



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Načrtovanje in izvajanje gospodarsko-razvojnih
logističnih središč

Poslanstvo

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

Revizijsko poročilo

Načrtovanje in izvajanje gospodarsko-razvojnih
logističnih središč



Računsko sodišče je revidiralo smotrnost načrtovanja in izvajanja izgradnje devetih gospodarsko-razvojnih logističnih središč (v nadaljevanju: gospodarska središča) v obdobju od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2009. Revizijo smo izvedli na Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), Ministrstvu za gospodarstvo, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: Služba za razvoj), Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba za lokalno samoupravo) in Javni agenciji Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije (v nadaljevanju: JAPTI). Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije Ministrstvo za gospodarstvo od 10. 2. 2012 nadaljuje delo kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Del delovnega področja Službe za razvoj, ki se nanaša na področje razvoja, je prešlo v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, del delovnega področja, ki se nanaša na področje evropskih zadev, pa je prešlo v pristojnost Ministrstva za zunanje zadeve. Del Službe za lokalno samoupravo, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, je prešlo v pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo, del, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, pa je prešlo v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Cilj revizije je izrek mnenja o smotnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje devetih gospodarskih središč, zato smo ocenili učinkovitost načrtovanja izgradnje devetih gospodarskih središč in uspešnost izvajanja izgradnje devetih gospodarskih središč.

Glede učinkovitosti načrtovanja izgradnje gospodarskih središč je računsko sodišče ocenilo, da pripravljene strateški in operativni dokumenti za izgradnjo devetih gospodarsko-razvojnih logističnih središč ne dajejo primerne systemske podlage za učinkovito načrtovanje njihove izgradnje. V razvojnih dokumentih so določeni splošni cilji, vendar Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Služba za lokalno samoupravo pri določanju splošnih ciljev niso izhajali iz pomembnejšega dokumenta, temveč so oblikovali drugačne cilje. Vlada je cilje v posameznih dokumentih potrdila, čeprav niso bili ustrezno določeni. Pred pripravo Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 (v nadaljevanju: Resolucija 2007–2023) Služba za razvoj ni izdelala celovite študije izvedljivosti za vseh devet gospodarskih središč skupaj in tudi ni analizirala njihovega medsebojnega vpliva na njihov bodoči razvoj in poslovanje, zato obstaja tveganje za nerealno oceno vrednosti v študijah izvedljivosti. Ministrstvo za gospodarstvo ni pripravilo enotne metodologije za pripravo študij izvedljivosti, zato za posamezno gospodarsko središče splošni cilji, posebni cilji in namen, izvedbeni cilji, indikatorji in kazalci za spremljanje uresničevanja ciljev niso ustrezno določeni in niso navedeni tako, da bi bili med seboj povezani. Terminski načrti v študijah izvedljivosti posameznih gospodarskih središč niso usklajeni s terminskim načrtom v Resoluciji 2007–2023. Aktivnosti za izgradnjo gospodarskih središč niso potekale tako, da bi bil terminski načrt uresničljiv, vendar Služba za razvoj ni poskrbela, da bi pripravila nov uresničljiv terminski načrt, Ministrstvo za gospodarstvo, kot nosilno ministrstvo za izgradnjo gospodarskih središč, pa nima predvidenih postopkov ukrepanja zaradi nepravočasnosti ali neustreznosti izgradnje oziroma zaradi spremenjenih gospodarskih razmer. Vlada tudi

ni poskrbela za prilagoditev ključnih razvojnih dokumentov v letu 2008, ko se je začela svetovna gospodarska kriza. JAPTI je pri izvajanju izgradnje gospodarskega središča Phoenix in pri izvajanju operativnih aktivnosti, vezanih na izgradnjo gospodarskih središč, posloval učinkovito.

Realen finančni načrt izgradnje gospodarskih središč ne obstaja, kar lahko povzroči težave pri financiranju izgradnje gospodarskih središč, zato obstaja tveganje, da viri financiranja ne bodo zadoščali za izgradnjo gospodarskih središč. Študija izvedljivosti ter analiza stroškov in koristi na nacionalni ravni ni bila izdelana. S študijami izvedljivosti za posamezno regijo pa so stroški in koristi ovrednoteni samo za posamezno regijo. Ker študija izvedljivosti oziroma analiza stroškov in koristi na nacionalni ravni ni bila izdelana, tudi ni bila ugotovljena komplementarnost oziroma substitutivnost med gospodarskimi središči ter njihovi potencialni pozitivni oziroma negativni učinki. Za izgradnjo gospodarskih središč je v Resoluciji 2007–2023 predvideno, da naj bi državni proračun zagotovil 59 milijonov evrov, proračuni občin 176 milijonov evrov, Evropska unija 306 milijonov evrov, ostala sredstva pa naj bi zagotovili zasebni viri. Dejansko pa je bilo v obdobju od leta 2007 do leta 2009 v veljavnih proračunih predvideno 23 milijonov evrov za izgradnjo gospodarskih središč, ki so se začela porabljati šele v letu 2009. Ministrstvo za gospodarstvo je načrtovalo porabo proračunskih sredstev na podlagi pomanjkljivih podatkov, saj študije izvedljivosti za posamezna gospodarska središča sploh še niso bile izdelane. Na podlagi pregleda finančne in ekonomske upravičenosti v študijah izvedljivosti je mogoče ugotoviti, da samo dve gospodarski središči zadoščata pogojem finančne in ekonomske upravičenosti, za ostala gospodarska središča pa ni mogoče potrditi, da je izgradnja finančno in ekonomsko upravičena.

V letu 2010 še vedno ni bilo znano, kateri projekti v posameznem gospodarskem središču se bodo izvajali, čeprav bi se morali začeti že v začetku leta 2007. V študijah so za vsa gospodarska središča opredeljene lokacije in površina potrebnih zemljišč, vendar brez ustreznih kriterijev, po katerih bi se lahko ocenila primernost, in ne da bi bilo urejeno lastništvo zemljišč in prenos na investitorje, zato obstaja tveganje glede pridobitve vseh potrebnih zemljišč in s tem podaljšanje izgradnje posameznih gospodarskih središč. Ministrstvo za gospodarstvo je plačalo najmanj 238.560 evrov za uvedbo informacijskega sistema za načrtovanje in upravljanje projektov gospodarske strukture, vendar pa se izdelani informacijski sistem ne uporablja. Ministrstvo za gospodarstvo je, da bi zagotovilo enotnost vodenja projektov gospodarskih središč, šele v obdobju od novembra 2007 do marca 2008 sklenilo več pogodb, čeprav naj bi se izgradnja gospodarskih središč začela že v začetku leta 2007. Ministrstvo za gospodarstvo je pripravilo skupno poročilo o izvajanju izgradnje gospodarskih središč samo za leto 2007. Služba za razvoj je to vključila v skupno poročilo o izvajanju projektov Resolucije 2007–2023 samo za leto 2007, ki ga je vlada tudi sprejela. Poročili, ki ju je Služba za razvoj pripravila za leti 2008 in 2009 in predložila v vladno proceduro, pa vlada ni sprejela.

Glede uspešnosti izvajanja izgradnje gospodarskih središč je računsko sodišče ugotovilo, da so dolgoročni cilji za podprogram v obrazložitvah finančnih načrtov Ministrstva za gospodarstvo jasno in merljivo opredeljeni, vendar pa letni izvedbeni cilji podprograma niso ustrezno določeni. Tudi pri proračunskih postavkah cilji niso jasni in merljivi. Ministrstvo za gospodarstvo je za vsa tri leta, na katera se nanaša revizija, oblikovalo kazalce za dolgoročne cilje, vendar pa ti niso merljivi. Pri opredelitvah posameznih dolgoročnih kazalcev ministrstvo ni v zadostni meri upoštevalo povezav med cilji in kazalci. Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Služba za lokalno samoupravo so v posameznih dokumentih opredelili povsem nove cilje, zato ni mogoče presojati, ali so vsi dolgoročni in letni izvedbeni cilji, opredeljeni v državnem proračunu in finančnih načrtih, v skladu s cilji v razvojnih dokumentih.

Ministrstvo za gospodarstvo za gospodarska središča v obrazložitvah finančnih načrtov ni navedlo izvedbenih ciljev oziroma niso ustrezno navedeni in niso bili določeni na podlagi evidentiranja potreb in predhodno izvedenih analiz. Čeprav se je v letu 2008 začela svetovna gospodarska kriza in se je temu primerno spreminjal proračun za leto 2008, Ministrstvo za gospodarstvo ni spreminjalo izvedbenih ciljev pri izgradnji gospodarskih središč in ni poskrbelo, da bi ukrepe prilagodilo dejanskim okoliščinam poslovanja. Letni cilji in predvideni ukrepi pri izgradnji gospodarskih središč niso bili navedeni v finančnih načrtih Ministrstva za gospodarstvo. Ker izvedbeni cilji niso bili določeni, Služba za razvoj ni mogla poročati o uresničevanju izvedbenih ciljev, zato ni mogoče oceniti, ali so bili zastavljeni cilji doseženi.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 PRAVNA PODLAGA	9
1.2 CILJI REVIZIJE	9
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCEV	10
1.3.1 Vlada Republike Slovenije	10
1.3.2 Ministrstvo za gospodarstvo	11
1.3.3 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve	12
1.3.4 Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.....	13
1.3.5 Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije	14
1.4 PODROČJE REVIZIJE	14
1.4.1 Dokumenti razvojnega načrtovanja	14
1.4.2 Finančni podatki	16
1.5 REVIZIJSKI PRISTOP	17
2. UGOTOVITVE	19
2.1 UČINKOVITOST NAČRTOVANJA GOSPODARSKO-RAZVOJNIH LOGISTIČNIH SREDIŠČ	19
2.1.1 Sistemske podlage za načrtovanje izgradnje gospodarskih središč	19
2.1.1.1 Cilji in namen izgradnje gospodarskih središč.....	21
2.1.1.2 Indikatorji (kazalniki) za spremljanje uresničevanja ciljev	29
2.1.1.3 Ukrepi za doseganje ciljev	31
2.1.1.4 Terminski načrt	34
2.1.2 Finančni načrt izgradnje gospodarskih središč.....	37
2.1.2.1 Vrednostna ocena izgradnje gospodarskih središč	37
2.1.2.2 Predvideni viri financiranja izgradnje gospodarskih središč	40
2.1.2.3 Zagotavljanje javnih sredstev	41
2.1.2.4 Zasebni interes za investiranje v izgradnjo gospodarskih središč	43
2.1.2.5 Zagotavljanje sredstev	45
2.1.3 Strokovne podlage	46

2.1.3.1	Študija izvedljivosti na nacionalni ravni	46
2.1.3.2	Komplementarnost oziroma substitutivnost med gospodarskimi središči	47
2.1.3.3	Študije izvedljivosti za posamezne projekte	48
2.1.3.4	Analize stroškov in koristi	53
2.1.3.5	Novelacije študij izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi	61
2.1.4	Ustreznost projektov	62
2.1.5	Zagotavljanje lokacij za izgradnjo gospodarskih središč	64
2.1.6	Učinkovitost sistema upravljanja pri izgradnji gospodarskih središč	65
2.1.6.1	Informacijski proces in informacijski sistem	65
2.1.6.2	Spremljanje izgradnje gospodarskih središč	66
2.1.6.3	Spremljanje uresničevanja ciljev	73
2.1.6.4	Postopki ravnanja pri nepravčasni ali neustrezni izgradnji gospodarskih središč	74
2.2	USPEŠNOST IZVAJANJA GOSPODARSKO-RAZVOJNIH LOGISTIČNIH SREDIŠČ	74
2.2.1	Določanje izvedbenih ciljev	74
2.2.1.1	Določanje na podlagi evidentiranja potreb	74
2.2.1.2	Skladnost s splošnimi in posebnimi cilji	76
2.2.1.3	Spremembe pogojev in izvedbenih ciljev	77
2.2.1.4	Merljivost in jasnost izvedbenih ciljev	77
2.2.1.5	Indikatorji	77
2.2.2	Spremljanje doseganja izvedbenih ciljev	78
2.2.2.1	Poročanje o uresničevanju ciljev	78
2.2.3	Doseganje zastavljenih ciljev	79
3.	MNENJE	81
4.	PRIPOROČILA	85
5.	PRILOGE	87

1. UVOD

1.1 Pravna podlaga

Revizijo smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje devetih gospodarsko-razvojnih logističnih središč (v nadaljevanju: gospodarska središča) smo izvedli na Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za gospodarstvo, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Javni agenciji Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije (v nadaljevanju: JAPTI) na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 24. 7. 2009, sprememba sklepa⁴ pa 6. 10. 2009.

Pristojnost računskega sodišča je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje devetih gospodarskih središč v obdobju od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2009. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.2 Cilji revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje devetih gospodarskih središč v obdobju od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2009. Da bi lahko izrekli mnenje o smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje devetih gospodarskih središč, smo si postavili naslednja podcilja:

- oceniti učinkovitost načrtovanja izgradnje devetih gospodarskih središč;
- oceniti uspešnost izvajanja izgradnje devetih gospodarskih središč.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 1201-5/2009-2.

⁴ Št. 1201-5/2009-5.

⁵ Uradni list RS, št. 41/01.

1.3 Predstavitev revidirancev

Računsko sodišče je revizijo smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje devetih gospodarskih središč izvedlo na:

- Vladi Republike Slovenije,
- Ministrstvu za gospodarstvo,
- Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve,
- Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in
- Javni agenciji Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije.

Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije⁶ (v nadaljevanju: ZVRS-F) so se posamezna ministrstva združila, posamezne službe vlade, vladne službe in uradi vlade so bili ukinjeni, njihove pristojnosti pa prenesene na posamezna ministrstva.

1.3.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije. Vlada v skladu z Ustavo Republike Slovenije⁸ (v nadaljevanju: ustava), zakoni in drugimi splošnimi akti Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) 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.

Vlada kot najvišji organ državne uprave ima v skladu z ustavo in ZVRS naslednje pristojnosti:

- državnemu zboru predlaga v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja;
- skrbi za izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor, ter za celotno delovanje državne uprave;
- uresničuje pravice in dolžnosti, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo kot ustanoviteljico zavodov, gospodarskih družb in drugih organizacij;
- upravlja nepremičnine in drugo premoženje Republike Slovenije, razen če glede posameznih nepremičnin ni s posebnim zakonom drugače določeno;
- pripravlja proračunski memorandum, v katerem so predstavljeni temeljni cilji in naloge ekonomske, socialne in proračunske politike;
- sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade, ministrstev in celotne državne uprave;
- zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če s posameznimi zakoni ni drugače določeno.

⁶ Uradni list RS, št. 8/12.

⁷ Uradni list RS, št. 24/05-UPB1, 109/08.

⁸ Uradni list RS, št. 33I/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

Za poslovanje vlade so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Predsednik vlade vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vladu ter sklicuje in vodi njene seje.⁹ V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije sta bila predsednika vlade Janez Janša od 3. 12. 2004 do 21. 11. 2008 in Borut Pahor od 21. 11. 2008⁹ do 10. 2. 2012 in Janez Janša od 10. 2. 2012.

1.3.2 Ministrstvo za gospodarstvo

Na podlagi ZVRS-F Ministrstvo za gospodarstvo od 10. 2. 2012 nadaljuje delo kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo z delovnimi področji Ministrstva za gospodarstvo, ki pa ne vključuje delovnih področij energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije, in delom delovnega področja Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki se nanaša na tehnologijo, pošto ter meroslovje, kot jih določata 30. in 39.a člen Zakona o državni upravi.

Ministrstvo za gospodarstvo je v skladu s 30. členom Zakona o državni upravi¹⁰ opravljalo naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, energetike, rudarstva in učinkovite rabe energije in industrijskih projektov.

Ministrstvo za gospodarstvo je bilo z Načrtom izvajanja Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023¹¹ (v nadaljevanju: Načrt izvajanja resolucije) določeno za izgradnjo gospodarskih središč kot nosilno ministrstvo. Vzpostavitev infrastrukture gospodarskih središč vsebuje:

- poslovno-industrijsko logistična območja nacionalnega pomena,
- tehnološke parke,
- mrežne regionalne podjetniške inkubatorje,
- univerzitetne (visokošolske) inkubatorje s pisarnami za prenos tehnologij.

Na Ministrstvu za gospodarstvo so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije, odgovorne osebe:

- mag. Andrej Vizjak, minister od 1. 1. 2006 do 21. 11. 2008,
- dr. Matej Lahovnik, minister od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010,
- mag. Darja Radić, ministrica od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011,

⁹ Državni zbor je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico vladi, s tem je bil predsednik vlade razrešen, skupaj z ministri pa mora opravljati tekoče posle do prisege nove vlade, Uradni list RS, št. 74/11.

¹⁰ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

¹¹ Sklep vlade z dne 7. 12. 2006.

- mag. Mitja Gaspari¹², začasno odgovoren za vodenje Ministrstva za gospodarstvo od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012,
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo od 10. 2. 2012.

1.3.3 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve

Služba za razvoj je nastala na podlagi Odloka o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve¹³. Delovati je pričela 20. 12. 2008, ko sta se združili nekdanja Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in nekdanja Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. Naloge, ki se nanašajo na področje revizije, je do 19. 12. 2008 opravljala Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj.

Na podlagi ZVRS-F je del delovnega področja Službe za razvoj, ki se nanaša na področje razvoja, prešlo v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, del delovnega področja, ki se nanaša na področje evropskih zadev, pa je prešlo v pristojnost Ministrstva za zunanje zadeve.

Naloge Službe za razvoj so bile usklajevanje razvojnih nalog in nalog na področju evropskih zadev ter so določene v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti¹⁴ (v nadaljevanju: Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja) in Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna¹⁵.

Služba za razvoj usklajuje in spremlja izvajanje Strategije razvoja Slovenije¹⁶ (v nadaljevanju: Strategija), gospodarskih in socialnih reform ter Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023¹⁷ na področju izgradnje gospodarskih središč, na katero se nanaša revizija. Poleg navedenih nalog Služba za razvoj opravlja naloge še na področju usklajevanja priprave razvojnih dokumentov in oblikovanja institucionalnih strukturnih razvojnih dokumentov, ki se nanašajo na Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013¹⁸ (v nadaljevanju: državni razvojni program), ter izvaja nacionalno koordinacijo lizbonske strategije in nacionalno koordinacijo trajnostnega razvoja.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bili za delovanje Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve odgovorni:

- dr. Jože P. Damijan do 27. 3. 2006,

¹² Državni zbor se je na seji 11. 7. 2011 seznanil s sklepom o ugotovitvi prenehanja funkcije ministrice za gospodarstvo mag. Darje Radić. Do imenovanja novega ministra je funkcijo ministra za gospodarstvo opravljal mag. Mitja Gaspari, Uradni list RS, št. 57/11.

¹³ Uradni list RS, št. 119/08.

¹⁴ Uradni list RS, št. 44/07.

¹⁵ Uradni list RS, št. 54/10.

¹⁶ Sklep vlade z dne 23. 6. 2005.

¹⁷ Sklep vlade z dne 12. 10. 2006, dopolnjen januarja 2008.

¹⁸ Sklep vlade z dne 20. 3. 2008.

- dr. Andrej Horvat od 27. 3. 2006 do 4. 2. 2007,
- mag. Katja Lautar od 4. 2. do 6. 3. 2007,
- dr. Žiga Turk od 6. 3. 2007 do 21. 11. 2008,
- mag. Mitja Gaspari od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012,
- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo od 10. 2. 2012,
- Karl Viktor Erjavec, minister za zunanje zadeve od 10. 2. 2012.

1.3.4 Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko

Služba za lokalno samoupravo je bila ustanovljena 26. 1. 2005 z Odlokom o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko¹⁹.

Na podlagi ZVRS-F je del delovnega področja Služba za lokalno samoupravo, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, prešlo v pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo, del delovnih področij, ki se nanašata na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, pa v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Služba za lokalno samoupravo je svoje naloge izvajala na področjih:

- lokalne samouprave – pripravlja sistemske predpise ter izvaja ukrepe s področja organizacije, delovanja ter financiranja lokalnih skupnosti;
- regionalnega razvoja – izvaja ukrepe regionalne politike ter usklajuje aktivnosti ministrstev in drugih organov in služb pri usmerjanju regionalnih spodbud v ključne projekte regij iz regionalnih razvojnih programov; odgovorna je za sistem in zakonodajo na področju spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, za pripravo državnega razvojnega programa in usklajevanje 12 regionalnih razvojnih programov;
- evropske kohezijske politike – kot organ upravljanja v skladu z Uredbo o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013²⁰ opravlja naloge upravljanja in izvajanja operativnih programov.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bili za delovanje Službe za lokalno samoupravo odgovorni:

- dr. Ivan Žagar do 21. 11. 2008,
- mag. Zlata Ploštajner od 21. 11. 2008 do 22. 10. 2009,
- dr. Henrik Gjerkeš od 22. 10. 2009 do 11. 1. 2011,
- Duša Trobec Bučan od 11. 1. 2011 do 21. 4. 2011,
- dr. Boštjan Žekš, začasno odgovoren za vodenje Službe za lokalno samoupravo od 21. 4. do 14. 7. 2011,
- Bojan Suvorov, državni sekretar od 14. 7. 2011 do 10. 2. 2012,

¹⁹ Uradni list RS, št. 7/05, 122/05.

²⁰ Uradni list RS, št. 17/09, 40/09. Do 6. 3. 2009 je veljala Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013, Uradni list RS, št. 41/07.

- mag. Radovan Žerjav, minister za gospodarski razvoj in tehnologijo od 10. 2. 2012,
- dr. Senko Pličanič, minister za pravosodje in javno upravo od 10. 2. 2012.

1.3.5 Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije

JAPTI izvaja razvojno politiko na področju razvoja podjetništva in konkurenčnosti v Republiki Sloveniji ter programe s področja spodbujanja tujih neposrednih investicij in internacionalizacije. JAPTI izvaja v skladu s Sklepom o preoblikovanju Pospeševalnega centra za malo gospodarstvo v Javno agencijo Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije²¹ in s sprejetimi strateškimi usmeritvami države razvojne ukrepe na naslednjih področjih pospeševanja konkurenčnosti gospodarstva, in sicer:

- inovativno gospodarstvo in inovativno okolje,
- podjetništvo in podjetniško okolje,
- tuje neposredne investicije,
- internacionalizacija podjetij,
- razvoj in pospeševanje finančnega okolja,
- partnerstvo med akademsko in gospodarsko sfero,
- znanja za gospodarstvo ter
- zagotavljanje informacij, znanja in virov financiranja za podjetja.

Odgovorne osebe na JAPTI v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

- mag. Vili Hribernik do 16. 2. 2006,
- Matej Kovač od 16. 2. do 3. 3. 2006,
- Franc Hoffmann od 3. 3. 2006 do 10. 5. 2007,
- mag. Peter Ješovnik od 10. 5. 2007 do 5. 3. 2009,
- Igor Plestenjak od 5. 3. 2009.

1.4 Področje revizije

Področje revizije predstavljajo aktivnosti vlade, Ministrstva za gospodarstvo, Službe za razvoj, Službe za lokalno samoupravo in JAPTI pri načrtovanju in izvajanju izgradnje devetih gospodarskih središč kot dela projektov Resolucije 2007–2023.

1.4.1 Dokumenti razvojnega načrtovanja

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja ureja način priprave razvojnih dokumentov in spremljanje izvajanja predlaganih razvojnih politik. Kot dokumenti razvojnega načrtovanja so opredeljeni:

- Strategija razvoja Slovenije kot strateški dokument razvojnega načrtovanja;
- državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja;

²¹ Uradni list RS, št. 73/05.

- drugi dokumenti razvojnega načrtovanja, za katere veljajo določbe uredbe – resolucija o nacionalnih razvojnih projektih, nacionalni strateški referenčni okvir, področne in sektorske strategije, resolucije in nacionalni programi razvoja, ki jih pripravlja vlada v skladu z nacionalno zakonodajo in sprejetim programom dela, razvojni dokumenti, ki jih vlada pripravlja ali sodeluje pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom Evropske unije ali v skladu s pravili mednarodnih organizacij.

Poleg navedenih dokumentov so v skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja predmet sodelovanja in usklajevanja tudi drugi dokumenti, ki vsebujejo sektorske in regijske politike, ter tudi druga vladna gradiva, kadar po svojih učinkih presegajo resorne in regijske razvojne cilje in tako pomembno vplivajo na doseganje skupnih razvojnih ciljev vlade.

Strategija razvoja Slovenije je strateški razvojni dokument vlade, ki na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih in evropskih trendov opredeljuje vizijo razvoja, razvojne cilje, strateške usmeritve in prioritete razvojne politike ter temeljne naloge vlade za njihovo uresničevanje. Vlada je Strategijo sprejela 23. 6. 2005.

Državni razvojni program je izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja. Načrt priprave državnega razvojnega programa je vlada sprejela že julija 2004. Postopek priprave državnega razvojnega programa je potekal v daljšem časovnem obdobju, v katerem je bil najprej izdelan prvi osnutek (april–maj 2006), ki je bil podlaga za začetek usklajevanja z regijami in Evropsko unijo ter z nevladnim sektorjem. Sočasno je potekala priprava regionalnih razvojnih programov za obdobje od leta 2007 do leta 2013 in njihovih izvedbenih načrtov za obdobje od leta 2007 do leta 2009. Državni razvojni program je vlada sprejela 20. 3. 2008.

Program reform za izvajanje lizbonske strategije je dokument, s katerim spremljamo uresničevanje lizbonske strategije in zastavljenih strukturnih reform v Republiki Sloveniji. V obdobju, na katero se nanaša revizija, sta bila sprejeta Program reform za izvajanje lizbonske strategije 2005 (v nadaljevanju: Program reform 2005) in Program reform za izvajanje lizbonske strategije 2008 (v nadaljevanju: Program reform 2008). Program reform 2008 je bil sprejet na podlagi priporočil Evropske komisije in je dopolnjen in posodobljen program iz leta 2005. Program reform 2005 je vlada sprejela 28. 10. 2005, Program reform 2008 pa 9. 10. 2008.

Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: Program ukrepov 2007–2013) predstavlja akcijski dokument Ministrstva za gospodarstvo in je razdeljen na štiri ukrepe. Program ukrepov je sprejela vlada 6. 7. 2006, dopolnjena Programa ukrepov pa 3. 7. 2008 in 15. 10. 2009.

Resolucija 2007–2023 vsebuje ključne razvojno-investicijske projekte, pri uresnitvi katerih bo sodelovala država. Namen Resolucije 2007–2023 je z jasno postavitvijo prednostnih državnih razvojnih projektov od leta 2007 do leta 2023 zagotoviti hitrejšo doseganje ciljev Strategije in državnega razvojnega programa. Vlada je oktobra 2006 sprejela Resolucijo 2007–2023, s katero je bila določena tudi izgradnja devetih gospodarskih središč.

1.4.2 Finančni podatki

Z Resolucijo 2007–2023 je določeno, da se v obdobju od leta 2007 do leta 2015 za izgradnjo gospodarskih središč nameni 1.200 milijonov evrov. Sredstva naj bi zagotavljali iz proračuna Republike Slovenije, občinskih proračunov, evropskih sredstev in zasebnih virov.

Tabela 1: Ocenjene vrednosti gospodarskih središč v obdobju od leta 2007 do leta 2023

Gospodarsko središče	Viri financiranja v milijonih evrov					Leto	
	Proračun Republike Slovenije	Proračun občin in pokrajin	Evropski viri	Zasebni viri	Skupaj	Začetek izgradnje	Zaključek izgradnje
Jugovzhodna Slovenija	5	15	25	55	100	2007	2015
Phoenix v Posavju	8	20	40	92	160	2007	2020
Gorenjska	7	21	39	93	160	2007	2023
Perspektiva na Notranjskem	5	15	24	56	100	2007	2020
Oko v Pomurju	5	15	26	54	100	2007	2015
In prime na Goriškem	8	25	46	81	160	2007	2020
Oreh v Podravju	8	25	41	86	160	2007	2015
Noordung na Koroškem	5	15	25	55	100	2007	2023
Tehnopolis+ v Savinski regiji	8	25	40	87	160	2007	2015
Skupaj	59	176	306	659	1.200		

Vir: Resolucija 2007–2023.

