerstva v tujih pravnih ureditvah ni enotno definiran, vendar pa je definicijam, s katerimi mednarodne organizacije opisujejo pojem javno-zasebnega partnerstva, skupno:

- da gre za zasebna vlaganja v javne projekte ali javno sofinanciranje zasebnih projektov v javnem interesu ter
- delitev tveganj med javnim in zasebnim partnerjem oziroma prenos tveganj na zasebnega partnerja.

Delitve tveganj med javnim in zasebnim partnerjem oziroma prenosa tveganj na zasebnega partnerja ZJZP v definiciji razmerja javno-zasebnega partnerstva ne omenja, je pa ta bistveni razlikovalni element med razmerjem javno-zasebnega partnerstva in javnim naročanjem urejen v 15. členu ZJZP. Ta določa, da se v razmerju javno-zasebnega partnerstva zagotavlja uravnoteženost pravic, obveznosti in pravnih koristi

³² [URL: http://www2.gov.si/zak/Sej_dz.nsf/b60a8a91270dd8bac1256616003d0048/856d08c08cef028dc12576e80042ee49?OpenDocument], 12. 2. 2018.

javnega in zasebnega partnerja. Zagotavljanje javnega interesa (zagotavljanje javnih dobrin ali storitev) je v pristojnosti javnega partnerja, oba partnerja pa zagotavljata interes uporabnikov in vseh drugih udeležencev tako v postopku nastajanja kot tudi izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva. Tveganja v razmerju javno-zasebnega partnerstva morajo biti razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje, v vsakem primeru pa mora izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne glede na naravo tega razmerja nositi vsaj del poslovnega tveganja (tržna tveganja v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti). Še bolj konkretno je v tretjem odstavku 15. člena ZJZP določeno, da v primeru, ko izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne nosi niti dela poslovnega tveganja, ne gre za javno-zasebno partnerstvo po ZJZP ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona. ZJZP ne vsebuje zahteve, da bi pogodba o javno-zasebnem partnerstvu morala obsegati vrste in obseg tveganja, ki ga mora prevzeti zasebni partner, oziroma način delitve tveganja med zasebnim in javnim partnerjem, čeprav je to bistveni razločevalni element med javno-zasebnim partnerstvom in javnim naročilom in nujno za to, da bi takšna partnerstva lahko bila finančno uspešna in učinkovita za javni sektor.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo nima posebne metodologije za presojo, ali zasebni partner prevzema ustrezen obseg tveganj, ampak sledi pravilom iz ESA2010³³, kjer je navedeno, da mora zasebnik poleg tveganja izgradnje (kamor spada tudi tveganje financiranja) prevzeti tudi ali tveganje povpraševanja ali pa tveganje razpoložljivosti. Pri tveganju izgradnje je na primer pomembno, da javni partner (posredno ali neposredno) ne financira več kot 50 odstotkov vrednosti projekta, kamor so vključena vsa poročila ali garancije, ki bi jih javni partner podelil zasebnemu partnerju tudi možnost, da zasebni partner zastavi stavbno pravico, ki mu jo podeli javni partner na svojih nepremičninah, pomeni, da ni bilo ustreznega prenosa na zasebnega partnerja, saj se tveganje prenese na dejanskega lastnika nepremičnin. Pri presoji tveganja povpraševanja je pomembno, da javni partner zasebnemu partnerju ne zagotavlja previsokega deleža prihodkov, ker bi mu to omogočilo, da lahko kljub izpadu povpraševanja še vedno normalno izvaja svoje obveznosti. Pri tveganju razpoložljivost pa je treba ugotoviti, ali je zasebni partner upravičen do plačila, četudi ni izvedel dogovorjene storitve – tako imenovano načelo "no service – no payment".

V 23. členu ZJZP so določene oblike javno-zasebnega partnerstva. Javno-zasebno partnerstvo se lahko izvaja kot:

- pogodbeno partnerstvo (koncesijsko ali javnonaročniško razmerje) ali
- statusno partnerstvo.

ZJZP določa da v primeru, ko javni partner nosi večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu za namene ZJZP ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško.

Nejasnost definicije razmerja javno-zasebnega partnerstva priznava tudi ministrstvo v objavljenih poročilih o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva.

³³ Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (ESA 2010), [URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:32013R0549>], 12. 2. 2018.

Ministrstvo v Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji do 30. 4. 2007³⁴ navaja, da gre pri poslih, ki jih sklene država ali lokalna skupnost kot koncesijo in jih tudi neposredno financira ali prevzame večino gospodarskega tveganja, za oddajo javnega naročila pod videzom koncesije, za kar bi bilo treba uporabiti predpise o javnih naročilih.

Tudi v poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnih partnerstev 2009 ministrstvo navaja:

- da v praksi evidentira vedno več napačnih interpretacij javno-zasebnega partnerstva; vedno več je namreč projektov, ki po vsebini ne pomenijo prenosa tveganja na zasebnika in so zato po vsebini klasična javna naročila; zlasti lokalne skupnosti pogosto podeljujejo posebne ali izključne pravice zasebnikom za dolga obdobja brez ekonomskih razlogov, saj zasebniki ne vlagajo sredstev za izgradnjo ali posodobitev infrastrukture, ki bi se jim v obdobju trajanja pogodbenega razmerja vračala;
- da bo glede na obliko, vrsto in predmet sodelovanja javnega in zasebnega sektorja v prihodnjih analizah večjo pozornost namenilo vsebini pogodb, saj zgolj naslov, da gre za koncesijsko pogodbo, ne odraža nujno tudi temu ustrezne vsebine pogodbenega razmerja; iz pridobljenih pogodb izhaja, da je vsebina pogodbe javno naročilo in ne javno-zasebno partnerstvo, saj na zasebnika ni preneseno tveganje, razen tveganja izgradnje. Dosedanja praksa je tudi pokazala, da kljub ustrezni zakonodaji še vedno prihaja do neposredno sklenjenih pogodb brez razpisa; ne glede na to, da se je izteklo prehodno obdobje, zasebni izvajalci javnih služb z občinami še vedno niso uredili pogodbenega razmerja tako, kot to določa ZJZP.

Ministrstvo lahko v skladu z ZDU-1 daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj iz njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora. ZJZP ministrstvu nalaga, da oblikuje posebno organizacijsko enoto v svoji sestavi, ki med drugim pripravlja strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejem drugih ukrepov, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na področju javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo, kljub izrecni nalogi in pristojnosti, da oblikuje strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejem drugih ukrepov na področju javno-zasebnega partnerstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo sprememb zakonodaje z namenom odprave pomanjkljivosti ZJZP, na katere je med drugim opozarjalo v svojih poročilih o sklenjenih oblikah javno-zasebnih partnerstev, in jih ni predložilo vladi v obravnavo. Ministrstvo je k spremembi zakonodaje, ki ureja področje javno-zasebnega partnerstva, pristopilo v letu 2016. Ministrstvo je v reviziji navedlo, da je bil predvideni rok za posredovanje predloga zakona oziroma zakonov v medresorsko obravnavo november 2016.

Pojasnilo ministrstva

V letu 2014 je bila sprejeta nova Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb, zato je ministrstvo v letu 2016 pričelo s pripravo novega ZJZP, iz katerega bo izločeno področje koncesij in novega Zakona o postopkih podeljevanja koncesij. Priprava Zakona o podeljevanju koncesij in novega ZJZP še poteka. Ministrstvo za okolje in prostor pa je vzporedno pristopilo k pripravi novega ZGJS, ki naj bi vključeval tudi postopke za podelitev koncesije in je še v začetni fazi. Zato je treba sprejeti odločitev, ali naj ministrstvo nadaljuje s pripravo ločenih zakonov ali naj predloge ministrstva vključi v proces priprave novega ZGJS.

³⁴ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/javno_zas_partnerstvo/ANALIZA_JZP_VladaMAJ08.pdf], 12. 2. 2018.

Ukrep ministrstva

Ministrstvo je konec marca 2017 pripravilo predlog novega ZJZP³⁵ (v nadaljevanju: predlog ZJZP 2017), v katerem je na novo opredeljen pojem javno-zasebnega partnerstva. Ta je opredeljen ožje kot po veljavnem ZJZP, in sicer je po predlogu ZJZP 2017 javno-zasebno partnerstvo zasebno vlaganje v javne infrastrukturne projekte oziroma javno sofinanciranje zasebnih infrastrukturnih projektov, ki so v javnem interesu.

Ministrstvo je v obdobju od marca do 7. 11. 2017 pripravilo spremenjen predlog ZJZP. Koncesije storitev pa je namesto v predlogu Zakona o koncesijah, ki je bil marca 2017 prav tako v javni obravnavi, zdaj uredilo v predlogu novega ZGJS. Zadnji predlog ZJZP in zadnji predlog ZGJS v začetku novembra 2017 še nista bila dana v javno obravnavo.

Evropska komisija je decembra 2017 sprožila postopek na Sodišču Evropskih skupnosti proti Republiki Sloveniji, ker *Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb* še ni ustrezno prenesena v slovenski pravni red³⁶.

ZJZP je v opredelitvi javno-zasebnega partnerstva sam sebi nasprotujoč, saj v splošnem delu določa, da morajo biti tveganja v razmerju javno-zasebnega partnerstva razporejena tako, da jih nosi tista stranka, ki jih najlažje obvladuje; v vsakem primeru pa mora izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne glede na naravo tega razmerja nositi vsaj del poslovnega tveganja (tržna tveganja v zvezi z obsegom povpraševanja, ponudbe oziroma tveganjem razpoložljivosti). Če izvajalec javno-zasebnega partnerstva ne nosi niti dela poslovnega tveganja, razmerje ne glede na poimenovanje oziroma ureditev posebnega zakona ni javno-zasebno partnerstvo po ZJZP. V nasprotju s tem pa ZJZP v drugem delu, ki se nanaša na oblike javno-zasebnega partnerstva, navaja, da ima pogodbeno javno-zasebno partnerstvo lahko obliko koncesijskega razmerja ali javnonaročniškega razmerja. Razmejitev med javnonaročniškim in koncesijskim partnerstvom pa pomeni, če nosi javni partner večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva, se javno-zasebno partnerstvo ne glede na poimenovanje oziroma ureditev v posebnem zakonu za namene tega zakona ne šteje za koncesijsko, temveč za javnonaročniško.

Ocenjujemo, da je definicija javno-zasebnega partnerstva v ZJZP nejasna, saj iz osnovne definicije javno-zasebnega partnerstva izvemo le, da gre za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja v javnem interesu, in je tako široka, da vključuje večino razmerij sodelovanja javnega in zasebnega sektorja, po drugi strani pa ne ureja oziroma omenja prenosa tveganja kot bistvenega razločevalnega elementa med javno-zasebnim partnerstvom in javnim naročilom. ZJZP sicer ureja delitev in prenos tveganj na zasebnega partnerja, a so si te določbe v nasprotju z določbami, ki se nanašajo na oblike javno-zasebnega partnerstva, kjer kot javno-zasebno partnerstvo, sicer javnonaročniško, šteje tudi razmerje, v katerem javni partner nosi večino ali celotno poslovno tveganje izvedbe projekta javno-zasebnega partnerstva. Javnonaročniško partnerstvo kot oblika pogodbenega javno-zasebnega partnerstva je po našem mnenju v nasprotju z namenom javno-zasebnega partnerstva in ga zato ne bi smeli šteti kot eno izmed njegovih oblik, saj gre pri tem razmerju po vsebini za javnonaročniško razmerje. Javnonaročniška razmerja in postopke pa že urejajo predpisi s področja javnega naročanja.

2.1.1.b *Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva.* ZJZP je predvsem postopkovni zakon, ki v svojih določbah opredeljuje ravnanja tako javnega kot zasebnega partnerja pri sodelovanju zlasti na področju

³⁵ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=8136>], 12. 2. 2018.

³⁶ [URL: http://www.mf.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/3379/], 12. 2. 2018.

zapletenih projektov, kamor spadajo predvsem projekti na področju izgradnje, upravljanja in uporabe javne infrastrukture³⁷.

V zvezi z ureditvijo postopka sklenitve javno-zasebnega partnerstva je treba omeniti tudi, da se ZJZP uporablja subsidiarno, in sicer se uporablja za postopke sklepanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva glede tistih vprašanj, ki s posebnim zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom za posamezne oblike javno-zasebnega partnerstva niso urejena drugače³⁸.

Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva se začne s predhodnim postopkom, ki ga javni partner začne na lastno pobudo ali na podlagi vloge o zainteresiranosti za izvedbo javno-zasebnega partnerstva. Ne glede na obliko akta o izbiri se izvajalec javno-zasebnega partnerstva izbere na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh, razen če ZJZP določa drugače.

