



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

**Popravljalni ukrepi pri reviziji uspešnosti izvedbe
popravljalnih ukrepov za ureditev izvajanja gospodarske
javne službe dejavnost distribucijskega operaterja**

2021



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

POREVIZIJSKO POROČILO

Popravljalni ukrepi pri reviziji uspešnosti izvedbe popravljalnih ukrepov za ureditev izvajanja gospodarske javne službe dejavnost distribucijskega operaterja

Številka: 321-1/2019/87

Ljubljana, 8. marca 2021

1. Uvod

V revizijskem poročilu o uspešnosti izvedbe popravljalnih ukrepov za ureditev izvajanja gospodarske javne službe dejavnost distribucijskega operaterja v obdobju od 25. 11. 2014 do 30. 6. 2019¹ je Računsko sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) izreklo mnenje, da Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstvo za infrastrukturo (v nadaljevanju: ministrstvo) in Slovenski državni holding, d.d. (v nadaljevanju: SDH) pri tem **niso bili uspešni**. Računsko sodišče je SODO sistemskemu operaterju distribucijskega omrežja z električno energijo, d.o.o. (v nadaljevanju: družba SODO) izreklo mnenje, da je bil pri izvedbi ukrepov za ureditev izvajanja gospodarske javne službe dejavnost distribucijskega operaterja (v nadaljevanju: GJS DDO) **uspešen**.

Ker vse razkrite nesmotrnosti niso bile odpravljene med revizijo, je računsko sodišče od vlade, ministrstva in SDH zahtevalo predložitev odzivnih poročil.

Vlada, ministrstvo in SDH so v predpisanem roku 90 dni računskemu sodišču predložili odzivna poročila. V odzivnem poročilu vlade², ki ga je s podpisom potrdila odgovorna oseba dr. Božo Predalič, generalni sekretar, v odzivnem poročilu ministrstva³, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba Jernej Vrtovec, minister, in v odzivnem poročilu SDH⁴, ki ga je s podpisom in pečatom potrdila odgovorna oseba dr. Janez Žlak, predsednik uprave, so predstavljeni popravljalni ukrepi.

V porevizijskem postopku smo pregledali odzivna poročila ter preizkusili verodostojnost in zadovoljivost izkazanih popravljalnih ukrepov.

V tem poročilu:

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

¹ [URL: https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2020/SODO_ukrepi_14-19/SODOukrepi_SP14-19_RevizijskoP_67_za_web.pdf], 16. 2. 2021.

² Št. 00602-3/2019/23 z dne 28. 1. 2021.

³ Št. 360-118/2017/113 z dne 1. 2. 2021.

⁴ Št. 2021-248 z dne 29. 1. 2021.

2. Nesmotnosti in popravljalni ukrepi

2.1 Vlada Republike Slovenije

2.1.1 Aktivnosti vlade in ministrstva za ureditev področja izvajanja GJS DDO

2.1.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.1.3.2 revizijskega poročila je navedeno, da vlada in ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista spremljala in usmerjala SDH na način, da bi bila oddelitev ali prodaja tržnih družb, ki so v lasti elektrodistribucijskih družb, izvedena pravočasno. Vlada je v sklepu z 31. 3. 2017 predlagala SDH, da ob upoštevanju Letnega načrta upravljanja kapitalskih naložb za leto 2017 (v nadaljevanju: letni načrt upravljanja za leto 2017) izvede aktivnosti glede oddelitve tržnih družb od elektrodistribucijskih družb. SDH je sicer že v letu 2016 izvedel upravljalvske aktivnosti, katerih rezultat je bila prodaja 100-odstotnega poslovnega deleža družbe ELEKTRO LJUBLJANA, podjetje za distribucijo električne energije, d.d. (v nadaljevanju: Elektro Ljubljana) v njeni hčerinski družbi za dobavo električne energije Elektro energija d.o.o., Ljubljana (v nadaljevanju: Elektro Energija) družbi GEN-I, d.o.o., Krško (v nadaljevanju: GEN-I). Vendar oddelitev ali prodaja tržnih družb, ki so v lasti ostalih 4 elektrodistribucijskih družb, še ni bila izvedena.

Še vedno ni zagotovljena dejanska ločitev izvajalca GJS DDO od izvajalcev dejavnosti proizvodnje in dobave električne energije. Tako tudi obstaja tveganje, da niso izpolnjene zahteve Energetskega zakona⁵ (v nadaljevanju: EZ-1) in Direktive 2009/72/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o skupnih pravilih notranjega trga z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 2003/54/ES⁶ (v nadaljevanju: direktiva 2009/72/ES) glede zagotovitve neodvisnosti upravljavca distribucijskega omrežja od interesov v zvezi s proizvodnjo in dobavo električne energije.

Prav tako vlada in ministrstvo še vedno ne moreta izvesti nadaljnjih ukrepov za ureditev organiziranosti GJS DDO, ki so bili predvideni v odzivnem poročilu vlade in ministrstva iz leta 2014 ter tudi v sklepu vlade z 31. 7. 2017, ki je temeljil na poročilu delovne skupine⁷. Prenos lastniškega deleža Republike Slovenije v 5 elektrodistribucijskih družbah na družbo SODO glede na določbe EZ-1 in direktive 2009/72/ES ne sme biti izveden, dokler elektrodistribucijske družbe ne oddelijo ali prodajo tržnih družb. Vsebinska skladnost z določbami EZ-1 in direktive 2009/72/ES bo vzpostavljena s prodajo ali oddelitvijo tržnih družb od elektrodistribucijskih družb.

⁵ Uradni list RS, št. 17/14 in 81/15.

⁶ UL L št. 211 z dne 14. 8. 2009, str. 55.

⁷ Sestavljali so jo: 2 predstavnika ministrstva, 3 predstavniki Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) in predstavnik Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Sestala se je na skupaj 5 sestankih in z delovanjem prenehala 31. 8. 2017.

V točki 2.1.3.3 revizijskega poročila je navedeno, da vlada in ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista spremljala in usmerjala SDH na način, da bi bile izvedene potrebne aktivnosti za pridobitev 100-odstotnega lastništva države v elektrodistribucijskih družbah. Vlada se je že v odzivnem poročilu zavezala k pridobitvi 100-odstotnega posrednega ali neposrednega lastništva države nad elektroenergetsko infrastrukturo. To je določeno tudi v poročilu delovne skupine, medtem ko je v sklepu vlade določeno, da naj SDH pravočasno izvaja ukrepe glede elektrodistribucijskih družb v skladu s sprejetim letnim načrtom upravljanja za leto 2017. Na tej podlagi so elektrodistribucijske družbe izvedle odkupe lastnih delnic v obsegu, s katerim se je zgolj minimalno povečal lastniški delež države v teh družbah.

Vlada je morala v odzivnem poročilu izkazati, da je začela z aktivnostmi za izdelavo analize, s katero bo proučila, ali je način upravljanja, kjer družbo SODO upravlja vlada, elektrodistribucijske družbe pa SDH, učinkovit in optimalen, kakšne so prednosti, slabosti in morebitne pomanjkljivosti takega upravljanja z vidika dokončne ureditve področja GJS DDO.

2.1.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Vlada je v odzivnem poročilu predložila izdelano analizo. Ta vsebuje 6 vsebinskih sklopov, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

Vlada je v 1. sklopu analize povzela zgodovino in trenutno ureditev področja GJS DDO. Navedla je, da je v Sloveniji 5 elektrodistribucijskih družb, ki so v skoraj 80-odstotni neposredni lasti države. Te družbe imajo v lasti distribucijsko omrežje, ga dograjujejo in vzdržujejo, vodijo obratovanje ter priključujejo uporabnike omrežja. Ker gre pri elektroenergetskih omrežjih za naravni monopol, je GJS DDO regulirana ter pravno in funkcionalno ločena od drugih dejavnosti. Konkurenco nadomešča proces ekonomske regulacije, ki ga izvaja Agencija za energijo kot neodvisni regulator. Agencija za energijo določa omrežnino, to je plačilo odjemalcev za uporabo omrežja.

Že na podlagi revizijskega poročila iz leta 2014 je ministrstvo proučilo možnost podelitve koncesije družbi, ki ima v lasti družbo za tržno dejavnost. Ugotovilo je, da taka podelitev ne bi bila skladna z zahtevami direktive 2009/72/ES in posledično tudi ne z zahtevami EZ-1.

V Odloku o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države⁸ (v nadaljevanju: SUKND) je določena zahteva po pridobitvi 100-odstotnega lastništva države v elektrodistribucijskih družbah. Prav tako je v letnih načrtih upravljanja SDH predvidena izvedba potrebnih korakov za dosego tega cilja. Odkup manjšinskih deležev elektrodistribucijskih družb poteka zelo počasi. Ko bo dosežen 90-odstotni delež, bo sledila iztisnitev preostalih delničarjev. Za to je treba predvideti finančna sredstva v državnem proračunu. Odkup lastnih delnic lahko le dopolnjuje odkup delnic v imenu države, sicer bi bile elektrodistribucijske družbe preveč finančno obremenjene.