Z Resolucijo 2007–2023 je bilo predvideno, da se za izgradnjo gospodarskih središč iz zasebnih virov zagotovi 54,9 odstotka sredstev, 45,1 odstotka pa iz javnih virov.

1.5 Revizijski pristop

Zagotovila za izrek mnenja o smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje gospodarskih središč smo pridobili na podlagi pregledovanja, preverjanja, primerjanja in presoje različnih dokumentov ter s pomočjo vodenih intervjujev. Glavni vir informacij so predstavljali naslednji dokumenti:

- Strategija razvoja Slovenije,
- državni razvojni program,
- Program reform 2005,
- Program reform 2008,
- Program ukrepov 2007–2013,
- Nacionalni strateški referenčni okvir,
- Resolucija 2007–2023,
- Načrt izvajanja resolucije,
- obrazložitve finančnih načrtov, sprejeti proračuni in programi dela,
- poročila (poročila projektnih skupin, poročila o realizaciji finančnih načrtov, poslovna poročila, letna poročila o izvajanju Resolucije 2007–2023, poročila o izgradnji posameznih gospodarskih središč),
- študije izvedljivosti²² na nacionalni ravni ter študije izvedljivosti, analize stroškov in koristi, ekonomske analize ter primerjalne študije za posamezna gospodarska središča oziroma posamezne podprojekte gospodarskih središč,
- ostala dokumentacija (investicijska dokumentacija, pisma o nameri in sklenjene pogodbe z zasebnimi investitorji, dokumentacija o izboru posameznih gospodarskih središč oziroma posameznih podprojektov gospodarskih središč, prostorski načrti, dokumentacija za podelitev stavbne pravice, dokumentacija o zemljiščih, dokumentacija o informacijskem procesu in sistemu, dokumentacija o delu projektnih in delovnih skupin, dokumentacija o sprejetih ukrepih).

²² Študija izvedljivosti je namenjena podrobnejši proučitvi izvedljivosti projektov s tehnološkega, ekonomskega, okoljevarstvenega in finančnega vidika. Cilj študij izvedljivosti je spodbujanje priprave kakovostnih investicijskih projektov, ki zmanjšujejo tveganja, sicer nujno povezana z investicijskimi projekti, ter omogočajo vlagateljem kapitala in kreditodajalcem, da enakopravno vrednotijo različne investicijske projekte. Vsebina študije izvedljivosti je opredeljena v Uredbi o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja (Uradni list RS, št. 60/06). Študija izvedljivosti vsebuje: analizo stanja, primerne tehnično-tehnološke, lokacijske in ekonomske variantne zasnove umestitve investicije skupaj z načrtom proizvodnje, opredelitev optimalne umestitve investicije, analizo tehnične izvedljivosti (praktična izvedljivost investicije, dostopnost tehničnih virov in kadra), opredelitev časovne izvedljivosti investicije (roki za izvedbo), opredelitev ekonomske upravičenosti investicije (analiza stroškov in koristi), analizo vplivov na okolje, varnost investicije, analizo tveganj. Za presojo izvedljivosti ciljev investicije se pričakovani učinki za projekt predstavijo vsaj s primerjavo stanja z investicijo ter izhodiščnega scenarija, če investicije ne bi bilo. Z ekonomskega stališča pa mora investitor upoštevati alternativne scenarije z upoštevanjem delnih izboljšav, vstopom konkurence, padcem tržnega deleža itn.

Pri reviziji smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje gospodarskih središč smo se omejili samo na dve razvojni prioriteti, in sicer:

- konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast – spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanje konkurenčnosti, povečanje prilivov razvojno spodbudnih domačih in tujih naložb, podpora internacionalizaciji gospodarstva, povečanje konkurenčne sposobnosti storitev,
- učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta – povečanje gospodarske učinkovitosti in obseg vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj, izboljšanje kakovosti izobraževanja in spodbujanje vseživljenjskega učenja.

Pri iskanju odgovorov na vprašanje, *ali je sistem izgradnje devetih gospodarsko-razvojnih logističnih središč učinkovito načrtovan*, smo si zastavili naslednja podvprašanja:

- ali strateški in operativni dokumenti dajejo primerno sistemsko podlago za načrtovanje izgradnje gospodarskih središč;
- ali obstaja predviden finančni načrt izgradnje gospodarskih središč;
- ali so bile za projektne predloge in izbrane projekte pripravljene ustrezne strokovne podlage;
- ali so potrjeni projekti oziroma podprojekti ustrezni;
- ali so nosilci izgradnje gospodarskih središč zagotovili lokacije za izgradnjo;
- ali je bil vzpostavljen učinkovit sistem upravljanja pri izgradnji gospodarskih središč.

Pri iskanju odgovorov na vprašanje, *ali se sistem izgradnje devetih gospodarsko-razvojnih logističnih središč uspešno izvaja*, pa smo si zastavili naslednja podvprašanja:

- ali so bili izvedbeni cilji ustrezno določeni;
- ali so nosilci izgradnje gospodarskih središč merili doseganje izvedbenih ciljev izgradnje;
- ali so nosilci izgradnje gospodarskih središč dosegli zastavljene izvedbene cilje.

Preizkušanje smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje gospodarskih središč smo izvedli na podlagi revizijskega programa za revizijo smotrnosti načrtovanja in izvajanja izgradnje gospodarskih središč.

2. UGOTOVITVE

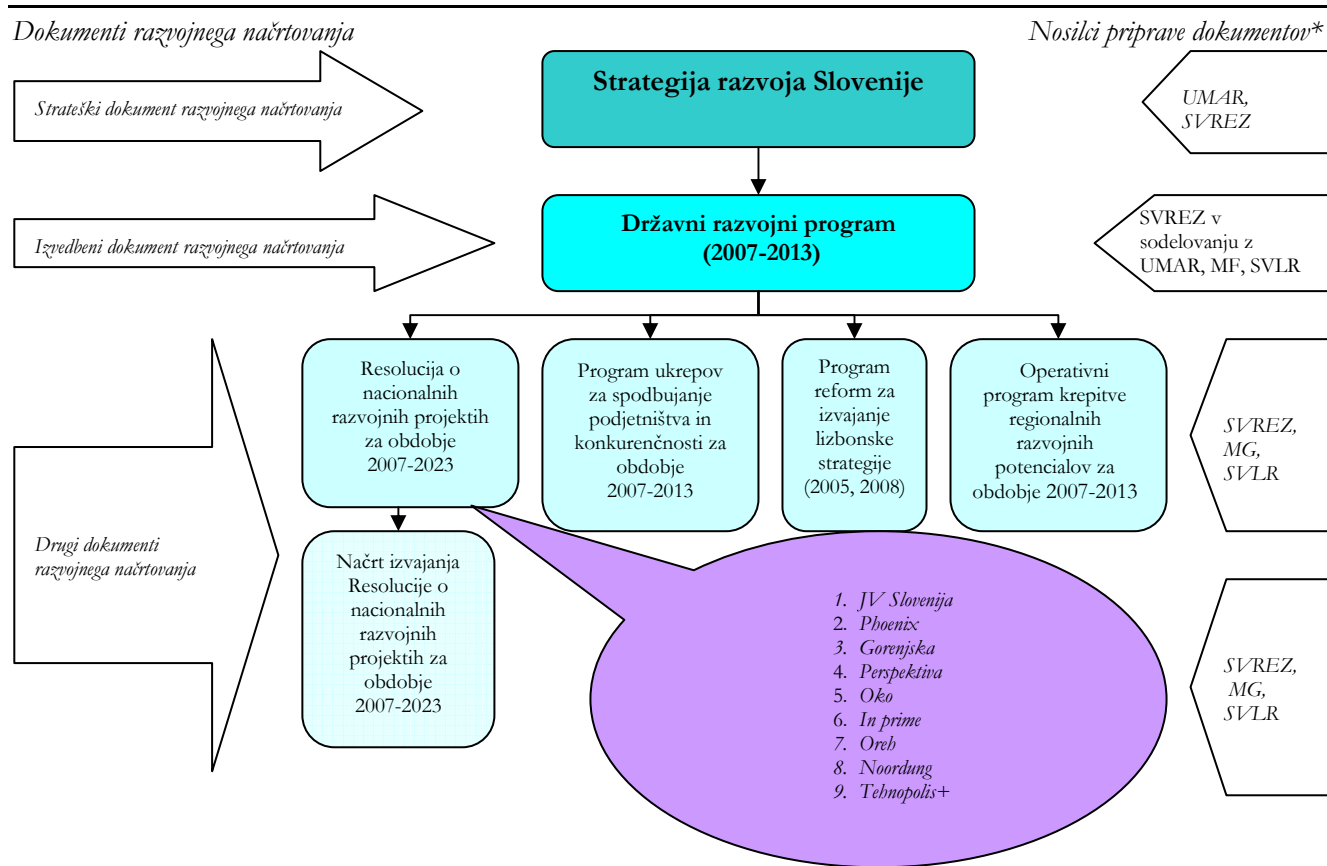
2.1 Učinkovitost načrtovanja gospodarsko-razvojnih logističnih središč

Učinkovitost načrtovanja gospodarskih središč smo presojali na podlagi ugotavljanja primernosti sistemskih podlag za načrtovanje izgradnje, obstoja finančnih načrtov, ustreznosti strokovnih podlag za izbrane projekte, ustreznosti projektov, zagotavljanja lokacij za izgradnjo gospodarskih središč in vzpostavljenosti sistema upravljanja pri izgradnji gospodarskih središč.

2.1.1 Sistemske podlage za načrtovanje izgradnje gospodarskih središč

Sistemske podlage za načrtovanje izgradnje gospodarskih središč so strateški, izvedbeni in drugi dokumenti. Kot strateški dokument je opredeljena Strategija, kot izvedbeni dokument pa državni razvojni program. Drugi dokumenti, ki so pomembni pri načrtovanju izgradnje gospodarskih središč, so Program reform 2005 in Program reform 2008, Program ukrepov 2007–2013, Resolucija 2007–2023 ter drugi dokumenti.

Slika 1: Hierarhična povezava dokumentov in odgovornosti za pripravo dokumentov



Opombe: * Nosilci priprave dokumentov: MF – Ministrstvo za finance, MG – Ministrstvo za gospodarstvo, UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj, SVREZ – Služba za razvoj, SVLR – Služba za lokalno samoupravo.

Vir: Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja.

Navedeni dokumenti morajo biti med seboj hierarhično povezani in med seboj usklajeni.

Primernost in ustreznost sistemskih podlag za načrtovanje izgradnje gospodarskih središč smo ugotavljali na podlagi preverjanja določitve ciljev in namena izgradnje gospodarskih središč ter ustreznosti indikatorjev, ukrepov in terminskih načrtov.

V Strategiji je predvideno, da naj bi se pospešena gospodarska rast do leta 2010 umirila na ravni pet odstotkov bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), inflacija bi se približala evropskemu povprečju, predvideno je tudi prestrukturiranje gospodarstva v storitvene dejavnosti, in sicer povečanje deleža v strukturi dodane vrednosti na 67 odstotkov do leta 2013. Republika Slovenija naj bi dosegla 70-odstotno stopnjo zaposlenosti v letu 2013, kar bi omogočilo tudi postopno zniževanje brezposelnosti, ki bi se do konca obdobja približala trem odstotkom.

Državni razvojni program za obdobje 2007–2013 predvideva povečanje stopnje zaposlenosti na 70,4 odstotka in zmanjšanje stopnje anketne brezposelnosti na 3,3 odstotka (projekcija do leta 2013). Po

napovedih naj bi bila do leta 2013 realna gospodarska rast petodstotna, inflacija pa bi se približala povprečju Evropske unije. Rast BDP leta 2013 bi bila po napovedih 4,3 odstotka.

Resolucija 2007–2023 nima navedenih makroekonomskih predpostavk, kot je navedeno v prejšnjih dveh dokumentih. Nanizani so le makroekonomski kazalci za preteklo obdobje (od leta 1991 do leta 2005).

Makroekonomske predpostavke so v dveh dokumentih razvojnega načrtovanja enotne, medtem ko v Resoluciji 2007–2023 niso navedene, za kar je odgovorna Služba za razvoj.

2.1.1.1 Cilji in namen izgradnje gospodarskih središč

Definicija cilja

Cilji so jasne, stvarne in k učinkom usmerjene izjave o tem, kaj naj v določenem časovnem obdobju dosežemo. Cilji izražajo splošno želeni dosežek, ki vključuje proces spreminjanja dejanskega stanja v času. Upoštevati morajo razvojne strategije (namere) in politike na različnih ravneh delovanja ter odražati razvojne usmeritve. Cilje naj bi opredeljevali z iskanjem odgovorov na naslednja vprašanja:

- kakšen problem je treba rešiti,
- kaj želimo z delovanjem doseči,
- kdo so končni uporabniki programa.

Definicija namena

Namen je usmerjenost k uresnitvi nekega dejanja, ki izraža predstavljeno ter hoteno stanje.

Strategija razvoja Slovenije

Strategija je krovni strateški dokument o gospodarskem in socialnem razvoju družbe do leta 2013, v katerem so bili določeni glavni razvojni cilji in prednostne naloge. V Strategiji so določeni štirje temeljni cilji razvoja Republike Slovenije:

- gospodarski razvojni cilj – v desetih letih preseči povprečno raven ekonomske razvitosti Evropske unije in povečati zaposlenost v skladu s cilji lizbonske strategije;
- družbeni razvojni cilj – izboljšanje kakovosti življenja in blaginje vseh posameznikov in posameznikov, merjeno s kazalniki človekovega razvoja, socialnih tveganj in družbene povezanosti;
- medgeneracijski in sonaravni razvojni cilj – uveljavljanje načela trajnosti kot temeljnega kakovostnega merila na vseh področjih razvoja, vključno s ciljem trajnostnega obnavljanja prebivalstva;
- razvojni cilj Republike Slovenije v mednarodnem okolju – postati v svetu prepoznavna in ugledna država s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in zavzetim delovanjem v mednarodni skupnosti.

Temeljne cilje razvoja Slovenije bo vlada uresničila prek naslednjih petih razvojnih prioritet:

- konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast,
- učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta,
- učinkovita in cenejša država,

- moderna socialna država in večja zaposlenost,
- povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja.

Za vsako razvojno prioriteto so določeni podrobnejši cilji. Tako so za razvojno prioriteto Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast določeni naslednji podcilji: spodbujanje podjetniškega razvoja in povečanje konkurenčnosti, povečanje prilivov razvojno-spodbudnih domačih in tujih naložb, podpora internacionalizaciji gospodarstva, povečanje konkurenčne sposobnosti storitev in uspešna vključitev v evropski tečajni mehanizem ter prevzem evra. Za prioriteto Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta pa so določeni naslednji podcilji: povečanje gospodarske učinkovitosti in obsega vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj ter izboljšanje kakovosti izobraževanja in spodbujanje vseživljenjskega učenja.

Namen Strategije je oblikovati celovito strategijo, ki bi zagotovila trajnostni gospodarski, socialni in okoljski razvoj, zagotoviti institucionalno okolje in organiziranost za uspešnejši družbeni razvoj ter doseči potrebno stopnjo družbenega soglasja o temeljni razvojni viziji in strateških usmeritvah.

Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013

Državni razvojni program je instrument za prevedbo strateških usmeritev v konkretne in s proračunskimi možnostmi skladne razvojno-investicijske programe. Razvojno-investicijske prioritete so strukturirane tako kot razvojne prioritete Strategije s tem, da državni razvojni program v prvi prioriteti dodatno vključuje infrastrukturo, v peti pa predvsem razvoj podeželja in ribištva ter izboljšanje življenja v urbanih in podeželskih območjih. To je posledica upoštevanja prioritet Evropske unije.

Z izvedbo državnega razvojnega programa se bo investiralo v razvoj Republike Slovenije. Iz državnega proračuna, proračuna Evropske unije, občinskih proračunov ter zasebnih in drugih virov bo povečan kapital in njegova učinkovitost ter s tem zagotovljena dolgoročna konkurenčnost ter obstanek na trgu. Cilja državnega razvojnega programa sta zato:

- povečati gospodarski, okoljski in družbeni kapital,
- povečati učinkovitost glede konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.

Državni razvojni program predvideva pet razvojno-investicijskih prioritet. Od tega naj bi prioriteta Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša rast prispevala k izpolnjevanju gospodarskih ciljev lizbonske strategije. Cilj te prioritete je spodbujanje podjetništva, povečanje inovativnosti, obsega domačih in tujih naložb v gospodarstvu in prometni, informacijski in komunikacijski infrastrukturi, vključno z razvojem človeških virov v podjetjih, ter spodbujanje internacionalizacije slovenskih podjetij za povečanje konkurenčnosti.

Prioriteta Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta bi prispevala k večjemu povezovanju gospodarstva z visokošolskimi in raziskovalnimi institucijami in k spodbujanju razvoja terciarnega znanja za večjo konkurenčnost gospodarstva, predvsem s povečano stopnjo inovativnosti in torej povečanim deležem inovativnih proizvodov in storitev, z ustvarjanjem novih zahtevnih delovnih mest z visoko dodano vrednostjo ter s povečevanjem produktivnosti zaposlenih. Cilj te prioritete je povečati podporo terciarnega izobraževanja

in raziskovalno-razvojne dejavnosti potrebam gospodarstva ter trga dela za globalno konkurenčnost podjetij, proizvodov, storitev in oseb.

Program reform za izvajanje lisbonske strategije 2005 in Program reform za izvajanje lisbonske strategije 2008

Na obdobje od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2009 se nanašata oba programa, ki cilje in prednostne naloge konkretizirata z ukrepi. V obeh programih reform so kot glavne usmeritve politike spodbujanja podjetništva zapisane:

- spodbujanje podjetništva in podjetništvu prijaznega okolja,
- spodbujanje sistema 'izobraževanje in znanje za gospodarstvo',
- izboljšanje inovativnosti gospodarstva,
- izboljšanje in nadgradnja sistema finančnih mehanizmov,
- spodbujanje internacionalizacije gospodarstva.

Glavni cilji pri spodbujanju podjetništva in inovatorstva, ki so bili zastavljeni leta 2005, so:

- poznavanje ukrepov spodbujanja podjetništva med malimi podjetji in samostojnimi podjetniki dvigniti na 50 odstotkov do leta 2010;
- izvedba vsaj ene delavnice o podjetništvu in inovativnosti ali učnih programov za podjetništvo in inovativnost v vseh osnovnih in srednjih šolah ter na visokošolskih ustanovah;
- povečati delež prihodkov od podjetij pri javnih raziskovalno-razvojnih institucijah za 10 odstotnih točk;
- zagotoviti višjo rast prihodkov od prodaje na tuje trge pri povezanih podjetjih in nepovezanih podjetjih, in sicer mora biti absolutna razlika v rasti prihodkov vsaj petkrat večja od vrednosti danih spodbud za povezovanje;
- vsako leto s spodbudami zagotoviti 50 novih podjetij z nadpovprečno dodano vrednostjo glede na panogo oziroma visoko tehnologijo;
- do leta 2006 vzpostaviti vsaj tri nove poslovne cone prednostno v regijah z razvojnimi zaostanki in vsaj dva nova tehnološka parka.

Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013

Program ukrepov 2007–2013 predstavlja akcijski dokument za izvedbo ukrepov, ki jih določajo pomembnejši dokumenti. Cilj programa ukrepov je "pripeljati Slovenijo ob bok najbolj razvitim državam članicam Evropske unije". V Programu ukrepov 2007–2013 je določen zelo splošen cilj, ki ni konkretniji od ciljev, navedenih v pomembnejših dokumentih.

Program ukrepov 2007–2013 definira štiri osnovne stebre, s katerimi naj bi izboljšali podjetniško kulturo, podporno okolje, infrastrukturo, vlaganja v razvoj in s tem povezane naložbe, povezovanje gospodarstva z znanostjo, število visoko usposobljenih kadrov v gospodarstvu, inovacije in finančne vire, in sicer:

- spodbujanje podjetništva in podjetništvu prijaznega okolja,
- znanje za gospodarstvo,
- razvoj in inovacije v gospodarstvu,
- spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri.

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023

Resolucija 2007–2023 je izrazito dolgoročno naravnan dokument in vsebuje ključne razvojno-investicijske projekte, pri uresničitvi katerih bo sodelovala država. V skladu z Resolucijo 2007–2023 imajo prednost pri izvajanju projekti s pripravljeno ustrezno dokumentacijo ter analizo stroškov in koristi. V skladu z navedbami v Resoluciji 2007–2023 so bili med razvojno-investicijske projekte uvrščeni projekti:

- katerih finančna vrednost presega 50 milijonov evrov,
- katerih učinki segajo čez meje ene regije,
- ki dosegajo čez-sektorske učinke in
- ki so sposobni koncentrirati vsebine in usmeritve več sektorjev.

Namen Resolucije 2007–2023 je z jasno postavitvijo prednostnih državnih razvojnih projektov od leta 2007 do leta 2023 zagotoviti hitreje doseganje ciljev Strategije in državnega razvojnega programa. Glavne vsebine projektov so zato usmerjene v razvoj podjetništva (poslovne, industrijske in obrtne cone, podjetniški inkubatorji), tehnološki razvoj gospodarstva (tehnološki parki, z gospodarstvom povezana izobraževalna središča), razvoj informacijske tehnologije in njene dostopnosti ljudem, razvoj logističnih središč in turistične infrastrukture.

Z Resolucijo 2007–2023 je bila določena izgradnja devetih gospodarskih središč. Ukrep gospodarskih središč se nanaša na vzpostavitev infrastrukture na geografskih področjih v Republiki Sloveniji, kjer je dovolj velika kritična masa znanja oziroma institucij znanja, gospodarskega razvoja ter koncentracije samega gospodarstva in prebivalstva. Kreiranje tovrstnih gospodarskih središč se navezuje na sodelovanje vladnih institucij, regionalnih in občinskih javnih institucij, kot tudi gospodarskih družb ter institucij znanja. V skladu s programom ukrepov so pomemben element takšnih gospodarskih središč centri odličnosti in tehnološki centri, ki jih spodbuja Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Poleg tega obsegajo gospodarska središča:

- poslovno-industrijsko-logistična območja nacionalnega pomena,
- tehnološke parke,
- mrežne regionalne podjetniške inkubatorje in
- univerzitetne (visokošolske) predinkubatorje s pisarnami za prenos tehnologij.

Vlada v skladu s prvim odstavkom 2. člena ZVRS določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, potrebne za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. V skladu s 107. členom Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije²³ (v nadaljevanju: poslovnik državnega zbora) sprejema državni zbor ustavne zakone o spremembi ustave, zakone, avtentične razlage zakonov, državni proračun, rebalans državnega proračuna, spremembe državnega proračuna in zaključni račun državnega proračuna, poslovnik državnega zbora, odloke, resolucije, deklaracije, priporočila in sklepe ter uradna prečiščena besedila zakonov. Vlada je sprejela Resolucijo 2007–2023, a je ni predlagala v sprejem državnemu zboru, kar je v nasprotju z drugim odstavkom 2. člena ZVRS in 107. členom poslovnika državnega zbora.

²³ Uradni list RS, št. 92/07-UPB1.

Pojasnilo Službe za razvoj

Resolucije 2007–2023 vlada ni posredovala v sprejem v državni zbor, ker zanjo ni bilo sredstev v državnem proračunu, več kot polovica sredstev pa je bila predvidena iz zasebnih virov. Po predstavitvi Resolucije 2007–2023 v državnem zboru vsem parlamentarnim strankam je bil rezultat povečana lista projektov. Sprejem Resolucije 2007–2023 v državnem zboru ne bi spremenil poteka izgradnje gospodarskih središč, ker Republika Slovenija nima zadostno urejeno področje razvojnega načrtovanja v povezavi s finančnimi viri.

Ker Resolucije 2007–2023 ni sprejel državni zbor je Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Ljubljana (v nadaljevanju: Umanotera) vložila zahtevo za oceno ustavnosti Resolucije 2007–2023. V zahtevi je navedeno, da za projekte v Resoluciji 2007–2023, ki se nanašajo na okolje, ni bila izvedena celovita presoja vplivov na okolje in je zato Resolucija 2007–2023 v nasprotju s 40. členom Zakona o varstvu okolja²⁴ in z 72. členom ustave oziroma s pravico do zdravega življenjskega okolja ter da je bila Resolucija 2007–2023 sprejeta v nasprotju z 2. in 3. členom ustave, ker vlada ni pristojna za sprejem resolucije, temveč je to pristojnost državnega zbora. Ustavno sodišče Republike Slovenije je pobudo Umanotere zavrglo, ker meni, da resolucija ni niti predpis niti splošni akt, izdan za izvrševanje javnih pooblastil, zato je Ustavno sodišče Republike Slovenije ni pristojno presojati.

Glede predložitve Resolucije 2007–2023 v državni zbor je imela pomisleke tudi 10. delovna skupina (povezava s točko 2.1.6.2.3). Na drugi seji delovne skupine se je postavilo vprašanje, ali je treba resolucijo predložiti v obravnavo v državni zbor, obenem pa je bila poudarjena tudi potreba po sprejemu Uredbe o razvojnem načrtovanju. Mnenje delovne skupine je bilo, da Resolucija 2007–2023 presega okvir Strategije ter da je Resolucija 2007–2023 politični dokument, zato ga mora sprejeti državni zbor.

Pojasnilo Službe za razvoj

V letu 2010 je bila sprejeta Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna²⁵. Vlada je v letu 2011 pripravila tudi Zakon o razvojnem načrtovanju in ga posredovala v državni zbor.

V Resoluciji 2007–2023 je opredeljeno, da se pristopi k izgradnji devetih gospodarskih središč. Za vsako gospodarsko središče so navedeni cilji projekta oziroma posameznega gospodarskega središča, in sicer:

- *gospodarsko središče Jugovzhodna Slovenija* – s koncentriranjem institucij znanja in podpornega okolja za podjetništvo doseči gospodarski preboj regije;
- *gospodarsko središče Phoenix v Posavju* (v nadaljevanju: Phoenix) – z razvojem poslovnih con z izrabo transportnih poti skozi regijo postaviti eno glavnih razvojnih središč tega dela Evrope;
- *gospodarsko središče Gorenjske* – z zgoščenostjo institucij znanja doseči razvojni preboj gorenjske regije;
- *gospodarsko središče Perspektiva na Notranjskem* (v nadaljevanju: Perspektiva) – zgraditi centralno gospodarsko središče in prometno vozlišče regije in razviti ostale oskrbne, storitvene, upravne, družbene, izobraževalne in druge dejavnosti, potrebne za razvoj regionalnega središča nacionalnega pomena in tam koncentrirati gospodarski razvoj;
- *gospodarsko središče Oko v Pomurju* (v nadaljevanju: Oko) – razviti inovativno okolje za zagotovitev konkurenčnih lokacij, ki bodo omogočale pospeševanje in povečanje učinkovitosti prenosa znanja iz domačega in tujega okolja v tržne produkte; zagotoviti sodelovanje med raziskovalnim in

²⁴ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08.

²⁵ Uradni list RS, št. 54/10.

gospodarskim področjem, pospešiti nastajanje podjetij z velikimi zmožnostmi in zagotoviti več kreativnosti, inovativnosti, konkurenčnosti in novih zaposlitev;

- *gospodarsko središče In prime na Goriškem* (v nadaljevanju: In prime) – spodbuditi inovativnost in hitrejši tehnološki razvoj v gospodarstvu, povečati globalno konkurenčnost regije s povezavo in nadgradnjo vseh ključnih elementov za kreiranje znanja, nadgradnjo z raziskavami in predvsem prenosom na trg;
- *gospodarsko središče Oreh v Podravju* (v nadaljevanju: Oreh) – izboljšati inovacijsko dejavnost ter pospešiti rast novih in obstoječih tehnoloških in netehnoloških podjetij, povečati sodelovanje med podjetji in univerzami ter povečati domača in tuja vlaganja v ta del Slovenije;
- *gospodarsko središče Noordung na Koroškem* (v nadaljevanju: Noordung) – povečati inovativne sposobnosti in doseganje razvojnega preboja Koroške regije;
- *gospodarsko središče Tehnopolis+ v Savinjski regiji* (v nadaljevanju: Tehnopolis+) – zgraditi osrednjo povezovalno točko tehnološkega razvoja jugovzhodne Evrope.