ZJZP določa, da se:

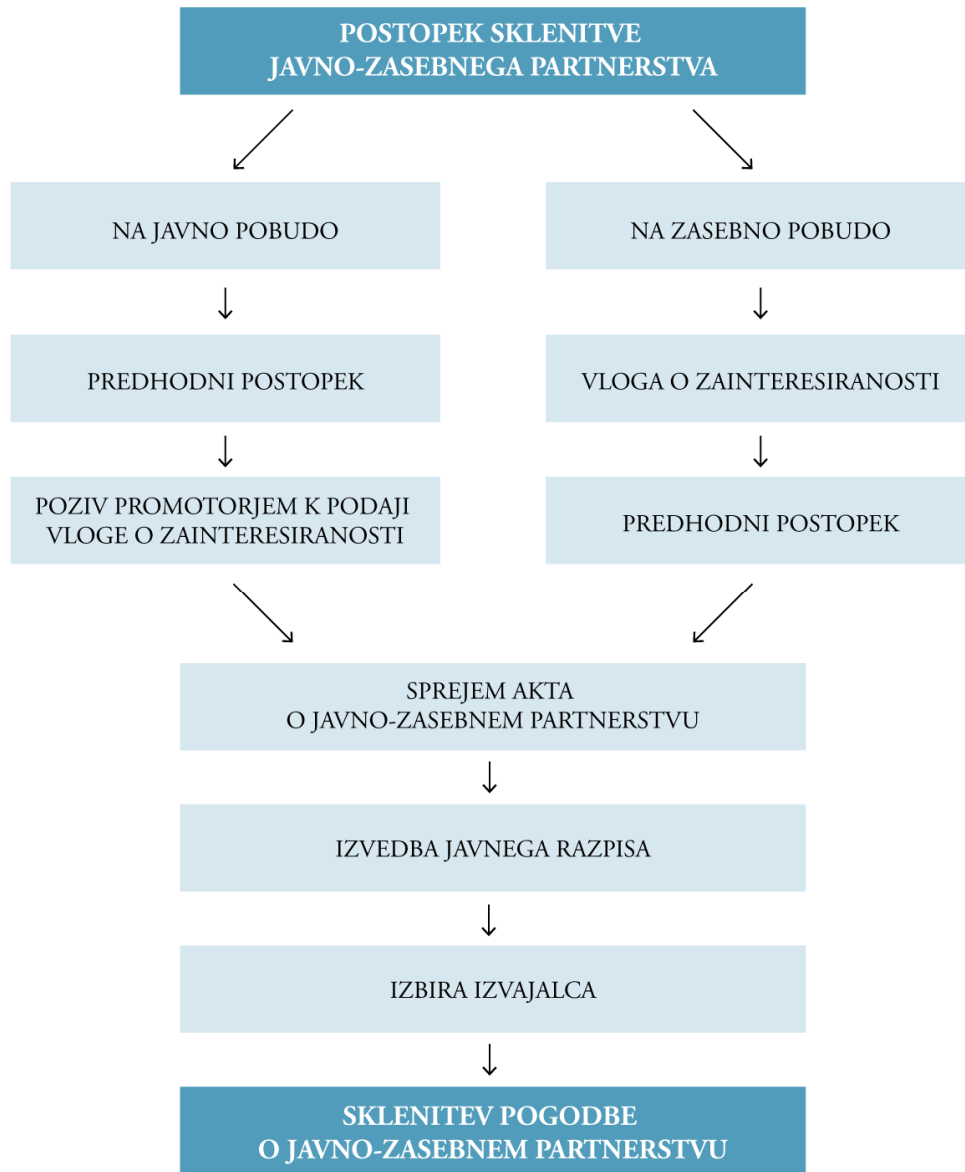
- v primerih javnonaročniškega partnerstva za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva ter dodelitev del tretjim osebam uporablja ZJN, če ni s tem zakonom drugače določeno;
- v primerih koncesijskega partnerstva, pri katerem pridobi koncesionar pravico izvajati gospodarsko javno službo, za javni razpis oziroma neposredno sklenitev, izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva, pravno oziroma sodno varstvo v teh postopkih in koncesijsko pogodbo ter dodelitev del tretjim osebam uporablja tudi zakon, ki ureja gospodarske javne službe, ter
- v primerih statusnega partnerstva za javni razpis oziroma neposredno sklenitev in izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva v teh postopkih ter dodelitev del tretjim osebam, če ni s tem ali posebnim zakonom drugače določeno, smiselno uporabljajo določbe ZJN.

Razmerje javno-zasebnega partnerstva nastane s sklenitvijo pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Slika 2 prikazuje postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva.

³⁷ Povzeto po predlogu ZJZP 2006.

³⁸ V drugem odstavku 3. člena ZJZP je izrecno predpisana primarna uporaba ZJZP za izrecno določene primere (15. in 27. člen določata predpostavke za obstoj javnega naročila oziroma javnonaročniškega javno-zasebnega partnerstva, 46. člen predpisuje konkurenčni dialog, v 79.–91. členu so vsebovana pravila o koncesijah gradenj, 131. člen določa soglasje za prenos razmerja, 134. člen določa pogoje za izstop).

Slika 2: Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva



Ocenjujemo, da je postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva zapleten, saj:

- je ZJZP le krovni zakon, ki ga mora javni partner pri morebitnem oblikovanju razmerja javno-zasebnega partnerstva upoštevati ob zakonodaji s področja javnega naročanja, gospodarskih javnih služb in javnih financ;
- gre pri razmerjih javno-zasebnega partnerstva za prepletanje in sočasno uporabo pravil javnega prava in pravil zasebnega prava;
- je treba upoštevati različne dejanske situacije in okoliščine javnega in zasebnega partnerja v vsakem konkretnem primeru posebej.

2.1.1.c *Način zbiranja podatkov, način poročanja in sankcije za kršitve.* ZJZP določa, da ministrstvo vodi evidence projektov javno-zasebnega partnerstva in pogodb o javno-zasebnem partnerstvu ter da vsebino in vodenje teh evidenc podrobneje ureja podzakonski predpis, ki ga izda minister. Ministrstvo v skladu z ZJZP na podlagi letnih informacij in poročil pripravlja tudi letna poročila o uspešnosti izvajanja posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva. ZJZP določa, da mora javni partner v osmih dneh po sklenitvi pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu o tem obvestiti ministrstvo, ki vodi evidenco sklenjenih pogodb o javno-zasebnem partnerstvu, in mu predložiti izvod pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. V nasprotju z ZJZP Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva³⁹ (v nadaljevanju: Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc) določa, da mora javni partner kopijo sklenjene pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu posredovati ministrstvu v roku 30 dni od sklenitve pogodbe. Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc določa tudi, da:

- mora javni partner do konca aprila tekočega leta posredovati ministrstvu informacijo o izvajanju javno-zasebnega partnerstva v preteklem letu za vsako sklenjeno pogodbo;
- mora javni partner posredovati podatke o kakršnikoli spremembi v zvezi z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva oziroma sklenjeno pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu v času njenega izvajanja, in sicer v roku 30 dni od uveljavitve spremembe.

Ministrstvo je v reviziji pojasnilo, da ne razpolaga s poročili o uspešnosti izvajanja posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva, saj ima težave s pridobivanjem podatkov o sklenjenih javno-zasebnih partnerstvih, ker jim javni partnerji teh podatkov ne posredujejo.

ZJZP ne vsebuje prekrškovnih ali kazenskih določb, ki bi omogočale ukrepanje zoper javne partnerje v primeru, ko ti:

- kršijo obveznost izvedbe ocene upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjave variant oziroma drugega projekta;
- ministrstvu ne posredujejo podatkov, ki jih to potrebuje za vodenje evidenc po ZJZP;
- ne izpogajajo ustrezno tveganj med partnerjema pri sklenitvi javno-zasebnega partnerstva;
- izvajajo slabe prakse javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo ne vodi ažurnih in popolnih evidenc projektov in pogodb o javno-zasebnem partnerstvu, ne pripravlja letnih poročil o uspešnosti izvajanja javno-zasebnega partnerstva in nima pregleda nad stanjem na tem področju. Zato vlada nima pogojev za vodenje politike na področju javno-zasebnega partnerstva in ga ne more ustrezno načrtovati.

Ministrstvo sicer ocenjuje, da je odsotnost kazenskih določb ključna pomanjkljivost ZJZP, zaradi katere ima težave s pridobivanjem podatkov od javnih partnerjev.

Glede na dejstvo, da je imelo ministrstvo v desetletni praksi številne težave z zbiranjem podatkov o projektih javno-zasebnega partnerstva in zaradi tega v zadnjih letih evidenc v skladu z ZJZP niti ni vodilo, ocenjujemo, da so kazenske oziroma prekrškovne določbe, ki bi jasno določale tudi odgovornost za neizvajanje posameznih določb ZJZP, nujne. Ocenjujemo, da bi morale biti obveznosti, ki javne partnerje obvezujejo k posredovanju podatkov za evidence, ki naj jih vodi ministrstvo, v ZJZP jasno določene,

³⁹ Uradni list RS, št. 56/07.

prav tako bi morale biti jasno določene tudi kazenske oziroma prekrškovne sankcije za primer kršitev teh obveznosti ter da bi morala ministrstvo in vlada v zvezi s to problematiko pravočasno ukrepati.

Ministrstvo bi moralo v okviru svojih pristojnosti pripraviti in predlagati spremembe ZJZP na način, ki bi jasno in enotno določal obveznost posredovanja podatkov s strani javnih partnerjev ter ki bi določal prekrškovne oziroma kazenske določbe, ki bi veljale v primeru, ko javni partnerji ne bi upoštevali določb ZJZP. Vlada pa bi morala tak predlog obravnavati oziroma v primeru neaktivnosti ministrstva slednjemu pripravo takega predloga sprememb ZJZP naložiti.

Ukrep ministrstva

V predlogu ZJZP 2017 je ministrstvo jasneje določilo obveznost posredovanja podatkov s strani javnih partnerjev, prav tako pa predlog vsebuje kazenske določbe za primer kršitev obveznosti poročanja.

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

Menimo, da ZJZP ustrezno ureja strokovno podporo, saj ministrstvu jasno nalaga obveznosti za pomoč javnim partnerjem na državni in lokalni ravni.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je strokovno podporo javnim partnerjem izvajalo v okviru razpoložljivih kadrovskeih virov ter glede na obseg drugih delovnih nalog zaposlenih. Ministrstvo se je na pozive za sodelovanje in svetovanje vedno odzvalo in na vse pozive odgovorilo. Če se je bilo mogoče dogovoriti za ustrezne termine, je sodelovalo tudi na vseh predlaganih dogodkih.

2.1.1.e *Nadzor.* ZJZP v 11. členu določa, da organ, ki odloča o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva (na ravni države je to vlada) v okviru svojih pristojnosti po zakonu ali na njegovi podlagi izdanem predpisu nadzoruje izvajalce javno-zasebnega partnerstva. Prav tako tudi določa, da ministrstvo v skladu s predpisi sodeluje v vseh fazah nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva, zlasti pri javnem pozivu in zbiranju vlog, ter pri nadzoru izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva.

ZJZP ureja nadzor nad izvajanjem dejavnosti in nadzorstvene ukrepe. Javni partner ima pravico in dolžnost nadzorovati izvajanje pogodbe o javno-zasebnem partnerstvu. Nadzor nad izvajanjem javno-zasebnega partnerstva izvaja skladno z dogovorjenim načrtom nadzora in zagotavljanja kakovosti. Ugotavljamo, da nadzor nad vsebino sklenjenih pogodb, ki bi zagotavljal načelo uravnoteženosti pravic javnega in zasebnega partnerja, ni določen in se ne izvaja. Takšen nadzor bi bil po naši oceni potreben zaradi varovanja javnega interesa.

Ocenjujemo, da nadzor nad izvajalci javno-zasebnega partnerstva v ZJZP ni jasno in nedvoumno določen, saj iz 11. člena ZJZP izhaja, da ta nadzor na ravni države izvaja vlada, pri tem pa ji v skladu

z 20. členom ZJZP pomaga ministrstvo. V posebnem poglavju, v katerem ureja nadzor nad izvajanjem javno-zasebnega partnerstva, pa ZJZP še določa, da je to pravica in dolžnost javnega partnerja. Definicija javnega partnerja je po ZJZP širša, saj je javni partner država ali samoupravna lokalna skupnost, ki v razmerju javno-zasebnega partnerstva v okviru svoje stvarne in krajevne pristojnosti sklene razmerje javno-zasebnega partnerstva, v katerem podeli pravico in obveznost izvajati dejavnost, ki vključuje tudi posebne in izključne pravice.

Po naši oceni ZJZP ne ločuje jasno nadzora, ki ga ima posamezni javni partner, nad izvajanjem projekta javno-zasebnega partnerstva od nadzora, ki ga ima vlada kot organ, ki določa, usmerja in usklajuje politike države, ter od nadzora, ki ga ima ministrstvo kot pristojno ministrstvo, nad področjem javno-zasebnega partnerstva. Ocenjujemo, da takšna ureditev nadzora onemogoča učinkovito izvajanje nadzora nad izvajanjem javno-zasebnih partnerstev.

2.1.1.f *Metodologija za preverjanje smotrnosti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu.* ZJZP določa, da mora javni partner oceniti, ali je mogoče projekt izvesti kot javno-zasebno partnerstvo – ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta. Metodologija za preverjanje smotrnosti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu je ključni instrument za kakovostno odločitev in določitev, ali je posamezen projekt smotrno izvesti kot javno-zasebno partnerstvo oziroma ali je bolje izvesti postopek javnega naročanja. Odločitev za izvedbo javno-zasebnega partnerstva je smiselna le ob tehtnem premisleku in ustreznih metodologij za preverjanje smotrnosti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu.

Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva⁴⁰ (v nadaljevanju: Pravilnik o vsebini ocene upravičenosti) določa, da mora javni partner na podlagi predložene dokumentacije primerjati predložene podatke in pripraviti oceno upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva. Poleg tega določa kriterije ocenjevanja, in sicer se projekti ocenjujejo na podlagi:

- življenjske dobe projekta,
- neto sedanje vrednosti,
- interne stopnje donosnosti,
- rezultatov in ciljev investicije, izvedene na tradicionalni način ali po modelu javno-zasebnega partnerstva (načelo "*value for money*"),
- stroškov in koristi vloženi sredstev v projekt (tako imenovana *cost-benefit analiza*).

Javni partner je zavezan tudi k spoštovanju Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁴¹, ki določa metodologijo in zahtevano investicijsko dokumentacijo za posamezen investicijski projekt.

2.1.1.g *Upravljanje s tveganji.* Ugotovili smo, da ministrstvo nima ustreznega opredeljenega načina upravljanja s tveganji na področju javno-zasebnega partnerstva in pri postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva. Prav tako nima izdelanega registra in ocene tveganj za upravljanje področja javno-zasebnega partnerstva in niti ne izvaja posebnih usmerjenih izobraževanj za potencialne javne partnerje glede pomembnosti upravljanja s tveganji na področju javno-zasebnega partnerstva.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 32/07.

⁴¹ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10, 27/16.