Vlada je ustanovila medresorsko delovno skupino, ki je potrdila že sprejete rešitve za ureditev področja ob tem, da se ideja o združitvi 5 elektrodistribucijskih družb in družbe SODO v eno družbo preveri s študijo stroškov in koristi. Izvedba takšne študije je v pristojnosti SDH. Medresorska delovna skupina

⁸ Uradni list RS, št. 53/15.

je tudi ugotovila, da bi bilo smotrno vsaj del maloprodajnih in proizvodnih družb v lasti elektrodistribucijskih družb prenesti na enega od proizvodnih stebrov v lasti Republike Slovenije.

Vlada je v 2. sklopu analize predstavila ureditev izvajanja GJS DDO po izvedbi ukrepov ločitve tržnih družb od elektrodistribucijskih družb ter pridobitvi 100-odstotnega lastništva države v elektrodistribucijskih družbah. Vlada je navedla, da bi v tem primeru imeli 5 ali manj elektrodistribucijskih družb, ki bodo v 100-odstotni državni lasti in ne bodo imele v lasti družb, ki izvajajo tržne elektroenergetske dejavnosti. Tem elektrodistribucijskim družbam bo mogoče podeliti koncesijo neposredno, vsaki za njen del območja, na katerem že sedaj izvaja storitve GJS DDO. Družba SODO bo združena v eno skupno družbo z elektrodistribucijskimi družbami ali pa bo ukinjena, pri čemer bo država z infrastrukturo, ki je v lasti družbe SODO, lahko dokapitalizirala elektrodistribucijske družbe.

Vlada je navedla, da bo nastala 1, morda 2 ali 3, največ pa 5 elektrodistribucijskih družb, ki bodo imele v lasti omrežje vsaka na svojem območju, ločene družbe SODO, ki bi bila koncesionar, pa ne bo več. Ko bo po izvedenih ukrepih doseženo to končno stanje, bo sledila razprava le o tem, ali bo to družbo oziroma družbe lastniško upravljal SDH ali vlada, nikakor pa upravljanje ne bo več deljeno, kot je sedaj.

Vlada je v 3. sklopu analize navedla razloge za trenutno ločeno upravljanje družbe SODO in elektrodistribucijskih družb. Skladno z načeli OECD je država lastniško upravljanje vseh svojih naložb prenesla na posebno družbo v državni lasti (Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb, Slovensko odškodninsko družbo, zdaj SDH). Skladno z Zakonom o slovenskem državnem holdingu⁹ sprejema strategijo upravljanja državnih kapitalskih naložb Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) z odlokom, na predlog vlade. Iz tega upravljanja mora biti skladno z direktivo 2009/72/ES in EZ-1 izločen sistemski operater, ELES, d.o.o., Ljubljana (v nadaljevanju: ELES). V nadaljevanju je vlada podrobno analizirala zahteve relevantnih določb direktive 2009/72/ES in EZ-1.

Vlada je v analizi navedla, da za distribucijskega operaterja, torej družbo SODO, lastniška ločitev v direktivi ali zakonu ni predpisana. Zato bi skladno z načeli OECD moral z družbo SODO upravljati SDH. Kljub temu je bila sprejeta odločitev, naj ob ELES tudi z družbo SODO lastniško upravlja vlada in ne SDH.

Prednost take izjeme je v zakonski podlagi, ki je za ELES in družbo SODO zelo podobna: obe družbi imata koncesijo za izvajanje izključne državne gospodarske javne službe, ena za prenosno elektroenergetsko omrežje, druga za distribucijsko. Obe družbi sta regulirani s strani neodvisnega regulatorja, Agencije za energijo. Obe družbi sta v 100-odstotni državni lasti. Ukvarjata se s podobno dejavnostjo, obe sta operaterja omrežja. Tudi velik del njunih zakonskih nalog je podoben, le napetostni nivo je različen. Zdelo se je, da je bolje, da vse izvajalke gospodarskih javnih služb na področju oskrbe z električno energijo (in zemeljskim plinom) lastniško upravlja isto telo, vlada.

Slabost take ureditve je v kršitvi osnovnega načela ločitve upravljanja od politike. Nedvomno je družba SDH bolj ločena od političnih interesov kot vlada in ministrstva, ki vladna gradiva pripravljajo. Nedvomno je družba SDH bolj specializirana za lastniško upravljanje kapitalskih naložb, kot so to različne vladne službe in ministrstva. Slabost bi lahko bilo tudi dejstvo, da je družba SODO poslovno

⁹ Uradni list RS, št. 25/14.

zelo tesno povezana z elektrodistribucijskimi družbami. Vsako leto morajo skleniti aneks k pogodbi o najemu in storitvah in tudi sicer vsakodnevno tesno sodelovati. Morda bi bilo manj nesporazumov in sporov med elektrodistribucijskimi družbami in družbo SODO, če bi jih lastniško upravljal SDH.

Po drugi strani je bilo vzpostavljeno tesno sodelovanje med SDH in ministrstvom, ki je pristojno za lastniško upravljanje družbe SODO ter ELES in Borzen, d.o.o., Ljubljana. Ministrstvo je uporabljalo orodja in metodologijo, ki jih je razvil SDH.

Vendar je tudi sodelovanje SDH in ministrstva le stežka premaknilo vsakokratne zaplete pri podpisu letnih aneksov, ki so jih podpisovali celo za 3 leta nazaj. Zaradi teh zapletov je bila funkcija razdelitve omrežnine zakonsko naložena regulatorju, to je Agenciji za energijo.

Zapleti so se pojavljali na primer tudi pri izdajanju odločb v upravnem postopku. Po odločitvi upravnega sodišča so elektrodistribucijske družbe pristale na zahtevo, da mora biti pooblastilo zaposlenim v elektrodistribucijskih družbah za vodenje upravnega postopka dano s strani družbe SODO kot nosilca javnega pooblastila in ne elektrodistribucijske družbe. Vlada je navedla, da ocenjuje, da tudi če bi družbo SODO in elektrodistribucijske družbe lastniško upravljal SDH, ta zaplet ne bi bil rešen prej, saj elektrodistribucijske družbe nočejo biti podrejene družbi SODO.

Kljub jasni zakonski diktaciji se še ni dokončno razrešil zaplet glede pravice dostopa do podatkov o uporabnikih omrežja in o njegovem obratovanju. Pravico do zbiranja teh podatkov ima glede na zakonsko ureditev družba SODO, ki to pravico sicer prenaša na elektrodistribucijske družbe, a te ji morajo ves čas omogočati poln dostop do teh podatkov. Elektrodistribucijske družbe temu še vedno nasprotujejo, saj menijo, da so ti podatki izvirno v njihovi pristojnosti. V zvezi s tem je Agencija za energijo že začela inšpekcijski postopek, a zaplet še vedno ni dokončno rešen.

Vlada na primeru nekaterih predstavljenih zapletov ocenjuje, da lastniško upravljanje ne vpliva na reševanje takšnih zadev, ampak se ti načeloma rešujejo na ravni inšpekcijskih ali zakonodajnih ukrepov.

V sedanjem položaju lastniškega upravljanja elektrodistribucijskih družb in družbe SODO ne bi bilo mogoče naložiti vladi (oziroma pristojnemu ministrstvu). Razlog je v neizvedenih ukrepih ločitve tržnih družb od elektrodistribucijskih družb. Vlada bi v takem primeru upravljala hkrati z družbami, ki imajo v lasti družbe, ki se ukvarjajo s tržnimi elektroenergetskimi dejavnostmi, in z družbo ELES. S tem bi bila kršena načela ločitve, zapisana v EZ-1 in v direktivi 2009/72/ES.

Vlada je z vidika izvajanja nalog, ki so bile zastavljene v odzivnem poročilu v letu 2014, podala oceno, da:

- pri zapisovanju ciljev v strateške dokumente, kot so Energetski koncept Slovenije (v nadaljevanju: EKS), Celoviti nacionalni energetski in podnebni načrt (v nadaljevanju: NEPN) in SUKND, ni vpliva med sedanjim sistemom ločenega upravljanja in sistemom, kjer bi družbo SODO in elektrodistribucijske družbe lastniško upravljal le SDH;
- pri oddelitvi oziroma prodaji hčerinskih družb za prodajo in proizvodnjo elektrike ločenost lastniškega upravljanja družbe SODO nima nobenega vpliva; enako velja za odkup deležev manjšinskih lastnikov; morda le, da se SDH, razbremenjen lastniškega upravljanja družbe SODO, lahko bolj posveti izvajanju ukrepov v elektrodistribucijskih družbah, ki mu jih nalaga letni načrt upravljanja naložb.