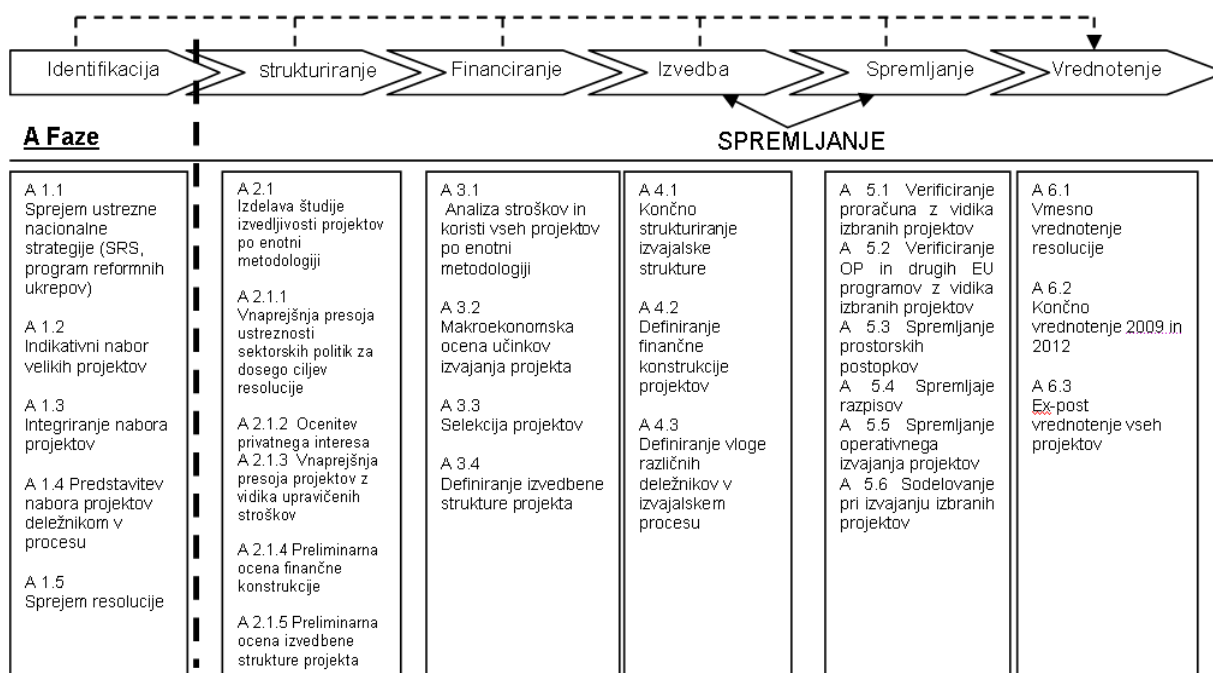
Z dograditvijo mreže gospodarskih središč, sestavljene iz inkubatorjev, tehnoloških parkov, poslovnih con in izobraževalnih središč, naj bi bila vzpostavljena potrebna gospodarska, raziskovalna, izobraževalna, informacijska in logistična infrastruktura.

Pregledali smo študije izvedljivosti²⁶ za posamezna gospodarska središča in ugotovili, da so splošni cilji posameznega gospodarskega središča v vseh študijah izvedljivosti navedeni, vendar pa niso vedno prilagojeni področju in ciljem gospodarskega središča. Posebni cilji in namen izgradnje gospodarskega središča v nekaterih študijah izvedljivosti niso navedeni. Podrobnejše opredelitve splošnih in posebnih ciljev ter namena so razvidne iz priloge 3.

Na podlagi Resolucije 2007–2023 je vlada sprejela Načrt izvajanja Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, ki določa okvirno zaporedje posameznih faz projektnega cikla. S slike 2 so razvidne zaporedne faze projektov, predvidene z Načrtom izvajanja resolucije.

²⁶ Osnovne celovite študije izvedljivosti za gospodarska središča so bile izdelane v obdobju od novembra 2007 do oktobra 2009: Tehnopolis+ v Savinjski regiji november 2007, Jugovzhodna Slovenija december 2007, Gorenjska marec 2008, In prime na Goriškem marec 2008, Phoenix v Posavju avgust 2008, Noordung na Koroškem september 2008, Oke v Pomurju oktober 2008, Oreh v Podravju september 2009, Perspektiva na Notranjskem oktober 2009.

Slika 2: Funkcije posameznih faz projektnega cikla



Opombe: SRS – Strategija Republike Slovenije, OP – operativni program, EU – Evropska unija.

Vir: načrt izvajanja resolucije.

V Načrtu izvajanja resolucije je jasno opredeljeno zaporedje posameznih faz projektnega cikla. V prvi fazi je opredeljen sprejem ustrezne nacionalne strategije, to je strategije in programov reformnih ukrepov, v zadnji fazi pa sprejem resolucije. Strategija je bila dejansko sprejeta kot prvi razvojni dokument, vendar pa je bil državni razvojni program sprejet šele po sprejemu Resolucije 2007–2023, čeprav bi moral biti podlaga za njeno pripravo. Ugotavljamo tudi, da pri pripravi Resolucije 2007–2023 niso bile upoštevane in izvedene vse faze projektnega cikla. Resolucija 2007–2023 je bila sprejeta, čeprav ni bil izveden indikativni nabor velikih projektov, integriranje nabora projektov in predstavitev nabora projektov.

V skladu z Resolucijo 2007–2023 in Načrtom izvajanja resolucije je za koordinacijo, spremljanje in vrednotenje izvajanja celotne resolucije zadolžena Služba za razvoj, kot nosilno ministrstvo za izgradnjo gospodarskih središč pa je določeno Ministrstvo za gospodarstvo.

Usklajenost ciljev in namenov posameznih gospodarskih središč z dokumenti na nacionalni ravni

Z državnim razvojnimi programom se je posplošilo temeljne cilje iz Strategije, čeprav bi morali biti temeljni cilji iz Strategije v državnem razvojnem programu natančneje določeni. Prav tako so prioritete v državnem razvojnem programu v primerjavi s Strategijo splošneje opredeljene. V strateških dokumentih so navedeni samo splošni cilji, ki naj bi bili s posameznimi aktivnostmi uresničeni ob koncu izgradnje gospodarskih središč.

V Resoluciji 2007–2023 so povzeti cilji iz Strategije, ki pa podrobneje niso razčlenjeni. V Resoluciji 2007–2023 so za posamezno gospodarsko središče določeni samo splošni cilji. Čeprav naj bi bila Resolucija 2007–2023 dokument, ki naj bi podrobneje določil cilje razvoja Republike Slovenije oziroma bi moral določiti ne samo splošne, temveč tudi posebne cilje, ki pa jih ne določa. Pri določitvi ciljev za posamezno gospodarsko središče so navedeni samo splošni cilji izgradnje gospodarskega središča, le pri nekaterih gospodarskih središčih pa tudi posebni cilji, ki pa so zelo splošni.

Pri pregledu ciljev posameznega dokumenta smo preverjali tudi merljivost posameznega cilja. V strateškem dokumentu so cilji navedeni tako, da bi bilo mogoče vsak temeljni cilj posebej tudi meriti, vendar pa ni navedeno, s čim se bo merilo uresničevanje cilja. Pri ciljih posameznih prioritet pa ugotavljamo, da posameznega cilja ne bo mogoče meriti. Prav tako so v Resoluciji 2007–2023 in v nekaterih študijah izvedljivosti navedeni nemerljivi cilji za posamezna gospodarska središča. Pri določanju ciljev bi morali predlagatelji izhajati s predpostavke, da je treba posamezen cilj meriti, zato bi morali določiti cilj tako, da bi bilo mogoče sklepati, kako se bo merilo njegovo uresničevanje.

V 24. členu Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja je navedeno, da se dokument razvojnega načrtovanja ali drugo gradivo vlade, ki pomembno vpliva na razvoj, dopolni, spremeni ali nadomesti z novim, če se ugotovi, da obstoječi dokument ni uresničljiv, ker je prišlo do velikega odstopanja dejanskih gibanj od predvidenih, ali ker obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov, ali ker je prišlo do bistvenih sprememb v izhodiščih, na katerih dokument temelji. Prav tako je z vidika smotnosti primernejše, da se dokumenti ob bistvenih spremembah predpostavk spremenijo in dopolnijo glede na novo dejansko stanje predpostavk.

V letu 2008 se je začela svetovna gospodarska kriza, ki je bistveno spremenila makroekonomske predpostavke razvojnih dokumentov, zaradi česar se na vseh področjih zmanjšujejo sredstva za izvedbo programov in projektov. Kljub temu pa vlada ni poskrbela za prilagoditev ključnih razvojnih dokumentov dejanskemu stanju. Čeprav je bil začetek izgradnje gospodarskih središč predviden za leto 2007, se zaradi pomanjkanja sredstev in nepripravljenih dokumentov za izgradnjo ta ni pričela, vlada pa kljub temu ni sprejela odločitve o spremembi oziroma dopolnitvi razvojnih dokumentov, saj niti Strategija niti Resolucija 2007–2023 nista bili obdobju, na katero se nanaša revizija, spremenjeni glede novonastale situacije zaradi gospodarske krize.

Pojasnilo Službe za razvoj

Vlada je v februarju 2010 sprejela Izhodno strategijo (zaradi poostrenih razmer in spremenjenih makroekonomskih predpostavk), kasneje tudi Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna.

Priporočilo

Vlada naj cilje, določene v strateških in izvedbenih dokumentih, prilagodi dejanskim pogojem v obdobju gospodarske krize in jih uskladi z razpoložljivimi finančnimi sredstvi.

Pri preverjanju usklajenosti ciljev v različnih dokumentih smo ugotovili, da Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Služba za lokalno samoupravo pri določanju ciljev niso izhajali iz pomembnejšega dokumenta (slika 1), temveč so oblikovali cilje na drugih predpostavkah. Posebni cilji v posameznih študijah izvedljivosti sploh niso določeni, kjer pa so določeni, ne izhajajo vselej iz splošnih ciljev. Izvedbeni cilji v nobenem od strateških, izvedbenih in drugih dokumentov, kakor tudi v študijah

izvedljivosti, niso določeni. Vlada je cilje potrdila, kljub temu da cilji v posameznih dokumentih niso bili ustrezno določeni.

2.1.1.2 Indikatorji (kazalniki) za spremljanje uresničevanja ciljev

Indikatorji dosežkov so lahko kazalci (števila, vrednosti ipd.) ali kazalniki (razmerje dveh količin: delež, odstotek ipd.). Izmerjene vrednosti indikatorjev povedo, ali so bili cilji doseženi in do katere mere so bili doseženi. Indikator pove, ali smo dosegli načrtovani cilj oziroma katera značilnost ali lastnost bo potem, ko bo izmerjena, pokazala, da je bil cilj dosežen.

Strategija kot strateški dokument države navaja samo cilje, in to opisno. Ker ni navedenih indikatorjev, ne bo mogoče oceniti, v kakšni meri so cilji doseženi. Iz Strategije tako ni moč ugotoviti, kakšen bo učinek izgradnje gospodarskih središč oziroma kakšen bo učinek izvajanja Strategije in njej podređenih dokumentov.

V državnem razvojnem programu so navedeni indikatorji, ki odražajo posamezne prioritete in predstavljajo kvantifikacijo zastavljenih ciljev. Kot indikatorji so navedeni: izboljšanje strukture blagovnega izvoza po tehnološki zahtevnosti povečanje deleža bruto investicij v osnovna sredstva v BDP za 1,6 odstotne točke, povečanje deleža prebivalstva s terciarno izobrazbo za 10,2 odstotne točke, povečanje stopnje zaposlenosti za 4,5 odstotne točke, skrajšanje povprečnega trajanja brezposelnosti za 50 odstotkov in podobno (podrobnejši podatki so v prilogi 4).

V Programu reform 2005 in 2008 indikatorji za spremljanje uresničevanja ciljev niso določeni.

Program ukrepov 2007–2013 pri določanju indikatorjev ne izhaja iz ciljev, temveč iz ukrepov. Indikatorji samo pokažejo, koliko posameznih vrst projektov v okviru gospodarskih središč bo zgrajenih, ne določajo pa, kako bo to vplivalo na doseganje ciljev iz Strategije in državnega razvojnega programa.

Tabela 2: Cilji in kazalniki ukrepa gospodarskih središč

Kazalnik	Izhodiščno stanje 2005/2006	Načrtovan rezultat konec 2013
Število gospodarsko-razvojnih logističnih con nacionalnega pomena	0	5
Število popolnoma vzpostavljenih tehnoloških parkov v Republiki Sloveniji	0	5
Število popolnoma vzpostavljenih univerzitetnih (visokošolskih) predinkubatorjev s pisarnami za prenos tehnologij	0	5
Število popolnoma vzpostavljenih regionalnih podjetniških inkubatorjev	0	12
Število novih zaposlitev	0	8.000

Vir: Program ukrepov 2007–2013.

Program ukrepov 2007–2013 bi moral odgovoriti na vprašanje, kaj bomo dosegli z vzpostavitvijo gospodarskih središč in kako bo to vplivalo na razvoj Republike Slovenije oziroma kako se bo izboljšala konkurenčnost, zaposlenost, izobraženost in podobno na ravni države. Iz postavljenih kazalnikov v Programu ukrepov 2007–2013 pa je razvidno, da je cilj le izgradnja gospodarskih središč in ne delovanje in prispevek gospodarskih središč k izboljšanju gospodarskega položaja države.

V uvodu Resolucije 2007–2023 so prikazani stopnja rasti BDP, število brezposelnih in drugi makroekonomski kazalniki za preteklo obdobje. V Resoluciji 2007–2023 pa ni navedenih kazalnikov za merjenje doseganja zastavljenih ciljev na ravni vseh predlaganih ukrepov. Pri predstavitvi posameznih projektov oziroma gospodarskih središč so navedeni tudi učinki posameznega projekta, vendar pa so praviloma navedeni opisno, le za število novih delovnih mest je navedeno tudi predvideno število novih delovnih mest. Ker so gospodarska središča načrtovana po regijah, bi v Resoluciji 2007–2023 lahko opredelili tudi indikatorje, ki bi pokazali, kako se bo posamezna regija gospodarsko učinkoviteje razvijala zaradi izgradnje gospodarskega središča. Ti indikatorji bi lahko bili navedeni v Resoluciji 2007–2023, če bi država pred sprejetjem Resolucije 2007–2023 pripravila študijo izvedljivosti na nacionalni ravni. Tu bi morali biti prikazani pričakovani učinki in indikatorji, s katerimi bi merili te učinke, indikatorji v študijah izvedljivosti za posamezno gospodarsko središče pa bi morali izhajati iz indikatorjev na nacionalni ravni.

V študijah izvedljivosti so indikatorji obravnavani na različne načine. V nekaterih študijah izvedljivosti indikatorji izhajajo iz zastavljenih ciljev in so usklajeni z indikatorji oziroma cilji na državni ravni, v nekaterih študijah pa indikatorji ne izhajajo iz ciljev, v nekaterih pa sploh niso navedeni (podrobnejši pregled indikatorjev je v prilogi 6). Tako so pri gospodarskem središču Jugovzhodne Slovenije indikatorji razdeljeni na indikatorje vpliva, indikatorje rezultata in indikatorje izdelka. V gospodarskem središču Jugovzhodne Slovenije naj bi tako odprli 2.008 delovnih mest, vanj vključili 139 podjetij, opremili 667.300 kvadratnih metrov zemljišč, pridobili 163 ležišč v kampusu. V študiji izvedljivosti za celotno gospodarsko središče Oko v Pomurju so kot indikatorji navedeni konkurenčno gospodarstvo in hitrejša rast, znanje za razvoj in kakovostna delovna mesta ter moderna socialna država in večja zaposlenost, vendar pa niso številčno opredeljeni in zato niso merljivi. V študiji izvedljivosti za celotno gospodarsko središče Tehnopolis+ in za Noordung je navedeno, da mora gospodarsko središče svoje učinke izkazati s pozitivno spremembo ključnih razvojnih kazalnikov regije do leta 2013 oziroma 2015. Navedeni so posamezni kazalniki učinkov celovitega gospodarskega središča. V ostalih študijah izvedljivosti indikatorji niso navedeni oziroma so samo delno navedeni.

Indikatorji niso določeni v vseh dokumentih in niso dovolj razumljivi ter povezani s problematiko gospodarskih središč. Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Služba za lokalno samoupravo kot pripravljavci posameznih dokumentov ter vlada kot potrjevalec teh dokumentov niso upoštevali cilja transparentnosti in niso določili takih indikatorjev, ki bi omogočili učinkovito izgradnjo gospodarskih središč. Tudi če so indikatorji navedeni, niso vedno merljivi. Samo v izjemnih primerih je navedeno zadostno število primernih indikatorjev. Praviloma niso navedeni oziroma je navedenih zelo majhno število indikatorjev, ki niso določeni za vse splošne, posebne in izvedbene cilje.

Pojasnilo Službe za razvoj

Sistem priprave Nacionalnih reformnih programov je bil temeljito prenovljen. Nacionalni reformni program 2011–2012 vsebuje kazalnike za oceno doseganja zastavljenih ciljev. S sprejemom Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja kot tudi

s programskim proračunom in navodili za pripravo so uvedeni jasni indikatorji za spremljanje uresničevanja posameznih ukrepov in projektov.

2.1.1.3 Ukrepi za doseganje ciljev

Strategija razvoja Slovenije

V Strategiji za obdobje 2006–2013, je določeno pet ključnih prioritet za doseganje zastavljenih ciljev. Za vsako prioriteto je naveden akcijski načrt, vendar pa samo za leti 2005 in 2006. Za vsako nalogo je navedeno, kdo jo bo izvedel in do kdaj. Tako je na primer pri spodbujanju konkurenčnosti gospodarstva v okviru prioritete Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast navedeno:

- treba je vzpostaviti enostaven, transparenten in na ključne cilje osredotočen sistem spodbujanja konkurenčnosti, zato Ministrstvo za gospodarstvo do pomladi 2006 izdela nov program za pospeševanje podjetništva in konkurenčnosti podjetij;
- treba je povečati učinkovitost pri črpanju sredstev strukturnih skladov, zato Služba za lokalno samoupravo in pristojna ministrstva do konca leta 2006 povežejo različne načine dodeljevanja državnih spodbud v enovit sistem;
- Ministrstvo za gospodarstvo mora do jeseni 2006 vzpostaviti mehanizme za povečanje investicij v storitvene dejavnosti s spodbujanjem malih podjetniških iniciativ in podobno.

Državni razvojni program

V državnem razvojnem programu so posamezne prioritete iz Strategije razčlenjene do ravni aktivnosti. Tako je na primer navedeno, da se naj bi Konkurenčno gospodarstvo in hitrejšo gospodarsko rast doseglo:

- z izboljšanjem konkurenčnih sposobnosti podjetij z gradnjo gospodarske razvojne infrastrukture in spodbujanjem inovativnosti – gradnja poslovno-industrijsko logističnih območij, tehnoloških parkov, podjetniških inkubatorjev in podobno;
- s spodbujanjem vseh oblik podjetništva s promocijo podjetništva, izobraževanja, razvoja kreativnih industrij, medijev, podpornega okolja za razvoj podjetništva;
- s spodbujanjem razvoja turizma z večanjem konkurenčnosti turističnega gospodarstva (npr. promocija in trženje turizma, spodbujanje razvoja turistične infrastrukture in podobno).

Pri aktivnostih v državnem razvojnem programu ni navedeno natančno, katere aktivnosti naj bi se izvajale, in ni navedeno, do kdaj morajo biti posamezne aktivnosti izvedene. Navedeno pa je, koliko sredstev naj bi bilo potrebnih za izvajanje aktivnosti za obdobje od leta 2007 do leta 2009, za kasnejša obdobja pa potrebna sredstva niso navedena.

Program reform za izvajanje lisbonske strategije 2005 in Program reform za izvajanje lisbonske strategije 2008

Ukrepi za doseganje ciljev so opredeljeni tako v Programu reform 2005 kot tudi v Programu reform 2008. Pri pregledu ukrepov za spodbujanje in razvoj podjetništva smo ugotovili, da so ukrepi v Programu reform 2008 bistveno spremenjeni glede na Program reform 2005.

Tabela 3: Primerjava ukrepov za spodbujanje in razvoj podjetništva

Program reform 2005	Program reform 2008
• Poenostavitev stečajnih postopkov; • izboljšanje plačilne discipline; • širitev mogočih javnih virov za sklade tveganega kapitala (Kapitalska družba, d. d., Ljubljana, Slovenska odškodninska družba, d. d., Ljubljana, pokojninski skladi); • odprava administrativnih ovir na ravni upravnih enot (npr. hitrejši pritožbeni postopek, učinkovitejše sodelovanje na vseh ravneh); • sprememba zakonodaje, da ima podjetnik lastnik podjetja enake pravice kot zaposleni; možnost ustanovitve sklada za brezposelne podjetnike; • razvoj in nastanek subjektov inovativnega okolja (inkubatorji, tehnološki parki, centri odličnosti, tehnološke mreže, tehnološke platforme, grozd itn.).	• Promocija podjetništva in izobraževanja za podjetništvo; • izboljšanje in promocija storitev podpornega okolja za podjetništvo; • odprava administrativnih ovir pri ustanavljanju podjetja, nadaljnji razvoj sistema "vse na enem mestu" (VEM); • spodbujanje podjetništva med posebnimi ciljnim skupinami; • prepoznavanje in spodbujanje hitro rastočih inovativnih podjetij.

Vira: Program reform 2005 in Program reform 2008.

Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje od leta 2007 do leta 2013

Program ukrepov 2007–2013 se v poglavju razvoja in inovacij v gospodarstvu deli na naslednje ukrepe:

- gospodarsko-razvojne logistične platforme,
- razvoj v gospodarstvu,
- inovacije.

Ukrep gospodarskih središč se nanaša na vzpostavitev ustrezne infrastrukture na geografskih področjih v Republiki Sloveniji, kjer je dovolj velika kritična masa znanja oziroma institucij znanja, gospodarskega razvoja ter koncentracije gospodarstva in prebivalstva.

Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje od leta 2007 do leta 2023

V Resoluciji 2007–2023 so pri spodbujanju konkurenčnosti gospodarstva v okviru prioritete Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast navedene tudi naslednje aktivnosti:

- z ukrepi spodbujanja tehnološkega razvoja, izobraževanja in usposabljanja zaznavati in podpreti področja, kjer so konkurenčne prednosti, ter dopustiti razvoj novih potencialno uspešnih področij,
- spodbujati investicije in strateške projekte, ki so razvojno naravnani in s povezovalnimi mrežami pozitivno učinkujejo na regionalni ali mednarodni ravni,
- spodbujati podjetniško povezovanje na nosilnih gospodarskih področjih in podobno.

Navedeni so tudi posamezni projekti gospodarskih središč, kjer pa za posamezno gospodarsko središče ni navedeno, kateri ukrepi naj bi se izvajali in do kdaj mora biti posamezen ukrep izveden.

V študijah izvedljivosti so navedeni ukrepi oziroma aktivnosti, potrebni za izgradnjo in izkoriščanje gospodarskega središča. Ukrepi so v nekaterih primerih zelo splošno definirani kot izgradnja objektov, polnjenje objektov in polno izkoriščanje kapacitet zgrajenih objektov (Oko) ali kot nakup zemljišč, gradbena dela, ureditev okolice, obrtniška dela (Noordung) ali kot podpis pisem o nameri, ustanovitev projektnih podjetij, pridobitev dovoljenj, gradnja (Gorenjska, Jugovzhodna Slovenija, Perspektiva). V nekaterih primerih pa v študijah izvedljivosti ukrepi sploh niso definirani.

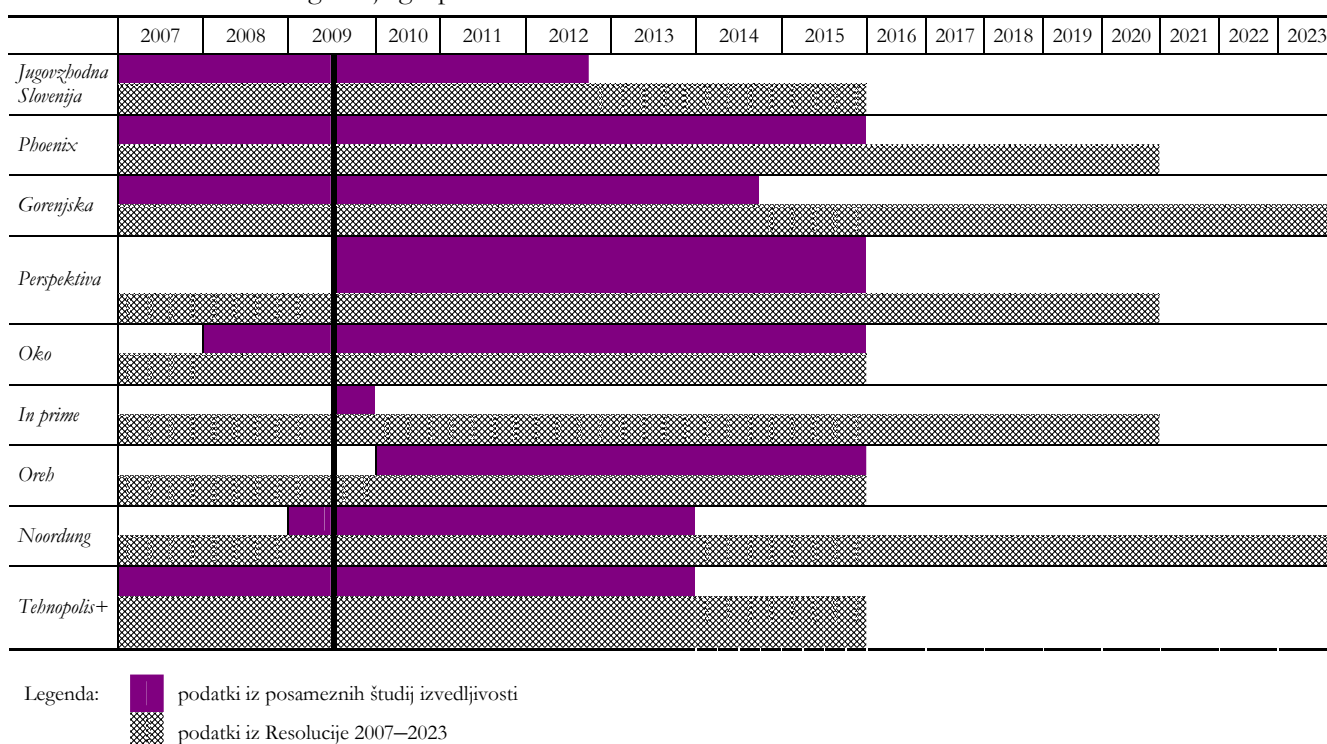
Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Služba za lokalno samoupravo niso navedli ukrepov v vseh strateških, izvedbenih in drugih dokumentih, za pripravo katerih so bili odgovorni. Prav tako ni mogoče potrditi, da so ukrepi navedeni za vse cilje, saj v posameznih primerih ukrepi niso navedeni tako, da bi se lahko ukrep povezal s posameznim ciljem, zato tudi ni mogoče potrditi, da navedeni ukrepi prispevajo k uresničevanju vseh oziroma posameznih ciljev posameznega dokumenta. Vlada, ki je sprejemala take dokumente, ni zagotovila pogojev za učinkovito izgradnjo gospodarskih središč.