Ocenjujemo, da vlada ni vzpostavila in ne zagotavlja ustreznega pravnega okvira, saj ta ne omogoča uspešnega izvajanja procesov, potrebnih za spodbujanje, spremljanje in nadziranje področja javno-zasebnega partnerstva. ZJZP ima številne pomanjkljivosti.

Ocenjujemo, da je definicija javno-zasebnega partnerstva v ZJZP nejasna, prav tako ne ureja prenosa tveganja kot bistvenega razločevalnega elementa med javno-zasebnim partnerstvom in javnim naročilom. ZJZP sicer ureja delitev in prenos tveganj na javnega partnerja, a so te določbe v nasprotju z določbami, ki se nanašajo na oblike javno-zasebnega partnerstva, kjer kot javno-zasebno partnerstvo, sicer javnonaročniško, šteje tudi razmerje, v katerem javni partner nosi večino ali celotno poslovno tveganje izvajanja projekta javno-zasebnega partnerstva.

Ocenjujemo, da so predpisi nepopolni tudi glede obveznosti poročanja in načina zbiranja podatkov, saj bi morala biti obveznost, ki javne partnerje obvezuje k posredovanju podatkov za evidence, ki jih vodi ministrstvo v ZJZP, jasno določena. Glede na dejstvo, da je imelo ministrstvo v desetletni praksi številne težave z zbiranjem podatkov o projektih javno-zasebnega partnerstva in zaradi tega v zadnjih letih evidenc v skladu z ZJZP niti ni vodilo, ocenjujemo, da so kazenske oziroma prekrškovne določbe, ki bi jasno določale tudi odgovornost za neizvajanje posameznih določb ZJZP, potrebne. Postopek sklenitve javno-zasebnega partnerstva je zapleten. ZJZP tudi ne ločuje jasno nadzora, za katerega je pristojen posamezni javni partner, nad izvajanjem projekta javno-zasebnega partnerstva od nadzora, za katerega je pristojna vlada kot organ, ki določa, usmerja in usklajuje politike države, ter od nadzora, za katerega je odgovorno ministrstvo pristojno za področje javno-zasebnega partnerstva.

ZJZP je nejasen in zaradi nedorečenosti dopušča nastanek številnih tveganj, hkrati pa ministrstvo ni pripravilo registra in ocene tveganj za področje javno-zasebnega partnerstva.

2.2 Organizacijska struktura

Da bi ugotovili, ali je vlada vzpostavila ustrezno organizacijsko strukturo, smo preverili, ali je zagotovila ustanovitev v ZJZP predvidenega sveta za javno-zasebno partnerstvo in zagotavlja izvajanje vseh nalog tega sveta.

V skladu z 21. členom ZJZP vlada za proučevanje politike in svetovanje na področju javno-zasebnega partnerstva oblikuje svet za javno-zasebno partnerstvo ter s predpisom določi število njegovih članov, način imenovanja in trajanje njihovega mandata.

ZJZP določa, da mora vlada v 30 dneh po uveljavitvi ZJZP (torej do 7. 4. 2007) sprejeti predpis, s katerim določi število članov, način imenovanja in trajanje mandata članov sveta za javno-zasebno partnerstvo ter način dela. Odlok o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo⁴², ki je določal 8 članov sveta, je vlada sprejela z zamudo dne 29. 6. 2007, veljati pa je začel 11. 7. 2007. S sklepom je 14. 5. 2009 imenovala 10 članov sveta, kljub temu da je šele 16. 5. 2009 začela veljati sprememba Odloka o spremembi Odloka o Svetu Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo⁴³, s katerim je bilo uveljavljeno povečanje števila članov sveta z 8 na 10, in sicer: za predstavnika ministrstva, pristojnega za promet, in predstavnika Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.

⁴² Uradni list RS, št. 61/07.

⁴³ Uradni list RS, št. 36/09.

Vlada je tako imenovala več članov sveta za javno-zasebno partnerstvo, kot ji je na dan izdaje sklepa dopuščala pravna podlaga.

Minister, pristojen za finance, je predsednik sveta, operativno in tehnično podporo svetu za javno-zasebno partnerstvo pa zagotavlja ministrstvo. Ministrstvo ne razpolaga z zapisniki sej sveta za javno-zasebno partnerstvo, z njimi ne razpolaga niti vlada. Vlada in ministrstvo tudi nimata točnega podatka, na koliko sejah se je sestel svet za javno-zasebno partnerstvo.

Svet za javno zasebno-partnerstvo v skladu z ZJZP proučuje ključna vprašanja politike vodenja projektov javno-zasebnega partnerstva ter probleme in pomanjkljivosti ureditve na tem področju. Med naloge sveta za javno-zasebno partnerstvo spada tudi priprava strategije izvajanja javno-zasebnega partnerstva in oblikovanje predlogov in pobud, ki jih predloži ministrstvu. Ministrstvo strategijo, predloge in pobude lahko posreduje vladi v sprejem. V obdobju, na katero se nanaša revizija, svet za javno-zasebno partnerstvo strategije ni pripravil. Prav tako ni razvidno, da bi obravnaval ključna vprašanja vodenja politike projektov javno-zasebnega partnerstva ter probleme in pomanjkljivosti na tem področju.

Pojasnilo ministrstva

Svet za javno-zasebno partnerstvo nikoli ni bil operativen do te ravni, da bi sprejel strategijo. Obravnaval je izgradnjo tretje razvojne osi in projekt drugega tira kot potencialni investiciji, ki bi se lahko izvedli po modelu javno-zasebnega partnerstva.

V skladu z ZJZP mora vlada imenovati svet za javno-zasebno partnerstvo. Vlada je s sklepom imenovala člane sveta za javno-zasebno partnerstvo, vendar je kasneje nekaterim izmed njih prenehala funkcija, zaradi katere so bili imenovani v svet. Vlada bi morala ob prenehanju funkcije ministra za finance, ki je bil imenovan za predsednika sveta za javno-zasebno partnerstvo, s sklepom imenovati novega predsednika. Mandat članov sveta traja štiri leta. Prav tako bi morala vlada leta 2013 imenovati nove oziroma ponovno imenovati člane sveta za javno-zasebno partnerstvo, ki so bili imenovani leta 2009 in jim je v letu 2013 mandat prenehal.

Pojasnilo vlade

V obdobju od leta 2012 do leta 2017 je vlada trikrat odločala o ukinitvi oziroma nadaljnjem delovanju komisij, svetov in drugih delovnih teles vlade. Svet za javno-zasebno partnerstvo ni bil ukinjen, saj je bil ustanovljen na podlagi ZJZP. V pripravi je prenova omenjenega zakona, ki sveta za javno-zasebno partnerstvo ne predvideva več.

Vlada bi morala spremljati razvoj in izvajanje javno-zasebnih partnerstev na podlagi poročil, ki pa jih ministrstvo ni uspelo pripraviti, saj zavežanci za poročanje niso poročali. Trenutno je v pripravi poročilo za leto 2015, saj je ministrstvo podatke prejelo šele po ponovnih pozivih v septembru 2016.

Predstavniki vlade so v reviziji tudi pojasnili, da vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zahtevala analize razlogov za neučinkovitost izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva.

Po naši oceni vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni vzpostavila ustrezne organizacijske podpore, saj ni zagotovila pravočasne in celovite ustanovitve v ZJZP predvidenega sveta za javno-zasebno partnerstvo. Vlada je svet za javno-zasebno partnerstvo sicer imenovala v letu 2009, vendar ni zagotovila izvajanja vseh njegovih nalog, saj ta ni pripravil niti strategije izvajanja javno-zasebnega partnerstva. Prav tako vlada po poteku mandata članom sveta za javno-zasebno partnerstvo ni imenovala novih članov ter sveta niti ni ukinila, ker bi bila za ukinitvev potrebna sprememba določb ZJZP.

Opozarjamo, da je neimenovanje sveta za javno-zasebno partnerstvo, ko mu je oziroma njegovim članom potekel mandat, neskladno z določili ZJZP.

Ocenjujemo, da bi svet vlade za javno-zasebno partnerstvo z izvrševanjem zakonsko določenih nalog lahko pravočasno opozoril na probleme in pomanjkljivost ureditve ter podal predloge in pobude za spremembe ureditve ministrstvu in vladi.

2.3 Pravne podlage za podporo in spodbujanje javno-zasebnega partnerstva

Da bi ugotovili, ali je ministrstvo pripravilo ustrezne pravne podlage za podporo in spodbujanje javno-zasebnega partnerstva, smo preverili, ali je:

- redno in sproti spremljalo ter analiziralo stanje in učinke ter vsebinsko ustreznost pravnih podlag ter pravočasno pripravilo potrebne predloge ukrepov ali sprememb predpisov;
- ustrezno pripravilo vse potrebne in predvidene podzakonske akte v njegovi pristojnosti.

2.3.1.a *Analiza stanja in učinkov ter ustreznosti pravnih podlag ter priprava predlogov ukrepov ali sprememb predpisov.* Ministrstvo je v skladu z 29. členom ZDU-1 pristojno za opravljanje nalog s področja javno-zasebnega partnerstva ter je pristojno tudi za pripravo sprememb predpisov na tem področju. ZJZP ministrstvu izrecno nalaga, da oblikuje strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejme druge ukrepe, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na področju javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo ni redno in sproti analiziralo stanja in učinkov ter ustreznosti pravnih podlag, prav tako ni pravočasno⁴⁴ pripravilo potrebnih predlogov ali sprememb predpisov. Ministrstvo se je zavedalo posameznih pomanjkljivosti ZJZP že dovolj zgodaj, kar je navedlo tudi v Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009. Obenem je opozarjalo, da razmerja po sklenjenih pogodbah, ki so mu bile predložene, nimajo narave javno-zasebnih partnerstev, na probleme ustrezne metodologije oblikovanja cen (na primer v ceni storitve namestitve v domu starejših občanov, kadar ga upravlja javni subjekt, ni vključena amortizacija), statusne omejitve, možnosti izigravanja instituta javno-zasebnega partnerstva in podobno.

Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo v zvezi z zgoraj navedenimi pomanjkljivostmi aktivneje ukrepati in vladi predlagati ustrezne spremembe ZJZP.

Pojasnilo ministrstva

Iz razgovorov z zainteresiranimi javnimi partnerji nikoli ni bila izražena potreba po bistvenih spremembah ZJZP, tudi analiza Ministrstva za okolje in prostor, ki je v pripravi v okviru projekta Analiza možnosti za izvajanje urbanih projektov z uporabo JZP, je pokazala, da je ZJZP treba spremeniti, saj je bil pripravljen za velike projekte, kar otežuje izvajanje manjših projektov. Med glavnimi ovirami za (ne)izvajanje javno-zasebnih partnerstev ni ZJZP. Ministrstvo se zaveda pomanjkljivosti ZJZP, zato je tudi pristopilo k pripravi novega zakona.

Glede navedbe, da bi moralo ministrstvo vladi predlagati spremembe ZJZP zaradi neustreznosti metodologije za izračun cene dneva oskrbe v domu starejših občanov, ali zaradi izigravanja instrumenta javno-zasebnega partnerstva zaradi možnosti

⁴⁴ V roku enega proračunskega cikla.

neposredne podelitve stavbne pravice, ali statusnih omejitev, je treba pojasniti, da to ni predmet, ki bi ga urejal ZJZP, ampak posamezna področna zakonodaja (Stvarnopravni zakonik⁴⁵ in Zakon o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti⁴⁶, Pravilnik o metodologiji za oblikovanje cen socialno varstvenih storitev⁴⁷ in podobno), zato tudi s spremembo ZJZP teh anomalij ne bi bilo mogoče odpraviti.

Ministrstvo tudi izpostavlja, da je javno-zasebno partnerstvo zgolj orodje za realizacijo projektov v javnem interesu, pri čemer pa mora javni partner slediti načelom maksimiziranja učinkov projekta za vložena sredstva, to je načelu "value for money".

2.3.1.b *Podzakonski akti.* Ministrstvo je v skladu z ZJZP sprejelo Pravilnik o vsebini ocene upravičenosti in Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc.

Pravilnik o vsebini ocene upravičenosti določa vsebino ocene o upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva ter izjemo od pravila za projekte, sofinancirane iz namenskih sredstev Evropske unije. V skladu z drugim odstavkom 150. člena ZJZP bi moral minister Pravilnik o vsebini ocene upravičenosti izdati ob uveljavitvi ZJZP, izdal pa ga je z zamudo⁴⁸.

Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc določa, da ministrstvo na podlagi prejetih pogodb, ki mu jih posreduje javni partner, kronološko vodi evidenco sklenjenih pogodb. Ta evidenca vsebuje tudi naslednje podatke:

- opis predmeta pogodbe,
- vrsto javno-zasebnega partnerstva,
- predračunsko investicijsko vrednost projekta,
- finančne obveznosti pogodbenih strank,
- letna poročila o izvajanju pogodbe.

Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc določa tudi obveznosti javnega partnerja, predvsem glede poročanja ministrstvu. Minister bi moral v skladu s tretjim odstavkom 150. člena ZJZP izdati Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc v 30 dneh po uveljavitvi ZJZP, vendar ga je izdal z zamudo⁴⁹.

Ministrstvo ni izkazalo nobene analize potreb po sprejemu dodatnih predpisov oziroma spremembi ali dopolnitvi predpisov, za kar je pristojno v skladu z ZJZP.

Glede na to, da se je ministrstvo zavedalo posameznih pomanjkljivosti na področju ZJZP že zelo zgodaj po njegovi uveljavitvi oziroma najkasneje v letu 2009, bi moralo po naši oceni v zvezi z navedenimi pomanjkljivostmi ukrepati in vladi v sprejem predlagati spremembe ZJZP oziroma drugega predpisa, s katerim bi se primerneje uredilo področje javno-zasebnega partnerstva.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 87/02, 91/13.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 86/10, 75/12, 50/14, 76/15.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 87/06, 127/06, 8/07, 51/08, 5/09, 6/12.

⁴⁸ Sprejet je bil 26. 3. 2007, veljati je začel 11. 4. 2007.

⁴⁹ Sprejet je bil 14. 6. 2007, veljati je začel 27. 6. 2007.