Vlada je v 4. sklopu analize proučila način upravljanja (ločeno ali skupno upravljanje) po izvedeni prodaji oziroma oddelitvi tržnih družb, ki so v lasti elektrodistribucijskih družb. Vlada je pri tem navedla, da je vpliv na lastniško upravljanje in izvajanje ukrepov iz odzivnega poročila smiselno analizirati ločeno za situacijo, ki bo nastala po prodaji tržnih družb. Glede na preteklo dogajanje in sedanji položaj je mogoče sklepati, da bo lastniški odkup trajal dlje od prodaje tržnih družb. V okviru tega je vlada povzela dosedanje aktivnosti v zvezi z oddelitvijo ali odprodajo tržnih družb v lasti elektrodistribucijskih družb. Vlada ugotavlja, da postopki oziroma ločitve tržnih družb potekajo zelo počasi ali sploh ne. Ves dosednji napredek se lahko pripiše bolj poslovnim težavam tržnih družb kot želji elektrodistribucijskih družb, da pridobijo status operaterja, ali SDH, da izpolni zastavljeno strategijo in letni načrt upravljanja naložb. To je najbolj očitno pri družbah za proizvodnjo, ki po svoji naravi niso poslovno problematične in ki jih v postopkih prodaje sploh še ni. Kljub neangažiranosti je bila izvedena popolna prodaja v 1 družbi, v 1 je postopek precej blizu konca, še v 2 je že pridobljeno soglasje Javne agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence (v nadaljevanju: AVK), le v 1 družbi se ni zgodilo nič.

Še manjši napredek je pri pridobivanju deležev manjšinskih lastnikov elektrodistribucijskih družb. Za to je treba zagotoviti sredstva v proračunu, za kar pa čas ni nikoli primeren. Ni torej nerealno pričakovanje, da bo podobno kot v primeru ELEKTRO PRIMORSKA podjetje za distribucijo električne energije, d.d. (v nadaljevanju: Elektro Primorska) v več elektrodistribucijskih družbah prišlo do izpolnitve pogojev ločitve, lastniški odkup pa še ne bo končan.

Elektrodistribucijske družbe, ki nimajo v lasti tržnih družb, lahko upravlja tako SDH kot vlada. V nobenem pogoju niso kršena načela ločevanja iz direktive 2009/72/ES in EZ-1. Če se zato zgolj upoštevajo načela OECD, bi bilo smiselno, da bi vse družbe upravljal SDH.

Družba SODO tudi v tem položaju še ne bi imela zadosti kadrov in sredstev, da bi dejansko sama odločala o gradnji, priključevanju in obratovanju omrežja, kot to zahteva direktiva 2009/72/ES. Pri tem bi bila še vedno odvisna od elektrodistribucijskih družb. A elektrodistribucijske družbe, ki ne bi bile več lastnice tržnih družb, bi dejansko tudi same izpolnjevale zahteve funkcionalne in pravne ločitve in pri svojem delovanju ne bile več v (potencialnem) navzkrižju interesov. Zahteve direktive 2009/72/ES bi bile torej izpolnjene. Ostala pa bi nesmotrna delitev na družbo koncesionarko in formalno izvajalko GJS ter družbo lastnico in dejansko izvajalko nalog GJS. V tej situaciji bi država lahko družbo SODO dokapitalizirala s svojim neposrednim lastniškim deležem v elektrodistribucijskih družbah, ki bi bile že proste tržnih dejavnosti. Tak ukrep bi nedvomno pripomogel k bolj usklajenemu delovanju družbe SODO in elektrodistribucijskih družb, ki bi bile v njeni večinski lasti. Vendar je tak korak smisel le v primeru, da bo dokončno s strani vseh akterjev (država, elektrodistribucijske družbe, SDH, državni zbor, vlada, ministrstvo in MF) sprejeta odločitev o združitvi vseh elektrodistribucijskih družb in družbe SODO. V tem trenutku ni mogoče trditi, da se o koristnosti takega koraka strinjajo vsi, saj bi bilo brez soglasja to v praksi zelo težko izpeljati. V ta namen sta vlada in ministrstvo pričakovala od SDH izvedbo ekonomske študije o prednostih in pomanjkljivostih take združitve.

Do doseženega soglasja o morebitni združitvi pa je veliko bolj realen scenarij končen doseg 100-odstotnega lastništva države v elektrodistribucijskih družbah, podelitve koncesij za GJS elektrodistribucijskim družbam in ukinitve družbe SODO, sočasno z dokapitalizacijo elektrodistribucijskih družb z distribucijsko infrastrukturo, ki je v lasti družbe SODO.

Vsekakor je v vmesnem času mogoče, da tako družbo SODO kot elektrodistribucijske družbe, proste tržnih dejavnosti, lastniško upravlja SDH ali vlada. V tem obdobju bi bil zelo aktualen odkup delnic elektrodistribucijskih družb od manjšinskih lastnikov in po dosegu 90-odstotnega praga iztis preostalih manjšinskih delničarjev. Vprašanje je, ali bi odkup in iztis potekala hitreje, če bi elektrodistribucijske družbe in družbo SODO lastniško upravljal ena oseba (vlada ali SDH), katera od njiju in ali tako poenotenje sploh ima vpliv. Zgolj upravljanje družbe SODO in elektrodistribucijskih družb s strani iste osebe (vlade ali SDH) na odkupovanje delnic elektrodistribucijskih družb nima nobenega vpliva. Tisti, ki odkupuje, je bodisi država ali SDH, lahko pa celo elektrodistribucijska družba odkupuje lastne delnice v omejenem obsegu. Ali je takrat družba SODO v upravljanju vlade ali SDH, nima na odkup delnic elektrodistribucijskih družb nobenega vpliva.

Vlada je še navedla, da bi načeloma morala biti SDH kot družba, specializirana za upravljanje z naložbami, strokovno najbolj usposobljena za odkup deležev manjšinskih lastnikov. Če bi ga namesto SDH izvajala vlada, bi bilo treba enako uspešno ekipo za odkup in preoblikovanje vzpostaviti tudi na pristojnem ministrstvu ali MF ali pa posebno vladno službo. Vzpostavitev takšne ekipe ni smiselna, saj že obstaja specializirana državna družba za izvedbo tovrstnih postopkov. SDH ima jasno strategijo in navodila za delovanje, torej SUKND in letni načrt upravljanja naložb, zato je SDH ob zagotovitvi potrebnih finančnih sredstev najprimernejša ustanova za izvedbo odkupa.

Da bi bili navedeni pogoji izpolnjeni, je potrebna predvsem odločenost vlade. Ta lahko sprejme predlog bolj jasne strategije od sedanje in ga predloži v sprejem državnemu zboru, kjer mora imeti delujoča vlada večinsko podporo. Iz tega izhaja, da odkup (kot tudi prodajo tržnih družb) lahko kot specializirana družba najbolje izvaja SDH, je pa to odvisno predvsem od odločenosti vlade in državnega zbora, da se ti postopki izvedejo.

Vlada je v 5. sklopu analize proučila način upravljanja (ločeno ali skupno upravljanje) po izvedeni prodaji oziroma oddelitvi tržnih družb, ki so v lasti elektrodistribucijskih družb, in po pridobitvi 100-odstotnega lastništva države v elektrodistribucijskih družbah. Zadnja faza reorganizacije se bo izvedla, ko bodo elektrodistribucijske družbe proste tržnih dejavnosti in v 100-odstotni državni lasti. Takrat jih bo mogoče združiti z družbo SODO v eno družbo ali pa podeliti koncesije elektrodistribucijskim družbam in jo odvzeti družbi SODO. V tem primeru bi se družba SODO ukinila, z infrastrukturo v njeni lasti pa bi se dokapitalizirale elektrodistribucijske družbe. Podelitev koncesije in sklepanje koncesijskih pogodb bo izvedla vlada, gradiva bo pripravilo pristojno ministrstvo. Družbo SODO bi ukinila vlada kot upravljavec lastniškega deleža države. Premoženje državne družbe ob ukinitvi preide na državo, dokapitalizacijo elektrodistribucijskih družb bi lahko izvedla tako vlada kot tudi SDH v imenu in za račun države. Po mnenju vlade na možnost izvedbe teh postopkov nima pomembnega vpliva dejstvo, kdo upravlja elektrodistribucijske družbe in družbo SODO in ali jih upravlja ista oseba ali 2 različni osebi.

Vlada je v 6. sklopu analize navedla, da bi po končanem preoblikovanju obstajala 1 elektrodistribucijska družba za celotno Slovenijo ali 5 obstoječih elektrodistribucijskih družb. Mogoče so tudi vmesne variante, kot na primer 2 ali 3 elektrodistribucijske družbe. V vsakem primeru bi bile vse te družbe v 100-odstotni državni lasti in bi zvajale GJS DDO, vsaka na svojem območju ali pa 1 na celotnem območju Slovenije.