2.1.1.4 Terminski načrt

Terminsko načrtovanje izgradnje gospodarskih središč

Terminski načrti izgradnje posameznih gospodarskih središč so določeni v Resoluciji 2007–2023 in študijah izvedljivosti²² za posamezno središče oziroma za posamezen podprojekt določenega središča. V Resoluciji 2007–2023 je orientacijski terminski načrt, kjer je navedeno, da se začne z izgradnjo vseh gospodarskih središč v letu 2007 ter dokonča postopoma do konca leta 2023.

Slika 3: Terminski načrt izgradnje gospodarskih središč



Viri: Resolucija 2007–2023 in študije izvedljivosti za posamezna gospodarska središča.

Iz študij izvedljivosti za posamezna gospodarska središča je razvidno, da je bil samo pri štirih od devetih gospodarskih središč načrtovan začetek izgradnje v letu 2007. Terminski načrti v študijah izvedljivosti posameznih gospodarskih središč niso usklajeni s terminskim načrtom v Resoluciji 2007–2023. Za študije izvedljivosti za posamezna gospodarska središča so bile zadolžene posamezne razvojne agencije in razvojni centri, ki so izdelavo študij izvedljivosti oddali posameznim izvajalcem. Izdelavo študij izvedljivosti je sofinancirala Služba za lokalno samoupravo, ki pa ni poskrbela, da bi bile posamezne študije izvedljivosti usklajene z Resolucijo 2007–2023. Za usklajenost dokumentov tudi ni poskrbelo Ministrstvo za gospodarstvo kot nosilno ministrstvo za izgradnjo gospodarskih središč.

Realizacija terminskega načrta izgradnje gospodarskih središč

Pri preverjanju uresničljivosti terminskih načrtov smo pregledali Poročilo o izvajanju Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 za leto 2009 (v nadaljevanju: Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2009), kjer je za vsako posamezno gospodarsko središče navedeno, kako se uresničuje terminski načrt izgradnje.

Izgradnja gospodarskega središča *Jugovzhodna Slovenija* ne poteka v skladu s terminskim načrtom. Podprojekta univerzitetno središče in znanstveni tehnološki park sta zastala, ker se ni vključilo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. V okviru regijskega mrežnega inkubatorja je zgrajen in vzpostavljen Podjetniški inkubator v Podbrezniku. Enote regijskega mrežnega inkubatorja v Metliki in Črnomlju naj bi realizirali s časovnim zamikom od enega do dveh let. Izvedene so pripravljalne aktivnosti za začetek izgradnje velike gospodarske cone v Novem mestu (Cikava), vendar je izgradnja sovpadla z gospodarsko krizo, zato je zastala tudi izgradnja.

Izgradnja gospodarskega središča *Phoenix v Posavju* ne poteka v skladu s terminskim načrtom. Za poslovno-industrijsko cono na območju Drnovega je sprejet Občinski prostorski načrt za I. fazo podprojekta, za II. fazo podprojekta pa je bila javna razgrnitev načrtov, evidentirani so tudi potencialni investitorji na področju poslovne dejavnosti. Za univerzitetno-tehnološki park na področju Vrbine so objekti in infrastruktura umeščeni v prostor. Projekt je pripravljen za gradnjo, vendar pa zanj ne obstaja terminski načrt. Projekt letališča Cerklje ob Krki z izgradnjo civilnega letališča in logistično-poslovno cono s spremljajočo servisno dejavnostjo je pripravljen za izvedbo, letališka infrastruktura je v gradnji, evidentirani so tudi potencialni investitorji na področju visokih tehnologij razvoja materialov, razvoja in izdelave letalske tehnike in visokih tehnologij razvoja s področja farmacevtske industrije, treba pa je pripraviti koncesijski akt za gradnjo in obratovanje civilnega dela letališča Cerklje ob Krki.

Tudi izgradnja gospodarskega središča *Gorenjska* ne poteka v skladu s terminskim načrtom. Za izvedbo je pripravljen podprojekt Tehnološki park Informacijsko-komunikacije tehnologije, za katerega je znan tudi zasebni investitor, podprojekt Poslovno-logistična cona Brnik in projektna dokumentacija za Tehnološki park za razvoj in predelavo materialov Škofja Loka. V Poročilu o izvajanju resolucije za leto 2009 ni informacije o stanju podprojekta Medicinsko-tehnološki park Golnik.

Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2009 izhaja, da izgradnja gospodarskega središča *In prime* na Goriškem ne poteka v skladu s terminskim načrtom, saj je v fazi realizacije samo podprojekt Tehnološki park, ki je pridobil subvencijo na prvem javnem razpisu za koriščenje sredstev, namenjenih gospodarskim središčem.

Terminski načrt za gospodarsko središče *Tehnopolis+* v študiji izvedljivosti ni zadosti natančen, zato iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2009 ni mogoče sklepati, ali poteka izgradnja gospodarskega središča v skladu s terminskim načrtom. V študiji izvedljivosti je naveden podprojekt Mednarodno finančno in investicijsko središče Jugovzhodne Evrope, za katerega v poročilu ni navedeno, v kakšnem stanju je. V Poročilu o izvajanju resolucije za leto 2009 pa je navedeno stanje izvajanja za podprojekt Center za design v Velenju, ki ni naveden v študiji izvedljivosti.

Za gospodarska središča *Oko*, *Perspektiva*, *Oreh* in *Noordung* pa iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2009 ni razvidno, da bi se izgradnja gospodarskih središč že začela. Za vsa gospodarska središča ni navedeno, katere aktivnosti so bile izvedene. Ugotavljamo tudi, da pri nekaterih gospodarskih središčih aktivnosti ne potekajo v skladu s terminskim načrtom. Za vsa gospodarska središča je v Resoluciji 2007–2023 navedeno, da se izgradnja začne v letu 2007, v študijah izvedljivosti pa je začetek izgradnje že predviden za kasnejši čas.

Z Resolucijo 2007–2023 sta bila določena terminski načrt in vrednost izgradnje gospodarskih središč, pripravljeni pa so bili tudi načrti razvojnih programov in opredeljene vrednosti po letih. Že ob sprejetju

Resolucije 2007–2023 ob koncu leta 2006 aktivnosti za izgradnjo gospodarskih središč niso potekale tako, da bi se izgradnja lahko začela v začetku leta 2007, zato tudi terminski načrt ni bil uresničljiv. Aktivnosti tudi kasneje niso potekale tako, da bi se izgradnja gospodarskih središč izvedla v načrtovanih rokih, saj večinoma izgradnja sploh še ne poteka. Čeprav terminski načrt iz Resolucije 2009–2023 ni izvedljiv, vlada v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni poskrbela za sprejem izvedljivega terminskega načrta.

Pojasnilo Službe za razvoj

Pripravljena so bila poročila, ki jasno kažejo na zaostanke in probleme pri izvajanju s predstavitvijo predlogov izboljšav. V letu 2009 je Služba za razvoj pripravila še tretje poročilo, ki ga vlada ni obravnavala. V skladu s sklepi vlade o pripravi programskega proračuna in delovnih skupinah za razvojno načrtovanje in pripravo proračuna je Služba za razvoj zadolžila delovne skupine, da resolucijske projekte ustrezno integrirajo v proračun, ali se jim "odpovejo". Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja pa tudi predvideva ukinitve resolucije.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

Izgradnja gospodarskih središč, kot je predvidena v Resoluciji 2007–2023, Programu ukrepov 2007–2013 in Operativnem programu krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2023, ni uresničljiva. Ministrstvo je zato predlagalo spremembo teh dokumentov. Kot vzrok za nastalo situacijo navaja gospodarsko situacijo v državi ter pomanjkanje finančnih virov in da pri izvajanju terminskih načrtov ni evidentiralo tveganj in tudi ni pripravilo rezervnega načrta izgradnje. V začetku leta 2009 je ministrstvo, da bi se ugotovilo stanje na področju izvajanja projektov gospodarskih središč, organiziralo sestanke z vsemi nosilci projektov. Ugotovljeno je bilo, da so projekti na zelo različnih stopnjah izvedbe. Da bi zagotovili enakost podatkov za vsa gospodarska središča, je bil decembra 2009 pripravljen javni poziv za predložitev projektov vzpostavitve gospodarsko-razvojne logistične infrastrukture nacionalnega pomena. Na javni poziv, ki se je iztekkel 15. 1. 2010, je prispelo 42 celovitih projektov, ki so bili sestavljeni iz 116 podprojektov. Obseg sredstev za predlagane projektov je bil 2.253.985.980 evrov, predvideno sofinanciranje države pa 1.045.720.808 evrov.

V Resoluciji 2007–2023 in tudi v posameznih študijah izvedljivosti so navedene finančne ocene izgradnje gospodarskih središč, vendar pa te ocene niso prikazane po letih. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ²⁷ (v nadaljevanju: uredba za investicijsko dokumentacijo) v 24. členu določa, da se investicijski projekt uvrsti v načrt razvojnih programov, če izpolnjuje pogoje, določene v predpisih za pripravo državnega proračuna. Temeljni dokument za uvrstitev projekta v načrt razvojnih programov je dokument identifikacije investicijskega projekta. Pri načrtovanju se do odločitve o investiciji projekt vodi v stanju priprave in so zanj glede na pripadajoči načrt financiranja rezervirane predvidene pravice prevzemanja obveznosti na proračunskih postavkah. S potrditvijo investicijskega programa se stanje projekta lahko spremeni v izvajanje. V načrtu razvojnih programov Ministrstva za gospodarstvo²⁸ so sicer navedene vrednosti po letih, vendar pa se je ta načrt vsako leto prilagajal zmožnosti financiranja iz državnega proračuna, zato ti podatki niso dobra osnova za določanje razpoložljivih sredstev po letih. Ker v nobenem dokumentu niso opredeljeni predvideni finančni viri po letih, ni mogoče ugotavljati skladnosti terminskega načrta z razpoložljivimi viri. Začetek izgradnje gospodarskih središč se vedno bolj zamika v prihodnost, kar spreminja tudi dinamiko financiranja.

²⁷ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

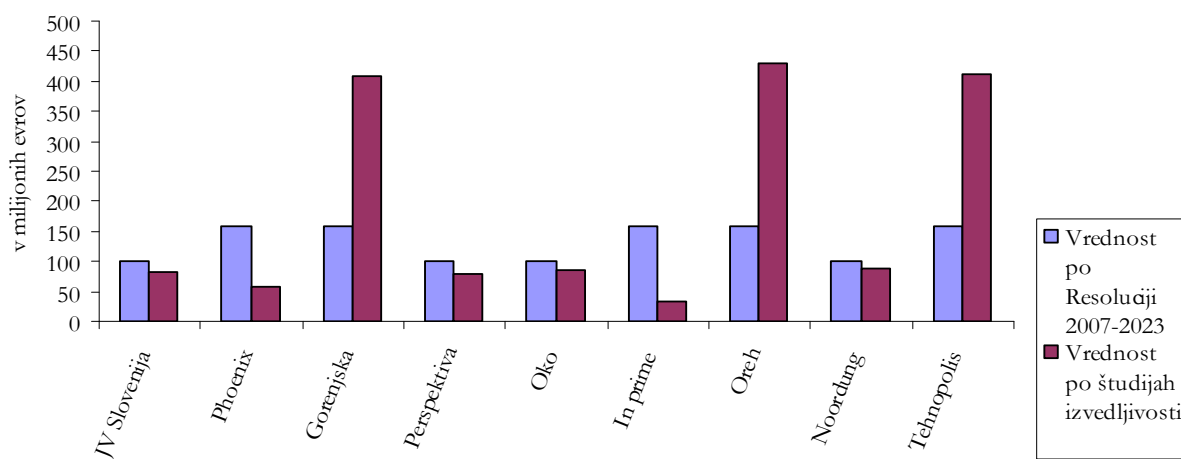
²⁸ Projekt št. 2111-07-0004 – gospodarska središča.

2.1.2 Finančni načrt izgradnje gospodarskih središč

2.1.2.1 Vrednostna ocena izgradnje gospodarskih središč

V Resoluciji 2007–2023 je navedeno, da znaša ocenjena vrednost izgradnje vseh devetih gospodarskih središč 1.200 milijonov evrov.

Slika 4: Pregled ocenjenih vrednosti za izgradnjo gospodarskih središč

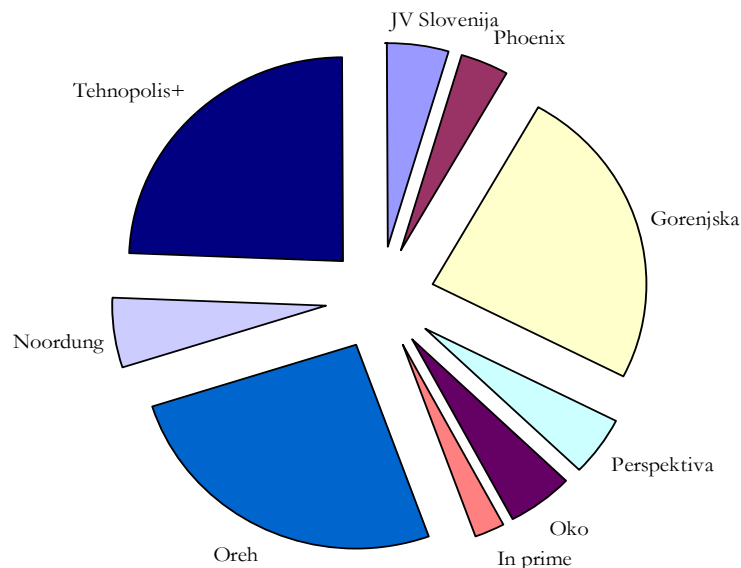


Viri: Resolucija 2007–2023 in posamezne študije izvedljivosti.

Pri pregledu posameznih študij izvedljivosti in ugotavljanju skupne vrednosti izgradnje vseh gospodarskih središč pa smo ugotovili, da naj bi za izgradnjo vseh devetih gospodarskih središč namenili 1.676,9 milijona evrov, kar predstavlja 39,7 odstotkov več, kot je predvideno z Resolucijo 2007–2023.

Glede na razhajanja v vrednosti med Resolucijo 2007–2023 in študijami izvedljivosti lahko zaključimo, da obstaja tveganje glede določitve realne skupne vrednosti izgradnje gospodarskih središč, saj je že pri študijah izvedljivosti povprečna vrednost večja za 40 odstotkov, pri nekaterih gospodarskih središčih pa je še precej večja, tako na primer pri gospodarskem središču Oreh za 169 odstotkov nad vrednostjo v Resoluciji 2007–2023, pri gospodarskem središču Tehnopolis+ za 157 odstotkov nad vrednostjo v Resoluciji 2007–2023 in pri gospodarskem središču Gorenjska za 155 odstotkov nad vrednostjo v Resoluciji 2007–2023. Največja razlika ocenjene vrednosti izgradnje je prav pri največjih gospodarskih središčih. Primerjavo vrednosti središč prikazujemo na sliki 5.

Slika 5: Investicijske vrednosti gospodarskih središč



Viri: študije izvedljivosti za posamezno gospodarsko središče.

Čprav je bil po Resoluciji 2007–2023 načrtovan začetek izgradnje vseh gospodarskih središč v letu 2007, niso bile dokončno znane vse finančne posledice izgradnje gospodarskih središč. Iz zapisnika druge seje 10. delovne skupine je razvidno, da so bili že v letu 2006 pomisleki glede zagotavljanja sredstev, saj vseh projektov ne bo mogoče financirati in bo del sredstev treba zagotavljati še v obdobju 2013–2023.

Ob določanju vrednosti izgradnje gospodarskih središč v Resoluciji 2007–2023 pripravljavec dokumenta ni imel nikakršne podlage, iz katere bi bila razvidna vrednost izgradnje posameznega gospodarskega središča. Ob pripravi Resolucije 2007–2023 ni bila izdelana celovita študija izvedljivosti za vseh devet gospodarskih središč skupaj. V posameznih študijah izvedljivosti za posamezne projekte, ki so bile dokončane v letih 2007, 2008 in 2009:

- niso vključene vrednosti zemljišč, ker jih partnerji vlagajo v projekt kot kapitalski vložek;
- obravnavana je samo posamezna faza celovitega projekta, ostale pa niso upoštevane v vrednosti investicije ter finančnih izračunih;
- ni razvidno, ali je ocenjena vrednost projekta v tekočih ali stalnih cenah.

V Resoluciji 2007–2023 je bilo predvideno, da bo Služba za lokalno samoupravo sofinancirala pripravo študij izvedljivosti z analizami stroškov in koristi za posamezne projekte, ki so predpogoj za odobritev in izgradnjo projektov. Vlada je izdala sklepe, s katerimi je določila, da se s proračunske postavke Službe za lokalno samoupravo zagotovi v skupni vrednosti 1.646.000 evrov za sofinanciranje izdelave študij izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi ter druge potrebne projektne dokumentacije za devet gospodarskih središč v letih 2007, 2008 in 2009. Na podlagi teh sklepov je Služba za lokalno samoupravo sklenila z regionalnimi razvojnimi agencijami (v nadaljevanju: agencije) pogodbe o sofinanciranju študij

izvedljivosti in analize stroškov in koristi za projekt izgradnje gospodarskega središča v posamezni regiji. Pogodbe za izdelave študij izvedljivosti so sklenili šele v začetku oktobra 2007, roki za izdelavo študij pa so bili za eno študijo konec leta 2007, za ostale pa v letu 2008 ali celo v letu 2009 (priloga 2). Posamezne agencije so izvedle javni razpis za izbor izvajalca študije izvedljivosti in z njim sklenile pogodbe.

V predpisih ni določeno, da javnih razpisov ne bi mogle izvajati posamezne agencije. Ob upoštevanju, da je bila približno tretjina predvidenih sredstev (408.300 evrov) porabljena za stroške agencij, ki so jih imele za pripravo razpisa (npr. Regionalna razvojna agencija Celje, d. o. o., Celje 50.000 evrov in Regionalna razvojna agencija Notranjsko-kraške regije, d. o. o., Pivka 40.000 evrov) pa lahko nedvoumno ugotovimo, da je bilo takšno naročanje študij izvedljivosti za izgradnjo gospodarskih središč nesmotrno in da gre za nepotrebno porabo sredstev državnega proračuna. Služba za lokalno samoupravo bi lahko sama izvedla javno naročilo za izbiro izvajalcev, ki bi izvedli študije izvedljivosti.

Pojasnilo Službe za lokalno samoupravo

Pri presojanju izbrane rešitve in izdelanih študij je treba upoštevati, da so poleg ciljev Ministrstva za gospodarstvo, povezanih z uporabo evropskih sredstev za izgradnjo gospodarskih središč, obstajali tudi cilji regionalne politike. Z izdelanimi študijami se je v veliki meri vzpostavila dolgoročna vizija slovenskih regij, vključno z razvojno specializacijo regij. Študije so bile zastavljene kot proces ugotavljanja primerjalnih prednosti posameznih regij in njihovih gospodarskih potencialov. Izvajalci študij so izvajali javno naročilo, katerega rezultat je bila študija, in so tudi sodelovali v procesu razvojnega načrtovanja v regiji, v celoten proces pa so bili vključeni tudi organi odločanja v regiji. Če bi študije naročila Služba za lokalno samoupravo neposredno, takšen učinek ne bi bil dosežen, oziroma se ne bi uresničeval cilj preverjanja resolucije 'od spodaj navzgor'. Zaradi slabšega poznavanja situacij v regijah bi državna institucija s centralizirano izvedbo javnih naročil težko vzpostavila ustrezne pogoje izvajanja, poleg tega pa Služba za lokalno samoupravo ni imela administrativnih delavcev za izvedbo takšnega kompleksnega javnega naročila.

Študije izvedljivosti so bile izdelane večinoma v letu 2008 (priloga 2), to je v obdobju, ko se je začela svetovna gospodarska kriza. Ker so bile študije izvedljivosti izdelane v letu 2008, še ni bilo mogoče upoštevati vseh dejavnikov in posledic gospodarske krize, vendar pa pripravljavci študij oziroma uporabniki študij niso zahtevali novelacije študij izvedljivosti zaradi prilagoditve podatkov in izračunov na dejavnike gospodarske krize.

Pri oceni ustreznosti študij izvedljivosti je pomembna tudi pravilnost oziroma ustreznost posameznih vhodnih podatkov ter način njihove obdelave. Študije izvedljivosti so pripravljali posamezni izvajalci, ki pa niso imeli jasno predpisane vsebine, vrste ter oblike vhodnih podatkov in analiz. Zaradi različnih načinov priprave študij izvedljivosti študije niso primerljive med seboj oziroma izhodni podatki za posamezna gospodarska središča niso primerljivi med seboj. Primerljivost študij izvedljivosti bi lahko dosegli tudi na podlagi opravljenih recenzij, ko bi recenzenti zahtevali od pripravljavcev popravke oziroma dopolnitve študij, vendar pa ni nihče opravil recenzij študij izvedljivosti.

Izhodni podatki so neprimerljivi tudi zaradi različnega upoštevanja podprojektov. V nekaterih študijah je navedeno, da niso upoštevani vsi podprojekti, v nekaterih, da ni znano, kateri podprojekti se bodo izvajali. Na podlagi navedenih dejstev lahko zaključimo, da študije izvedljivosti niso ustrezno pripravljene in da ne upoštevajo vseh analiz za objektivno in realno oceno izgradnje gospodarskih središč.

Obstaja tveganje, da navedeni dokumenti pri določitvi vrednosti ne upoštevajo vseh sredstev in da študije izvedljivosti tudi glede določanja vrednosti niso primerljive med seboj.

Po navedbah Ministrstva za gospodarstvo so bile študije izvedljivosti z vsebinskega vidika pregledane le za projekte gospodarskih središč na javnem razpisu za sofinanciranje izgradnje projektov podjetniških inkubatorjev in tehnoloških parkov, in da sprememb ključnih predpostavk na ministrstvu niso ugotavljali.

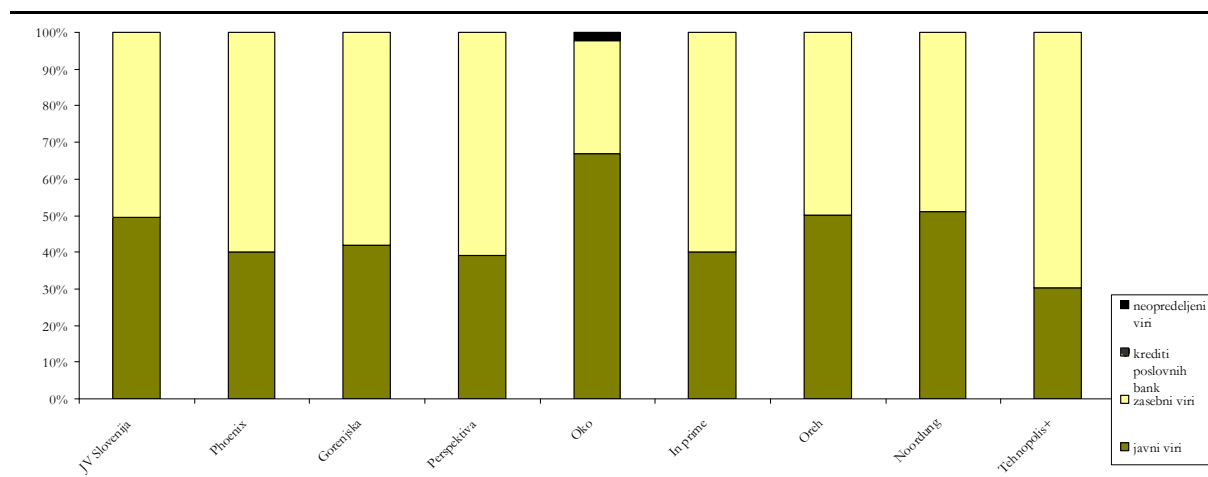
Služba za lokalno samoupravo navaja, da recenzije opravljenih študij niso bile predvidene in tudi ne opravljene. Koncept je namreč temeljil na sodelovanju ožje delovne skupine in projektnih skupin, ki so bile oblikovane v regijah za posamezno gospodarsko središče. Izvedeni so bili obiski ožje delovne skupine v vseh regijah in več sestankov predstavnikov projektnih skupin pri vodji ožje delovne skupine. Sprotno usmerjanje študij in razčiščevanje vprašanj je bilo vgrajeno v sistem izvajanja, a se ni izvajalo. Ko so posamezne študije projektne skupine končale, so jih posredovale članom ožje delovne skupine in predvidena je bila njihova obravnava na seji. Ožja delovna skupina se po odhodu predsednice ni več sestajala, zato je vse končane študije (razen zadnjih dveh) vsebinsko celovito pregledal in potrdil vodja ožje delovne skupine na Ministrstvu za gospodarstvo in njenih sodelavcev.

Služba za lokalno samoupravo, ki je bila odgovorna za sofinanciranje izdelave študij, in Ministrstvo za gospodarstvo, pristojno za vsebinski pregled, nista imela vzpostavljenega sistema, ki bi zagotavljal pripravo študij izvedljivosti na podlagi istovrstnih podatkov, in sistema, ki bi zagotavljal celovit pregled posameznih študij izvedljivosti in njihovo ustrezno potrjevanje.

2.1.2.2 Predvideni viri financiranja izgradnje gospodarskih središč

Gospodarska središča naj bi se financirala iz javnih virov, zasebnih virov in drugih virov.

Slika 6: Zagotavljanje sredstev za izgradnjo gospodarskih središč



Viri: študije izvedljivosti za posamezna gospodarska središča.

Predvideni viri financiranja gospodarskih središč naj bi bili glede na navedbe v študijah izvedljivosti evropska sredstva, proračun Republike Slovenije, proračun občin in zasebni viri. Z javnim pozivom za predložitev predlogov projektov vzpostavitve gospodarsko-razvojne logistične infrastrukture nacionalnega pomena je bilo ugotovljeno, da izkazujejo predlagani projekti zasebnih vlagateljev pretežno regionalno naravnost, saj nosilci izgradnje niso izvajali ustrezne promocije projektov gospodarskih središč. Nosilci izgradnje gospodarskih središč niso pridobili podatkov o tem, ali so za izgradnjo gospodarskih središč predvidena sredstva v proračunih občin. Za izgradnjo gospodarskih središč so predvidena tudi evropska

sredstva, za katera pa ni izdelana ocena verjetnosti pridobitve in načrt pridobivanja. Iz rezultatov javnega poziva izhaja, da izgradnja gospodarskih središč, kot je bila predvidena s študijami izvedljivosti, ni izvedljiva, saj projekti ne bodo dobili predvidenih sredstev, za izgradnjo gospodarskih središč pa tudi ni predviden rezervni načrt financiranja.

Po navedbah Ministrstva za gospodarstvo bodo glede na predvidene spremembe dokumentov, ki so podlaga za sofinanciranje projektov iz sredstev strukturne politike, vrednosti sofinanciranja znane šele ob potrditvi podprojektov na podlagi javnega razpisa.

2.1.2.3 Zagotavljanje javnih sredstev

Za izgradnjo gospodarskih središč je v Resoluciji 2007–2023 predvideno, da naj bi državni proračun zagotavljal 59 milijonov evrov, proračuni občin 176 milijonov evrov, Evropska unija 306 milijonov evrov, ostala sredstva pa naj bi zagotovili zasebni viri.

Tabela 4: Pregled zagotavljanja sredstev iz proračuna Republike Slovenije

Leto	Proračunska postavka ²⁹	Sprejeti proračun v evrih	Veljavni proračun v evrih	Realizacija v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(5)/(4)*100
2007	6883–Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – EU	8.345.852	8.345.852	0	-
	9407 – Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – slovenska udeležba	1.472.797	0	0	-
2008	6883 – Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – EU	11.857.616	11.857.616	0	-
	9407 – Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – slovenska udeležba	3.592.521	0	0	-
2009	6883 – Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 - EU	2.384.234	2.384.234	2.373.960	99
	9407 – Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – slovenska udeležba	420.747	420.747	418.934	99
Skupaj		28.073.767	23.008.449	2.792.894	12

Viri: zaključni računi proračuna za leto 2007³⁰, 2009³¹ in predlog zaključnega računa proračuna za leto 2008.