Ministrstvo je izdalo Pravilnik o vsebini ocene upravičenosti in Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc z zamudo. Ministrstvo ni redno in sproti ter tudi ne občasno analiziralo stanja in učinkov ter ustreznosti pravnih podlag. Ministrstvo tudi ni izvedlo nobene analize potreb po sprejemu dodatnih predpisov oziroma spremembi ali dopolnitvi veljavnih predpisov, za kar je pristojno v skladu z ZJZP.

Ministrstvo prav tako ni pravočasno pripravilo potrebnih predlogov ali sprememb predpisov, s katerimi bi ukrepalo glede pomanjkljivosti, ki jih je poznalo in nanje tudi opozorilo v Poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji v letu 2009.

2.4 Organizacijsko okolje

Da bi preverili, ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezno organizacijsko okolje za spremljanje in spodbujanje javno-zasebnega partnerstva, smo preverili, če je:

- vzpostavilo delujočo in kadrovsko zadostno organizacijsko enoto za spremljanje in spodbujanje področja javno-zasebnega partnerstva;
- kontinuirano in v skladu s potrebami pripravljalo in izvajalo ukrepe oziroma projekte, namenjene spodbujanju javno-zasebnega partnerstva (zlasti izobraževanja, posvete in podobno) tako v javnem kot v zasebnem sektorju;
- vodilo evidenco projektov javno-zasebnega partnerstva in o evidentiranih projektih pravočasno poročalo v obliki letnih in drugih poročil;
- pripravljalo analize o evidentiranih izvedenih projektih in na njihovi podlagi pripravilo smernice, priporočila in druge ukrepe za nadaljnji razvoj javno-zasebnega partnerstva.

2.4.1.a *Delujoča in kadrovsko zadostna organizacijska enota.* Za področje javno-zasebnega partnerstva je na ministrstvu pristojen Direktorat za javno premoženje (v nadaljevanju: direktorat). V okviru direktorata je bil dne 5. 4. 2007 ustanovljen Sektor za javno-zasebno partnerstvo, v katerem je bilo na dan 31. 12. 2007 zaposlenih šest javnih uslužbencev, leto kasneje pa pet. Sektor je bil ukinjen 30. 9. 2009, ko se je preoblikoval v SJZPSJN. Tudi ta je bil ukinjen, in sicer se je s 1. 4. 2012 preoblikoval v Sektor za upravljanje javnega premoženja. Ministrstvo je navedlo, da so se vsebinsko s področjem javno-zasebnega partnerstva del delovnega časa ukvarjale tri osebe, ena od njih je tudi vodja sektorja ali direktorata. Od leta 2012 sta se s področjem javno-zasebnega partnerstva ukvarjali dve osebi, in sicer po njuni lastni oceni v obsegu desetine delovnega časa.

Ministrstvo je pojasnilo, da je število zaposlenih, ki bi jih za izvajanje vseh nalog s področja javno-zasebnega partnerstva potrebovalo, povezano z obsegom nalog, ki bi se morale izvajati. Ministrstvo ocenjuje, da bi bilo za vse naloge, ki so predvidene v 20. členu ZJZP, potrebnih pet javnih uslužbencev, ki pa bi morali izvajati samo te naloge. Obenem je tudi pojasnilo, da se zaposleni v direktoratu, ki delajo na področju javno-zasebnega partnerstva, ne ukvarjajo izključno z javno-zasebnim partnerstvom, ampak predstavlja javno-zasebno partnerstvo le del njihovih delovnih nalog.

V tabeli 3 je predstavljena enota ministrstva in število zaposlenih, ki so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsaj deloma ukvarjali s področjem javno-zasebnega partnerstva.

Tabela 3: Število zaposlenih, ki so opravljali naloge s področja javno-zasebnega partnerstva

Leto	Notranje organizacijska enota ministrstva	Število zaposlenih, ki so opravljali naloge s področja javno-zasebnega partnerstva na dan 31. 12. v posameznem letu
2007	Direktorat za javno premoženje	5
2008	Direktorat za javno premoženje	3
2009	Direktorat za javno premoženje	3
2010	Direktorat za javno premoženje	3
2011	Direktorat za javno premoženje	3
2012	Direktorat za javno premoženje in finančni sistem	2
2013	Direktorat za javno premoženje in finančni sistem	2
2014	Direktorat za javno premoženje	2
2015	Direktorat za javno premoženje	2
2016	Direktorat za javno premoženje	2

Vir: podatki ministrstva.

Ministrstvo ni razpolagalo s točnimi podatki o tem, kakšen delež je predstavljala izvedba nalog na področju javno-zasebnega partnerstva v celotni delovni obveznosti zaposlenih oziroma koliko zaposlenih je bilo v celoti vključeno v izvajanje teh nalog v obdobju, na katero se nanaša revizija. Na splošno je ministrstvo navajalo premajhno število zaposlenih za izvajanje vseh z ZJZP določenih nalog, vendar pri načrtovanju potrebe po dodatnih kadrovskih virih zaradi odsotnosti evidenc o nalogah zaposlenih utemeljitev sprememb ni moglo objektivno utemeljiti.

V skladu z 21. členom ZJZP ministrstvo zagotavlja tudi operativno in tehnično podporo delovanju sveta za javno-zasebno partnerstvo, ki deluje pod vodstvom ministra. Ministrstvo te naloge ni izvajalo, saj svet za javno-zasebno partnerstvo, ki naj bi deloval pod vodstvom ministra, po pojasnilu ministrstva ni bil operativen in sploh ni zaživel. Ministrstvo je navedlo, da bi svetu za javno-zasebno partnerstvo, če bi deloval, nudilo vso operativno in tehnično podporo.

Ministrstvo je navedlo, da je vključeno tudi v delo EPEC in da sodeluje pri delu Statističnega urada Evropske unije, da je aktivno pristopilo k ugotavljanju vpliva sprejetih pravil Statističnega urada Evropske unije na projekte javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji ter da kot član EPEC sodeluje na letnih srečanjih ekspertov EPEC, kjer se razpravlja o vseh problemih, s katerimi se države članice srečujejo pri izvajanju javno-zasebnih partnerstev, da sodelujejo pri razpravah, ki potekajo v okviru delovnih skupin, vendar pa so omejeni tako s kadrovske kot finančne viri. Predstavniki ministrstva sodelujejo le v delovni skupini, ki se ukvarja s statistično obravnavo javno-zasebnih partnerstev in koncesij ter so sodelovali na štirih sestankih te delovne skupine v letu 2016 ter enkrat v letu 2017.

Ministrstvo je vzpostavilo notranjo organizacijsko enoto, ki je pristojna tudi za spremljanje in spodbujanje javno-zasebnega partnerstva, vendar glede na to, da le-ta ni izvajala večine z ZJZP določenih nalog,

ocenjujemo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bila delujoča in tudi ne kadrovske zadostna, glede na obseg nalog, ki naj bi jih v skladu z ZJZP opravljala.

2.4.1.b *Ukrepi, namenjeni spodbujanju javno-zasebnega partnerstva.* Ministrstvo v skladu z 20. členom ZJZP skrbi za izobraževanje, izmenjavo informacij, javno predstavitev in promocijo možnosti javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni.

Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v lastni izvedbi ali v sodelovanju oziroma na povabilo izvedlo nekaj predstavitev ZJZP in modela javno-zasebnega partnerstva, kar je navedeno v tabeli 4. Ministrstvo je posredovalo dokaze le za sodelovanje oziroma organizacijo tehnične pomoči in obiska EPEC v letu 2011. V zvezi z obiskom predstavnikov EPEC v Sloveniji je ministrstvo navedlo, da so predstavniki EPEC obiskali le ministrstva, ki so izrazila željo po srečanju, ter da po oceni ministrstva pogovori zaradi nezainteresiranosti predstavnikov pristojnih ministrstev niso imeli rezultatov. Obenem je tudi pojasnilo, da je bil EPEC pripravljen nuditi brezplačno tehnično pomoč.

Ministrstvo je še navedlo, da podrobnega seznama izobraževanj, izmenjave informacij, javnih predstavitev, okroglih miz in promocij možnosti za javno-zasebno partnerstvo na državni in lokalni ravni ministrstvo ne vodi in zato s temi podatki tudi ne razpolaga.

Drugih aktivnosti z namenom promocije javno-zasebnega partnerstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, na ministrstvu niso izvajali.

V tabeli 4 so predstavljene aktivnosti ministrstva v zvezi s spodbujanjem javno-zasebnega partnerstva v obdobju od leta 2007 do leta 2016.

Tabela 4: Aktivnosti ministrstva v zvezi s spodbujanjem javno-zasebnega partnerstva od leta 2007 do 31. 12. 2016

Leto	Dogodek/Aktivnost	Vloga ministrstva	Organizator
2007	Več predstavitev ZJZP in modela javno-zasebnega partnerstva za občine (v sodelovanju s Skupnostjo občin in Združenjem občin)	predstavitev	ministrstvo v sodelovanju z reprezentativnimi združenji občin
2008	/	/	/
2009	/	/	/
2010	Sodelovanje na delavnici v zvezi z javno-zasebnim partnerstvom	sodelovanje	slovenski partnerji agencije OLAF ⁵⁰
2011	Tehnična pomoč in obisk predstavnikov EPEC na različnih ministrstvih	organizator	ministrstvo
2012	Predstavitev za občine	predstavitev	ministrstvo v sodelovanju z reprezentativnim združenjem občin
	Predstavitev javno-zasebnega partnerstva na študentski poletni šoli		Ekonomsko-poslovna fakulteta Univerze v Mariboru
2013	Predstavitev javno-zasebnega partnerstva na študentski poletni šoli	sodelovanje	Ekonomsko-poslovna fakulteta Univerze v Mariboru
		sodelovanje	delavnica GZS ⁵¹
2014	/	/	/
2015	Posvet o transparentnosti porabe javnih sredstev	sodelovanje na posvetu	Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani
2016	/	/	/

Vir: podatki ministrstva.

Ugotovili smo, da je bilo aktivnosti izobraževanja, izmenjave informacij, javnih predstavitev in promocij možnosti javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni v vseh letih, na katera se nanaša revizija, zelo malo. Ministrstvo je samostojno organiziralo le predstavitve za občine v letu 2007 in letu 2012. Poleg tega je iz podatkov, navedenih v tabeli, razvidno, da so bili naslovniki teh aktivnosti predvsem predstavniki javnega sektorja oziroma javnih partnerjev in študenti.

⁵⁰ Evropski urad za boj proti goljufijam (fr.: *Office européen de lutte anti-fraude*).

⁵¹ Gospodarska zbornica Slovenije.

Pojasnilo ministrstva

Prednostna naloga ministrstva je podpora javnim partnerjem, zato je ministrstvo tudi izvajalo predstavitve predvsem zanje. Sodelovalo je tudi na dogodkih, ki so jih organizirali subjekti zasebnega sektorja, predvsem pa je treba poudariti, da so predstavniki ministrstva vedno odgovarjali na vprašanja zasebnega sektorja, ki so jih ti naslovili na ministrstvo.

Izobraževanja in promocijske dogodke na temo javno-zasebnih partnerstev so organizirali tudi drugi javni in zasebni subjekti (med njimi Ministrstvo za javno upravo v okviru Upravne akademije in zasebni Inštitut za javno-zasebno partnerstvo ob podpori predstavništva Evropske komisije v Republiki Sloveniji). Zanimalo nas je, ali je bilo ministrstvo s temi izobraževanji, delavnicami in dogodki seznanjeno, ali je poznalo vsebino izobraževanj, je pri tem sodelovalo in kakšno je njegovo stališče do teh dogodkov.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo ni sodelovalo pri vsebinski pripravi seminarjev in predstavniki ministrstva niso predavali na teh seminarjih. Skladno z določbami ZJZP bi se predstavniki ministrstva povabili k sodelovanju odzvali glede na kadrovske in tehnične vire, ki so na razpolago.

Z navedenimi delavnicami niso bili seznanjeni in tudi niso sodelovali pri vsebinski pripravi. Načeloma ministrstvo ne nasprotuje različnim izobraževanjem, saj se takšna izobraževanja izvajajo na vseh delovnih področjih ministrstva, večinoma v organizaciji zasebnih subjektov. Vsebine seminarjev ministrstvo ne pozna in je zato ne more komentirati.

Ocenjujemo, da ministrstvo ni učinkovito izvajalo ukrepov, namenjenih spodbujanju javno-zasebnega partnerstva, in izobraževanj, saj jih je izvedlo razmeroma malo. Izobraževanja so bila usmerjena predvsem v javni sektor, ministrstvo pa ni organiziralo sestankov oziroma dogodkov, kjer bi javno-zasebno partnerstvo predstavili potencialnim zasebnim partnerjem. Glede na to, da so izobraževanja in dogodke s tega področja namesto ministrstva in brez sodelovanja ministrstva izvajali drugi javni in zasebni subjekti, ocenjujemo, da je interes za takšna izobraževanja, seminarje in delavnice obstajal, ministrstvo pa ni izkoristilo možnosti za boljšo in pravilno ozaveščenost potencialnih javnih partnerjev o razmerju in postopku sklenitve javno-zasebnega partnerstva, ampak je to prepustilo drugim državnim organom in trgu.