Ker bodo elektrodistribucijske družbe proste tržnih elektroenergetskih dejavnosti, je mogoče, da bi jih lastniško upravljal vlada. Ni pa to, kot v primeru ELES, obvezno. Skladno s temeljno opredelitvijo za izpolnjevanje načel OECD je primernejše, da bi elektrodistribucijske družbe lastniško upravljal

družba, ki jo je država v ta namen ustanovila. Zaradi posebnega pomena elektrodistribucijskih družb je njihovo delovanje treba zelo podrobno urejati s pomočjo zakonodaje, ki določa delovanje GJS DDO. Ni treba, da vlada še neposredno tudi lastniško upravlja elektrodistribucijske družbe, bolje je, da to izvaja specializirana državna družba za upravljanje s kapitalskimi naložbami države. Država pa si mora kot koncedent zagotoviti ustrezno obvladovanje koncesionarjev z vplivom na pomembne in strateške odločitve, ki se nanašajo na učinkovito izvajanje GJS DDO.

Vlada je po izvedeni analizi vseh faz preoblikovanja v zaključku navedla naslednje ugotovitve:

- z vidika načrtovanega preoblikovanja (prodaja tržnih družb, pridobivanje 100-odstotnega lastništva države v elektrodistribucijskih družbah, končna združitev družbe SODO z elektrodistribucijskimi družbami ali podelitev koncesij posameznim elektrodistribucijskim družbam) v nobeni fazi ni pomembno, ali so družbe v upravljanju 1 osebe ali 2 ločenih oseb (vlada in SDH);
- z vidika medsebojnega sodelovanja elektrodistribucijskih družb in družbe SODO v času do dokončnega preoblikovanja ni jasnih pokazateljev, da bi bilo bolje, če bi jih lastniško upravljal ista oseba;
- v sedanjem stanju glede na določbe direktive 2009/72/ES in EZ-1 vlada ne more upravljati elektrodistribucijskih družb, lahko pa upravlja družbo SODO;
- v končnem stanju, ko ločene družbe SODO ne bo več, je smiselno, da elektrodistribucijsko družbo ali več elektrodistribucijskih družb upravlja specializirana družba za upravljanje s kapitalskimi naložbami, to je SDH;
- lahko bi se že sedaj spremenila zakonodaja (EZ-1 in ZSDH-1) in upravljanje družbe SODO preneslo na SDH; lahko pa se to izvede kadarkoli v času izvedbe postopkov preoblikovanja za dokončno ureditev izvajanja GJS DDO.

2.1.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.2 Ministrstvo za infrastrukturo

2.2.1 Aktivnosti vlade in ministrstva za ureditev izvajanja GJS DDO

2.2.1.1 Opis nesmotnosti

Iz točke 2.1.1.2 revizijskega poročila izhaja, da glede na to, da predlog Resolucije o energetskega konceptu Slovenije ne vsebuje jasnih ciljev in usmeritev države za ureditev izvajanja GJS DDO in potrebnih ukrepov za doseganje ciljev, kot to določa 23. člen EZ-1, ocenjujemo, da vlada ni usmerjala in nadzirala ministrstva ter sodelovala pri pripravi vsebine osnutka predloga Resolucije o energetskega konceptu Slovenij. Prav tako ni naložila ministrstvu in ga usmerjala pri sprejemu drugih strateških dokumentov, ki bi določali ureditev in način izvajanja GJS DDO, cilje in usmeritve izvajanja GJS DDO, ukrepe za doseganje ciljev ter nadzor glede doseganja ciljev. Posledica tega je, da vlada ni sprejela nobenega dokumenta, ki bi določal jasne cilje in ukrepe za ureditev področja izvajanja GJS DDO.

V revizijskem poročilu smo ocenili, da bi morala vlada v skladu s svojimi pooblastili v Zakonu o Vladi Republike Slovenije¹⁰ vplivati na čimprejšnji sprejem EKS oziroma drugega strateškega dokumenta, iz katerega bi bile jasno razvidne usmeritve, cilji in ukrepi za doseg ciljev na področju predvidene ureditve in načina izvajanja GJS DDO, ob upoštevanju EZ-1.

V točki 2.1.1.3 revizijskega poročila je navedeno, da so v SUKND določeni ukrepi za ureditev lastništva elektrodistribucijskih družb, niso pa določeni roki za izvedbo aktivnosti in za doseg zastavljenih ciljev. Tako ni določen rok za pridobitev celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov in za dokončno ureditev GJS DDO z dokapitalizacijo družbe SODO z deleži države v elektrodistribucijskih družbah ali podelitvijo koncesije za izvajanje GJS DDO neposredno elektrodistribucijskim družbam. Tako zapisane usmeritve, ki ne vsebujejo časovne opredelitve za izvedbo posameznih aktivnosti, ne prispevajo k pravočasni ureditvi področja izvajanja GJS DDO.

V točki 2.1.3.2 revizijskega poročila je navedeno, da vlada in ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista spremljala in usmerjala SDH na način, da bi bila oddelitev ali prodaja tržnih družb, ki so v lasti elektrodistribucijskih družb, izvedena pravočasno. V poročilu delovne skupine je navedeno, da je treba takoj začeti z oddelitvijo tržnih družb v neposredno last družbenikov elektrodistribucijskih družb. Vlada pa je v sklepu z 31. 3. 2017 predlagala SDH, da ob upoštevanju letnega načrta upravljanja za leto 2017 izvede aktivnosti glede oddelitve tržnih družb od elektrodistribucijskih družb. SDH je sicer že v letu 2016 izvedel upravljalvske aktivnosti, katerih rezultat je bila prodaja 100-odstotnega poslovnega deleža Elektro Ljubljana v njeni hčerinski družbi za dobavo električne energije Elektro Energija družbi GEN-I. Vendar oddelitev ali prodaja tržnih družb, ki so v lasti ostalih 4 elektrodistribucijskih družb, še ni bila izvedena.

Vlada in ministrstvo še vedno ne moreta izvesti nadaljnjih ukrepov za ureditev organiziranosti GJS DDO, ki so bili predvideni v odzivnem poročilu vlade in ministrstva ter tudi v sklepu vlade z 31. 7. 2017, ki je temeljil na poročilu delovne skupine. Prenos lastniškega deleža Republike Slovenije v 5 elektrodistribucijskih družbah na družbo SODO glede na določbe EZ-1 in direktive 2009/72/ES ne sme biti izveden, dokler elektrodistribucijske družbe ne oddelijo ali prodajo tržnih družb. Če bi bil prenos deleža Republike Slovenije v 5 elektrodistribucijskih družbah na družbo SODO izveden ob sedanjosti lastniški in organizacijski ureditvi izvajalca GJS DDO, elektrodistribucijskih družb in tržnih družb, bi družba SODO, ki je izvajalec GJS DDO, postala večinski lastnik 5 elektrodistribucijskih družb, ki so lastniki elektroenergetske infrastrukture za izvajanje GJS DDO, ter tudi posredni večinski lastnik izčlenjenih tržnih družb. S tem bi obstajalo tveganje, da bi bila organizacijska ureditev izvajanja GJS DDO tudi formalno v neskladju z EZ-1 in direktivo 2009/72/ES. Vsebinska skladnost z določbami EZ-1 in direktive 2009/72/ES bo vzpostavljena s prodajo ali oddelitvijo tržnih družb od elektrodistribucijskih družb.

Iz točke 2.1.3.3 revizijskega poročila izhaja, da vlada in ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, nista spremljala in usmerjala SDH na način, da bi bile izvedene potrebne aktivnosti za pridobitev 100-odstotnega lastništva države v elektrodistribucijskih družbah. Vlada se je že v odzivnem poročilu zavezala k pridobitvi 100-odstotnega posrednega ali neposrednega lastništva

¹⁰ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

države nad elektroenergetsko infrastrukturo. Pridobitev 100-odstotnega lastniškega deleža države v elektrodistribucijskih družbah je določena tudi v poročilu delovne skupine, medtem ko je v sklepu vlade določeno, da naj SDH pravočasno izvaja ukrepe glede elektrodistribucijskih družb v skladu s sprejetim letnim načrtom upravljanja za leto 2017. Na tej podlagi so elektrodistribucijske družbe izvedle odkupe lastnih delnic v obsegu, s katerim se je zgolj minimalno povečal lastniški delež države v teh družbah.