V sprejetem proračunu Republike Slovenije v letih od 2007 do 2009 je bilo predvideno 28 milijonov evrov oziroma v veljavnem proračunu Republike Slovenije 23 milijonov evrov za izgradnjo gospodarskih središč, vendar pa so se sredstva začela porabljati šele v letu 2009. Od 23 milijonov evrov naj bi bilo iz proračuna Republike Slovenije zagotovljenih 0,4 milijona evrov, iz evropskih sredstev pa 22,6 milijona evrov. Po navedbah Ministrstva za gospodarstvo sredstva ne zadostujejo za izgradnjo vseh projektov, ki so navedeni v Resoluciji 2007–2023.

Kljub temu da še niso bile izdelane študije izvedljivosti, se je v proračunu Republike Slovenije in v načrtu razvojnih programov načrtovala poraba sredstev za izgradnjo gospodarskih središč že od leta 2007. Iz načrta razvojnih programov Ministrstva za gospodarstvo pa je razvidno, da se je začetek izgradnje gospodarskih središč vsako leto prenesel v naslednje leto (priloga 5).

²⁹ Vse proračunske postavke so načrtovane pri Ministrstvu za gospodarstvo.

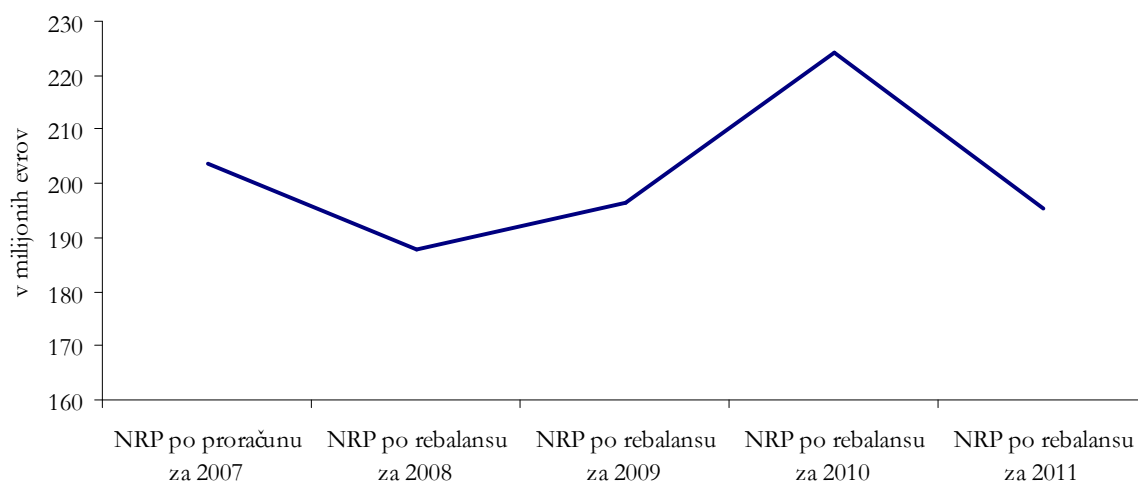
³⁰ Uradni list RS, št. 13/09.

³¹ Uradni list RS, št. 19/11.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

V skladu z Navodili za pripravo, prijavo in potrjevanje instrumentov za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 z dne 20. 9. 2007 je na ravni prednostne usmeritve odprt evidenčni projekt št. 2111-07-0004. Na evidenčnem projektu mora biti na postavkah namenskih sredstev Evropske unije za kohezijsko politiko vsota sredstev enaka odobrenim pravicam porabe na ravni prednostne usmeritve, pripadajoči del slovenske udeležbe iz sredstev kohezijske politike pa mora biti najmanj 15 odstotkov.

Slika 7: Vrednost financiranja po Načrtih razvojnih programov



Opomba: NRP – načrti razvojnih programov.

Viri: načrti razvojnih programov za leta 2007, 2008, 2009, 2010 in 2011.

Vrednost za financiranje celotne izgradnje gospodarskih središč se je iz leta v leto spreminjala. Tako je bilo v letu 2007 za izgradnjo načrtovana skupna vrednost 203,5 milijona evrov, 224 milijona evrov v letu 2010, v letu 2011 pa 195 milijona evrov.

Ministrstvo za gospodarstvo je načrtovalo proračunska sredstva na podlagi pomanjkljivih oziroma neustreznih dokumentov. Čeprav študije izvedljivosti za posamezna gospodarska središča še niso bile izdelane, je pripravilo načrte razvojnih programov in načrtovalo proračunska sredstva, ki pa jih je moralo vsako leto popravljati. Takšno načrtovanje sredstev ne zagotavlja učinkovitega izvajanja nalog, povezanih z izgradnjo gospodarskih središč.

2.1.2.4 Zasebni interes za investiranje v izgradnjo gospodarskih središč

Na podlagi Resolucije 2007–2023 naj bi bil delež zasebnih sredstev 54,9-odstoten, vendar pa, ko so bile izdelane študije izvedljivosti, se je delež zasebnih sredstev zvečal na 56,8 odstotka.

Tabela 5: Zagotavljanje sredstev za izgradnjo gospodarskih središč

Naziv projekta	Resolucija 2007–2023				Študije izvedljivosti ³²				
	Javni viri	Zasebni viri	Skupaj	Delež zasebnih virov	Javni viri	Zasebni viri	Neopredeljeni viri	Skupaj	Delež zasebnih virov
	v milijonih evrov	v milijonih evrov	v milijonih evrov	v odstotkih	v milijonih evrov	v milijonih evrov	v milijonih evrov	v milijonih evrov	v odstotkih
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)=(2)/(3)*100	(5)	(6)	(7)	(8)=(5)+(6)+(7)	(9)=(6)/(8)*100
Jugovzhodna Slovenija	45	55	100	55,0	40	41	0	81	50,6
Phoenix	68	92	160	57,5	23	34	0	57	59,6
Gorenjska	67	93	160	58,1	171	236	0	407	58,0
Perspektiva	44	56	100	56,0	31	49	0	80	61,3
Oko	46	54	100	54,0	57	26	2	85	30,6
In prime	79	81	160	50,6	14	20	0	34	58,8
Oreh	74	86	160	53,8	215	216	0	431	50,1
Noordung	45	55	100	55,0	46	44	0	90	48,9
Tehnopolis+	73	87	160	54,4	125	287	0	412	69,7
Skupaj	541	659	1.200	54,9	722	953	2	1.677	56,8

Viri: študije izvedljivosti za posamezna gospodarska središča.

Iz predložene dokumentacije je razvidno, da sistem financiranja in uresničevanja ni zastavljen transparentno in ne zagotavlja smotrne izgradnje gospodarskih središč.

Ministrstvo za gospodarstvo je v decembru 2009 izdalo javni poziv za predložitev predlogov projektov vzpostavitve gospodarsko-razvojne logistične infrastrukture nacionalnega pomena, katerega cilj je bil ugotoviti, kakšen obseg sredstev je potreben za sofinanciranje projektov. Na javni poziv je prispelo 42 celovitih projektov, sestavljenih iz 116 podprojektov. Na gospodarska središča se nanaša sedem podprojektov. Obseg potrebnih sredstev za vse predlagane projekte je 2.254 milijonov evrov, od tega 434 milijonov evrov za gospodarska središča, predvideno sofinanciranje države za vse celovite projekte pa je 1.046 milijonov evrov, od tega 240 milijonov evrov za gospodarska središča.

³² Vrednosti so z DDV.

2.1.2.5 Zagotavljanje sredstev

Ministrstvo za gospodarstvo je v začetku leta 2009 ob pregledu stanja na področju izvajanja projektov iz Resolucije 2007–2023 ugotovilo, da se v zadnjih dveh letih aktivnosti pri izgradnji devetih gospodarskih središč niso izvajale v skladu z načrtovanimi. Na podlagi pogovorov z vsemi regijskimi predstavniki je ministrstvo začelo pripravljati oceno stanja in ključne usmeritve ter načrt za izvedbo projekta gospodarskih središč, tako z vsebinskega kot tudi s finančnega vidika.

Resolucija 2007–2023 je bila sprejeta v letu 2006, začetek izgradnje gospodarskih središč pa je bil načrtovan za leto 2007. Ministrstvo za gospodarstvo je šele v letu 2009 začelo ugotavljati, da izgradnja gospodarskih središč ne poteka po načrtu, čeprav so bila sredstva in začetek izgradnje načrtovana že v letu 2007. Tudi iz javnega poziva konec leta 2009 je razvidno, da je ministrstvo šele takrat začelo iskati zasebne investitorje. V Resoluciji 2007–2023 je naveden podatek o obsegu sredstev, ki naj bi jih zagotovili zasebni investitorji, vendar pa pripravljalci resolucije niso preverili zainteresiranosti zasebnih investorjev, saj je iz poziva razvidno, da so jih začeli iskati šele v letu 2009.

Iz dokumentacije o izgradnji gospodarskih središč je razvidno, da je bilo predvideno, da se izgradnja posameznega gospodarskega središča izvaja kot projekt javno-zasebnega partnerstva. Iz dopisa koncerna Kolektor z dne 11. 2. 2008 je razvidno, da odločitve o projektih javno-zasebnega partnerstva še niso bile sprejete in da ni realno pričakovati, da bi bilo katero gospodarsko središče v celoti primerno za javno-zasebno partnerstvo, ampak le podprojekti. Čeprav je bila večina študij izvedljivosti že izdelana oziroma so bile v zaključni fazi izdelave, pa pripravljalci od odgovornih oseb še vedno niso prejeli usmeritev o vodenju projektov javno-zasebnega partnerstva.

Načrt financiranja je opredeljen v Resoluciji 2007–2023, pa tudi v posameznih študijah izvedljivosti. Dokumenti z vidika načrta financiranja niso bili spremenjeni oziroma dopolnjeni. V njih tudi ni navedenih več različic glede na različne možne načine financiranja. V dokumentih tudi ni jasno opredeljeno, na kateri ravni naj bi se projekti izvajali, kot nacionalni oziroma kot regionalni. Edine navedbe glede tega so v Poročilih o izvajanju resolucije za leta 2007, 2008 in 2009, pa še tam je navedeno le, da se predlaga za posamezen projekt izvedba na regionalni ravni.

Ministrstvo za gospodarstvo navaja, da gre pri zasebnih virih v študijah lahko za primere javno-zasebnega partnerstva ali pa za financiranje po shemah državnih pomoči, kjer je nujna zagotovitev 40-odstotnega lastnega deleža sofinanciranja. Obenem pa ugotavlja, da javno-zasebno partnerstvo ni ustrezno za gospodarsko-razvojno infrastrukturo, saj je težava v ločevanju investicije in naknadnega delovanja. Ministrstvo tudi meni, da ni bilo pridobljenih dovolj zasebnih investorjev glede na predvideni finančni in terminski načrt izgradnje posameznih projektov (podprojektov) gospodarskih središč, vendar pa nimajo analiz vzrokov zakaj niso pridobili dovolj zasebnih investorjev.

Ministrstvo za gospodarstvo:

- ni izvajalo ustrezne promocije projektov, zato se potencialni zasebni investitorji ob nepoznavanju možnosti investiranja ne prijavljajo na javne razpise izgradnje gospodarskih središč;
- ni ustrezno predstavilo projektov gospodarskih središč potencialnim investitorjem, zato se potencialni zasebni investitorji ob nepoznavanju projektov ne odločajo za investiranje v izgradnjo gospodarskih središč;

- ni ugotovilo interesa zasebnih investorjev za posamezne podprojekte, zato ne obstaja (realen) finančni načrt izgradnje gospodarskih središč, kar lahko povzroči težave pri financiranju izgradnje gospodarskih središč;
- ker ni bilo pridobljenih dovolj zasebnih investorjev, obstaja tveganje, da viri financiranja ne bodo zadoščali za (pravočasno) izgradnjo gospodarskih središč.

Kljub temu da se postopki priprave izgradnje gospodarskih središč niso začeli, kot je bilo prvotno načrtovano in se je spremenil terminski načrt, Ministrstvo za gospodarstvo in Služba za lokalno samoupravo nista pripravila novelacije posameznih programskih dokumentov in na novo določila realnega finančnega načrta, ki bi upošteval spremenjene pogoje gospodarjenja.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

Sredstva za izvajanje projektov iz Resolucije 2007–2023 so bila rezervirana v okviru Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: operativni program), 2. Razvojne prioritete "Gospodarsko-razvojna infrastruktura", prednostne usmeritve 2.1. "Gospodarsko-razvojna logistična središča". Slovenska izhodna strategija 2010–2013, objavljena februarja 2010, poudarja kot eno izmed pomembnejših izhodišč sprememb na področju kobezijske politike "od zidov k ustvarjanju novih delovnih mest z visoko dodano vrednostjo". V ta namen je bilo predvideno, da se sredstva osredotočijo na ključne razvojne projekte gospodarstva, ki imajo dolgoročno perspektivo, kar predstavlja podlago za združevanje prednostnih usmeritev 1.1. in 2.1. operativnega programa. Vlada je 3. 6. 2010 potrdila spremembe operativnega programa ter Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013. Ministrstvo je na podlagi sprememb operativnega programa objavilo javni razpis za razvojne centre gospodarstva, v katerih se podjetja in ostali subjekti povezujejo, da bi se ustvarjale "bodoče kompetence". Projekti združujejo kritično maso znanj na posameznih področjih in infrastrukturo za nadaljnji razvoj in nastajanje novih podjetij. Povezovanje infrastrukture in razvojnih jeder podjetij v okviru ene prednostne usmeritve omogoča trajnostno naravnost infrastrukturnih projektov na eni strani, zagotavlja pa tudi ustrezno platformo za nastanek in razvoj novih inovativnih in tehnoloških ter "spin off" podjetij. V okviru 4. prednostne usmeritve "Razvoj regij" se je sprejela odločitev, da se v večjem obsegu podpre zagotavljanje podjetništvu prijaznega poslovnega okolja, predvsem z vzpostavitvijo regionalnih podjetniških inkubatorjev in podobnih institucij. S spremembami operativnega programa se je končno začel vzpostavljati model gospodarsko središč in se je vzpostavila ločnica med podprojekti, saj se v okviru 1. prednostne usmeritve podpirajo projekti, katerih nosilci so podjetja, v okviru 4. prednostne usmeritve pa javne investicije. Podprojekti v okviru gospodarskih središč so tako imeli možnost za pridobitev sredstev strukturne politike na podlagi objavljenih razpisov Ministrstva za gospodarstvo in Službe za lokalno samoupravo.

2.1.3 Strokovne podlage

Pri preverjanju ustreznosti strokovnih podlag smo preverjali študije izvedljivosti, analize stroškov in koristi.

2.1.3.1 Študija izvedljivosti na nacionalni ravni

V Načrtu izvajanja resolucije je določilo, da se dokončne vsebine in odločitve o projektih sprejmejo na osnovi izdelane študije izvedljivosti in analiz stroškov in koristi, vendar pa študija izvedljivosti in analiza stroškov in koristi na nacionalni ravni ni bila izdelana.

Študijo bi morale izdelati nosilno ministrstvo³³ po enotni metodologiji. Delovna skupina Ministrstva za gospodarstvo pa je izdala navodilo, da študije in analize izdelajo regionalni nosilci sami. Delovna skupina ni izdala navodil in izhodišč za izdelavo študije, ampak je predložila le delovni dokument Evropske unije, ki določa smernice glede metodologije za izvedbo analize stroškov in koristi za velike projekte. Za pripravo študij izvedljivosti niso bila podana temeljna izhodišča, potrebna za izdelavo analize, kot so cilji ter kazalci (regionalni ali širši vidik, strateški cilji ali kazalci na ravni ukrepa), raven projekta oziroma investicije (ali je to celoten program ali posamezna investicija ter kaj so merila za povezovanje različnih investicij in kazalcev učinkov ter vplivov) in lastništvo ter način financiranja (ali gre za investicije v javno infrastrukturo v obliki transfera ali za državne pomoči, za katere namene, pod kakšnimi pogoji ipd.). Brez takih enotnih izhodišč za analizo ni mogoče izdelati primerljivih študij izvedljivosti oziroma te ne bi bile uporabne za te namene.

S študijo izvedljivosti na nacionalni ravni bi država pridobila analizo stroškov in koristi za celotno državo in ne samo za posamezno regijo. Tako bi bila lahko zgrajena gospodarska središča na tistem področju, kjer bi bila po analizi stroškov in koristi največja korist za državo in najmanjši stroški. S študijami izvedljivosti za posamezno regijo pa so ovrednotili stroške in koristi samo za posamezno regijo. Teoretično je posamezno gospodarsko središče lahko za regijo koristno, z vidika države pa bi bili stroški večji od koristi oziroma bi bilo mogoče zgraditi gospodarsko središče, ki bi prinašalo še večje koristi.

Potreba po izdelavi študije izvedljivosti je razvidna tudi iz dopisov. Tako je v dopisu koncerna Kolektor z dne 27. 8. 2007 in z dne 11. 2. 2008 navedeno, da Republika Slovenija nima kadrov in potencialov za oblikovanje močnih razvojnih jeder na specializiranih področjih v vsaki regiji. Dodatno se načrtuje vlaganje v ustanavljanje in financiranje novih centrov odličnosti v javnih raziskovalnih zavodih, ki niso del gospodarskih središč in so že sedaj zelo razdrobljeni. Rezultat drobljenja pa je, da podjetja ne morejo pridobiti raziskovalcev za sodelovanje v razvojnih projektih, saj raziskovalci poln delovni čas izvajajo raziskave, ki so v celoti plačani iz javnih sredstev.

Na problematiko študije izvedljivosti na nacionalni ravni je opozorila tudi delovna skupina za usklajevanje razvojnega načrtovanja države (10. delovna skupina). Iz zapisnika je razvidno, da so člani opozorili, da resna analiza učinkov razvojnih politik ni bila nikoli izdelana.

Iz zapisnika 10. delovne skupine je razvidno, da so poudarili tudi, da ni opredelitve logičnega časovnega sosledja od sprejemanja državnega razvojnega programa do sprejemanja sektorskih dokumentov. Sektorski dokumenti se sprejemajo prej in so podlaga za pripravo državnega razvojnega programa.

2.1.3.2 Komplementarnost oziroma substitutivnost med gospodarskimi središči

Študija izvedljivosti oziroma analiza stroškov in koristi na nacionalni ravni ni bila izdelana, zato tudi ni bila ugotovljena komplementarnost oziroma substitutivnost med gospodarskimi središči. Služba za lokalno samoupravo navaja, da komplementarnost in substitutivnost med posameznimi gospodarskimi središči še ni bila ugotovljena, vendar pa je pogoje in merila za posamezne elemente gospodarskih središč določila ožja delovne skupine pri Ministrstvu za gospodarstvo, bili pa so tudi vgrajeni v vse projektne naloge, ki so

³³ V tem primeru Ministrstvo za gospodarstvo.

jih regionalne razvojne agencije pripravile kot podlago za izvedbo javnih naročil za študije izvedljivosti gospodarskih središč. Podrobneje smo pregledali komplementarnost oziroma substitutivnost gospodarskih središč Gorenjska in Phoenix.

2.1.3.2.1 Gospodarsko središče Gorenjske

Opredelitev vizije in poslanstva gospodarskega središča Gorenjske ni dovolj natančna in onemogoča, da bi našli večjo stopnjo soodvisnosti z drugimi gospodarskimi središči. Z vidika soodvisnosti na osnovi projekta je mogoče skleniti, da posebne komplementarnosti ali substitutivnosti med gospodarskim središčem Gorenjska in ostalimi gospodarskimi središči v Republiki Sloveniji ni, obstajajo pa zlasti komplementarnosti med posameznimi projekti v okviru podprojektov tega gospodarskega središča. Medicinsko-tehnološki park Golnik je mogoče povezati s podobnimi parki v drugih delih Republike Slovenije. Razvojna vloga Letališča Jožeta Pučnika Ljubljana (v nadaljevanju: Letališče Jožeta Pučnika) se neposredno navezuje na obstoj drugih letališč v Republiki Sloveniji, ki imajo naravo mednarodnih letališč in določeno vlogo v transportu potnikov in tovora. Prav tako bi se lahko nekatere poslovne cone, ki se želijo razviti v tehnološke parke na področju razvoja materialov, povezale s podobnimi središči v drugih delih Republike Slovenije. Soodvisnost je tako mogoče poiskati zgolj pri logističnih conah v okolici Letališča Jožeta Pučnika in Medicinsko-tehnološkega parka Golnik, v neki meri pa tudi tehnološkega parka, povezanega s podjetjem Sava, družba za upravljanje in financiranje, d. d., Kranj (v nadaljevanju: Sava Kranj). V vseh drugih primerih poslovnih in industrijskih con ter zametkov tehnološkega parka pa dejavnost ni opredeljena tako, da bi jo morala podjetja izvajati izključno na območju Gorenjske.

2.1.3.2.2 Gospodarsko središče Phoenix

Študija izvedljivosti za gospodarsko središče Phoenix je pripravljena na predpostavki, da Republiko Slovenijo pokriva devet gospodarskih središč, pri čemer vsa gospodarska središča obsegajo dejavnosti logističnih centrov, industrijskih con, tehnoloških središč in inkubatorjev. V manjši meri pa analiza razkriva posebnosti posameznih gospodarskih središč, ki se razlikujejo od ostalih gospodarskih središč. Študija izvedljivosti sicer obsega analizo ostalih gospodarskih središč v Republiki Sloveniji, vendar je analiza omejena zgolj na materialne in kadrovske zmogljivosti teh središč, ne obsega pa vsebinskih posebnosti in konkurenčnih prednostih ter posebnosti teh središč. Primerjava z ostalimi gospodarskimi središči pokaže zgolj, da lahko gospodarsko središče Phoenix ponudi ustrezna zemljišča, ne prikaže pa možnosti specializacije med posameznimi gospodarskimi središči. To je tudi temeljni metodološki razlog, zakaj avtorji študije izvedljivosti precenjujejo potencialni razvoj Letališča Cerklje ob Krki (v nadaljevanju: Letališče Cerklje) in zanemarjajo specializacijo njihovega gospodarskega središča na področju energetike. Študija izvedljivosti jasno opozori, da lahko gospodarska središča dosegajo resnične preboje zgolj z ustrezno specializacijo in da nespecializirana gospodarska središča ne morejo prispevati h gospodarskemu razvoju kaj več, kot je ustvarjanje ugodnejših pogojev za razvoj malih in srednje velikih podjetij ter manj zahtevnega podjetništva.

2.1.3.3 Študije izvedljivosti za posamezne projekte

Za posamezna gospodarska središča so bile izdelane študije izvedljivosti za gospodarsko središče kot celoto in/ali za posamezne podprojekte v okviru gospodarskega središča. Študije izvedljivosti so bile zastavljene kot proces ugotavljanja primerjalnih prednosti posameznih regij in njihovih gospodarskih potencialov. Regionalne institucije so v teh študijah opredelile dolgoročne gospodarske vizije razvoja regij.

Študije kažejo, da so, ob določenih pogojih, dolgoročno uresničljive. Po mnenju Službe za lokalno samoupravo gre za gradivo, za katerega ni nujno, da je neposredno uporabljeno kot podlaga za odločitve o javnem sofinanciranju v obdobju 2007–2013. Z vidika regionalnega razvoja so bili cilji priprave študij izvedljivosti širši in ne povsem enaki ciljem Ministrstva za gospodarstvo, za katero so bile študije izvedljivosti bolj strokovna podlaga za javno financiranje.

Projekt priprave študij v okviru Službe za lokalno samoupravo ni predvideval sinteze študije izvedljivosti in analize stroškov in koristi na nacionalni ravni.

Pripravljalci Poročila o izvajanju resolucije za leto 2007 opozarjajo, da so zelo pomembne kvalitetno pripravljene študije izvedljivosti, analize stroškov in koristi, ki so predpogoj za ustrezno strukturiranje projektov in odločitve o njihovi upravičenosti do sofinanciranja in izvajanja. Ministrstvo za gospodarstvo je predlagalo zunanjega svetovalca pri pripravi finančno-ekonomskih in tehničnih ocen projektov in predlogov za prijavo projektov za financiranje, hkrati pa tudi oceno prostorske umeščenosti – izvedljivosti projektov in v nadaljevanju dejanske priprave projektov za prijavo za financiranje.

Poleg posameznih študij izvedljivosti – pripravljene naj bi bile na podlagi iste metodologije in z istovrstnimi podatki ter rezultati –, bi bilo nujno pripraviti tudi študijo izvedljivosti na nacionalni ravni, kar so dokumenti razvojnega načrtovanja sicer predvideli, vendar to v procesu načrtovanja izgradnje gospodarskih središč ni bilo izvedeno.

2.1.3.3.1 Gospodarsko središče Gorenjske

Ustreznost predpostavke

Gospodarsko središče Gorenjske temelji na obstoječih zmogljivostih. V študiji izvedljivosti so v veliki meri poskušali na silo izoblikovati celovit projekt gospodarskega središča na območju Gorenjske. Za nastanek gospodarskega središča obstajajo ustrezne prostorske zmogljivosti, v nekaterih krajih obstaja ustrezna koncentracija človeških zmogljivosti ter infrastrukturne in komunalne zmogljivosti za oblikovanje podprojektov, ki sestavljajo celotni projekt gospodarskega središča. Obstajajo tudi neki zametki, na osnovi katerih bi bilo mogoče uresničiti nastanek posameznih podprojektov. V študiji izvedljivosti je nesporno ugotovljeno, da na območju Gorenjske nobena ožja lokacija nima ustrezne koncentracije kadrov, ki bi omogočili izvedbo posameznih podprojektov v ožjem območju, znotraj katerega bi lahko nastale tudi nekatere organizacijske in vodstvene sinergije. Prav zato projekt gospodarskega središča Gorenjske temelji na decentralizaciji.

Navezava na obstoječe subjekte

Podprojekti gospodarskega središča Gorenjske posegajo na področje razvoja in predelave materialov (lesa in kovin, polimerov za navtiko in materialov za uporabo v vodikovih tehnologijah), letalskega prometa in ustrezne logistike ter informacijsko-komunikacijske tehnologije. Medicinsko-tehnološki park Golnik pa ta področja širi še na področje medicinskih znanosti. Že opis področij, na katere se nanašajo posamezni podprojekti, kaže, da je med njimi le malo neposrednih povezav. Gospodarsko središče sega v različne občine in tudi v različne gospodarske sektorje, obsega elemente gospodarskih središč v obliki poslovnih in logističnih con, tehnoloških parkov, inkubatorjev in univerzitetnih institucij, ter se navezuje na zametke visokošolskega središča, ki pa ima zaenkrat zelo šibko naravoslovno-tehnično vsebino. Hkrati pa manjka tista značilnost, ki bi lahko opredeljevala omenjene dejavnosti z besedo središče, ki bi ga bilo mogoče in smiselno zasnovati zgolj na območju Gorenjske. Posamezni podprojekti so tako nepovezani, da bi jih bilo

mogoče razvijati popolnoma samostojno, neodvisno drug od drugega, v nekaterih primerih pa tudi obstoječi pogoji za nastanek opisanih podprojektov na Gorenjskem niso razviti tako, da bi bilo podprojekt smiselno izvesti zgolj na območju Gorenjske.

Primerjalne prednosti

Gospodarsko središče Gorenjske nima posebnih primerjalnih prednosti glede na druga gospodarska središča, imajo pa primerjalno prednost nekateri podprojekti tega gospodarskega središča, a vseh ni mogoče uresničiti ali pa jih ni smiselno uresničiti v drugih delih Republike Slovenije.