2.4.1.c *Vodenje evidence projektov in poročanje o evidentiranih projektih.* Ministrstvo ima na podlagi 20. člena ZJZP naslednje pristojnosti:

- vodi evidence projektov javno-zasebnega partnerstva, jih spremlja ter nudi strokovno pomoč drugim javnim partnerjem na državni ali lokalni ravni pri oblikovanju aktov, s katerimi se ugotavlja izpolnjevanje ekonomskih, pravnih in drugih pogojev za nastajanje in izvajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva, pri iskanju tehničnih rešitev javno-zasebnega partnerstva ter pri vseh drugih vprašanjih, ki se nanašajo na oblikovanje razmerja oziroma izvedbo postopka izbire zasebnega partnerja;
- vodi tudi evidenco pogodb o javno-zasebnem partnerstvu ter na podlagi letnih informacij in poročil pripravlja letna poročila o uspešnosti izvajanja posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva;
- na podlagi dobre prakse pripravlja smernice in standarde za izbiro, spremljanje in oceno projektov javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo ni predložilo nobenega letnega poročila o uspešnosti izvajanja posameznih projektov. Ministrstvo je pojasnilo, da ne razpolaga z letnimi poročili o uspešnosti izvajanja posameznih projektov javno-zasebnega partnerstva, saj javni partnerji kljub zakonski zahtevi podatkov ne posredujejo. Po pojasnilu ministrstva je to tudi razlog, da je zadnje poročilo o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji, ki je objavljeno, poročilo za leto 2009 in obenem razlog, da ministrstvo

v reviziji ni posredovalo ažurne evidence projektov in evidence pogodb javno-zasebnega partnerstva ter seznama državnih in občinskih projektov, ki so se v obdobju, na katero se nanaša revizija, financirali po modelu javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo je navedlo, da je v letih 2008 do 2013 javne partnerje redno, tudi večkrat, pozivalo k posredovanju zahtevanih podatkov. V letih 2014 in 2015 pa pozivov ni več pošiljalo, saj je menilo, da dolžnost poročanja za vse javne partnerje izhaja že iz ZJZP in Pravilnika o vsebini in načinu vodenja evidenc. Ker javni partnerji podatkov tudi v letih 2014 in 2015 niso posredovali, poročil o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva tudi ni bilo mogoče pripraviti.

Ministrstvo je že leta 2010 v poročilu o sklenjenih oblikah javno-zasebnega partnerstva 2009 navedlo, da se na ministrstvu vsako leto srečujejo z večjimi problemi poročanja, ker ZJZP nima kazenskih določb. Enako je navedlo tudi v reviziji, in sicer da je odsotnost kazenskih določb v ZJZP tudi njegova pomembna pomanjkljivost, zaradi katere imajo težave s pridobivanjem podatkov od javnih partnerjev.

Kljub temu da je ministrstvo težave in tudi možne rešitve v povezavi s pridobivanjem podatkov od javnih partnerjev ugotovilo že precej zgodaj, je k dejanskemu reševanju problema pristopilo šele v letu 2016 z začetkom spreminjanja ZJZP.

Ukrep ministrstva

V predlogu ZJZP, 2017, so določeni prekrški in sankcije za prekrške za javne in zasebne partnerje.

2.4.1.d *Analiza izvedenih projektov ter priprava smernic in priporočil.* Vlada in ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista opravila nobene analize izvedenih projektov, posledično pa v tem obdobju tudi nista pripravila niti smernic niti priporočil.

Ocenjujemo, da je analiziranje stanja in/ali izvedenih projektov na področju javno-zasebnega partnerstva eden od nujnih predpogojev za načrtovanje razvoja področja javno-zasebnega partnerstva ter tudi za proračunsko načrtovanje. Odsotnost analiziranja, smernic in priporočil je po naši oceni pomembno prispevala k nerazvitosti področja javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji, kar povečuje tudi možnost napačnih razlag in uporabe instituta javno-zasebnega partnerstva.

Ocenjujemo, da ministrstvo ni vzpostavilo ustrezne organizacijske podpore za spremljanje in spodbujanje javno-zasebnega partnerstva, saj:

- ni vzpostavilo delujoče in kadrovske zadostne organizacije za spremljanje in spodbujanje področja javno-zasebnega partnerstva; ministrstvo je oblikovalo notranjo organizacijsko enoto, vendar smo v reviziji ugotovili, da je bila glede na vse aktivnosti, ki bi jih morala izvajati v skladu z ZJZP, nedelujoča;
- ni ustrezno pripravljalo in izvajalo ukrepov oziroma projektov, namenjenih spodbujanju javno-zasebnega partnerstva tako v javnem kot v zasebnem sektorju; ministrstvo je izvedlo nekaj projektov za spodbujanje javno-zasebnega partnerstva, vendar jih je bilo zelo malo, večinoma pa so bili usmerjeni v ozaveščanje predstavnikov javnega sektorja;
- ni ažurno vodilo evidence projektov javno-zasebnega partnerstva in o evidentiranih projektih ni pravočasno poročalo v obliki letnih in drugih poročil; ministrstvo je vodilo evidenco do leta 2010;
- ni pripravilo analiz o evidentiranih izvedenih projektih in tudi ni pripravilo smernic, priporočil in drugih ukrepov za nadaljnji razvoj javno-zasebnega partnerstva.

Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo za to, da bi uspešno prispevalo k spodbujanju javno-zasebnega partnerstva, izvesti več aktivnosti na področju izobraževanja, izmenjave informacij ter javnih predstavitev javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni. Prav tako ocenjujemo, da bi morale biti te aktivnosti v zadostni meri usmerjene ne samo k javnim, ampak tudi potencialnim zasebnim partnerjem. Glede na to, da je javno-zasebno partnerstvo razmerje med javnim in zasebnim subjektom, ocenjujemo, da je treba za uspešen razvoj javno-zasebnega partnerstva institut in načine sodelovanja tudi ustrezno predstaviti in promovirati pri potencialnih zasebnih partnerjih. Ocenjujemo, da je prav tako pomembno, da ministrstvo spremlja in nadzira vsebino izobraževanj, ki jih organizirajo drugi subjekti na trgu in so namenjeni potencialnim javnim in zasebnim partnerjem, saj so ta pomembna za pravilno izvajanje in razvoj javno-zasebnega partnerstva.

2.5 Izvedbena podpora

Da bi ugotovili, ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezno izvedbeno podporo izvajalcem javno-zasebnega partnerstva, smo preverili, ali je:

- pripravilo jasne in razumljive postopkovne priročnike za izvajanje javno-zasebnega partnerstva;
- pripravilo smernice in standarde za pomoč pri izbiri, spremljanju in ocenjevanju smotrnosti izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva;
- pravočasno nudilo ustrezno strokovno pomoč javnim partnerjem – izvajalcem javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni.

2.5.1.a *Priročniki za izvajanje javno-zasebnega partnerstva.* ZJZP v 20. členu določa, da ministrstvo oblikuje posebno organizacijsko enoto v svoji sestavi, ki razvija, spremlja in sodeluje pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva, pripravlja priročnike za izvajanje javno-zasebnega partnerstva, oblikuje strokovne predloge za spremembo predpisov in sprejetje drugih ukrepov, ki bi vplivali na izboljšanje prakse in odpravo problemov na tem področju.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo priročnikov za izvajanje javno-zasebnega partnerstva, ni oblikovalo strokovnih predlogov za spremembo predpisov in ni sprejelo drugih ukrepov, s katerimi bi vplivalo na izboljšanje prakse in odpravo problemov na področju javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo priročnikov ni pripravilo, kljub temu da si je v Strategiji Ministrstva za finance za obdobje 2009–2012 (v nadaljevanju: Strategija ministrstva 2009–2012) ta cilj zastavilo (povezava s točko 3.1.1.f tega poročila).

Ministrstvo je v pomoč javnim partnerjem pri izvajanju projektov javno-zasebnega partnerstva ponudilo le priročnike, ki jih je izdal EPEC. Ministrstvo je pojasnilo, da priročnikov zaradi omejenih kadrovskih in finančnih omejitev ni prevedlo in prilagodilo potrebam v Republiki Sloveniji. Priročniki so dostopni tudi na spletni strani EPEC.

2.5.1.b *Smernice in standardi za pomoč pri izbiri, spremljanju in ocenjevanju smotrnosti izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva.* ZJZP v 20. členu določa, da ministrstvo na podlagi dobre prakse pripravlja smernice in standarde za izbiro, spremljanje in oceno projektov javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo smernic in/ali standardov za izbiro, spremljanje in oceno projektov javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravilo le podzakonska akta – pravilnika (povezava s točkama 2.1.1.c in 2.1.1.f tega poročila).

2.5.1.c *Strokovna pomoč javnim partnerjem.* ZJZP v 20. členu določa, da ministrstvo spremlja, svetuje in v skladu s predpisi sodeluje pri izbiri, vrednotenju ter izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva. Ministrstvo v skladu s predpisi sodeluje v vseh fazah nastajanja in izvajanja javno-zasebnega partnerstva, zlasti pri javnem pozivu in zbiranju vlog, skladno z določbami 32. in 34. člena ZJZP, ter pri nadzoru izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva. Po potrebi v izvajanje aktivnosti vključuje tudi predstavnike drugih ministrstev ali zunanje strokovnjake.

Ministrstvo naj bi v skladu z 20. členom ZJZP spremljalo in nudilo strokovno pomoč tudi drugim javnim partnerjem na državni ali lokalni ravni pri oblikovanju aktov, s katerimi se ugotavlja izpolnjevanje ekonomskih, pravnih in drugih pogojev za nastajanje in izvajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva, pri iskanju tehničnih rešitev javno-zasebnega partnerstva ter pri vseh drugih vprašanjih, ki se nanašajo na oblikovanje razmerja oziroma izvedbo postopka izbire zasebnega partnerja.

Ministrstvo je navedlo, da je sodelovalo pri izvedbi projektov javno-zasebnega partnerstva, ki so potekali na državni ravni (Dom upokoencev v Idriji⁵², Emonika⁵³, Tetra⁵⁴ in podobno), ter da je bilo aktivno vključeno tudi v pripravo programa projektov energetskih sanacij javnih stavb, ki ga izvaja Ministrstvo za infrastrukturo. Predstavniki ministrstva so še navedli, da je bilo še nekaj projektov, kjer so bili opravljeni zgolj razgovori o možnostih izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva.

V okviru revizije smo se sestali z zasebnim partnerjem edinega izvedenega infrastrukturnega projekta javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji na državni ravni od uveljavitve ZJZP, to je Dom upokoencev v Idriji. Vsebine tega infrastrukturnega projekta javno-zasebnega partnerstva v reviziji nismo presojali. V nadaljevanju pa ilustrativno predstavljamo nekatera dejstva.

Dom upokoencev v Idriji

Republika Slovenija je že od leta 2000 ugotavljala, da so pogoji za izvajanje javne službe institucionalnega varstva starejših nad 65 let v dveh enotah Doma upokoencev (v nadaljevanju: dom) neustrezni ter da je obstoječi objekt ene izmed enot doma zaradi svoje dotrajanosti, požarne in sanitarne ogroženosti ter funkcionalne neprimernosti neustrezen za nadaljnje izvajanje dejavnosti institucionalnega varstva starejših in da je zato potrebna sanacija.

Na stroške doma sta bili do leta 2003 pripravljene dve idejni zasnovi, in sicer celovita rekonstrukcija obstoječe stavbe ene izmed enot ali rušitev obstoječega objekta in izgradnja novega doma na istem mestu. Sprva je bilo predvideno, da se gradnja v celoti financira s proračunskimi sredstvi, kasneje pa se je omenjala tudi možnost zasebnega vlaganja.

⁵² V obdobju 2007–2016.

⁵³ V letu 2004.

⁵⁴ V letih 2007 in 2008.

Zasebni partner je leta 2007 na povabilo takratnega župana izrazil zanimanje za sodelovanje pri izgradnji novega doma, saj je želelo podjetje okolju, v katerem že leta uspešno deluje, nekaj vrniti. Zasebni partner je imel za ta namen rezerviranih tudi nekaj sredstev, vendar je konec leta 2007 odstopil od namere za sodelovanje pri izgradnji doma, ker se javni partner ni odzval.

Konec leta 2007 je bila na pristojnem ministrstvu imenovana projektna skupina za izvedbo javno-zasebnega partnerstva, ki je ugotovila, da je projekt izgradnje oziroma sanacije doma primeren za eno od oblik javno-zasebnega partnerstva.

Aprila 2008 je pristojno ministrstvo objavilo javni poziv morebitnim promotorjem za izvedbo javno-zasebnega partnerstva pri gradnji enote doma. Vlogo zainteresiranosti je poleg prvotnega zasebnega partnerja podalo še eno podjetje, ki pa je kasneje ponudbo umaknilo.

Vlada je avgusta 2008 s sklepom ugotovila javni interes za izvedbo javno-zasebnega partnerstva s preoblikovanjem doma kot javnega zavoda v družbo z omejeno odgovornostjo. Na podlagi javnega razpisa je julija 2009 izbrala zasebnega partnerja.

V letu 2010 je bila z zasebnim partnerjem podpisana družbena pogodba, pogodba o izvedbi I. faze projekta ter pogodba o ustanovitvi stavbne pravice. Javni in zasebni partner sta maja 2010 sklenila pogodbo o javno-zasebnem partnerstvu. Predmet pogodbe je vzpostavitev razmerja javno-zasebnega partnerstva, v okviru katerega bo zasebni partner na lastne stroške zgradil objekt v skladu z gradbenim dovoljenjem, ki je v tem dovoljenju opredeljen kot I. faza, ter ga nato kot stvarni vložek vložil v gospodarsko družbo, ki bo nastala s preoblikovanem javnega zavoda, pri čemer se mu v tej gospodarski družbi prizna kapitalski vložek v višini vrednosti tega stvarnega vložka.