Ministrstvo je moralo v odzivnem poročilu izkazati, da:

- se je po proučitvi poročila, ki vključuje analizo razlogov za neizvedbo ukrepov glede ureditve področja GJS DDO in podane predloge za njihovo izvedbo, ki ga je izdelal SDH, opredelilo do vseh navedb tega poročila in pripravilo ter posredovalo vladi predlog rešitev in načrt potrebnih aktivnosti (z navedbo rokov in oseb, odgovornih za izvedbo aktivnosti) za:
 - izvedbo oddelitve ali prodaje tržnih družb od elektrodistribucijskih družb;
 - pridobitev celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov;
 - zagotovitev izvedbe nadaljnjih ukrepov za ureditev organiziranosti GJS DDO;
 - pripravo predloga strateškega dokumenta (na primer Odloka o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države), v katerem bo med drugim določen rok za ureditev lastništva elektroenergetske infrastrukture in sprejeta odločitve o dokončni ureditvi GJS DDO z opredelitvijo roka za njeno uresničitev.

2.2.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

Ministrstvo se je v odzivnem poročilu najprej opredelilo do navedb poročila¹¹, ki ga je prejelo od SDH.

Glede razlogov za neizvedbo oddelitve ali prodaje tržnih družb od elektrodistribucijskih družb je ministrstvo navedlo, da iz SUKND v zvezi z elektrodistribucijskimi družbami izhaja jasen cilj, to je izpolnitev pogojev za funkcionalno ločitev, da bo mogoča podelitev koncesije za izvajanje GJS DDO. Ta cilj pa ni dosegljiv, če ima elektrodistribucijska družba v lasti katerokoli od tržnih dejavnosti, tudi proizvodnjo ali dobavo. Da bi zadostili pogojem funkcionalne ločitve, bi morali tržne dejavnosti oddeliti ali prodati, kar izhaja tudi iz zakonodaje.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je SDH pri prodaji tržnih družb v lasti elektrodistribucijskih družb izvedel nekatere aktivnosti, vendar prodaja vseh tržnih družb še vedno ni bila izvedena. Prodaja Elektro Energije se je začela leta 2016 in se še ni zaključila. Tudi prodaja ECE d.o.o., Celje (v nadaljevanju: ECE) še poteka, medtem ko se prodaja Energija plus d.o.o., Maribor (v nadaljevanju: Energija plus) šele začne. Pri tem pa se prodaja zgolj 51-odstotni delež družbe. Zaključila se je samo prodaja E 3, d.o.o., Nova Gorica (v nadaljevanju: E3).

Ministrstvo je proučilo razloge za neizvedbo aktivnosti za pridobitev celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov, ki jih je SDH navedel v poročilu. Pri tem je

¹¹ Poročilo za Ministrstvo za infrastrukturo RS, kot del odzivnega poročila na Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS z dne 3. 11. 2020 – Uspešnost izvedbe popravljalnih ukrepov za ureditev izvajanja gospodarske javne službe dejavnost distribucijskega operaterja, št. 2020-2344 z dne 2. 12. 2020.

navedlo, da je počasnost pri odkupu manjšinskih deležev v elektrodistribucijskih družbah razumljiva. Elektrodistribucijske družbe izvajajo odkup lastnih delnic, kar pa ne more potekati v večjem obsegu, saj ta sredstva potrebujejo za razvoj. Bolje bi bilo, da bi delnice odkupoval SDH, vendar mora finančna sredstva za odkup zagotoviti država.

Že v prvem odzivnem poročilu ministrstva iz leta 2009 je bilo ocenjeno, da je med manjšinskimi delničarji mogoče najti dovolj zainteresiranih za prodajo svojega deleža, da bo mogoče doseči 90-odstotni lastniški delež. Določen je bil tudi rok za odkup deležev, predvidoma do leta 2020. Realno je bila pričakovana hitrejša izvedba, daljši rok je bil zapisan, da ne bi prišlo do pritiska na ceno delnic. Ker pa se je zaustavila prodaja oziroma oddelitev tržnih družb, se tudi odkup lastniških deležev od manjšinskih lastnikov skorajda ni izvajal.

Ministrstvo je navedlo, da vrednost elektrodistribucijskih in tržnih družb, ki je odvisna tudi od splošnih razmer na trgu, lahko najbolje oceni SDH. Dejstvo pa je, da zgolj s prodajo tržnih družb ni mogoče izplačati manjšinskih lastnikov.

Ministrstvo je glede nadaljnjih ukrepov za ureditev organiziranosti GJS DDO, ki jih je SDH zapisal v poročilu, navedlo, da bi bila v primeru podelitve koncesij neposredno elektrodistribucijskim družbam ob sedanjosti lastniški strukturi potrebna predhodna reorganizacija vsake od 5 družb v holding z odvisno družbo, ki ima v lasti omrežje in izvaja storitve na tem omrežju. Po oddelitvi ali odprodaji tržnih družb in pridobitvi 100-odstotnega lastništva v preostanku družbe reorganizacija v holding ni več potrebna, saj je takšni družbi mogoče neposredno podeliti koncesijo za izvajanje GJS DDO. Reorganizacija v holding je potreben pogoj za izpolnjevanje funkcionalne ločitve v primeru, da se tržne družbe ne odprodajo ali oddelijo. Tudi v tem primeru je za neposredno podelitev koncesije treba predhodno pridobiti 100-odstotno lastništvo, in sicer za celoten holding, torej tudi za tržne družbe, ki so v strategiji opredeljene kot primerne za prodajo. Možnost reorganizacije v holding je bila zaradi vrste slabosti že zavrnjena v prvem odzivnem poročilu ministrstva iz leta 2009. Poleg potrebe po odkupu lastništva tudi v tržnih družbah sta glavni slabosti še drobljenje že tako razdrobljene elektrodistribucije v še več družb in izguba neposrednosti lastniškega upravljanja, 5 distribucijskih operaterjev bi bilo v upravljanju 5 distribucijskih holdingov, a s posebnimi ukrepi, ki zagotavljajo neodvisnost. Teh 5 holdingov pa bi upravljal upravljavec državnih kapitalskih naložb.

Ministrstvo je navedlo, da ne poskuša izvesti lastniške, temveč funkcionalno ločitev distribucijskega operaterja. Pravna ločitev je v Sloveniji že izvedena na način, ki ne izpolnjuje zahtev funkcionalne ločitve. Namen ministrstva je doseči ločitev elektrodistribucijskih družb na način, da bi jim bilo mogoče podeliti koncesijo za izvajanje GJS DDO. To je mogoče doseči z reorganizacijo elektrodistribucijskih družb v holding z distributerjem kot hčerinsko družbo, toda ta rešitev je bila zaradi pomembnih pomanjkljivosti ocenjena kot neprimerna. Boljša rešitev je, da se tržne družbe prenesejo k večjim družbam, ki se ukvarjajo s tržnimi elektroenergetskimi dejavnostmi. V Sloveniji imamo 2 takšni družbi, ki sta v 100-odstotni lasti države in v upravljanju SDH. V poročilu o delu delovne skupine je podana ocena, da bi lahko tržne družbe oddelili od elektrodistribucijskih družb in z državnim deležem v teh družbah dokapitalizirali družbo GEN Energija d.o.o., Krško (v nadaljevanju: GEN energija) ali HSE d.o.o., Ljubljana (v nadaljevanju: HSE). Oceno, da to ni nedovoljena državna pomoč, bi lahko s študijo potrdil SDH.

Ministrstvo se je v odzivnem poročilu opredelilo tudi do navedb SDH glede besedila SUKND, ki se nanaša na elektrodistribucijske družbe. Pri tem je navedlo, da je besedilo v SUKND, ki se nanaša na elektrodistribucijske družbe, v nekaterih delih pomanjkljivo zapisano. Posledica tega je lahko

različno razumevanje in težave pri uresničevanju vsebine zapisanega besedila. Ministrstvo je v odzivnem poročilu predlagalo spremembo SUKND, saj je to strateški dokument, ki je najbližje upravljanju s kapitalskimi naložbami.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu izkazalo predlog rešitev in načrt potrebnih aktivnosti (z navedbo rokov in oseb, odgovornih za izvedbo aktivnosti), ki ga je tudi posredovalo vladi in MF¹², za:

- izvedbo oddelitve ali prodaje tržnih družb od elektrodistribucijskih družb;
- pridobitev celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov;
- zagotovitev izvedbe nadaljnjih ukrepov za ureditev organiziranosti GJS DDO;
- pripravo predloga strateškega dokumenta (na primer Odloka o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države), v katerem bo med drugim določen rok za ureditev lastništva elektroenergetske infrastrukture in sprejeta odločitev o dokončni ureditvi GJS DDO z opredelitvijo roka za njeno uresničitev.

¹² Predlog Načrta aktivnosti za ureditev lastništva elektrodistribucijske infrastrukture in ureditev gospodarske javne službe dejavnost distribucijskega operaterja – medresorsko usklajevanje, št. 360-118/2017/115 z dne 1. 2. 2021.