Številni podprojekti izhajajo iz že obstoječe dejavnosti, ki ima perspektivo, in lahko pomeni zametke gospodarskega gonila Gorenjske. Tak primer je Bolnišnica Golnik, Klinični oddelek za pljučne bolezni in alergijo, Golnik, ki je dobro organizirana in specializirana bolnišnica in se lahko razvije tudi v raziskovalno in razvojno organizacijo z elementi tehnološkega parka. Ima tudi velike primerjalne prednosti glede na druge podobne ustanove v Republiki Sloveniji. Specifična sta tudi vloga in položaj Letališča Jožeta Pučnika, ki za svoj razvoj v logistično cono ne potrebuje zaledja gospodarskega središča Gorenjske. Podobna je tudi zasnova tehnološkega parka v okviru podjetja Sava Kranj, ki ima finančne in kadrovske zmogljivosti za razvoj tehnološkega parka ter uspešnega delovanja nekaterih poslovnih in industrijskih con v manjših krajih, ki imajo tradicijo in uspešen razvoj v zadnjih letih, a so zasnovana tako, da ne potrebujejo medsebojnih sinergij.

Nizka stopnja centralizacije in slabo osredotočenje celotnega projekta sta lahko oviri za posamezne podprojekte ali pa sestavne dele teh projektov. Tako tudi z vidika primerjalnih prednosti in soodvisnosti gospodarskega središča Gorenjske z drugimi središči ugotavljamo, kako slaba je opredelitev pomena in vloge gospodarskega središča, kljub temu da nekateri sestavni deli tega gospodarskega središča, torej nekateri projekti znotraj projekta gospodarskega središča, temeljijo na dobrih osnovah in omogočajo zanimiv tehnološki napredek.

Dopolnjevanje in združevanje podprojektov

Zaradi raznovrstnosti in nepovezanosti posameznih podprojektov, ki posegajo na področja razvoja in predelave materialov, letalske logistike in informacijsko-komunikacijskih tehnologij, je v študijah izvedljivosti navedeno, da je edina točka, ki lahko povezuje podprojekte, Visokošolsko središče v Kranju. Poslanstvo in vizija gospodarskega središča Gorenjske sta tudi zato opredeljena zelo na splošno in ne kaže na ustrezno osredotočenost dejavnosti, ki bi dajala smiselne razvojne sinergije posameznim dejavnostim znotraj gospodarskega središča in hkrati opredelujeta značilnosti ter primerjalne prednosti tega gospodarskega središča. Takšno gospodarsko središče bi lahko zasnovali skoraj v vseh delih Republike Slovenije ali pa njegovo dejavnost razširili na območje celotne Republike Slovenije.

Tudi regionalna razpršenost dejavnosti deluje na prvi pogled privlačno, saj vključuje številne občine na območju Gorenjske in zagotavlja bolj enakomeren gospodarski razvoj. Takšna decentralizacija v praksi zelo pogosto onemogoča doseganje sinergij, ne le tistih, ki so vezane na logistiko, komunalno opremljenost, transportno povezanost, izkoriščenost objektov in zemlje ter podobno, pač pa tudi vseh tistih sinergij, ki izhajajo iz skupnega organiziranja gospodarskega središča in učinkovitega vodenja takšnega središča, ki mora biti neodvisno od vpliva lokalnih občinskih oblasti. Decentralizacija in geografska razpršitev posameznih elementov podprojektov bi v praksi nesporno pomenila visoko stopnjo

avtonomnosti razvoja takšnih elementov, ki bi verjetno v daljšem obdobju vodila do tega, da v praksi gospodarskega središča Gorenjska ne bi bilo.

2.1.3.3.2 Gospodarsko središče Phoenix

Ustreznost predpostavk

Celoten projekt je v veliki meri zasnovan ob predvidevanju učinkov, ki jih regija pridobi na podlagi razvoja letališča Cerklje. Če Letališče Cerklje ne bi moglo uresničiti načrtovane vloge transportnega središča, gospodarsko središče Phoenix izgubi element, ki povezuje podprojekte. Glede na to, da obstoječa cestna in železniška infrastruktura temu območju ne daje posebne prednosti glede na druga območja v Republiki Sloveniji, bi neuresničitev centralne transportne vloge Letališča Cerklje vodila tudi do tega, da na tem območju ne bi bilo mogoče zasnovati pomembnejšega logističnega središča, kot bi lahko bilo kjer koli drugje v Republiki Sloveniji. V tem primeru bi se gospodarsko središče Phoenix spremenilo zgolj v Poslovno cono s podjetniškim inkubatorjem Vrbina v središču.

Predpostavka o učinkih, ki jih lahko regija pridobi na podlagi razvoja Letališča Cerklje, zagotovo ni ustrezna predpostavki, po katerih naj bi Letališče Cerklje v obdobju 2017–2027 prevzelo 30 odstotkov prevoženih potnikov in da naj bi bila srednjeročna rast tovarnega prometa skoraj 50-odstotna, obe sta namreč popolnoma nerealni. Študija izvedljivosti tudi ni skušala utemeljiti takšne vloge Letališča Cerklje. Podrobnejše analize potniškega in tovarnega prometa prek Letališča Jožeta Pučnika in letališč Maribor ter Portorož, pa tudi analiza poslovanja edine večje letalske družbe Adrie Airways, Slovenski letalski prevoznik, d. d., Brnik in njenih najbližjih konkurentov bi pokazale, da je cilj spremembe Letališča Cerklje v eno osrednjih letališč nerealen. Pri tem je treba upoštevati, da je gospodarstvo, ki v tem trenutku teži na območje, kjer naj bi nastalo gospodarsko središče Phoenix, take narave, da ne more bistveno prispevati k uveljavitvi niti potniškega niti tovarnega prometa. Letališče Cerklje bi lahko imelo pomembnejšo vlogo v gospodarskem središču le z uveljavitvijo novih podjetij, katerih logistika bi bila bolj vezana na letalski promet. Niti izkušnje z ostalimi deli gospodarstva niti podjetja, ki so jih študije izvedljivosti iz leta 2007 analizirali kot potencialno vstopna podjetja v njihovo gospodarsko središče, pa ne načrtujejo tako izrazitega vključevanja letalskega prometa v svojo logistično dejavnost. Logistično središče na tem območju bi bilo mogoče razviti zgolj z upoštevanjem železniških in cestnih povezav. Upoštevano tudi ni bilo dejstvo, da cestna in železniška infrastruktura nista prilagojeni nastanku logistične in poslovne cone in da so primerjalne prednosti pomembnega dela gospodarstva usmerjene na področje energetike.

Študija izvedljivosti za gospodarsko središče Phoenix temelji na predpostavki, da bi se za gospodarsko središče zanimali investitorji, ki bi prihajali z območja ostalih gospodarskih središč in da pri svoji dejavnosti ne bi bili specializirani. Potencialni investitorji, navedeni v študiji izvedljivosti, so po dejavnosti zelo heterogeni in se ne navezujejo niti na energetske dejavnosti niti na letalski prevoz.

Navezava na obstoječe subjekte

Ugotavljamo, da je bil podprojekt Letališča Cerklje in logističnega centra vezan predvsem na logistično in transportno dejavnost, podprojekt Inštituta za energetiko pa na dejavnost raziskovanja energetskih tehnologij. Poslovna cona Drnovo naj bi dala predvsem komunalno in drugače opremljeno zemljišče, ki naj bi ga na različne načine najemala ali kupovala mala in srednje velika podjetja. V študijah izvedljivosti ni podrobno opredeljena vloga podjetniškega inkubatorja Vrbina, zato ni mogoče sklepati o dejavnosti, tipu podjetij v conah in zaokroženosti posameznih podprojektov. V študiji izvedljivosti je navedeno, da se

lahko projekt navezuje na Univerzo v Mariboru, Fakulteto za logistiko, Celje in Univerzo v Mariboru, Fakulteto za energetiko, Krško, pa tudi na Univerzo v Mariboru, Fakulteto za turizem, Brežice, čeprav gospodarsko središče Phoenix ni povezano s turistično dejavnostjo.

Čeprav se gospodarsko središče navezuje na že obstoječe subjekte, kot sta Letališče Cerklje in energetska usmeritev gospodarstva, previsoko vrednotene ocene bodoče vloge Letališča Cerklje vodijo do dveh scenarijev, ki se razlikujeta z vidika povezovalnega elementa. Osnovni scenarij, ki je predstavljen tudi v študiji izvedljivosti, izhaja iz centralnega mesta Letališča Cerklje in logističnega centra, ki naj bi zrasel okoli letališča. Nanj bi se navezovala poslovna, lahko bi dejali tudi industrijska cona, ki bi lahko bila bolj ali manj specializirana. Specializacija te cone pa bi bila zelo odvisna od vloge Inštituta za energetiko kot tehnološkega parka, zaradi katerih bi se izvajali energetske projekti, ti pa bi se lahko ob pomoči podjetniškega inkubatorja Vrbina spremenili v zahtevnejša tehnološka podjetja znotraj poslovne cone. Precej manj zahteven projekt, ki v študiji izvedljivosti ni obravnavan, pa bi nastal, če Letališče Cerklje ne bi bilo sposobno odigrati povezovalne vloge. V takem primeru bi se projekt pretvoril v projekt industrijske cone, ki bi obsegal tudi podjetniški inkubator Vrbina.

Primerjalne prednosti

V študiji izvedljivosti sta zelo površno opredeljena vizija in poslanstvo gospodarskega središča Phoenix. Avtorji gradiva ne poudarjajo na ustrezen način primerjalnih prednosti tega gospodarskega središča in tudi ne pokažejo sinergij za gospodarski razvoj Republike Slovenije kot celote. V študiji izvedljivosti gospodarskega središča Phoenix je podcenjena vloga raziskovanja na področju energetike. Obstoj Savskih hidroelektrarn Ljubljana, d. o. o., Ljubljana in Nuklearne elektrarne Krško, d. o. o., Krško povzroča večjo stopnjo koncentracije znanja s področja elektroenergetike na tem območju. Nastanek Fakultete za elektrotehniko v Krškem že lahko pomeni pospešitev takšne koncentracije, zato bi bilo bolj smiselno graditi gospodarsko središče Phoenix okoli elektroenergetske usmeritve, ki je dolgoročno zagotovo perspektivnejša. Regija ima zanj več pogojev, hkrati pa bi pomenila določeno usmeritev poslovnih con in podjetij v poslovnih conah v dejavnost, ki prinaša visoko dodano vrednost. Za tako dejavnost so na tem področju ustrezne kadrovske in podjetniške zmogljivosti.

Poslovno cono Drnovo in podjetniški inkubator Vrbina bi lahko navezali na Inštitut za energetiko, če bi bila vsebina dela oblikovana na pravi način, kar pomeni, da bi moral prevzeti funkcijo tehnološkega parka z ozko usmeritvijo na področje energetike. Dejavnost znotraj takšne industrijske cone bi postala v večji meri specifična glede na ostala gospodarska središča, če bi bil Inštitut za energetiko sposoben delovati kot tehnološki park za področje energetike. Takšnega tehnološkega parka v Republiki Sloveniji zaenkrat ni, na območju Posavja pa obstajajo nekateri pogoji za njegov nastanek.

Dopolnjevanje in združevanje podprojektov

V gospodarskem središču naj bi se Letališče Cerklje dopolnjevalo s cestno in železniško infrastrukturo ter omogočilo razvoj logističnega središča. Nastanek logističnega središča pa naj bi pogojeval tudi nastanek poslovne cone, znotraj katere bi imel posebno vlogo tudi podjetniški inkubator Vrbina in v njegovem okviru tudi Inštitut za energetiko. Celotni projekt je torej odvisen od Letališča Cerklje, ki pa je najbolj kritičen podprojekt.

2.1.3.4 Analize stroškov in koristi

Ministrstvo za gospodarstvo in Služba za lokalno samoupravo nista pripravila enotnih izhodišč za izdelavo analiz stroškov in koristi v študijah izvedljivosti izgradnje gospodarskih središč, kjer bi bili navedeni vsi elementi, ki bi omogočali primerjavo upravičenosti izgradnje gospodarskih središč in ki bi podali oceno realne izvedljivosti investicije (posamezni elementi so navedeni v tabeli 6). Posamezni pripravljavci študij izvedljivosti so upoštevali Navodila za uporabo metodologije pri izdelavi analize stroškov in koristi³⁴ za programsko obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: navodilo za uporabo metodologije iz leta 2008) in uredbo za investicijsko dokumentacijo.

Tabela 6: Vključenost analize stroškov in koristi v celovitih študijah izvedljivosti

Gospodarsko središče	Finančna analiza	Ekonomska analiza	Analiza občutljivosti in tveganj	Navezava na že obstoječe subjekte	Dopolnjevanje podprojektov v skupen projekt	Primerjalne prednosti posameznega gospodarskega središča	Upoštevanje enotnih predpostavk
JV Slovenija	da	da	da	da	da	da	da
Phoenix	ne	ne	ne	da	da	da	da
Gorenjska	da	delno	da	da	da	da	da
Perspektiva	da	da	da	da	da	da	da
Oko	ne	ne	da	da	da	da	ne
In prime	da	ne	da	ne	da	da	ni podatka
Oreh	da	da	da	da	da	da	da
Noordung	da	da	da	da	da	da	da
Tehnopolis+	ne	da	da	da	da	da	da

Vir: študije izvedljivosti.

Navodil za uporabo metodologije iz leta 2008 niso upoštevali vsi pripravljavci študij izvedljivosti, saj finančne in ekonomske analize, analize občutljivosti in tveganj ter navedbe na obstoječe objekte niso v vseh študijah izvedljivosti. Pri vseh analizah stroškov in koristi tudi ni upoštevana z 8. členom uredbe za investicijsko dokumentacijo predpisana sedemodstotna diskontna stopnja.

Finančna analiza

Finančna analiza je analiza prejemkov in izdatkov, ki omogoča natančnejše napovedovanje, ali bodo prejemki zadostovali za pokrivanje prihodnjih izdatkov. Omogoča, da preverjamo in zagotovimo uravnotežen denarnih tokov in izračunamo kazalnike finančnih učinkov investicijskega projekta.

³⁴ Služba za razvoj, Ljubljana 2008.

Tabela 7: Finančna analiza gospodarskih središč

Gospodarsko središče		Investicijska vrednost celotnega projekta z DDV v evrih	Finančni podatki		
			Neto sedanja vrednost* v evrih	Interna stopnja donosnosti v odstotkih	Finančna upravičenost izgradnje gospodarskega središča
Jugovzhodna Slovenija		80.817.669	5.816.819	8,34	Vložena sredstva se povrnejo v 12,47 leta.
Phoenix		56.882.000	0	Ni podatka.	Ni podatka.
Gorenjska	Projekt Gre.gor	156.458.271	(71.632.407)	Negativna: 1,57	Doba vračanja vloženih sredstev je daljša od življenjske dobe.
	Golnik	251.097.184	(154.247.000)	Ni podatka.	Doba vračanja vloženih sredstev je 18 let in je krajša od ekonomske dobe.
Perspektiva		79.647.429	(26.875.132)	Negativna: 0,73	Doba vračanja vloženih sredstev je enaka življenjski dobi.
Oko		85.177.800	Ni podatka.	Ni podatka.	Ni podatka.
In prime		34.140.542	(39.192.524)	7,81	Vložena sredstva se povrnejo v 8,3 leta.
Oreh		431.060.183	(286.327.460)	Negativna: 2,80	Doba vračanja vloženih sredstev je daljša od življenjske dobe.
Noordung		89.841.317	(35.329.928)	Negativna: 5,76	Doba vračanja vloženih sredstev je daljša od življenjske dobe.
Tehnopolis+		411.784.880	(230.770.705)	Negativna: 14	Ni podatka.
Skupaj		1.676.907.275			

Opomba: * V študijah izvedljivosti so neto sedanje vrednosti prikazane kot negativne vrednosti, saj če so vrednosti negativne, mora država sofinancirati projekt.

Vir: študije izvedljivosti.

Na podlagi pregledanih študij izvedljivosti:

- za tri gospodarska središča (Phoenix, Oko, Tehnopolis+) v skupni investicijski vrednosti 553,8 milijona evrov ali 33,0 odstotka skupne investicijske vrednosti vseh gospodarskih središč ni mogoče potrditi, da je izgradnja gospodarskega središča finančno upravičena;
- za eno gospodarsko središče (Perspektiva) v skupni investicijski vrednosti 79,6 milijona evrov ali 4,7 odstotka skupne investicijske vrednosti vseh gospodarskih središč je doba vračanja sredstev enaka življenjski dobi projekta;
- za tri gospodarska središča (Gorenjska, Oreh, Noordung) v skupni investicijski vrednosti 928,5 milijona evrov ali 55,4 odstotka skupne investicijske vrednosti vseh gospodarskih središč je že v študiji izvedljivosti navedeno, da niso finančno upravičena;
- le v dveh primerih (Jugovzhodna Slovenija, In prime) v skupni investicijski vrednosti 115,0 milijona evrov ali 6,9 odstotka skupne investicijske vrednosti vseh gospodarskih središč pa je že v študijah izvedljivosti navedeno, da sta projekta finančno upravičena.

Ekonomska analiza

Z ekonomsko analizo ocenimo prispevek projekta h gospodarskemu razvoju regije ali države. Končni cilj ekonomske analize je izračun kazalnikov ekonomskega učinka, to je ekonomske neto sedanje vrednosti in ekonomske stopnje donosnosti.

Z ekonomsko analizo dobimo odgovor na vprašanje, ali je projekt sprejemljiv z ekonomskega stališča. Da naložba izpolni ta pogoj, mora biti ekonomska neto sedanja vrednost pozitivna, ekonomska stopnja donosnosti mora presegati višino družbene diskontne stopnje, razmerje med diskontiranimi koristmi in stroški (neto koristi) pa mora biti večje od ena.

Tabela 8: Ekonomska analiza gospodarskih središč

Gospodarsko središče	Investicijska vrednost celotnega projekta z DDV v evrih	Ekonomski podatki				
		Ekonomska neto sedanja vrednost v evrih	Ekonomska stopnja donosnosti v odstotkih	Družbena diskontna stopnja v odstotkih	Neto koristi ³⁵	
Jugovzhodna Slovenija	80.817.669	138.881.089	30,03	5	1,40	
Phoenix	56.882.000	ni podatka	ni podatka	ni podatka	Ni podatka	
Gorenjska	Projekt Gre.gor	156.458.271	531.548.163	42,46	5,5	1,04
	Golnik	251.097.184	128.235.500	ni podatka	ni podatka	Ni podatka
Perspektiva	79.647.429	66.838.424	15,33	5,5	2,30	
Oko	85.177.800	ni podatka	ni podatka	ni podatka	Ni podatka	
In prime	34.140.542	ni podatka	ni podatka	ni podatka	2,80	
Oreh	431.060.183	936.031.754	21,67	5,5	2,61	
Noordung	89.841.317	125.172.461	27,02	5	2,73	
Tehnopolis+	411.784.880	1.173.549.573	44	7	2,98	
Skupaj	1.676.907.275					

Viri: študije izvedljivosti.

Za tri gospodarska središča (Phoenix, Oko, In prime) v skupni investicijski vrednosti 176,2 milijona evrov ali 10,5 odstotka skupne investicijske vrednosti vseh gospodarskih središč ni pripravljena ekonomska analiza. Za eno gospodarsko središče (Gorenjska) v skupni investicijski vrednosti 407,6 milijona evrov ali 24,3 odstotka skupne investicijske vrednosti vseh gospodarskih središč je ekonomska upravičenost izgradnje na meji oziroma so koristi enake stroškom izgradenj. Za ostalih šest gospodarskih središč (Jugovzhodna Slovenija, Perspektiva, Oreh, Noordung, Tehnopolis+) v skupni vrednosti 1.093,1 milijona evrov ali 65,2 odstotka skupne investicijske vrednosti vseh gospodarskih središč je izgradnja gospodarskega središča ekonomska upravičena.

Čeprav je za gospodarsko središče In prime v študiji izvedljivosti navedeno, da so neto koristi 2,80, pa iz študije izvedljivosti ni razvidno, kako so določili neto koristi, saj niso prikazali podatkov o ekonomski neto sedanji vrednosti, ekonomski stopnji donosnosti in družbeni diskontni stopnji, ki so osnova za izračun neto koristi.

³⁵ Neto koristi – razmerje med diskontiranimi koristmi in stroški.

Tabela 9: Upravičenost izgradnje gospodarskih središč

Gospodarsko središče		Investicijska vrednost celotnega projekta z DDV v evrih	Finančna upravičenost	Ekonomska upravičenost
Jugovzhodna Slovenija		80.817.669	DA	DA
Phoenix		56.882.000	?	?
Gorenjska	Projekt Gre.gor	156.458.271	NE	mejno
	Golnik	251.097.184	DA	DA
Perspektiva		79.647.429	mejno	DA
Oko		85.177.800	?	DA
In prime		34.140.542	DA	DA ?
Oreh		431.060.183	NE	DA
Noordung		89.841.317	NE	DA
Tehnopolis+		411.784.880	?	DA
		1.676.907.275		

Opombe: mejno pri finančni upravičenosti – doba vračanja vloženih sredstev je enaka življenjski dobi; mejno pri ekonomski upravičenosti – razmerje med diskontiranimi koristmi in stroški (neto koristi) je enako ena.

Viri: študije izvedljivosti.

Na podlagi pregleda finančne in ekonomske upravičenosti v študijah izvedljivosti lahko ugotovimo, da samo dve gospodarski središči, in sicer Jugovzhodna Slovenija in In prime zadoščata pogojem finančne in ekonomske upravičenosti. Za ostala gospodarska središča pa ni mogoče potrditi, da je izgradnja finančno in ekonomsko upravičena. Čeprav je za gospodarsko središče In prime v študiji izvedljivosti navedeno, da je ekonomsko upravičeno, pa tega ni mogoče potrditi, saj v študiji izvedljivosti niso navedeni podatki o ekonomski neto sedanjí vrednosti, ekonomski stopnji donosnosti in družbeni diskontni stopnji, ki so osnova za izračun neto koristi.

Primerjalne prednosti gospodarskih središč

V nekaterih študijah izvedljivosti so pripravljavci primerjali gospodarska središča med seboj glede na posamezne elemente, ki jih bodo ta gospodarska središča vsebovala, ter glede na konkurenčno lokacijo, ki jo ima posamezno gospodarsko središče.

Tabela 10: Prikaz konkurenčne prednosti posameznega gospodarskega središča

Doseženo število točk v študiji izvedljivosti	Jugovzhodna Slovenija	Phoenix	Gorenjska	Perspektiva	Oko	In Prime	Oreh	Noordung	Tehnopolis+
Perspektiva ³⁶	5	7	5	5	4	7	9	4	5
Oreh	6	5	7	8	5	6	10	4	7

Viri: študije izvedljivosti.

Pri izbiri kriterijev za ocenjevanje konkurenčnih prednosti pripravljavci študij izvedljivost niso upoštevali enakih kriterijev, temveč so v posameznih študijah izvedljivosti navedeni različni kriteriji. Tako na primer za gospodarsko središče Perspektiva upoštevajo kriterij bližine državne meje, ki ga pri gospodarskem središču Oreh ne upoštevajo, pri gospodarskem središču Oreh pa z upoštevanjem kriterija navezave na V. in X. prometni koridor, ki pa ga pri gospodarskem središču Perspektiva ne upoštevajo. Neenako upoštevanje kriterijev in izostanek prikaza konkurenčnih prednosti posameznega gospodarskega središča v vseh študijah izvedljivosti ter neenako ocenjevanje konkurenčnih prednosti kaže na pomanjkanje enotne, vnaprej določene metodologije priprave študij izvedljivosti in onemogoča primerjavo gospodarskih središč med seboj. To je posledica dejstva, da primerjava ni bila predvidena in zato tudi ni bila izvedena analiza skupnega medsebojnega soodvisnega vpliva gospodarsko-logističnih središč na razvoj Republike Slovenije.

2.1.3.4.1 Gospodarsko središče Gorenjske

Omejitveni dejavniki

Gospodarski in drugi subjekti na območju Gorenjske nesporno omogočajo nastanek določenih elementov podprojektov, ki sestavljajo projekt gospodarskega središča Gorenjske. V nekaterih primerih so izpolnjene tudi predpostavke za uspešen razvoj teh elementov podprojektov in tudi analiza projekta gospodarskega središča Gorenjske ne kaže na večje omejitvene dejavnike za njihov nadaljnji razvoj. Omejitveni dejavniki za nastanek teh elementov niso tako pomembni, da bi onemogočali njihov nadaljnji razvoj.

Vrste analiz

V študiji izvedljivosti je navedeno, da je projekt v razmerah zgolj zasebnega investiranja celotnega projekta ekonomsko neupravičen, saj je v okviru finančne analize navedeno, da je neto sedanja vrednost pri 7-odstotni diskontni stopnji negativna, doba vračanja pa je več kot dvajset let, zato bi bilo treba za izvedbo projekta zagotoviti tako finančna sredstva Evropske unije kot druga javna sredstva. Pri tem ni izdelana analiza tekočega oziroma operativnega poslovanja. Smiselno bi bilo narediti analizo tekočega poslovanja gospodarskega središča in ugotoviti, kdaj je projekt sposoben pokrivati tudi stroške financiranja. Tako v

³⁶ Gospodarsko središče ima konkurenčno prednost, če je od letališča oddaljeno manj kot 20 kilometrov, od pristanišča oddaljeno manj kot 40 kilometrov, od avtoceste manj kot pet kilometrov, od železnice manj kot tri kilometre in državne meje manj kot 20 kilometrov.

študiji projekta ni navedeno, ali bi projekt s prihodki uspel pokrivati odhodke poslovanja gospodarskega središča v celoti, le v okviru finančne analize je ugotovljeno, da zgolj z zasebnimi sredstvi projekt ni ekonomsko upravičen.

Glede na to, da so potrebna za izvedbo projekta javna sredstva (sredstva Evropske unije in sredstva državnega proračuna), je ključno vprašanje obseg stroškov in koristi, ki bi jih projekt povzročal. Učinki na gospodarskih subjektih, vključenih v te projekte, in tudi zunanji učinki, ki nastanejo z realizacijo teh projektov, so bistveno manjši od učinkov, ki so jih načrtovali za projekt gospodarskega središča Gorenjske. Projekt gospodarskega središča Gorenjske naj bi poleg lastne dejavnosti ustvaril 4.344 delovnih mest do leta 2014. Ob upoštevanju tako ocenjene koristi je neto sedanja vrednost projekta pozitivna, interna stopnja donosa pa dosega 42 odstotkov.

Finančna analiza projekta kaže, da projekt ni ekonomsko upravičen, če se ob tem uporabi le zasebni kapital. Struktura investicijskih sredstev je glede na vir sredstev v večji meri opredeljena z analizo možnosti pridobivanja evropskih in javnih sredstev, hkrati pa projekt daje zelo malo informacij o interesu za vlaganje zasebnih sredstev. Pomemben del analize se nanaša tudi na gospodarske subjekte, ki naj bi se vključevali v poslovne in logistične cone ter tehnološke parke. Pri tem so se upoštevali zelo splošni kazalniki razvoja gospodarstva in dejavnosti drugih gospodarskih središč v Republiki Sloveniji. V študiji izvedljivosti gospodarskega središča Gorenjske je bilo upoštevano, da velik del uporabnikov zmogljivosti gospodarskega središča predstavljajo gospodarski subjekti iz drugih delov Republike Slovenije. Pri tem pa ni bilo jasno navedeno, zakaj bi ti gospodarski subjekti odhajali iz drugih območij v Republiki Sloveniji in dejavnost začeli na območju gospodarskega središča Gorenjske.

Upravičenost izgradnje

Temeljna slabost projekta gospodarskega središča Gorenjske je nejasna opredelitev poslanstva in vizije, pa tudi ciljev gospodarskega središča, kar onemogoča prepričljivo utemeljitev nastanka takšnega središča na območju Gorenjske. V študiji izvedljivosti ni navedeno, zakaj bi bilo smiselno posamezne elemente podprojektov povezovati v podprojekte, podprojekte pa v celovit projekt gospodarskega središča Gorenjske. Opredeljeno je, zakaj se lahko posamezni projekti, ki sestavljajo podprojekte, razvijajo samostojno in se tako brez pomoči gospodarskega središča Gorenjske razvijajo tudi naprej.