Septembra 2011 je bila zaključena I. faza projekta z izgradnjo prvega dela objekta. V II. fazi pa naj bi se javni zavod na podlagi ZJZP preoblikoval v družbo z omejeno odgovornostjo, v katero bi s svojim deležem vstopil tudi zasebni partner ter bi tako skupaj nadaljevala gradnjo II. faze. V tej fazi je pristojno ministrstvo naletelo na oviro v zvezi z registracijo družbe, saj jev postopku registracije družbe pristojno registrsko sodišče v skladu z Zakonom o sodnem registru⁵⁵ zahtevalo med ostalimi dokazili tudi izjavo, ki jo mora podpisati minister, da imajo kapitalske družbe, v katerih je Republika Slovenija udeležena z več kot 25 odstotki, poravnane vse davke in druge obvezne dajatve, ki jim je potekel zakonski rok plačila, razen tistih, ki jim je bil dovoljen odlog ali obročno plačilo skladno z zakonom, ki ureja davčni postopek. Ker nekatere izmed kapitalskih družb Republike Slovenije niso imele poravnanih vseh obveznosti, pristojno ministrstvo družbe ni moglo registrirati. Zasebni partner je pomagal javnemu partnerju, da so uspeli z registracijo in sodišče v Novi Gorici je 30. 12. 2011 na zadnji delovni dan v letu sprejelo sklep o vpisu preoblikovanja javnega zavoda v sodni register. Če državi do predvidenega roka 31. 12. 2011 ne bi uspelo izvesti vpisa o preoblikovanju javnega zavoda, zasebni partner ne bi mogel vložiti stvarnega vložka v obliki novozgrajene stavbe in pogodba o javno-zasebnem partnerstvu bi zaradi neizpolnitve bistvene obveznosti ene izmed pogodbenih strank prenehala veljati, če bi to določilo druga pogodbeni stranka uveljavila. V tem primeru bi bil zasebni partner upravičen od javnega partnerja terjati odškodnino za vloženi denar v gradnjo I. faze doma, kar bi znašalo vsaj 6,9 milijona evrov, javni partner pa bi moral sam zagotoviti tudi sredstva za financiranje II. faze izgradnje.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 54/07-UPB, 65/08, 49/09, 17/15.

V marcu 2012 je pristojno ministrstvo izdalo odločbo, s katero je Domu upokojencev Idrija, oskrba in varstvo starostnikov, d.o.o. podelilo koncesijo za opravljanje storitev institucionalnega varstva za starejše osebe ter koncesijo za opravljanje storitev institucionalnega varstva za odrasle duševno in telesno prizadete osebe. Temu je sledila sklenitev pogodbe o koncesiji v maju 2012.

V avgustu 2016 je zasebni partner od države odkupil delež v domu in tako postal 100-odstotni lastnik družbe. Zasebnega partnerja je k odkupu državnega deleža v višini 18,91 odstotka pozval Slovenski državni holding, d. d. na podlagi določil 481. člena Zakona o gospodarskih družbah⁵⁶ o predkupni pravici v primeru prodaje deleža enega od družbenikov v družbi z omejeno odgovornostjo.

Zasebni partner je na podlagi svoje izkušnje in zapletov ob postopku registracije preoblikovanja iz javnega zavoda v družbo z omejeno odgovornostjo navedel, da morebitnim bodočim potencialnim zasebnim partnerjem, ki bi želeli vlagati sredstva v javni sektor, raje svetuje kakšno drugo obliko vlaganja sredstev namesto javno-zasebnega partnerstva.

Iz primera je razvidno, da je zasebni partner zgradil objekt in svoje ključne obveznosti izpolnil pravočasno, javni partner pa je z izpolnjevanjem svojih ključnih obveznosti, to je s preoblikovanjem javnega zavoda v gospodarsko družbo in podelitvijo koncesije za izvajanje dejavnosti in prenos dogovorjenega solastniškega deleža v preoblikovani družbi na zasebnega partnerja, zamujal, na kar ga je moral zasebni partner večkrat opozoriti. Zamujanje pri izpolnjevanju obveznosti javnega partnerja kaže na to, da javni partner ni bil ustrezno pripravljen na sodelovanje z zasebnim partnerjem na več področjih in zaradi več razlogov, medtem ko si je po naši oceni zasebni partner veliko bolj prizadeval za uspešno in učinkovito izvedbo posla.

Na lokalni ravni ministrstvo ni bilo aktivno vključeno v pripravo pozivov promotorjem ali razpisnih dokumentacij, je pa navedlo, da je lokalnim skupnostim nudilo strokovno podporo in svetovanje pri načrtovanju in izvajanju javno-zasebnega partnerstva v vseh fazah do objave razpisne dokumentacije, če so se na ministrstvo obrnili po pomoč.

Pojasnilo ministrstva

Ministrstvo je bilo na razpolago javnim partnerjem na državni in lokalni ravni za sestanke, kejer so svetovali pri pripravi projekta oziroma pripravi modela javno-zasebnega partnerstva za izvedbo zelenega projekta. Ministrstvo je na sestankih tudi podalo svoje mnenje glede primernosti projekta in opozorilo na morebitne težave. Ministrstvo pa ni pristojno, da bi presojalo ali odobravalo projekte.

Ministrstvo je navedlo, da je obravnavalo 21 vprašanj občin v zvezi z javno-zasebnim partnerstvom in 56 zadev v zvezi s koncesijami (brez upoštevanja zadev glede rudarskih koncesij in koncesij za igre na srečo). Na vprašanja in prošnje za svetovanje je odgovarjalo tudi po telefonu, zlasti v primeru enostavnih vprašanj, v kompleksnejših primerih pa so občine napotili, naj posredujejo pisna vprašanja, na podlagi katerih so jih bili podani pisni odgovori.

Ministrstvo javnim partnerjem nudi tudi vsa gradiva EPEC, s katerimi razpolaga (povezava s točko 2.5.1.a tega poročila).

⁵⁶ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 82/13, 55/15, 15/17.

Ocenjujemo, da ministrstvo ni vzpostavilo ustrezne izvedbene podpore izvajalcem javno-zasebnega partnerstva, saj:

- ni pripravilo ustreznih postopkovnih priročnikov za izvajanje javno-zasebnega partnerstva;
- ni pripravilo ustreznih smernic in standardov za pomoč pri izbiri, spremljanju in ocenjevanju smotrnosti izvajanja projektov javno-zasebnega partnerstva.

Glede na stanje na področju javno-zasebnega partnerstva bi moralo biti ministrstvo po naši oceni bolj proaktivno ter izvajati vse naloge po ZJZP.

3. CILJI JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Da bi odgovorili na vprašanje, *ali sta vlada in ministrstvo ustrezno opredelila cilje in način spremljanja doseganja ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva*, smo preverili:

- ali je vlada ustrezno določila cilje na področju javno-zasebnega partnerstva;
- ali je vlada vzpostavila ustrezen način spremljanja doseganja zastavljenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva;
- ali je ministrstvo ustrezno določilo cilje na področju javno-zasebnega partnerstva;
- ali je ministrstvo vzpostavilo ustrezen način spremljanja doseganja zastavljenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

3.1 Cilji javno-zasebnega partnerstva

Da bi ugotovili, *ali sta vlada in ministrstvo ustrezno določila cilje na področju javno-zasebnega partnerstva*, smo preverili:

- ali je vlada sprejela strategijo na področju javno-zasebnega partnerstva, ki naj bi jo pripravil svet za javno-zasebno partnerstvo,
- ali je ministrstvo vključilo področje javno-zasebnega partnerstva v svojo poslovno strategijo;
- ali so bili zastavljeni cilji trajnostno naravnani, določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno opredeljeni;
- če so bili zastavljeni cilji smiselni glede na namen ZJZP in glede na ugotovljeno stanje na področju javno-zasebnega partnerstva.

V reviziji smo preverili, ali sta revidiranca v skladu s svojimi pristojnostmi pripravila strateški dokument oziroma dokumente, ki določajo cilje uvedbe javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji. V zvezi s tem smo pregledali koalicijske pogodbe, ZJZP ter ključne strateške dokumente, ki so veljali v obdobju, na katero se nanaša revizija. Ugotavljali smo, ali so bili cilji uvedbe javno-zasebnega partnerstva določeni in če so bili, ali so bili trajnostno naravnani, določljivi, merljivi, dosegljivi, pomembni in časovno določeni, da bi bilo omogočeno spremljanje njihovega uresničevanja.⁵⁷ Prav tako smo preverili tudi, ali so bili cilji smiselni glede na namen ZJZP in glede na ugotovljeno stanje na področju javno-zasebnega partnerstva.

⁵⁷ Metoda SMART (*Sustainable* – trajnostno naravnani, *Specific* – določljiv, *Measurable* – merljiv, *Achievable* – dosegljiv, *Relevant* – pomemben in *Timed* – časovno določen).

3.1.1.a *Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*. ZJZP ne opredeljuje ciljev⁵⁸ na področju javno-zasebnega partnerstva, opredeljuje pa namen⁵⁹, in sicer v 6. in 7. členu določa, da je namen ZJZP spodbujanje javno-zasebnega partnerstva in izvajanje v javnem interesu.

ZJZP ne določa ciljev spodbujanja javno-zasebnega partnerstva. Tudi predlog ZJZP 2006 v besedilu zakona ne določa ciljev, jih pa navaja v uvodni obrazložitvi.

Predlog ZJZP 2006 v uvodu obrazložitve navaja, da je cilj predlaganega zakona o javno-zasebnem partnerstvu omogočiti in pospeševati zasebna vlaganja v izgradnjo, vzdrževanje oziroma upravljanje objektov in naprav javno-zasebnega partnerstva ter druge projekte, ki so v javnem interesu, kar predlog obravnava pod pojmom "spodbujanje javno-zasebnega partnerstva". Cilj oziroma namen predloga ZJZP 2006 je tudi zagotoviti racionalno izvajanje gospodarskih javnih služb ali drugih dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, omogočiti učinkovito, smotno uporabo, upravljanje ali izkoriščanje naravnih dobrin, grajenega javnega dobra ali drugih stvari v javni lasti, ter drugo vlaganje zasebnih ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so delno ali v celoti v javnem interesu, oziroma dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. Namen sprejema ZJZP je omogočiti in vzpodbujati zasebna vlaganja v javno infrastrukturo in druge projekte v javnem interesu ter zagotoviti preglednost in poštenost postopkov sklepanja različnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnim sektorjem za ta namen.

Tudi predlog novega ZJZP, ki so ga na ministrstvu začeli pripravljati v letu 2016 in je bil na portalu eDemokracija⁶⁰ objavljen v marcu 2017, po zaključku obdobja na katero se nanaša revizija, ne vsebuje ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

3.1.1.b *Strategija izvajanja javno-zasebnega partnerstva*. ZJZP v 21. členu določa, da svet za javno-zasebno partnerstvo pripravi strategijo izvajanja javno-zasebnega partnerstva, jo predloži ministrstvu, ta pa lahko strategijo, predloge in pobude posreduje vladi v sprejem.

Strategije izvajanja javno-zasebnega partnerstva svet vlade za javno-zasebno partnerstvo ni pripravil in je ni predložil ministrstvu, zato je tudi ministrstvo ni predložilo vladi v sprejem. Posledično niso določeni strateški cilji na področju javno-zasebnega partnerstva.

Pojasnilo vlade

Noben dokument ni bil sprejet, ki bi definiral strateške cilje in ukrepe Republike Slovenije v zvezi s področjem javno-zasebnega partnerstva.

⁵⁸ Ni obvezno, da zakon, ki ureja posamezno področje vsebuje cilje. Cilji, ki se zasledujejo na posameznih področjih, so praviloma določeni v strategijah in drugih dokumentih načrtovanja.

⁵⁹ Iz predloga ZJZP 2006 je razvidno, da ta enači cilj in namen zakona, med drugim, ko navaja, da se za doseganje cilja (namena) zakona javno-zasebno partnerstvo izvaja na področju financiranja, projektiranja, izgradnje, nadzora, organizacije in upravljanja, vzdrževanja ter izvajanja dejavnosti iz prvega odstavka 6. člena predloga ter da so cilji zakona opredeljeni tudi v predlogu 7. člena, kjer pa se nanašajo samo na nastajanje in izvajanje razmerja javno-zasebnega partnerstva.

⁶⁰ [URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija.html>], 12. 2. 2018.

3.1.1.c *Strategija razvoja Slovenije*. Strategija razvoja Slovenije⁶¹ opredeljuje vizijo in cilje razvoja Republike Slovenije ter pet razvojnih prioritete z akcijskimi načrti. Med ključnimi nacionalnimi razvojnimi cilji v obdobju 2006-2013 ni ciljev za oziroma na področju javno-zasebnega partnerstva. Strategija razvoja Slovenije omenja javno-zasebno partnerstvo v okviru Razvojne vizije Slovenije ter v okviru petih razvojnih prioritete in akcijskega načrta. V okviru Razvojne vizije Slovenije v točki 1.4 Strategije razvoja Slovenije, ki govori o viziji novega modela družbenega razvoja, je navedeno, da bi se sedanji razvojni model, ki je birokratsko-hierarhičen sistem javne uprave, nadomestil z novim modelom družbenega razvoja, ki pomeni decentralizacijo in javno-zasebno partnerstvo.

Strategija razvoja Slovenije v okviru petih razvojnih prioritete in akcijskega načrta v zvezi z javno-zasebnim partnerstvom navaja, da je:

- v okviru prve razvojne prioritete z naslovom Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast za spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanje konkurenčnosti treba razviti instrumente za skupna vlaganja države in zasebnega sektorja v obliki koncesijske izgradnje infrastrukture;
- v okviru tretje razvojne prioritete z naslovom Učinkovita in cenejša država za povečanje institucionalne konkurenčnosti in učinkovitosti države treba uvesti javno-zasebno partnerstvo pri izvajanju in financiranju javnih služb ter naložb v infrastrukturo;
- v okviru četrte razvojne prioritete z naslovom Moderna in socialna država in večja zaposlenost, za modernizacijo sistemov socialne zaščite treba uvesti javno-zasebno partnerstvo pri financiranju in izvajanju programov;
- v okviru pete razvojne prioritete z naslovom Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja, za razvoj nacionalne identitete in kulture treba med drugim spodbujati vlaganja in razvijati javno-zasebno partnerstvo v kulturi.

Ocenjujemo, da strateških ciljev s področja javno-zasebnega partnerstva, ki bi bili trajnostno naravnani, določljivi, merljivi, realni, pomembni in časovno določeni, Strategija razvoja Slovenije ne vsebuje. Odsotnost strateških ciljev pomembno omejuje ustrezno načrtovanje financiranja s projekti javno-zasebnega partnerstva na nižjih ravneh upravljanja področja.