Tabela 1: Načrt aktivnosti ministrstva za ureditev področja GJS DDO

Cilj	Načrt aktivnosti	Odgovorne osebe	Rok
Oddelitev ali prodaja tržnih družb od elektrodistribucijskih družb	Sestanek ministrstva, MF, kabineta vlade, SDH o razumevanju strategije na področju elektrodistribucijskih družb	ministrstvo, kabinet vlade, MF	april 2021
	Nadaljnje kontinuirano sodelovanje strokovnjakov MF, ministrstva in SDH	MF, ministrstvo, SDH	maj 2021 do konca leta 2024
	Odprodaja hčerinskih družb	SDH	maj 2021 do konca leta 2024
Pridobitev celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah	Sestanek ministrstva, MF, kabineta vlade, SDH o razumevanju strategije na področju elektrodistribucijskih družb	ministrstvo, kabinet vlade, MF	april 2021
	Sprememba SUKND: sprejem predloga na vladi	MF, ministrstvo, vlada	junij 2021
	Zagotovitev proračunskih postavk za odkup delnic v elektrodistribucijskih družbah	MF, ministrstvo, vlada	april 2021
	Odkupovanje deležev v elektrodistribucijskih družbah	SDH	konec leta 2024
	Sprejem spremembe SUKND v državnem zboru	MF, ministrstvo, vlada	maj 2022
Izvedba nadaljnjih ukrepov za ureditev organiziranosti GJS DDO	Študija o prednostih in slabostih 5 področnih operaterjev v primerjavi z združitvijo elektrodistribucijskih družb in družbe SODO v vseslovenskega operaterja	SDH, ministrstvo	konec leta 2022
	Izvedba podelitve koncesij, likvidacije družbe SODO in dokapitalizacija 5 operaterjev z infrastrukturo v lasti družbe SODO	ministrstvo, vlada	konec leta 2024
Priprava predloga strateškega dokumenta	Sprememba SUKND: sprejem predloga na vladi	MF, ministrstvo, vlada	junij 2021
	Sprejem spremembe SUKND v državnem zboru	MF, ministrstvo, vlada	maj 2022

Ministrstvo je v odzivnem poročilu za izvedbo oddelitve ali prodaje tržnih družb od elektrodistribucijskih družb predlagalo vzpostavitev neformalnega sodelovanja predstavnikov ministrstva, MF in kabineta vlade s predstavniki SDH z namenom uskladitve razumevanja sedanje vsebine SUKND na področju elektrodistribucije. Razumljivo je, da je prodaja (in morda predhodna oddelitev) vseh tržnih dejavnosti nujna in skladna s cilji zakonske skladnosti, zanesljive oskrbe z električno energijo, optimalnega upravljanja kapitalskih naložb države in obstoječega SUKND. Če bi se z SDH doseglo poenoteno razumevanje SUKND na področju elektrodistribucije, bi se lahko zgolj s sprejemom primernih letnih načrtov upravljanja naložb, v katerih se določijo aktivnosti prodaje (ali oddelitve) tržnih dejavnosti in roki, izvedla prva faza načrtanega prestrukturiranja.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da prodaja (ali oddelitev) tržnih družb lahko poteka vzporedno z odkupom lastniških deležev v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov. Prodaja je proces, ki poteka že nekaj let in ga je treba pospešiti.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu za pridobitev celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov navedlo, da bi aktivnosti odkupa delnic do dosega 90-odstotnega lastniškega deleža moral izvajati SDH. Obveznost in roke odkupa bi morali zapisati v letne načrte upravljanja naložb. Ministrstvo je predlagalo vladi, da se izvede popravek SUKND v delu, ki postavlja cilje v zvezi z elektrodistribucijskimi družbami, in jasno zapiše, da mora SDH najprej doseči 90-odstotni lastniški delež, nato pa preostale delničarje iztisniti.

Ministrstvo je predlagalo vladi, da se v proračunu skladno s predlaganimi roki zagotovijo sredstva za odkup delnic manjšinskih delničarjev do dosega 90-odstotnega lastniškega deleža kot tudi za iztis preostalih delničarjev po dosegu tega deleža. SDH bi za odkup lahko uporabil tudi lastna sredstva iz prodaje naložb in donosov. Potrebna finančna sredstva bi pri pripravi proračuna morala načrtovati MF, določiti roke za odkup in razpoložljiva sredstva prilagoditi tem rokom. Odgovornost za izvedbo odkupa bi bila na strani SDH.

Če bi pred odkupom manjšinskih lastniških deležev prodali ali oddelili tržne družbe, bi za odkup potrebovali manj finančnih sredstev. Vendar bi se ta dodatna sredstva po prodaji tržnih družb povrnila v primeru odkupa lastniških deležev skupaj s tržnimi družbami. Zato ni smotno z odkupovanjem čakati na dokončno prodajo tržnih družb. Lastniške deleže od manjšinskih delničarjev je mogoče odkupovati takoj, sočasno z izvajanjem prodaje ali oddelitve tržnih družb. S tem bi se pospešila izvedba tega ukrepa.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da odkup manjšinskih deležev v elektrodistribucijskih družbah poteka že nekaj let. Ko bodo v proračunu zagotovljena sredstva (predvidoma do aprila 2021), ne bo ovir, da SDH ta odkup izvaja hitreje.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da obstajata 2 možnosti končne ureditve GJS DDO.

Prva možnost je neposredna podelitev koncesije za izvajanje GJS DDO 5 elektrodistribucijskim družbam, vsaki za njen del območja, na katerem že sedaj izvaja storitve GJS DDO, po tem ko elektrodistribucijske družbe ne bodo več imele v lasti družb za prodajo in proizvodnjo električne energije in ko bodo v 100-odstotni lasti države. To bi zahtevalo likvidacijo družbe SODO in dokapitalizacijo elektrodistribucijskih družb z infrastrukturo, ki je v lasti družbe SODO, vsako s tisto infrastrukturo, ki je na območju njene krajevne pristojnosti.

Druga možnost ureditve področja GJS DDO, ki jo navaja ministrstvo, je združitev 5 elektrodistribucijskih družb in družbe SODO v eno družbo. V tem primeru ne bi bili potrebni likvidacija družbe SODO in dokapitalizacija elektrodistribucijskih družb. Tudi podelitev novih koncesij ne bi bila potrebna.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da sta obe predlagani rešitvi skladni z zakonodajo. O združitvi je predhodno treba izvesti študijo stroškov in koristi, ki bo vsebovala ekonomski del (morebitne koristi, predvsem na področju razvoja in naročanja v primeru združitve) in tudi upravni del (primerjava organizacijske razlike končne ureditve z enim operaterjem DDO ali 5 operaterji DDO in likvidacije družbe SODO). Za izdelavo ekonomskega dela študije je pristojen SDH, upravni del pa bi lahko izvedlo ministrstvo ali MF.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da bo vlada po seznanitvi s študijo lahko sprejela dokončno odločitev glede organiziranosti GJS DDO, ki bo vključevala potrebne aktivnosti in roke.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu še navedlo, da bi se lahko zaključni koraki za ureditev GJS DDO izvedli hitro in skupaj, saj bi jih lahko pripravili vnaprej, če bi odkupi delnic in odprodaja tržnih družb potekali, kot je predvideno (to je do konca leta 2024).

Ministrstvo je v odzivnem poročilu zapisalo predlog rešitev za pripravo predloga strateškega dokumenta, v katerem bo med drugim določen rok za ureditev lastništva elektroenergetske infrastrukture in sprejeta odločitev o dokončni ureditvi GJS DDO z opredelitvijo roka za njeno uresničitev.

Ministrstvo je v odzivnem poročilu navedlo, da je sprejem spremembe SUKND omejen na 2 odstavka v poglavju o elektrodistribuciji. Tako majhno spremembo bi državni zbor lahko sprejel do maja 2022.

Ministrstvo je vladi posredovalo predlog spremenjenega besedila SUKND o elektrodistribucijskih družbah. V delu SUKND, ki govori o dolgoročnih usmeritvah za elektrodistribucijske družbe, predlaga spremembo 4. in 5. odstavka, tako da bi imela naslednjo vsebino: "SDH mora postopno od manjšinskih lastnikov pridobiti 100-odstotni delež v elektrodistribucijskih družbah. Pri tem mu lahko z odkupom lastnih delnic pomagajo tudi družbe same. Po dosegu 90-odstotnega lastništva se ostale manjšinske lastnike iztisne.