Povpraševanje po zmogljivostih gospodarskega središča bi bilo v veliki meri odvisno od kapitala, projektov in dejavnosti na območju Gorenjske. Gospodarska razvitost območja Gorenjske in konkurenca osrednjega območja (Ljubljane) pa ne daje tako optimističnih ocen povpraševanja po zmogljivostih potencialnega gospodarskega središča.

Ocena zunanjih učinkov gospodarskega središča je pretirana in zato je tudi ocena družbene diskontne stopnje v okviru analize stroškov in koristi nerealna in ne odgovarja na vprašanje, ali je vlaganje evropskih in drugih domačih javnih sredstev v ta projekt v resnici upravičeno.

2.1.3.4.2 Gospodarsko središče Phoenix

Omejitveni dejavniki

V analizi stroškov in koristi je navedeno, da bi nastanek logističnega središča zahteval večje investicije tako v letalsko kot v železniško in cestno infrastrukturo, vendar se teh investicij ne upošteva pri ugotavljanju ekonomske upravičenosti projektov. Potrebne investicije za nastanek logističnega središča in prilagoditev

železniške in cestne infrastrukture so nesporni omejitveni dejavniki celotnega projekta, ki jih avtorji študije izvedljivosti niso upoštevali niti pri vsebinski niti pri ekonomski oceni smiselnosti projekta.

Vrste analiz

V študiji izvedljivosti je izdelana finančna analiza prve faze poslovne cone Cerklje in prve faze poslovne cone Drnovo, ki upošteva investicijske stroške in prihodke. Investicijski stroški vsebujejo stroške pridobitev zemljišč, priprave zemljišč, izgradnje infrastrukture in komunalne opremljenosti, operativne stroške, kamor spadajo stroški delavcev v agenciji, ki naj bi upravljala poslovno cono, in druge stroške, povezane z delom agencije. Prihodki zajemajo predvsem prihodke od oddajanja zemljišč, kot vire financiranja pa opredeljujejo lastna sredstva agencije in državno pomoč. Del financiranja naj bi temeljil na javno-zasebnem partnerstvu, vendar javno-zasebno partnerstvo ni dovolj podrobno predstavljeno, da bi ga bilo mogoče ustrezno oceniti. Iz projekta ni mogoče ugotoviti, da bi zasebna sredstva, s katerimi bi se financiral projekt, omogočala investitorjem izkoriščanje gospodarskega središča v določenem časovnem obdobju, po katerem bi se poslovno središče oziroma premoženje poslovnega središča spremenilo v državno lastnino, kot je značilno za javno-zasebna partnerstva v BOT³⁷ obliki. Pri tem finančna analiza temelji na analizi poslovanja podjetja, ki je označeno z javno-zasebnim partnerstvom, vendar pa ni mogoče ugotoviti, ali gre za podjetje, ki je enako agenciji za upravljanje poslovnega središča ali za podjetje, ki je neodvisno od te agencije. Tako tudi niso jasno opredeljeni lastninski odnosi med premoženjem poslovnega središča Phoenix, agencijo, ki naj bi upravljala poslovno središče, podjetjem javno-zasebnega partnerstva, državo in zasebnimi investitorji.

V študiji izvedljivosti je navedeno, da projekt ne sme biti finančno donosen, da bi bil upravičen do državne pomoči. Iz izračuna pa izhaja, da je neto sedanja vrednost investicije enaka nič ob upoštevanju 7-odstotne realne diskontne stopnje³⁸, za kar je bilo treba prilagoditi podatke, pri tem pa so avtorji izhajali iz zahteve, da državna pomoč ne sme presegati zneska, ki zagotavlja ničelno vrednost neto sedanje vrednosti investicije. Tak pristop k izračunu je nepregleden in ne ustreza zahtevam izračuna upravičenosti projekta. Poudariti je treba, da gospodarsko središče lahko dolgoročno obstaja zgolj v razmerah, v katerih s tekočim poslovanjem ustvarja pozitivno razliko med nabavno in prodajno vrednostjo, iz katere lahko pokriva stroške investiranja. V zagonem obdobju se lahko del teh stroškov pokrije tudi z državnim financiranjem investicije v središče, v fazi zrelosti pa mora biti sposobno celotne stroške financiranja pokrivati samo. Samo tako ustvarja gospodarsko središče sredstva, ki mu omogočajo dolgoročni obstoj brez državne pomoči, kar je cilj vsakega gospodarskega središča. Obseg državnih investicij bi moral biti predvsem enak razliki med celotnim investicijskim zneskom in potencialnimi zasebnimi investitorji, ki bi v projektu našli svoj ekonomski interes. Najprej bi morali imeti oceno obsega zainteresiranih zasebnih investitorjev, brez katerih gospodarsko središče tudi ne bi smelo začeti nastajati, šele potem pa bi morali identificirati obseg državne investicije. Ob upoštevanju investiranih državnih sredstev bi moral izračun neto sedanje vrednosti dati vsaj ničelni rezultat, kar bi zagotavljalo donosnost zasebnega kapitala na ravni oportunitetne obrestne mere. Študija izvedljivosti bi morala vsebovati oceno, ali višina oportunitetne obrestne mere oziroma diskontne stopnje zares ustreza pričakovani donosnosti zasebnih investitorjev. Če bi bila predpisana diskontna stopnja prenizka, kar bi bilo smiselno pričakovati, bi morali pri diskontiranju

³⁷ BOT – zgradi, upravljaj in prenesi v last.

³⁸ V 8. členu uredbe za investicijsko dokumentacijo je predpisana 7-odstotna splošna diskontna stopnja.

upoštevati tudi pričakovano stopnjo donosnosti zasebnih investorjev. S tem bi upravičili tudi ekonomičnost tekočega poslovanja gospodarskega središča.

Poudariti je treba, da taka ekonomska ocena projekta še ni analiza stroškov in koristi, ki je potrebna pri vsaki državni investiciji. Ekonomska ocena upravičenosti projekta namreč še ne obsega vseh elementov analize stroškov in koristi, saj analiza stroškov in koristi poleg eksplicitnih kategorij, ki jih vsebuje že ekonomska ocena, obsega tudi oportunitetno, estetsko in bodočo komponento, če se te kategorije izkažejo kot relevantne pri investiciji. Čeprav so v študiji izvedljivosti ugotovljeni določeni eksterni učinki glede ustvarjanja novih delovnih mest in davčnih prihodkov, pa s tem še ne vsebujejo vseh učinkov, ki jih obsega analiza stroškov in koristi. Poleg tega pa ugotovljenih učinkov ne upoštevajo v analizi neto sedanje vrednosti, brez katere ni niti analize stroškov in koristi. V študiji izvedljivosti bi morala biti dokazana ekonomska upravičenost projekta tudi v razmerah upoštevanja polnega investicijskega zneska, pri tem pa bi upoštevali vse možne učinke, ki jih zajema analiza stroškov in koristi, s čimer bi utemeljili upravičenost državnega investiranja v projekt. Ker avtorji študije tega niso naredili, tudi ni mogoče zaključiti, da so s finančno in ekonomsko analizo poslovno upravičili izgradnjo gospodarskega središča Phoenix.

Upravičenost izgradnje

Gospodarsko središče Phoenix je opredeljeno z vlogo Letališča Cerklje in temelji na logističnem središču, ta pa izhaja iz domneve, da je lokacija gospodarskega središča geostrateškega značaja. Povezovala naj bi zahodno Evropo in prek Balkana Azijo, hkrati pa naj bi povezovala tudi sever in jug Evrope. Projekt gospodarskega središča Phoenix izhaja iz zahteve, da povezuje več občin in sega na področje različnih gospodarskih sektorjev, toda hkrati koncentrira in usmerja dejavnost različnih podprojektov k najbolj kritičnemu podprojektu tega projekta, to je Letališču Cerklje in logističnemu centru. Gospodarsko zaledje skupaj z ustreznimi visokošolskimi zmogljivostmi v večji meri utemeljujejo obstoj poslovne cone kot logističnega središča. Pri tem pa je tudi iz študije izvedljivosti mogoče ugotoviti, da gospodarstvo ni sposobno samo financirati gospodarskega središča, območje pa tudi ni gospodarsko dovolj močno, da bi lahko samo vzdrževalo visokošolsko in raziskovalno dejavnost na svojem območju.

V analizi tudi ni nobene analize občutljivosti in tveganj, ki jih določa navodilo za uporabo metodologije iz leta 2008. Prilagajanje podatkov pri finančni analizi, ki ni ustrezen metodološki pristop k analizi upravičenosti investicije, v kateri sodeluje tudi država, in nobenih elementov analize stroškov in koristi tako vodijo do sklepa, da v študiji izvedljivosti s poslovnega vidika ni utemeljena upravičenost ustanovitve gospodarskega središča Phoenix.

2.1.3.5 Novelacije študij izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi

Uredba za investicijsko dokumentacijo v 6. členu določa, kdaj je treba novelirati investicijske programe. Uredba za investicijsko dokumentacijo sicer ne navaja pogojev za spremembo študije izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi, vendar pa so študije izvedljivosti ter analize stroškov in koristi po vsebini identične vsebini investicijskih programov, zato presojamo noveliranje študij izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi po uredbi za investicijsko dokumentacijo. Novelacijo študij izvedljivosti bi revidiranci morali pripraviti, če se spremenijo ključne predpostavke, kot na primer sprememba tehnologije, časovnega načrta izvedbe, virov financiranja, sprememb na trgu, kakor tudi demografske, socialne, okoljske ali druge spremembe v takem obsegu, da se bodo znatno spremenili pričakovani stroški ali koristi investicije v njeni ekonomski dobi.

Osnovne celovite študije izvedljivosti za gospodarska središča so bile izdelane v obdobju od novembra 2007 do oktobra 2009³⁹, vendar pa so se v tem obdobju spremenile nekatere ključne predpostavke iz študij izvedljivosti (časovni načrt izvedbe, viri financiranja, spremembe na trgu zaradi svetovne gospodarske krize od jeseni 2008). Ob upoštevanju določil uredbe za investicijsko dokumentacijo bi moralo Ministrstvo za gospodarstvo preverjati ključne predpostavke iz študij izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi. Ministrstvo kljub spremembam na trgu zaradi svetovne gospodarske krize ni ocenilo, da bi bilo treba pripraviti novelacije študij izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi.

2.1.4 Ustreznost projektov

Pri preverjanju ustreznosti potrjevanja projektov in podprojektov gospodarskih središč smo se osredotočili na preverjanje ustreznosti strokovnih podlag projektni ravni (študije izvedljivosti za gospodarsko središče, analize stroškov in koristi, recenzije študij izvedljivosti).

Ker študija izvedljivosti oziroma analiza stroškov in koristi izgradnje gospodarskih središč na nacionalni ravni ni bila izvedena, se ni ugotavljala komplementarnost oziroma substitutivnost med gospodarskimi središči. Prav tako se niso ugotavljali omejitveni dejavniki na nacionalni ravni.

Za posamezna gospodarska središča so bile narejene študije oziroma analize, niso pa bile narejene recenzije in novelacije študij izvedljivosti. Ugotavljamo tudi, da za določena gospodarska središča (npr. Gorenjska) ni bila narejena celovita študija. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bila narejena nobena novelacija študije izvedljivosti, čeprav so se spremenile ključne predpostavke. Za izgradnjo gospodarskih središč je bilo določeno kot nosilno Ministrstvo za gospodarstvo, ki ni preverjalo ključnih predpostavk iz študij izvedljivosti ter analiz stroškov in koristi.

Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Služba za lokalno samoupravo niso poskrbele za pripravo študij izvedljivosti na nacionalni ravni in niso zahtevale recenzij študij izvedljivosti za posamezno gospodarsko središče, zato smo se pri preverjanju ustreznosti potrjevanja strokovnih podlag lahko osredotočili le na ustreznost določanja projektov v študijah izvedljivosti posameznega gospodarskega središča.

Pogoji in merila za izbor

Ministrstvo za gospodarstvo je sprejelo kriterije oziroma pogoje razvoja podjetniškega okolja nacionalnega pomena, ki so navedeni v dokumentu Inovativno in podjetniško okolje – nacionalnega pomena. Opredelilo je kriterije in pogoje za poslovno-industrijske cone, logistične centre, univerzitetne inkubatorje, tehnološke parke in mrežne podjetniške inkubatorje (priloga 7).

³⁹ Tehnopolis+ v Savinjski regiji november 2007, Jugovzhodna Slovenija december 2007, Gorenjska marec 2008, In prime na Goriškem marec 2008, Phoenix v Posavju avgust 2008, Noordung na Koroškem september 2008, Oko v Pomurju oktober 2008, Oreh v Podravju september 2009, Perspektiva na Notranjskem oktober 2009.

Iz študij izvedljivosti za gospodarska središča Phoenix, Perspektiva, Oreh in Noordung je razvidno, da so bili pri pripravi študij izvedljivosti upoštevani vsi pogoji oziroma kriteriji. Za gospodarsko središče Gorenjska so bili upoštevani pogoji le za podprojekt Obdelava materialov, za ostale podprojekte pa ne. Prav tako za ostala gospodarska središča (Jugovzhodna Slovenija, Oko, In prime ter Tehnopolis+) ni razvidna uporaba postavljenih pogojev.

V nadaljevanju so navedeni nekateri projekti gospodarskih središč, ki niso upoštevali sprejetih pogojev in meril.

- Pri presoji ustreznosti projekt Obdelava materialov poslovne cone v sklopu gospodarskega središča Gorenjske v celoti izpolnjuje kriterije razvoja samo v seštevku obeh faz, medtem ko I. faza poslovnih con samostojno ne izpolnjuje kriterija velikosti 50 hektarov. Nedorečeno je tudi stanje v logističnem centru, kjer je urejeno stavbno razmerje z nosilcem projekta Letališče Jožeta Pučnika, ne pa z vsemi solastniki.
- Pri gospodarskem središču Perspektiva je bilo glede na kriterije razvoja podjetniškega okolja nacionalnega pomena in podatkov o stanju podprojektov, ki so bili umeščeni v Resolucijo 2007–2023, ugotovljeno, da se posamezni podprojekti zamenjajo z novimi in da posameznih podprojektov ni mogoče izvesti v sklopu gospodarskega središča zaradi nezadostne velikosti zemljišč, neizdelane projektne dokumentacije in neustrezne vsebine podprojekta.
- Za projekt Center za obvladovanje lahkih in večfunkcionalnih materialov ALUREG – Slovenska Bistrica v okviru gospodarskega središča Oreh ni predlaganih pogojev Kriteriji razvoja podjetniškega okolja nacionalnega pomena. Le deloma je vključenost Visokošolskega središča ALUREG prikazana pri Kriterijih razvoja podjetniškega okolja nacionalnega pomena Univerzitetnega inkubatorja: Tovarna podjetij, Maribor.
- Pri presoji ustreznosti poslovno-razvojne cone je bilo ugotovljeno, da projekt v celoti ne izpolnjuje vseh pogojev⁴⁰, vendar je končna ugotovitev, da je poslovna cona primeren podprojekt gospodarskega središča Noordung.
- Pri presoji ustreznosti Logističnega centra je bilo ugotovljeno, da logistični center, razen nekaterih, zaenkrat ne izpolnjuje pogojev, ki so postavljeni za uspešno ustanovitev in razvoj, in da zato Logistični center zaenkrat ne bo vključen v gospodarsko središče Noordung.
- Pri presoji ustreznosti Univerzitetnega inkubatorja je bilo ugotovljeno, da bo v sklopu gospodarskega središča zgrajeno Visokošolsko središče, ki bo v prihodnosti omogočalo izgradnjo univerzitetnega inkubatorja.
- Pri presoji ustreznosti Mrežnega podjetniškega (regionalnega) inkubatorja je bilo ugotovljeno, da pogoj Aktivna vloga regije kot (so)lastnika ni izpolnjen, saj na projektu sicer sodelujejo RRA Koroška, d. o. o. – regionalna razvojna agencija za Koroško, Dravograd, Mestna občina Slovenj Gradec, Ravne na Koroškem, Občina Dravograd, Koroško višje in visokošolsko središče, Slovenj Gradec, TRC – Tehnološko-razvojni center, Koroška, Slovenj Gradec, ki pa niso lastniško povezani z inkubatorjem.

Za uspešno potrditev posameznih vrst projektov, ki jih je pripravilo Ministrstvo za gospodarstvo, je bilo pomembno izpolnjevanje pogojev razvoja podjetniškega okolja nacionalnega pomena. Pogoji so bili

⁴⁰ Pri analizi pogoja *že obstoječa zemljišča v lasti Republike Slovenije* se je izkazalo, da država ni lastnik zemljišč, razen pri vodotokih in cestah, za katere se pridobi posebna pravica uporabe pod pogoji, ki jih določa zakon, ter pri analizi 10. pogoja se je izkazalo, da so v coni male in srednje velike parcele, velikih pa ni.

osnova pripravljavcem študij izvedljivosti za opredelitev ustreznosti posameznega projekta, vendar pa so pripravljavci kljub neizpolnjevanju pogojev uvrstili posamezne projekte v gospodarska središča.

Čeprav bi se večinoma morali projekti začeti že v začetku leta 2007, konec leta 2009 in v začetku leta 2010, še vedno ni bilo znano, kateri podprojekti v posameznem gospodarskem središču se bodo izvajali. Tako je bil šele decembra 2009 izveden javni poziv, s katerim je Ministrstvo za gospodarstvo ugotavljalo, za katere projekte (podprojekte) gospodarskih središč obstaja interes zasebnih vlagateljev. Tudi v Poročilu o izvajanju resolucije za leto 2009 je za nekatera gospodarska središča predlagano, da se projekti uvrstijo med regionalne projekte. Utemeljitev za predlagane uvrstitve med regionalne projekte pa ni, kakor tudi ni utemeljitev, da se bi izvajali drugi projekti oziroma podprojekti, kot so bili identificirani s študijami oziroma analizami.

V dopisu koncerna Kolektor z dne 11. 2. 2008 Služba za razvoj navaja, da je v pripravi javni razpis za oceno študije izvedljivosti za posamezno središče in pripravo analiz stroškov in koristi (v nekaterih primerih je ta analiza že vključena v študijah izvedljivosti), vendar pa je v razpisu navedeno, da bo ocenjevalec tudi dopolnjeval oziroma pripravljaj "vloge za prijavo projektov". Na osnovi obeh študij bi moral nosilec pripraviti popolno vlogo za projekt in jo posredovati Ministrstvu za gospodarstvo, ta pa Službi za lokalno samoupravo. V tej fazi bi morali biti identificirani že vsi nosilci podprojektov oziroma celotnih gospodarskih središč (občine, konzorciji, zasebna podjetja).

Izvajanje projektov izgradnje gospodarskih središč je v pristojnosti Ministrstva za gospodarstvo, pri čemer pa je nujno sodelovanje vseh v izgradnjo projektov vključenih ministrstev. Iz dopisa z dne 11. 2. 2008 je razvidno, da Ministrstvo za gospodarstvo in Služba za lokalno samoupravo nimata poenotenih razumevanj o vsebini in ravni "projektov."

Naloga ožje delovne skupine je bila tudi, da mora spremljati dogajanja in določiti jasna merila za soodvisnost med podprojekti, vendar pa ni dokumentacije, iz katere bi bilo razvidno, da je ožja delovna skupina določila kakršna koli merila za odločanje o določitvi posameznih projektov gospodarskih središč.

2.1.5 Zagotavljanje lokacij za izgradnjo gospodarskih središč

Koncept gospodarskih središč temelji na spodbujanju regionalnega razvoja. Projekti so decentralizirani in horizontalni, kar pomeni, da so prostorsko razporejeni v regionalna središča ali večje kraje v večini regij, izvzete so Zasavska, Osrednjeslovenska in Obalnoкраška regija. Podrobnejše definiranje posameznega projekta oziroma podprojekta je opredeljeno v študijah izvedljivosti. V študijah izvedljivosti za celoto in podprojekte bi morale biti določene lokacije posameznega projekta oziroma podprojekta, znana bi morala biti površina potrebnih zemljišč, lastništvo in upravljanje z zemljišči.

Za posamezno gospodarsko središče smo preverjali določitev lokacije in opredelitev velikosti posameznega gospodarskega središča, sprejetje prostorskega akta, zazidljivost zemljišč, lastništvo in upravljanje zemljišč. Značilnosti posameznega gospodarskega središča so navedene v prilogi (priloga 8).

Prostorski načrti za lokacije gospodarskih središč v obdobju, na katero se nanaša revizija, praviloma še niso bili sprejeti v celoti, sprejet je bil le prostorski načrt za gospodarsko središče Phoenix. Posledica tega je bila, da tudi zemljišča za vsa gospodarska središča še niso pridobila statusa zazidljivih zemljišč, vključno z zemljišči za gospodarsko središče Phoenix, za katerega je bil sprejet prostorski načrt. Čeprav bi po

študijah izvedljivosti do sredine leta 2009 morali začeti z izgradnjo vseh gospodarskih središč, razen gospodarskega središča Oreh, pa do tedaj še niso bili sprejeti niti prostorski načrti.

Pri pregledu študij izvedljivosti smo ugotovili, da so lokacije za vsa gospodarska središča znane in v študijah opredeljene. Znana je tudi površina potrebnih zemljišč, razen za gospodarsko središče Tehnopolis+, vendar pa iz podatkov v študijah in ostali dokumentaciji ni mogoče potrditi, ali je bila definirana ustrezna površina za posamezno gospodarsko središče.

Urejeno tudi še ni lastništvo zemljišč in prenos na investitorje. Znani so lastniki in upravljavci zemljišč, ki so v lasti države in občin, podatki o ostalih lastnikih in upravljavcih pa še niso znani, in prenos zemljišč na investitorje za vsa gospodarska središča še ni bil izveden. Posamezna zemljišča so lastniki v preteklosti oddali v najem, vendar pa podatki o zemljiščih, za katera so bile sklenjene pogodbe, razen za gospodarsko središče Phoenix, niso znani.

Šele v drugi polovici leta 2008 so Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Ministrstvo za javno upravo pričeli aktivno urejati prenos državnih zemljišč, ki so bila predvidena za izgradnjo gospodarskih središč. Pozvali so občine, naj posredujejo podatke o parcelah v lasti Republike Slovenije, ki jih potrebujejo za izgradnjo gospodarskih središč.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, kljub temu da so za vsa gospodarska središča znane in v študijah opredeljene lokacije, niso bili sprejeti prostorski načrti in še ni bilo urejeno lastništvo zemljišč in prenos na investitorje, zato obstaja tveganje glede pridobitev vseh potrebnih zemljišč in podaljševanja roka začetka in dokončanja izgradnje posameznih gospodarskih središč.

2.1.6 Učinkovitost sistema upravljanja pri izgradnji gospodarskih središč

Pri preverjanju učinkovitosti upravljanja pri izgradnji gospodarskih središč smo preverjali vzpostavitev in delovanje informacijskega sistema, delovanje projektnih skupin, izvajanje medresorske koordinacije, enotnost vodenja projektov, ustreznost sistema poročanja o razvoju projektov, spremljanje uresničevanja ciljev in ustreznost postopkov ukrepanja pri nepravočasni ali neustrezni izgradnji gospodarskih središč.

2.1.6.1 Informacijski proces in informacijski sistem

Informacijski proces je proces zagotavljanja podatkov, sporočil in informacij, ki jih potrebujemo za izvajanje operativnih, izvajalskih in strateških aktivnosti. Informacijski proces ima naslednje faze: obdelovanje, shranjevanje podatkov, oblikovanje in posredovanje sporočil in informacij ter nadzorovanje informacijskih procesov.

Projektni cikel izvajanja Resolucije 2007–2023 je bil določen z Načrtom izvajanja resolucije, v katerega so bili vključeni različni udeleženci, od Službe za razvoj, Ministrstva za gospodarstvo, projektnih skupin, ožje delovne skupine, 10. delovne skupine, do vlade in Službe za lokalno samoupravo. Da bi bil proces izvajanja Resolucije 2007–2023 enoten, pregleden, učinkovit in enotno voden, bi bilo smiselno vzpostaviti informacijski sistem, s pomočjo katerega bi vsak udeleženec lažje spremljal doseganje ciljev izgradnje gospodarskih središč.

Informacijski sistem je delni sistem poslovnega sistema, v katerem je s pomočjo informacijskih procesov omogočeno vplivanje na temeljni proces. Informacijski sistem je kombinacija strojne in programske opreme, ki jo uporabnik uporablja za beleženje, obdelavo in hranjenje informacij.

Na sestanku 10. delovne skupine 15. 3. 2006 je bilo izpostavljeno vprašanje informacijskega sistema za načrtovanje in spremljanje razvojnih programov, in sicer ali je mogoče obstoječi sistem ISARR⁴¹ nadgraditi. Ministrstvo za gospodarstvo in IB-PROCADD, d. o. o., Ljubljana sta sklenila pogodbo o uvajanju informacijskega sistema za potrebe načrtovanja in upravljanja projektov gospodarske strukture – pilotni primer gospodarsko središče Phoenix v Posavju v vrednosti 238.560 evrov. Izvajalec naj bi na podlagi pogodbe pripravil računalniška orodja za podporo pri upravljanju investicij infrastrukturne narave (spremljanje, vodenje projektov in projektne koordinacije) in upravljanju s podatkovnimi bazami v fazi postopkov umeščanja objektov v okolje in prostor. Izvajalec se je s pogodbo zavezal, da preda naročeno delo najkasneje do 29. 12. 2008. Ministrstvo za gospodarstvo je program in končno poročilo prejelo septembra 2008 in potrdilo izvedena dela 6. 10. 2008.

Z informacijskim sistemom naj bi uporabniki imeli možnost spremljanja izvajanja posameznega gospodarskega središča, najprej pilotnega projekta Phoenix, vendar pa po podatkih, ki jih je predložilo Ministrstvo za gospodarstvo, informacijskega sistema ne uporabljajo ne na ministrstvu in tudi ne posamezna gospodarska središča.

Ministrstvo za gospodarstvo je plačalo za uvedbo informacijskega sistema za potrebe načrtovanja in upravljanja projektov gospodarske strukture za gospodarsko središče Phoenix in začelo sistem uvajati zgolj za določeno obdobje od 1. 5. 2008 do 30. 9. 2008, nato pa se izdelani informacijski sistem ni uporabljal. Ocenjujemo, da načrtovanje gospodarskih središč ni podprto z informacijskim sistemom, za katerega je ministrstvo negospodarno porabilo sredstva v vrednosti najmanj 238.560 evrov.

Kljub temu da je tudi 10. delovna skupina sprejela stališče, da je potrebno enotno in celovito upravljavsko-analitično informacijsko orodje, ki bo delovalo kot dnevno uporabno orodje za načrtovanje, usklajevanje in spremljanje vseh faz aktiviranja razvojnih proračunskih postavk, Ministrstvo za gospodarstvo ni poskrbelo, da bi se že razviti informacijski sistem uporabljal.

2.1.6.2 Spremljanje izgradnje gospodarskih središč

Spremljanje vodenja projektov gospodarskih središč je zagotovljeno z delovanjem projektnih delovnih skupin in medresorske delovne skupine ter z enotnimi postopki posameznih faz projektov gospodarskih središč in s pomočjo poročanja. Vlada je za spremljanje izgradnje gospodarskih središč ustanovila naslednje projektne in delovne skupine: ožjo delovno skupino, projektne skupine za posamezna gospodarska središča in 10. delovno skupino – medresorska delovna skupina, ki je pristojna za usklajevanje in koordiniranje razvojnega načrtovanja države.

⁴¹ Informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov, ki ga uporablja Ministrstvo za gospodarstvo.