3.1.1.d *Slovenska izhodna strategija 2010–2013*. Slovenska izhodna strategija 2010–2013⁶² (v nadaljevanju: Izhodna strategija) strateških ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva ne določa. V zvezi s področjem javno-zasebnega partnerstva Izhodna strategija določa le, da je modernizacija železniškega sistema prioriteten državni projekt, pri katerem je smiselno in možno iskati strateškega investitorja in zagotoviti neposredna tuja vlaganja ali/in partnerja za javno-zasebno partnerstvo.

3.1.1.e *Strategija razvoja javne uprave 2015–2020*. Strategija razvoja javne uprave 2015–2020⁶³ je krovni strateški dokument razvoja javne uprave v naslednjih šestih letih. Ugotovili smo, da Strategija razvoja javne uprave 2015–2020 ne določa strateških ali izvedbenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

⁶¹ [URL: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf], 12. 2. 2018. Dokument je sprejela vlada dne vlada 23. 6. 2005.

⁶² [URL: http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/DPK/IZHODNA_STRATEGIJA.pdf], 12. 2. 2018. Dokument je sprejela vlada dne 4. 2. 2010.

⁶³ [URL: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_JU_2015-2020/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf], 12. 2. 2018. Dokument je sprejela vlada dne 29. 4. 2015.

Področje navaja le med ukrepi za doseganje ciljnega stanja na področju ničelne tolerance do kršitve integritete v javnem sektorju, in sicer določa, da je potrebna nadgradnja portala za javno naročanje tako, da bodo naročniki obvezno objavljali pogodbe javnih naročil, koncesij in javno-zasebnih partnerstev.

3.1.1.f *Strategija ministrstva za finance.* Strategija ministrstva 2009–2012 ne določa strateških ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva, določa pa posebne cilje Direktorata za javno premoženje, med katerimi se nekateri nanašajo na področje javno-zasebnega partnerstva:

- Cilj 2: Spremljanje predpisov Evropske unije in priprava zakonodaje na področju javno-zasebnega partnerstva;
- Cilj 13: Spremljanje in vodenje – svetovanje in spodbujanje vseh oblik sodelovanja javnega in zasebnega sektorja ter vzpostavitev okolja, primernega za projekte javno-zasebnega partnerstva;
- Cilj 18: Vodenje evidenc in poročil s področja javno-zasebnega partnerstva.

Strategija ministrstva 2009–2012 v podrobnejšem opisu Cilja 2 določa, da bo treba v naslednjem obdobju pripraviti novelo ZJZP in vanjo vključiti kazenske določbe ter odpraviti pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi. Prav tako je predvideno, da se pripravi priročnik, ki bo predstavil določene primere – dobre prakse. Strategija kot merila za doseganje cilja navaja pripravo sprememb zakona in pripravo priročnika, za kar je bil odgovoren SJZPSJN, z rokom za spremembe zakona konec leta 2010 in rokom za priročnik v letih 2010 in 2011.

V podrobnejšem opisu Cilja 13 Strategija ministrstva 2009–2012 določa, da ZJZP subjektom javnega sektorja nalaga obveznost preverjanja zasebnega interesa za sofinanciranje projektov v predhodnem postopku, pred sprostitvijo javnih sredstev. Tak način financiranja s strani zasebnega sektorja omogoča dodatne finančne vire, s čimer se razbremenijo javne finance, v javni sektor pa prenaša učinkovito upravljanje s stroški in podjetniško razmišljanje. Vendar javnemu partnerju ni treba skleniti pogodbe z zasebnikom. Pogodba se sklene, če obstaja interes na obeh straneh. Če ponudba zasebnika ni ustrezna, jo javni partner zavrne in projekt izvede z lastnimi sredstvi.

Ministrstvo je v strategiji načrtovalo, da bo v prihodnje največ pozornosti namenilo odpravljanju pomanjkljivosti na področju javno-zasebnega partnerstva. Kot izhaja iz strategije, je osnovni razlog, da javno-zasebno partnerstvo v praksi ne zaživi, pomanjkanje dobro pripravljenih investicijskih projektov, saj:

- ne utemeljujejo javnega interesa,
- nimajo oblikovanih jasnih namenov in ciljev,
- nimajo ustrezne predstavitve denarnih in finančnih tokov,
- neustrezno delijo tveganja med vključene partnerje.

Kot merilo za doseganje cilja Strategija ministrstva 2009–2012 navaja vzpostavitev okolja, ki bo podpiralo in spodbujalo projekte javno-zasebnega partnerstva. Med aktivnostmi za uresničitev cilja med drugim navaja tudi oblikovanje smernic za izbiro, spremljanje in oceno projektov javno-zasebnega partnerstva na podlagi dobre prakse. Za izvedbo aktivnosti je odgovoren SJZPSJN, rok za izvedbo aktivnosti pa ni določen, saj naj bi šlo za stalno nalogo.

V podrobnejšem opisu Cilja 18 Strategija ministrstva 2009–2012 določa, da SJZPSJN vsako leto pripravi celovit pregled sklenjenih različnih oblik javno-zasebnega partnerstva, med katerimi prevladujejo koncesije

kot najpogostejše oblike javno-zasebnega partnerstva. Analiza zajema sklenjene pogodbe javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni. V letu 2009 je bil imenovan svet za javno-zasebno partnerstvo, ki proučuje politike in svetuje na področju javno-zasebnega partnerstva. V okviru SJZPSJN mu bo po potrebi nudena vsa podpora pri delovanju.

Kot merila za doseganja ciljev Strategija ministrstva 2009–2012 določa pripravo evidenc javno-zasebnega partnerstva in letnega poročila. Za izvedbo aktivnosti je odgovoren SJZPSJN, roka za izvedbo aktivnosti ne določa, saj naj bi šlo za stalno nalogo.

Ustrezno oblikovanih ciljev s področja javno-zasebnega partnerstva v Strategiji ministrstva 2009–2012 ni bilo, saj cilji (Cilj 2, Cilj 13 in Cilj 18) niso bili opredeljeni kot cilji, ampak kot aktivnost izvajanja stalnih nalog.

Strategija ministrstva za obdobje od 2014 do 2015, ki je bila sprejeta konec marca 2014, ne določa strateških in posebnih/izvedbenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

Prav tako tudi Strategija Ministrstva za finance za obdobje 2016–2020, ki je bila sprejeta julija 2016, ne določa strateških in posebnih/izvedbenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

3.1.1.g *Proračunsko načrtovanje*. Preverili smo, ali in kaj sta vlada in ministrstvo načrtovala in izvedla na področju javno-zasebnega partnerstva v proračunih v obdobju od leta 2007 do leta 2016⁶⁴. Zanimalo nas je, ali sta v okviru proračunskega načrtovanja določila cilje na področju javno-zasebnega partnerstva.

Proračuni v obdobju, na katero se nanaša revizija, strateških in/ali izvedbenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva ne vsebujejo. V letih 2007 do 2016 nekaj (pod)programov vsebuje posamezne projekte (na primer tretja razvojna os in podobno), ki bi jih bilo mogoče izvesti v obliki javno-zasebnega partnerstva, vendar ta potencialni vir financiranja razen pri enem infrastrukturnem projektu⁶⁵ na državni ravni ni bil izkoriščen.

Iz zaključnih računov proračuna Republike Slovenije od leta 2007 do leta 2016 izhajajo, da:

- so bili vsaj trije predlogi projektov, ki bi bili primerni za izvedbo v obliki javno-zasebnega partnerstva⁶⁶ (tretja razvojna os⁶⁷, krepitev konkurenčnosti slovenskega turizma na globalnem trgu in

⁶⁴ Preverili smo zaključne račune proračuna za leta 2007 do 2015 in sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016. Iskanje je potekalo po korenu besede "zaseb", iskali smo po obrazložitvah posebnega dela, načrtov razvojnih programov ter po obrazložitvah, ki se nanašajo na ministrstvo, pristojno za finance, ministrstvo, pristojno za promet, ter ministrstvo, pristojno za gospodarstvo. Pri zaključnem računu proračuna za leto 2015 smo preverili obrazložitev posebnega dela, načrtov razvojnih programov vseh ministrstev ter vseh (pod)programov.

⁶⁵ Dom upokojeencev Idrija.

⁶⁶ Za projekte še ni bila izdelana ocena možnosti izvedbe javno-zasebnega partnerstva.

⁶⁷ Zaključni račun proračuna za leto 2007, str. 33,

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2007/ZR2007_III_2_24.pdf], 12. 2. 2018.

- povečanje obstoječega obsega turistične dejavnosti⁶⁸ ter izvajanje gospodarske javne službe javni linijski prevoz potnikov v notranjem cestnem prometu⁶⁹);
- sta bila izvedena dva javna razpisa za sofinanciranje gradnje širokopasovnih omrežij v lokalnih skupnostih, kjer širokopasovni priključki niso bili omogočeni in ni bilo tržnega interesa za gradnjo takega omrežja, ter da so izbrani prijavitelji v konzorcijski obliki javno-zasebnih partnerstev z javnimi sredstvi in še dodatno z zasebnim vložkom v znesku 39 milijonov evrov izvedli projekte ter zgradili širokopasovna omrežja na belih lisah v 43 občinah⁷⁰;
 - so bile v zvezi z realizacijo prioritetejnega plana investicij v stvarno premoženje dokončane naloge, ki se nanašajo na predhodni postopek v okviru javno-zasebnega partnerstva za energetska sanacija sodišč⁷¹.

Strategija razvoja Slovenije strateških ciljev s področja javno-zasebnega partnerstva, ki bi bili trajnostno naravnani, določljivi, merljivi, realni, pomembni in časovno določeni, ne vsebuje. Ministrstvo je javno-zasebno partnerstvo vključilo le v Strategijo ministrstva 2009–2012, kasneje pa ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva kljub neizvedenim aktivnostim za doseg ciljev iz Strategije ministrstva 2009–2012 ni določilo. Ocenjujemo, da tudi proračuni Republike Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, nimajo oblikovanih strateških in/ali izvedbenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva. Proračuni Republike Slovenije v obdobju, na katero se nanaša revizija, so vsebovali nekatere posamezne projekte javno-zasebnega partnerstva oziroma so navajali, da bi lahko posamezne projekte izvedli v obliki javno-zasebnega partnerstva.

3.2 Način spremljanja

Da bi ugotovili, ali sta vlada in ministrstvo vzpostavila ustrezen način spremljanja doseganja zastavljenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva, smo preverili, ali sta vlada in ministrstvo:

- določila odgovorne za spremljanje doseganja posameznega cilja;

⁶⁸ Zaključni račun proračuna za leto 2008, str. 89,

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2008/ZR2008-360-III_2_21_MG.pdf], 12. 2. 2018.

⁶⁹ Zaključni račun proračuna za leto 2010, str. 92,

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2010/ZR2010_III_2_24.pdf], 12. 2. 2018.

⁷⁰ Zaključni račun proračuna za leto 2008, str. 51 in 52,

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2008/ZR2008-360-III_2_21_MG.pdf], 12. 2. 2018;

Zaključni račun proračuna za leto 2012, str. 20,

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2012/ZR2012_III_2_243.pdf], 12. 2. 2018 in

Poročilo o doseženih ciljeh na ravni programov in podprogramov, ki je sestavni del Obrazložitve zaključnega računa proračuna za leto 2015, str. 33,

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2015/ZR2015_POL_05.pdf], 12. 2. 2018.

⁷¹ Zaključni račun proračuna za leto 2015, str. 17,

[URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2015/ZR2015-III_2_203.pdf], 12. 2. 2018.

- jasno in z roki določila dolžnost poročanja odgovornih o napredku pri doseganju posameznega cilja;
- v primeru, da cilji niso bili doseženi, naložila pristojnim pripravo ukrepov za zagotovitev doseganja ciljev.

3.2.1.a *Odgovornost za spremljanje doseganja posameznega cilja.* Odgovornost je eden od elementov sistema za doseganje zastavljenih ciljev, zato je pomembno, da je določena odgovornost za spremljanje in doseganje posameznega cilja. Pomembno je tudi, da odgovornost za upravljanje in izvrševanje posameznega izbranega cilja prevzame določen posameznik ali največ določena majhna skupina, da je nedvoumno, kdo je za (ne)doseganje posameznega cilja tudi odgovoren. Sistem bo lahko učinkovit le, če bodo zaposleni načrtno seznanjeni z dogovorjenimi namerami in cilji delovanja, kot tudi s svojimi odgovornostmi za njihovo uresničevanje in poročanje o opravljenem delu v okviru institucije ali cilja.

Ugotovili smo, da vlada ni mogla določiti odgovornih oseb za spremljanje ciljev, saj ni določila strateških ali izvedbenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo je v okviru Strategije ministrstva 2009–2012 odgovornost za doseganje posebnih ciljev, ki se nanašajo na področje javno-zasebnega partnerstva, pripisala SJZPSJN. V kasnejših strategijah (2014–2015 in 2016–2020) pa ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva ni določilo, zato tudi ni določilo odgovornosti.

3.2.1.b *Dolžnost poročanja o napredku pri doseganju posameznega cilja.* Glede na to, da cilji razen v Strategiji ministrstva 2009–2012 niso bili določeni (povezava s točko 3.1 tega poročila), ni bilo mogoče spremljati uspešnosti njihovega doseganja. Ministrstvo uspešnosti in učinkovitosti izvajanja strategije ni spremljalo in ni pripravilo poročila. Vlada in ministrstvo tudi nista konkretno opredelila vsebine in načina poročanja o napredku pri doseganju ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

3.2.1.c *Ukrepi za zagotovitev doseganja ciljev.* Glede na to, da cilji razen v Strategiji ministrstva 2009–2012 niso bili določeni, ni bilo mogoče spremljati njihovega doseganja. Vlada in ministrstvo posebnih ukrepov za zagotovitev doseganja ciljev nista načrtovala.