Odvisne družbe, ki izvajajo tržne dejavnosti na trgu z električno energijo (trgovanje, proizvodnja, maloprodaja), so opredeljene kot portfeljske naložbe in kot takšne z upoštevanjem liberalizacije trga električne energije primerne za prodajo. Pri strategiji prodaje družb, ki izvajajo tržne dejavnosti na trgu z električno energijo, je nujno proučiti možnost povezovanja družb v lasti države, ki izvajajo tržne dejavnosti na trgu z električno energijo, s ciljem doseganja sinergij na področju optimiziranja nabave električne energije in komplementarnosti produktov ter hitrejšega in učinkovitega vstopa na tuje trge. Pomembno je proučiti tudi možnosti prodaje posameznih hčerinskih družb drugim, bodisi domačim udeležencem na trgu z električno energijo v Republiki Sloveniji ali tujim družbam z enako dejavnostjo, ki izkažejo interes po vstopu na trg z električno energijo na območju Republike Slovenije.

Odvisne družbe, ki izvajajo tržne dejavnosti na trgu z električno energijo, je treba bodisi prodati ali oddeliti od elektrodistribucijskih družb. To, da elektrodistribucijske družbe nimajo v neposredni ali posredni lasti družb, ki izvajajo tržne dejavnosti na trgu z električno energijo, in pridobitev 100-odstotnega deleža države omogoča, da se izvede bodisi združitev z družbo SODO bodisi podelitev koncesije za izvajanje GJS DDO neposredno elektrodistribucijskim družbam in istočasno likvidacija družbe SODO. Obe rešitvi omogočita odpravo sedanjega položaja, ko elektrodistribucijske družbe niso izvajalke GJS, SODO pa je odvisen od storitev elektrodistribucijskih družb in (večinoma) ni lastnik omrežja.

100-odstotno lastništvo države v elektrodistribucijskih družbah in oddelitev ali odprodaja odvisnih družb, ki izvajajo tržne dejavnosti na trgu z električno energijo, je treba izvesti do konca leta 2024."

2.2.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

2.3 Slovenski državni holding, d.d.

2.3.1 Aktivnosti SDH za ureditev področja izvajanja GJS DDO

2.3.1.1 Opis nesmotnosti

V točki 2.2.1.1 revizijskega poročila je navedeno, da SDH v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedel vseh aktivnosti, da bi bila izvedena oddelitev ali prodaja tržnih družb, ki so v lasti elektrodistribucijskih družb. V poročilu delovne skupine je navedeno, da je treba takoj začeti z oddelitvijo tržnih družb v neposredno last družbenikov elektrodistribucijskih družb. Vlada pa je v sklepu z 31. 3. 2017 predlagala SDH, da ob upoštevanju letnega načrta upravljanja za leto 2017 izvede aktivnosti glede oddelitve tržnih družb od elektrodistribucijskih družb. SDH je sicer že v letu 2016 izvedel upravljalvske aktivnosti, katerih rezultat je bila prodaja 100-odstotnega poslovnega deleža družbe Elektro Ljubljana v njeni hčerinski družbi za dobavo električne energije družbi GEN-I. Vendar oddelitev ali prodaja tržnih družb, ki so v lasti ostalih 4 elektrodistribucijskih družb, še ni bila izvedena.

V točki 2.2.1.2 revizijskega poročila je navedeno, da SDH v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izvedel vseh potrebnih aktivnosti za pridobitev 100-odstotnega lastniškega deleža države v elektrodistribucijskih družbah. Pridobitev 100-odstotnega lastniškega deleža države v elektrodistribucijskih družbah je določena v SUKND. K temu se je vlada zavezala že v odzivnem poročilu iz leta 2014, enaka zahteva pa je določena tudi v poročilu delovne skupine. V sklepu vlade je določeno, naj SDH pravočasno izvaja ukrepe glede lastništva elektrodistribucijskih družb v skladu s sprejetim letnim načrtom upravljanja za leto 2017. Na tej podlagi so elektrodistribucijske družbe izvedle odkupe lastnih delnic v obsegu, s katerim se je zgolj minimalno povečal lastniški delež države v teh družbah.

Iz točke 2.2.1.3 izhaja, da SDH ni izdelal študije stroškov in koristi združitve 5 elektrodistribucijskih družb z družbo SODO, kot je to predlagala delovna skupina v poročilu delovne skupine. Če bi se s študijo potrdila smotnost združitve elektrodistribucijskih družb in družbe SODO, bi se lahko že po oddelitvi tržnih družb od elektrodistribucijskih družb izvedla dokapitalizacija družbe SODO z lastniškim deležem Republike Slovenije v elektrodistribucijskih družbah. Iz predloga povabila k oddaji ponudbe za pripravo podrobne pravne študije analize možnih variant reorganizacije GJS DDO, ki ga je pripravil SDH, pa izhaja, da je načrtovana izdelava pravne študije z vprašanji, ki so že bila obravnavana v prejšnjih študijah in o katerih so že bile oblikovane primerne rešitve. Zahtevana je analiza zakonodaje EU in Republike Slovenije ter možnih modelov reorganizacije GJS DDO, čeprav so tudi ti modeli že bili opredeljeni v dosedanjih postopkih urejanja področja GJS DDO. Ob tem je že v predlogu za izdelavo študije dana prednost neposredni podelitvi koncesij za izvajanje GJS DDO elektrodistribucijskim družbam, ki niso v 100-odstotni lasti Republike Slovenije, brez razpisa, čeprav je delovna skupina zavrnila takšno možnost ureditve področja GJS DDO.

SDH je moral v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravil poročilo z analizo razlogov za neizvedbo ukrepov glede ureditve področja GJS DDO in podanimi predlogi za njihovo izvedbo, ki vključujejo vse potrebne aktivnosti (z navedbo rokov za izvedbo teh aktivnosti ter oseb, odgovornih za izvedbo posamezne aktivnosti) glede:
 - oddelitve ali prodaje tržnih družb od elektrodistribucijskih družb;

- pridobitve celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov in
- izdelave ekonomske študije o oceni stroškov in koristi združitve 5 elektrodistribucijskih družb z družbo SODO;

ter poročilo vročil ministrstvu v roku 30 dni od prejema revizijskega poročila.

2.3.1.2 Izkazani popravljalni ukrep

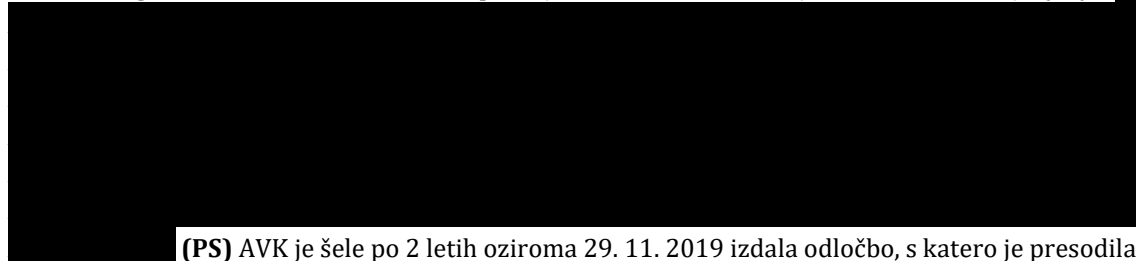
SDH je v odzivnem poročilu izkazal, da je pripravil poročilo¹³ in ga v roku 30 dni od prejema revizijskega poročila posredoval ministrstvu.

SDH je v poročilu navedel že izvedene aktivnosti glede oddelitve ali prodaje tržnih družb od elektrodistribucijskih družb in težave pri izvajanju teh aktivnosti. Ob tem je v odzivnem poročilu navedel še aktivnosti, ki so bile izvedene v času po vročitvi poročila ministrstvu.

SDH je navedel, da prodaja tržnih družb v lasti elektrodistribucijskih družb še vedno poteka, saj gre za kompleksne aktivnosti. Zato ni mogoče podati natančne časovne opredelitve za dokončanje potrebnih aktivnosti prodaje teh družb.

SDH je navedel izvedene aktivnosti glede oddelitve ali prodaje tržnih družb od elektrodistribucijskih družb. Oktobra 2015 je senat AVK izdal predhodno soglasje k združitvi GEN-I in Elektro Energije. Novembra 2016 pa je izdal odločbo, iz katere izhaja, da koncentraciji pridobitve kontrole podjetja GEN energija nad podjetjem GEN-I in posredno nad podjetjem Elektro Energija ne nasprotuje in da je koncentracija skladna s pravili konkurence. Na podlagi tega je SDH izvedel upravljalne aktivnosti, katerih rezultat je bila prodaja 100-odstotnega poslovnega deleža Elektro Ljubljana v njeni hčerinski družbi za dobavo električne energije družbi GEN-I.