Ocenjujemo, da vlada in ministrstvo nista določila ustreznih strateških in izvedbenih ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva. Vlada in ministrstvo, ker nista določila ciljev, tudi nista mogla določiti:

- odgovornih za spremljanje doseganja posameznega cilja;
- načina in vsebine poročanja odgovornih o napredku pri doseganju posameznega cilja;
- priprave ukrepov za zagotovitev doseganja ciljev.

Ocenjujemo, da vlada in ministrstvo nista vzpostavila ustreznega načina spremljanja ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva.

4. DOSEGANJE CILJEV JAVNO-ZASEBNEGA PARTNERSTVA

Da bi odgovorili na vprašanje, *ali so bili zastavljeni cilji vlade in ministrstva na področju javno-zasebnega partnerstva doseženi*, smo v reviziji preverili, ali je bilo izvedeno merjenje doseganja zastavljenih ciljev in je bil rezultat merjenja pozitiven oziroma ali je mogoče oceniti, da bi bil rezultat merjenja pozitiven. Preverili smo tudi, *ali je ministrstvo o (ne)doseganju ciljev seznanilo vlado in ali je vlada o (ne)doseganju ciljev seznanila državni zbor*.

4.1 Merjenje doseganja zastavljenih ciljev

Da bi ugotovili, ali sta vlada in ministrstvo dosegla zastavljene cilje na področju javno-zasebnega partnerstva, smo v reviziji preverili, ali je bilo izvedeno merjenje doseganja zastavljenih ciljev in je bil rezultat merjenja pozitiven oziroma ali je mogoče oceniti, da bi bil rezultat merjenja pozitiven.

Ugotovili smo (povezava s točko 3.1 tega poročila), da vlada in ministrstvo nista določila ciljev v strateških in proračunskih dokumentih na področju javno-zasebnega partnerstva, razen v Strategiji ministrstva 2009–2012. Vlada in ministrstvo tudi nista oblikovala sistema merjenja delovanja (določitev izhodiščnih in končnih vrednosti, pokazateljev delovanja, zbiranje podatkov za merjenje in podobno). Vlada in ministrstvo zato tudi nista mogla izvajati merjenja doseganja ciljev.

Ministrstvo bi moralo v skladu z 20. členom ZJZP razvijati, spremljati in sodelovati pri izvajanju javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji, kar pa bi po naši oceni lahko učinkovito izvajalo le, če bi bili na področju javno-zasebnega partnerstva določeni cilji, ki bi bili trajnostno naravnani, določljivi, merljivi, realni in časovno opredeljeni. Zaradi objektivnosti ocenjevanja bi moral biti vnaprej določen tudi način merjenja ciljev.

Če bi vlada in ministrstvo določila oziroma predlagala v sprejem cilje na področju javno-zasebnega partnerstva, bi po naši oceni lahko učinkoviteje načrtovala sodelovanje javnega in zasebnega sektorja, tudi v okviru proračunskega načrtovanja (vključitev in upoštevanje zasebnega financiranja) ter razvoja javne infrastrukture (izgradnja, prenova in učinkovitejše upravljanje).

4.2 Obveščanje o (ne)doseganju zastavljenih ciljev

Preverili smo tudi, ali je ministrstvo o (ne)doseganju ciljev seznanilo vlado in ali je vlada o (ne)doseganju ciljev seznanila državni zbor.

Ministrstvo ni seznanjalo vlade, da se na področju javno-zasebnega partnerstva cilji niso določali in tudi ne dosegali. Ministrstvo vlade v obdobju izvajanja revizije tudi ni opozarjalo glede neaktivnosti na področju

javno-zasebnega partnerstva na državni ravni, in sicer da ne poteka noben oziroma od leta 2009 le en projekt javno-zasebnega partnerstva. Tudi vlada ni poročala državnemu zboru o (ne)doseganju ciljev oziroma o neaktivnosti na področju javno-zasebnega partnerstva na državni ravni.

Ministrstvo je tudi navedlo, da iz pregleda sklenjenih javno-zasebnih partnerstev, ki ga je opravilo, izhaja, da cilji niso bili doseženi. To izhaja tudi iz dejstva, da na državni ravni praktično ni bilo izvedenih infrastrukturnih projektov.

Glede na namen, ki ga zasleduje ZJZP, ocenjujemo, da bi lahko imelo aktivno spodbujanje javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji pomembne učinke na poslovanje javnega sektorja in načrtovanje strateških dokumentov ter na državni proračun. Ocenjujemo, da bi moralo ministrstvo o nedoseganju namena ZJZP in odsotnosti ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva kot ministrstvo, pristojno za področje javno-zasebnega partnerstva, seznaniti vlado in ukrepati.

Ocenjujemo, da bi morala vlada glede odsotnosti ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva in njihovega nedoseganja ukrepati. Spodbujanje javno-zasebnega partnerstva v praksi na državni ravni ni zaživelo, saj je bil kot javno-zasebno partnerstvo v celotnem obdobju, na katero se nanaša revizija, izveden le en infrastrukturni projekt.

Vlada in ministrstvo bi z ustreznim načrtovanjem in spremljanjem doseganja napredka na področju doseganja ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva lahko učinkoviteje usmerjala aktivnosti za bolj uspešno in učinkovito upravljanje področja javno-zasebnega partnerstva.

5. MNENJE

Revidirali smo *uspešnost doseganja ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva* v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2016. Revizijo smo izvedli pri Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za finance.

Menimo, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, vlada in ministrstvo *nista bila uspešna pri doseganju ciljev uvedbe javno-zasebnega partnerstva*.

Vlada in ministrstvo nista vzpostavila pogojev za razvoj javno-zasebnega partnerstva, nista opredelila ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva ter oblikovala sistema merjenja doseganja ciljev.

Vlada in ministrstvo nista vzpostavila in ne zagotavljata ustreznega pravnega okvirja, saj obstoječi pravni okvir ne omogoča uspešnega izvajanja procesov, potrebnih za spodbujanje, spremljanje in nadziranje področja javno-zasebnega partnerstva. Zakon o javno-zasebnem partnerstvu je začel veljati v letu 2007 in kljub številnim pomanjkljivostim v desetletnem obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bil spremenjen ali dopolnjen (na primer ne določa jasno in nedvoumno pojma javno-zasebnega partnerstva, ne ureja ustrezno prenosa tveganja, načina poročanja, načina zbiranja podatkov, sankcij za kršitve in podobno).

Vlada tudi ni vzpostavila ustrezne organizacijske podpore, saj ni zagotovila delovanja Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo, ki je predviden v Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu. Vlada je Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo imenovala v letu 2009, vendar Svet Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo ni bil nikoli operativen. Vlada tako ni zagotovila izvajanja vseh nalog Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo, saj le-ta ni pripravil niti strategije, kot to določa Zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Prav tako vlada po poteku mandata članom Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo ni imenovala novih članov. Z izvrševanjem svojih zakonsko določenih nalog bi svet lahko pravočasno opozoril na probleme in pomanjkljivost ureditve ter podal predloge in pobude za spremembe ureditve.

Ministrstvo ni redno in sproti spremljalo stanja in učinkov ter ustreznosti pravnih podlag na področju javno-zasebnega partnerstva. Kljub temu da se je posameznih pomanjkljivosti Zakona o javno-zasebnem partnerstvu zavedalo že kmalu po njegovem sprejemu oziroma najkasneje v letu 2009, ni ukrepalo in pripravilo predlogov njegovih sprememb in dopolnitev. Ministrstvo tudi ni zaznalo potrebe po sprejetju novih predpisov ali dopolnitvi obstoječih predpisov, s katerimi bi bilo po naši oceni treba urediti področje javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo je v letu 2007 vzpostavilo organizacijsko enoto za spremljanje in spodbujanje področja javno-zasebnega partnerstva, ki pa ni delovala učinkovito zaradi več razlogov. Ministrstvo kadrovske težave, zlasti premajhno število zaposlenih, da bi lahko opravljali vse z Zakonu o javno-zasebnem partnerstvu predvidene naloge, od leta 2007 do konca leta 2016 ni uredilo. Prav tako ni učinkovito izvajalo aktivnosti, namenjenih spodbujanju javno-zasebnega partnerstva, izvedene aktivnosti pa niso zadoščale

potrebam, saj so bile zelo omejene in so bile usmerjene predvsem k potencialnim javnim partnerjem. Ministrstvo evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva ni vodilo ažurno in o evidentiranih projektih javno-zasebnega partnerstva po letu 2010 ni več poročalo, prav tako ni pripravljalo analize o evidentiranih izvedenih projektih in na podlagi analiz ni pripravilo smernic, priporočil in drugih ukrepov za nadaljnji razvoj javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvo ni vzpostavilo ustrezne izvedbene podpore izvajalcem javno-zasebnega partnerstva, saj ni pripravilo postopkovnih priročnikov, ustreznih smernic in standardov. Strokovno pomoč je javnim partnerjem na državni in lokalni ravni nudilo le, kadar so ga zaprosili za pomoč.

Vlada ni sprejela strategije na področju javno-zasebnega partnerstva ter ni določila ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva v drugih strateških dokumentih. Vlada tudi ni vzpostavila ustreznega načina spremljanja doseganja ciljev na področju javno-zasebnega partnerstva, saj ni določila odgovornih oseb, vsebine in rokov za poročanje.

Ministrstvo na področju javno-zasebnega partnerstva, razen v Strategiji Ministrstva za finance za obdobje 2009–2012, ni določilo ciljev. Kadar so bili cilji določeni, pa niso bili trajnostno naravnani, določljivi, merljivi, realni in časovno opredeljeni. Ministrstvo tudi ni določilo načina merjenja doseganja ciljev.

Ministrstvo tudi ni seznanjalo vlade o (ne)doseganju oziroma odsotnosti aktivnosti na področju sklepanja javno-zasebnih partnerstev na državni ravni, vlada pa o tem tudi ni obveščala Državnega zbora Republike Slovenije.

6. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Vlada Republike Slovenije in *Ministrstvo za finance* morata v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivni poročili.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotnosti.

Vlada Republike Slovenije mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- imenovala člane Sveta Vlade Republike Slovenije za javno-zasebno partnerstvo v skladu s predpisi – točka 2.2;

Ministrstvo za finance mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- izvedlo analizo stanja in pomanjkljivosti področja javno-zasebnega partnerstva v okviru možnih oblik sodelovanja med javnim in zasebnimi partnerji na državni in lokalni ravni; analiza naj vključuje tudi:
 - register in oceno tveganj na področju javno-zasebnega partnerstva na državni in lokalni ravni;
 - področja, na katerih želi država spodbujati javno-zasebno partnerstvo, in okviren nabor ključnih projektov za vsako od teh področij – točke 2.3.1.a, 2.1.1.d, 2.1.1.f in 2.1.1.g;
- izvedlo analizo vzrokov za nezanimanje za javno-zasebno partnerstvo pri javnih in zasebnih partnerjih posebej na državni ravni – točka 2.3.1.a.

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

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

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

odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁷². Opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

7. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- aktivno spremlja področje javno-zasebnega partnerstva, probleme in pomanjkljivosti ureditve na tem področju, saj je to pogoj za načrtovanje in oblikovanje politike na področju javno-zasebnega partnerstva.

Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- aktivno spremlja področje javno-zasebnega partnerstva, vodi evidence projektov javno-zasebnega partnerstva ter jih spremlja, saj je to pogoj za nudenje strokovne pomoči javnim partnerjem ter pogoj za povezovanje in usklajevanje politike na tem področju s proračunskim načrtovanjem in izvajanjem investicijskih projektov;
- vzpostavi delujočo in kadrovsko zadostno organizacijsko enoto za opravljanje vseh nalog s področja javno-zasebnega partnerstva; pripravi realno oceno kadrovskih potreb glede na vrsto in obseg nalog, ki jih bodo zaposleni opravljali; zagotovi tudi ustrezno stalnost in kontinuiteto organizacijske enote in zaposlenih;
- spremlja, kdo izvaja izobraževanja na področju javno-zasebnega partnerstva v Republiki Sloveniji in ali je vsebina izobraževanj usklajena s stališči ministrstva;
- prevede in prilagodi strokovna gradiva s področja javno-zasebnega partnerstva in jih dopolni glede na specifične potrebe v Republiki Sloveniji;
- aktivno spremlja in izvaja nadzor nad ustrezno razdelitvijo tveganj med partnerjema pri sklenitvi javno-zasebnega partnerstva;
- ukrepa ob prepoznavanju slabih praks izvajanja javno-zasebnega partnerstva.

Vladi Republike Slovenije in Ministrstvu za finance priporočamo, naj:

- v okviru svojih pristojnosti delujeta bolj aktivno in predvsem proaktivno pri reševanju nepredvidenih zapletov in problemov v postopkih javno-zasebnega partnerstva;
- proučita sistem poročanja javnih partnerjev o projektih javno-zasebnega partnerstva in predlagata spremembe predpisov tako, da bo iz njih izhajala jasna in nedvoumna obveznost, kdo mora poročati komu, kdaj oziroma v kakšnem roku in vsebina poročanja, ter da bodo določene primerne možnosti ukrepanja v primeru kršitev oziroma opustitev poročanja;
- dosledno ločita in uredita nadzor, ki ga ima posamezni javni partner, nad izvajanjem projekta javno-zasebnega partnerstva od nadzora, ki ga ima vlada kot organ, ki določa, usmerja in usklajuje politike države, in od nadzora, ki ga ima ministrstvo kot pristojno ministrstvo, nad področjem javno-zasebnega partnerstva;
- zagotovita ustrezne kalkulacije stroškov in oblikujeta metodologijo za preverjanje smotrnosti odločitev o javno-zasebnem partnerstvu;
- zastavita strateške in izvedbene cilje, ki bodo smiselni glede na namen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu in glede na ugotovljeno stanje na področju javno-zasebnega partnerstva.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno s povratnico;
3. Janezu Janši, priporočeno;
4. Borutu Pahorju, priporočeno;
5. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
6. dr. Francu Križaniču, priporočeno;
7. dr. Janezu Šušteršiču, priporočeno;
8. dr. Urošu Čuferju, priporočeno;
9. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
10. Alenki Smerkolj, priporočeno;
11. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
12. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si