Glede razlogov za neizvedbo oddelitve ali prodaje ostalih tržnih družb je SDH navedel, da je **(PS)**¹⁴



(PS) AVK je šele po 2 letih oziroma 29. 11. 2019 izdala odločbo, s katero je presodila, da je nameravana pridobitev skupne kontrole podjetij Elektro Primorska, ELEKTRO CELJE, podjetje za distribucijo električne energije, d.d. (v nadaljevanju: Elektro Celje), ELEKTRO GORENJSKA, podjetje za distribucijo električne energije, d.d. (v nadaljevanju: Elektro Gorenjska) in družbe HSE nad družbama ECE in E3 skladna s pravili konkurence ob izpolnitvi korektivnih ukrepov in ji ne nasprotuje. Po 2 letih od priglasitve je bilo omogočeno povezovanje segmenta proizvodnje in prodaje

¹³ Poročilo za Ministrstvo za infrastrukturo RS, kot del odzivnega poročila na Revizijsko poročilo Računskega sodišča RS z dne 3. 11. 2020 – Uspešnost izvedbe popravljalnih ukrepov za ureditev izvajanja gospodarske javne službe dejavnost distribucijskega operaterja, št. 2020-2344 z dne 2. 12. 2020.

¹⁴ **(PS)** – poslovna skrivnost po Zakonu o poslovni skrivnosti (ZPosS), Uradni list RS, št. 22/19.

elektrike s ciljem zanesljive in konkurenčne dobave električne energije ter ohranjanja domačih proizvodnih virov. (PS)

[REDACTED] (PS)

V decembru 2020 je bila na AVK poslana vloga, saj mora ta h koncentraciji podati soglasje, da je priglašena koncentracija skladna s pravili konkurence. (PS)

[REDACTED] (PS)

Zaradi počasnosti postopkov pred AVK je Elektro Primorska v drugi polovici 2019 pričel z vzporednim postopkom prodaje odvisne družbe E3, ki je bila zaključena februarja 2020 s prodajo Petrolu d.d, Ljubljana. 28. 10. 2020 je AVK izdala odločbo, s katero je potrdila, da koncentraciji družb Petrol d.d, Ljubljana in E3 ne nasprotuje in da je skladna s pravili konkurence. S tem je izpolnjen še zadnji odložni pogoj, ki izhaja iz Pogodbe o prodaji in nakupu 100-odstotnega deleža družbe E3. Zaključek transakcije je bil izveden 5. 1. 2021.

ELEKTRO MARIBOR, podjetje za distribucijo električne energije, d.d. (v nadaljevanju: Elektro Maribor) je 7. 7. 2020 objavil javno vabilo k izkazu interesa za nakup 51 % osnovnega kapitala Energije plus. (PS)

[REDACTED] (PS)

SDH je v odzivnem poročilu še navedel, da je 12. 12. 2020 potekal sestanek člana uprave SDH z državnim sekretarjem na ministrstvu v zvezi z nadaljnjimi aktivnostmi za ureditev področja GJS DDO in usklajevanje osnutka Letnega načrta upravljanja naložb za leto 2021, ki je bil usklajen tudi z MF, vlada pa je nanj dala soglasje 23. 12. 2020.

Iz Letnega načrta upravljanja naložb za leto 2021¹⁵ izhaja, da SDH v letu 2021 načrtuje (PS)

[REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED] (PS)

SDH je v odzivnem poročilu in poročilu, ki ga je vročil ministrstvu, navedel aktivnosti, ki jih je izvedel za pridobitev celotnega lastniškega deleža v elektrodistribucijskih družbah od manjšinskih lastnikov, in težave, s katerimi se je pri tem srečeval. SDH je v letu 2016 izvedel cenitev vrednosti kapitala

¹⁵ SDH je predložil izsek iz Letnega načrta upravljanja naložb za leto 2021, ki se nanaša na elektrodistribucijske družbe.

5 elektrodistribucijskih družb in na podlagi cenitev je bila na skupščinah teh družb sprejeta odločitev o pridobivanju lastnih delnic, ki je veljala do 31. 3. 2018 oziroma 31. 12. 2018. Veliko interesa za prodajo delnic je bilo med fizičnimi osebami, zato se je število delničarjev v nekaterih elektrodistribucijskih družbah skoraj prepolovilo, medtem ko velikega interesa med institucionalnimi delničarji ni bilo.

Elektrodistribucijske družbe so na podlagi skupščinskih sklepov izvajale odkupe lastnih delnic. Delnice 5 elektrodistribucijskih družb so bile marca 2017 uvrščene v večstranski sistem trgovanja na portalu SI ENTER v upravljanju Ljubljanske borze, d. d., Ljubljana. Ta omogoča trgovanje z vrednostnimi papirji, ki niso uvrščeni na borzni trg. Podatki o (sicer redkih) transakcijah z delnicami 5 elektrodistribucijskih družb kažejo, da so se tečaji oblikovali okrog maksimalnih cen, ki so bile določene na skupščinah 5 elektrodistribucijskih družb v letu 2016.

SDH je navedel, da je nakup dodatnih delnic v 5 elektrodistribucijskih družbah pogojen ne samo s predhodno izpolnitvijo pogojev iz SUKND, temveč tudi s pripravljenostjo malih delničarjev za prodajo delnic in z razpoložljivostjo proračunskih sredstev ob upoštevanju načela gospodarnosti. Poleg navedenega gre pri odkupih delnic za kompleksne in zahtevne postopke, pri katerih bo moral SDH spoštovati določila Politike upravljanja SDH.

SDH je v odzivnem poročilu navedel, da sta v potrjenem Letnem načrtu upravljanja naložb za leto 2021 načrtovana **(PS)**

(PS)

SDH je v odzivnem poročilu in poročilu, ki ga je vročil ministrstvu, navedel aktivnosti, ki jih je izvedel za izdelavo ekonomske študije o oceni stroškov in koristi združitve 5 elektrodistribucijskih družb z družbo SODO, in težave, s katerimi se je pri tem srečeval. SDH je navedel, da je bila v letnih načrtih upravljanja za leta od 2017 do 2019 načrtovana aktivnost izdelave ekonomske in pravne analize možnih variant reorganizacije GJS DDO in izvedba modela, ki ga predhodno potrdi vlada. Aprila 2018 je bila na SDH s sklepom uprave imenovana posebna delovna skupina za izvedbo aktivnosti za pridobitev študije za izdelavo analize o različnih možnostih reorganizacije GJS DDO in izvedbo modela reorganizacije. **(PS)**

(PS)

(PS) Nato je 5. 4. 2019 na ministrstvo in MF posredoval predlog za izdelavo študije za izdelavo analize o različnih možnostih reorganizacije GJS DDO. Vsebina predloga povabila k oddaji ponudb je zajemala tako pravni kot ekonomski vidik vseh možnih oblik reorganizacije GJS DDO, primerjalno analizo ureditev v primerljivih državah in tudi analizo stroškov in koristi združitve 5 elektrodistribucijskih družb z družbo SODO. Na ta način bi vlada pridobila celovito, aktualno in neodvisno analizo, ki bi ji omogočila kakovostno in objektivno podlago za sprejem odločitve o končni ureditvi izvajanja GJS DDO. Ministrstvo je v odgovoru, posredovanem SDH, navedlo, da so izhodišča za izdelavo študije napačna, in ni predlagalo konkretnih sprememb, MF pa je navedlo, da proračunska sredstva za izdelavo študije niso na razpolago.

SDH je v odzivnem poročilu navedel, da je v Letnem načrtu upravljanja za leto 2021 načrtovana **(PS)**

[REDACTED]

(PS)

SDH je v odzivnem poročilu še navedel, da bo v ta namen **(PS)**

[REDACTED]

(PS)

2.3.1.3 Ocena popravljalnega ukrepa

Izkazani popravljalni ukrep ocenjujemo kot **zadovoljiv**.

3. Mnenje o izkazanih popravljalnih ukrepih

Pregledali smo odzivna poročila, ki so jih na podlagi zahteve iz revizijskega poročila o uspešnosti izvedbe popravljalnih ukrepov za ureditev izvajanja gospodarske javne službe dejavnost distribucijskega operaterja v obdobju od 25. 11. 2014 do 30. 6. 2019 izdelali Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za infrastrukturo in Slovenski državni holding, d.d. Ocenili smo, da so odzivno poročilo, ki ga je z elektronskim podpisom potrdil dr. Božo Predalič, generalni sekretar vlade, odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil Jernej Vrtovec, minister za infrastrukturo, in odzivno poročilo, ki ga je s podpisom in pečatom potrdil dr. Janez Žlák, predsednik uprave Slovenskega državnega holdinga, d.d., verodostojna.

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

3.1 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Vlade Republike Slovenije

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.1.1.2, **zadovoljiv**.

3.2 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Ministrstva za infrastrukturo

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.2.1.2, **zadovoljiv**.

3.3 Mnenje o izkazanem popravljalnem ukrepu Slovenskega državnega holdinga, d.d.

Ocenjujemo, da je izkazani popravljalni ukrep, opisan v točki 2.3.1.2, **zadovoljiv**.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
2. Ministrstvu za infrastrukturo, priporočeno s povratnico;
3. Slovenskemu državnemu holdingu, d.d., priporočeno s povratnico;
4. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno s povratnico;
5. 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