2.1.6.2.1 Ožja delovna skupina

Vlada je s sklepom sprejela Načrt izvajanja resolucije, s katerim je potrdila tudi sestavo 35 projektnih skupin za izvajanje Resolucije 2007–2023. Izmed 35 projektnih skupin je bilo devet projektnih skupin določenih za gospodarska središča. Posebej je bila imenovana še ožja delovna skupina, sestavljena iz osmih članov⁴². Naloge ožje delovne skupine so: s posameznimi ministrstvi usklajuje vsebine gospodarskih središč, s projektnimi skupinami na regionalni ravni uskladi vsebine gospodarskih središč in skrbi za učinkovito izvedbo gospodarskih središč.

Ožja delovna skupina je imela do 31. 1. 2008 sedem sestankov, iz zapisnikov sestankov pa je razvidno, da je obravnavala in pripravila naslednje dokumente:

- pregled stanja pripravljenosti posameznih projektov gospodarskih središč;
- poročilo o postopku izvedbe in priprave dokumentov študij izvedljivosti gospodarskih središč kot celote;
- zavrnila je osnutek Poslovnika o delovanju Ožje delovne skupine, ki ga je pripravilo Ministrstvo za gospodarstvo;
- izdelala je oceno projektov gospodarskih središč Phoenix, Perspektiva, Gorenjska in In prime;
- pripravljeni so bili Osnovni podatki o stanju pripravljenosti projektov (za vseh devet gospodarskih središč), vsem gospodarskim središčem je posredovala obrazec Dispozicija projekta, iz katerega so razvidne osnovne informacije o projektu, cilji projekta, opis projekta, predvidene aktivnosti priprave projekta, predvidena terminska izvedba projekta s predvidenim načrtom financiranja, izvedljivost projekta, indikatorji spremljanja ciljev projekta;
- pripravljeni so bili kriteriji izgradnje gospodarskih središč.

Ožja delovna skupina pod vodstvom predsednice je do njenega odhoda 21. 11. 2008 sodelovala s projektnimi skupinami za posamezna gospodarska središča. Po njenem odhodu tega sodelovanja ni bilo več. S 27. 1. 2009 je Služba za razvoj predlagala novega vodjo ožje delovne skupine, vendar je ostalo zgolj pri predlogu. Ministrstvo za gospodarstvo od novembra 2008 ni sklicalo nobene seje ožje delovne skupine.

Iz dopisov, ki so jih posredovali zainteresirani vlagatelji, je razvidno, da projektne skupine niso ustrezno opravljale svojih nalog, saj ključna vprašanja, ki so zanimala investitorje, niso bila rešena v pisnih podlagah oziroma pogodbah, ki bi bila za investitorje temelj za sprejem odločitev. Usmeritve in navodila za pripravo projektov ožje delovne skupine za gospodarska središča so bila zelo pomanjkljiva in nekonsistentna. Še vedno ni bilo znano, kakšen bo dejansko koncept izgradnje gospodarskih središč.

Tako Ministrstvo za gospodarstvo kot tudi Služba za lokalno samoupravo sta opozorila, da člani ožje delovne skupine niso usposobljeni za strokovno presojo in potrditev vsebin posameznih dokumentov, zato sta predlagala vladi strokovni pregled in potrditev, ki ga opravi usposobljeni strokovnjak. Ministrstvo

⁴² Vodja ožje delovne skupine gospodarskih središč je predstavnik Ministrstva za gospodarstvo, člani skupine pa so predstavniki Ministrstva za obrambo, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za promet, Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Ministrstva za finance, Službe za lokalno samoupravo in Službe za razvoj.

za gospodarstvo je zato pripravilo javni razpis za oceno študij izvedljivosti za posamezno središče in pripravo analiz stroškov in koristi, vendar pa razpis ni bil objavljen.

Ministrstvo za gospodarstvo kot odgovorno ministrstvo za realizacijo gospodarskih središč bi moralo vlado obvestiti, da ožja delovna skupina ne deluje ustrezno, zato je treba imenovati novo, ki bi delo izvrševala. Ker tega ni storilo, so gospodarska središča, kot integralni gospodarski razvojni programi v celoti propadli, Ministrstvo za gospodarstvo pa je začelo sofinancirati le posamezne projekte. Zaradi neustreznega vodenja projekta gospodarskih središč je izkazana majhna poraba proračunskih sredstev, saj ni rešena njihova struktura financiranja.

Pojasnilo Ministrstva za gospodarstvo

Na 33. redni seji vlade je bil 24. 6. 2009 sprejet sklep, da po sprejemu proračuna Republike Slovenije za leti 2010–2011 prenehajo obstajati delovne skupine za izvajanje Resolucije 2007–2023. Proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 sta začela veljati 8. 12. 2009.

2.1.6.2.2 Projektne skupine za posamezno gospodarsko središče

Čeprav je bilo v sklepu vlade določeno, da v roku 45 dni od sprejetja Načrta izvajanja resolucije, to je do 21. 1. 2007, Služba za lokalno samoupravo in ožja delovna skupina uskladita imenovanje projektних skupin za posamezno gospodarsko središče, je bilo to realizirano šele 16. 3. 2007.

V Načrtu izvajanja resolucije je navedeno, da se projektna skupina redno sestaja vsaj vsake tri mesece, vendar pa dokazil in vseh zapisnikov⁴³ o tem, kako so se sestajale projektne skupine za posamezno gospodarsko središče ni bilo mogoče pridobiti. Na podlagi prejete dokumentacije ocenjujemo, da projektne skupine niso ustrezno poročale o izvajanju svojih nalog. V Načrtu izvajanja resolucije je sicer navedeno, da vsaka projektna skupina določi način poročanja z vrsto in vsebino podatkov o posamezni fazi projekta, naloge projektnih skupin pa podrobneje določi Ministrstvo za gospodarstvo. Po naši oceni bi morali biti način poročanja, vrsta in vsebina podatkov enaki za vse projektne skupine, in ne da posamezna projektna skupina sama in neodvisno od drugih določi pomembne elemente poročanja.

Ministrstvo za gospodarstvo je izdalo Poslovnik o delu projektnih skupin za izvajanje projektov iz resolucije o nacionalnih razvojnih projektih (v nadaljevanju: poslovnik). V poslovniku so opredeljene naloge vodje projektne skupine in članov projektne skupine, vendar pa so naloge zelo splošno opredeljene in ne zagotavljajo enotnega načina poročanja o stanju izgradnje gospodarskih središč.

2.1.6.2.3 Medresorske delovne skupine

Vlada je ustanovila 10 oziroma 13 medresorskih delovnih skupin, od tega je bila 10. delovna skupina ustanovljena za usklajevanje in koordiniranje razvojnega načrtovanja države. Naloge 10. delovne skupine so usklajevanje Strategije, državnega razvojnega programa in Resolucije 2007–2023 s proračunom

⁴³ Obstajajo zapisniki sestankov ožje delovne skupine in projektih skupin za posamezna gospodarska središča iz marca in aprila 2007 (Phoenix, Gorenjska, In prime, Tehnopolis+, Perspektiva, Oreh) ter januarja 2008 (Tehnopolis+) in tudi zapisnik projektne skupine gospodarskega središča Oreh z dne 14. 4. 2009 ter dopisi, ki jih je Ministrstvo za gospodarstvo pošiljalo članom projektnih skupin.

Republike Slovenije za vsako proračunsko leto, obravnava in potrditev letnih poročil pred uvrstitvijo gradiva v postopek za obravnavo na vladi, obravnava morebitnih vmesnih poročil o izvajanju resolucije in spremljanje dela delovnih skupin z obravnavo trimesečnih poročil o napredku izvajanja projektov.

10. delovna skupina je imela v obdobju od 17. 3. 2006 do 21. 8. 2009 devet sej, na katerih pa se je večinoma ukvarjala z drugimi projekti (ciljni raziskovalni program konkurenčnost Slovenije 2006–2013) in ne z gospodarskimi središči, čeprav je bila njena naloga tudi spremljanje izvajanja izgradnje gospodarskih središč.

10. delovni skupini je predsedoval predstavnik Službe za razvoj. Delo je potekalo na ravni državnih sekretarjev, ki so se seznanjali z aktivnostmi vseh projektov pri izvajanju Resolucije 2007–2023, vendar pa revidiranci niso predložili dokumentacije, da je 10. delovna skupina posebej in podrobneje obravnavala problematiko izgradnje gospodarskih središč.

10. delovna skupina se je pred sprejetjem Resolucije 2007–2023 seznanila s projekti gospodarskih središč, po sprejemu Resolucije 2007–2023 je predlagala sestavo 35 projektnih skupin, nato pa se ni več ukvarjala z gospodarskimi središči. 10. delovna skupina tudi ni obravnavala ter potrjevala vmesnih in letnih poročil o izvajanju Resolucije 2007–2023.

Ocenjujemo, da 10. delovna skupina ni spremljala dela projektnih skupin za gospodarska središča oziroma ni opravila nalog, za katere je bila po sklepu vlade zadolžena in zaradi katerih je bila ustanovljena. Vlada je ni pozvala k ustreznemu poročanju (trimesečna poročila o napredku izvajanja projektov). Zaradi neustreznega delovanja 10. delovne skupine in zaradi nejasnih navodil ožje delovne skupine oziroma spreminjajočih navodil so zastajala dela na izgradnji gospodarskih središč in se tudi sredstva za izgradnjo, predvidena v proračunu Republike Slovenije, niso črpala.

2.1.6.2.4 Enotnost vodenja projektov

V Načrtu izvajanja resolucije je določeno, da Ministrstvo za gospodarstvo redno spremlja delo projektnih skupin in spremlja izvajanje posameznega projekta, določi način izvajanja projekta, da bi projektna skupina dosegla čim večjo učinkovitost, ter zagotovi prostorske in ostale tehnične pogoje za delovanje projektnih skupin.

Ministrstvo za gospodarstvo je zato, da bi zagotovilo enotnost vodenja projektov gospodarskih središč, v obdobju od novembra 2007 do marca 2008 sklenilo:

- z družbo Dilston Management, Velika Britanija (v nadaljevanju: Dilston Management) pogodbo v znesku 336.000 evrov za svetovanje in vodenje načrtovanja in izvedbe postopka javno-zasebnega partnerstva z razvojem pilotnega modela javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projektov gospodarskih središč Resolucije 2007–2023;
- z družbo Savaprojekt, d. d., Krško (v nadaljevanju: Savaprojekt) pogodbo o izvajanju inženirskih storitev za izvedbo dodatnih del pri spremljanju izdelave državnega lokacijskega načrta Cerklje ob Krki v znesku 122.790 evrov, od tega je znašala pogodbeni obveznost Ministrstva za gospodarstvo 58.971 evrov;
- z družbo Svetovalni center, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: Svetovalni center) pogodbo v znesku 38.280 evrov o izvajanju strokovne pomoči pri koordinaciji priprave razvojnih projektov gospodarskih središč Resolucije 2007–2023.

Pri oddaji vseh treh pogodb in pri izplačevanju sredstev iz proračuna je Ministrstvo za gospodarstvo kršilo tako določila Zakona o javnem naročanju⁴⁴ (v nadaljevanju: ZJN-2) kot tudi določila Zakona o javnih financah⁴⁵ (v nadaljevanju: ZJF), kar je razvidno iz revizijskega poročila Predlog zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2008⁴⁶, v točkah 3.3.2.l, 3.3.2.m in 3.3.2.n.

Ministrstvo za gospodarstvo je pogodbe za svetovanje pri izgradnji gospodarskih središč sklenilo konec leta 2007 in v začetku leta 2008, čeprav naj bi se izgradnja gospodarskih središč začela že v začetku leta 2007.

Ministrstvo za gospodarstvo je družbi Dilston Management oddalo enake storitve, kot jih je že naročilo pri družbi Svetovalni center, in sicer je bil del predmeta pogodbe med Ministrstvom za gospodarstvo in Svetovalnim centrom tudi sodelovanje ter strokovna pomoč pri koordinaciji priprave in izvedbe vseh faz postopka modela javno-zasebnega partnerstva za izvedbo projektov gospodarskih središč.

V pogodbi z družbo Dilston Management je bilo določeno, da mora izvajalec do 30. 4. 2008 naročniku predati načrt izvajanja storitev s podrobnim opisom ključnih faz in mejnikov. Načrt izvajanja storitev je izvajalec predal ministrstvu 2. 6. 2008, kar je glede na določila pogodbe več kot en mesec prepozno. Načrt je bil izdelan samo v angleškem jeziku, čeprav je v pogodbi določeno, da se vsa poročila pripravi v slovenskem jeziku, pripravljen pa tudi ni bil za pogodbeno dogovorjeno obdobje 30 mesecev, ampak le za obdobje od aprila do septembra 2008. S pogodbo je bilo tudi določeno, da mora izvajalec svetovati in strokovno voditi vse aktivnosti v celotnem obdobju načrtovanja – priprave in postopka izvedbe oddaje dveh izbranih pilotnih projektov gospodarskih središč po modelu javno-zasebnega partnerstva do podpisa pogodbe med javnim in zasebnim partnerjem. Za ostale projekte gospodarskih središč je bilo s pogodbo določeno, da mora izvajalec storitev pripraviti načrt izvedbe oddaje naročila po modelu javno-zasebnega partnerstva in v skladu s stanjem pripravljenosti samih projektov svetovati v postopku priprave in izvedbe oddaje naročila po modelu javno-zasebnega partnerstva. V skladu z določili razpisne dokumentacije bi moral izvajalec pripraviti podroben izvedbeni načrt – priročnik, ki bi vključeval podrobno razčlenjene zahteve zakonskega okvira javno-zasebnega partnerstva, podrobno razčlenjene zahtevane strokovne podlage in potrebne aktivnosti in faze postopkov z odgovornostmi institucij javnega partnerja, priprave in izvedbe projektov gospodarskih središč po modelu javno-zasebnega partnerstva. Predloženi priročnik, kjer ni navedeno, kdo ga je pripravil, ne ustreza zahtevam iz razpisne dokumentacije, poleg tega pa je za popolnoma identičen izdelek prejel sredstva že Svetovalni center.

S projektno nalogo, ki je bila sestavni del pogodbe z družbo Savaprojekt, je bilo določeno, da izvajalec del izdelava investicijsko dokumentacijo⁴⁷, svetuje in sodeluje v postopku izdelave državnega lokacijskega načrta, izvaja recenzije idejnih rešitev in strokovnih podlag, ki naj bi bile izhodišče za izdelavo predloga državnega lokacijskega načrta, ter izvaja dodatno koordinacijo zaradi razširitve vsebine in več pobudnikov oziroma investorjev pri izdelavi državnega lokacijskega načrta.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 128/06, 16/08.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08.

⁴⁶ Št. 1201-1/2008/53, izdan 23. 9. 2009.

⁴⁷ S pogodbo je bila dogovorjena izdelava investicijske dokumentacije za civilni del Letališča Cerklje, poslovno-logistično cono, prometne povezave in za območje za odmetavanje tovora.

Investicijska dokumentacija je bila izdelana samo do ravni prikaza investicijskih vrednosti predvidenih ureditev znotraj območja letališča Cerklje, recenzija idejnih rešitev in strokovnih podlag pa ni bila izvedena.

Ministrstvo za gospodarstvo je sklenilo pogodbo s Svetovalnim centrom za strokovno pomoč pri koordinaciji priprave razvojnih projektov gospodarskih središč Resolucije 2007–2023 v vrednosti 38.280 evrov. Z aneksom št. 1 je bil spremenjen pogodbeni rok (podaljšanje za osem mesecev, to je do 13. 2. 2009), obseg storitev⁴⁸ in aktivnosti za izvedbo javnega razpisa za izbor operacij za sofinanciranje projektov gospodarskih središč. Pogodbena vrednost se je povečala na 49.764 evrov (povečanje za 30 odstotkov), ministrstvo pa je plačalo 61.284 evrov (povečanje za 60 odstotkov), kar pomeni kršitev 1. točke šestega odstavka 29. člena ZJN-2. Za izplačilo 11.520 evrov ministrstvo ni sklenilo aneksa k pogodbi in s tem kršilo 54. člen ZJF, saj izplačilo nima pravne podlage v verodostojni knjigovodski listini. Ministrstvo za gospodarstvo je skušalo vzpostaviti enoten način vodenja projektov tako, da bi strokovno pomoč pri koordinaciji prevzel zunanji izvajalec.

Javni razpis se je nanašal na vsa gospodarska središča, vendar pa je iz priloženih poročil k računom razvidno, da so se aktivnosti izvajale samo za nekatera gospodarska središča (Phoenix, Jugovzhodna Slovenija, Oreh, In prime, Gorenjska). Največji obseg aktivnosti pa se je nanašal na gospodarsko središče Jugovzhodna Slovenija in Phoenix, strokovne podlage za pripravo koncesijskega akta in priprava uredbe o koncesiji pa so bile izdelane samo za Phoenix. Prvotno je bila izgradnja gospodarskih središč zasnovana na neposredni potrditvi, vendar pa je Ministrstvo za gospodarstvo spremenilo to v javni razpis.

Operativne aktivnosti, vezane na izgradnjo gospodarskih središč, je za Ministrstvo za gospodarstvo izvajala JAPTI⁴⁹, s katero je sklenilo dve pogodbi.

- Pogodbo o prenosu nalog za izvajanje javnega razpisa za izbor operacij z naslovom Javni razpis za sofinanciranje projektov izgradnje tehnoloških parkov in podjetniških inkubatorjev v vrednosti 11.085.468 evrov. Pogodba je bila sklenjena na podlagi Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013⁵⁰. Ministrstvo za gospodarstvo kot posredniško telo je s to pogodbo preneslo na JAPTI kot agenta naloge za izvajanje javnega razpisa za izbor operacij v zvezi z izgradnjo gospodarskih središč.
- Pogodbo o izvedbi postopkov oddaje javnih naročil, katerih predmet je priprava projektov gospodarskih središč v vrednosti 3.810.000 evrov.

⁴⁸ Vključevanje priprave in koordinacije javnega razpisa za izbor operacij za sofinanciranje podprojektov gospodarskih središč z znanimi zasebnimi investitorji.

⁴⁹ V okviru sklenjenih pogodb je JAPTI izvedla naslednje razpise: javni razpis za sofinanciranje projektov izgradnje tehnoloških parkov in podjetniških inkubatorjev v okviru gospodarsko-razvojno logističnih središč, javno naročilo – priprava projekta gospodarskega središča Phoenix v Posavju, javno naročilo – priprava projekta gospodarskega središča Jugovzhodne Slovenije – Poslovno-industrijska cona Cikava, javno naročilo – priprava projekta gospodarskega središča Oreh – industrijska cona v občini Slovenska Bistrica v okviru podprojekta Alureg.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 41/07.

Na izvedenem javnem razpisu⁵¹ je bilo za izbor operacij oziroma za sofinanciranje projektov tehnoloških parkov nacionalnega pomena in mrežnih podjetniških inkubatorjev (JR-3/2008) namenjenih 50 milijonov evrov sofinanciranja, potrjena pa sta bila le dva projekta, in sicer Podjetniški inkubator Podbreznik v okviru gospodarskega središča Jugovzhodne Slovenije v skupni vrednosti 3.999.631 evrov (poraba v letu 2009 je bila 287.913 evrov) in Tehnološki park In prime v okviru gospodarskega središča In prime v skupni vrednosti 24.788.744 evrov (poraba v letu 2009 je bila 2.504.981 evrov).

Poleg pogodb, ki jih je Ministrstvo za gospodarstvo sklenilo za izvajanje postopkov, povezanih z izgradnjo vseh gospodarskih središč, so bile sklenjene še naslednje pogodbe za izvajanje izgradnje gospodarskega središča Phoenix:

- Služba za lokalno samoupravo je sklenila z družbo OMEGA consult, d. o. o., Ljubljana pogodbo za izdelavo strokovnih podlag za umeščanje projektov posavske gospodarske platforme v prostor v vrednosti 74.612 evrov;
- Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za promet in Družba Republike Slovenije za avtoceste, d. d., Celje so sklenili pogodbo z Ljubljanskim urbanističnim zavodom, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: Ljubljanskim urbanističnim zavodom) o izvajanju projektantskih storitev za potrebe civilnega zračnega prometa ter spremljajočih logističnih in storitvenih dejavnosti, avtocestni priključek Skopice, nadomestno območje za odmetavanje tovora v nujnih postopkih in čistilno napravo Krška vas v vrednosti 833.597 evrov;
- JAPTI in Ljubljanski urbanistični zavod sta sklenila pogodbo za izdelavo državnega prostorskega načrta za izgradnjo gospodarskega središča Phoenix v Posavju v vrednosti 2.682.000 evrov.

2.1.6.2.5 Sistem poročanja in spremljanja uresničevanja ciljev

V Načrtu izvajanja resolucije je bilo določeno, da ministrstvo, pristojno za posamezni projekt, določi način izvajanja projekta, vsaka projektna skupina pa določi način poročanja z vrsto in vsebino podatkov o posamezni fazi projekta. Služba za razvoj bi morala do 7. 3. 2007 pripraviti metodologijo za poročanje o posameznih projektih, ki bi morala biti usklajena z metodologijo poročanja o strukturnih skladih. S spremembo Načrta izvajanja resolucije pa je bilo določeno, da projektne skupine poročajo na način, kot je predvideno po navodilih in metodologiji poročanja o kohezijski politiki Evropske unije.

Kljub določilom v Načrtu izvajanja resolucije pa je bilo na sestanku ožje delovne skupine 22. 1. 2007 dogovorjeno, da Ministrstvo za gospodarstvo določi naloge projektne skupine in o tem obvesti Službo za razvoj, ki naj pripravi enotno metodologijo poročanja za projekte iz Resolucije 2007–2023. Ker Služba za razvoj do 7. 3. 2007 ni pripravila enotne metodologije za poročanje, je ožja delovna skupina pripravila Navodila za pripravo informacij o stanju pripravljenosti projektov gospodarskih središč. Služba za razvoj je pripravila obrazec, iz katerega pa ni razvidno, kdaj je bil pripravljen ter kdo ga je pripravil in sprejel, in da gre za enotno metodologijo poročanja za projekte iz Resolucije 2007–2023.

Sistem poročanja o napredku projektov je bil pripravljen tako, da bi projektne skupine za posamezno gospodarsko središče vsake tri mesece poročale vodji ožje delovne skupine podatke o stanju

⁵¹ Sklep o začetku postopka javnega razpisa 'sofinanciranje projektov izgradnje tehnoloških parkov in podjetniških inkubatorjev v okviru gospodarsko razvojno logističnih središč' z dne 21. 3. 2008.

pripravljenosti projektov, nato bi Ministrstvo za gospodarstvo pripravilo skupno poročilo o izvajanju izgradnje gospodarskih središč, ki bi ga Služba za razvoj enkrat letno vključila v skupno poročilo o izvajanju projektov Resolucije 2007–2023. Ta sistem poročanja se je izvajal samo za leto 2007. Služba za razvoj je v letu 2007 pripravila Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2007, ki ga je vlada tudi sprejela. Poročil, ki ju je Služba za razvoj pripravila za leti 2008 in 2009 in jih posredovala vladi, ta ni sprejela.

Ko je ožjo delovno skupino vodila predsednica, je pozivala vodje posameznih gospodarskih središč k poročanju o stanju pripravljenosti. Te informacije je združevala in poročala na sestankih ožje delovne skupine, s prenehanjem delovnega razmerja pa teh nalog ni nihče prevzel. Tak način organizacije in vodenja projektov bi bil povsem ustrezen, vendar se je izkazal za slabost, če ključna oseba prekine delovno razmerje. Vlada, Ministrstvo za gospodarstvo in Služba za razvoj niso zaznali neustreznega delovanja ožje delovne skupine in niso poskrbeli za ustrezno izvajanje nalog ter za imenovanje novega vodje ožje delovne skupine.

V Načrtu izvajanja resolucije je navedeno, da se mora projektna skupina redno sestajati, vendar vsaj vsake tri mesece. Ministrstvo za gospodarstvo bi moralo podrobneje določiti naloge projektnih skupin in nadzirati njihovo delovanje. Dokazil o tem, kako so se projektne skupine sestajale, revidiranci niso predložili, zato o njihovem delu ni mogoče presojati.

2.1.6.3 Spremljanje uresničevanja ciljev

Ministrstvo za gospodarstvo, Služba za razvoj in Služba za lokalno samoupravo lahko spremljajo uresničevanje ciljev na podlagi spremljanja delovanja posameznih delovnih skupin in s pomočjo vmesnih in letnih poročil o uresničevanju ciljev.

Delovanje posameznih delovnih skupin in njihovo neaktivno delovanje na področju spremljanja projektov izgradnje gospodarskih središč je opisano v prejšnjih točkah revizijskega poročila (točka 2.1.6.2).

Služba za razvoj bi morala v skladu z Načrtom izvajanja resolucije do 7. 3. 2007 pripraviti metodologijo za poročanje o posameznih projektih, ki bi bila usklajena z metodologijo poročanja o strukturnih skladih, spremljati izvajanje Resolucije 2007–2023, izvajati korektivne ukrepe, pripravljati letna poročila in poročati vladi. Iz predložene dokumentacije pa ni razvidno, da bi te naloge izvajala.

Služba za razvoj je pripravila letna poročila o izvajanju Resolucije 2007–2023, Ministrstvo za gospodarstvo poročila o izvajanju izgradnje gospodarskih središč, projektne skupine pa se morajo sestajati vsaj vsake tri mesece. Letna poročila je Služba za razvoj pripravila na podlagi podatkov Ministrstva za gospodarstvo ter Službe za lokalno samoupravo. Služba za razvoj je tudi pripravila gradivo za sejo vlade, vendar vlada poročil za leti 2008 in 2009 ni obravnavala in sprejela ter tudi ni navedla razlogov, zakaj letnih poročil ni sprejela. Iz dokumentacije tudi ni razvidno, da bi se projektne skupine redno sestajale. Le na ravni ožje delovne skupine lahko zaključimo, da je delno spremljala izgradnjo gospodarskih središč, pa še to samo do odhoda vodje te delovne skupine v letu 2008.

V začetku leta 2009 so na Ministrstvu za gospodarstvo začeli ugotavljati stanje na področju izvajanja projektov gospodarskih središč in sklicali sestanke z vsemi nosilci projektov. Ti so predstavili aktivnosti, ki so se na posameznih projektih izvedle, in za nekatere tudi ugotovili, da niso izvedljivi. Projekti so bili na različnih stopnjah izvedbe. Da bi zagotovili enakost podatkov za vsa gospodarska središča, je bil

pripravljen javni poziv za predložitev projektov vzpostavitve gospodarsko-razvojne logistične infrastrukture nacionalnega pomena.

2.1.6.4 Postopki ravnanja pri nepravočasni ali neustrezni izgradnji gospodarskih središč

V Resoluciji 2007–2023 je predviden začetek in zaključek izgradnje gospodarskih središč, ki je nato konkretiziran v študijah izvedljivosti za posamezno gospodarsko središče. Začetek izgradnje gospodarskih središč ne poteka tako, kot je bilo načrtovano, vendar pa Ministrstvo za gospodarstvo kot nosilno ministrstvo za izgradnjo gospodarskih središč nima predvidenih postopkov ravnanja zaradi nepravočasnosti ali neustreznosti izgradnje oziroma ukrepanja v spremenjenih gospodarskih razmerah.

2.2 Uspešnost izvajanja gospodarsko-razvojnih logističnih središč

Dolgoročno strateško (razvojno) načrtovanje in kratkoročno proračunsko (izvedbeno) načrtovanje sta tesno povezana, saj morajo pričakovani kratkoročni rezultati izhajati iz dolgoročno opredeljenih razvojnih ciljev in pričakovanih rezultatov. Cilji morajo biti izraženi na način, ki omogoča ocenjevanje doseganja ciljev.

Izvedbeni cilji pomenijo potrebne in količinsko določene izide, ki so merljivi, razen izjemoma. Pripisane so jim ciljne vrednosti, ki navadno predstavljajo numerične ravni, ki se želijo doseči.

2.2.1 Določanje izvedbenih ciljev

2.2.1.1 Določanje na podlagi evidentiranja potreb

Za izgradnjo gospodarskih središč je bilo določenih več neposrednih proračunskih uporabnikov, vendar so bila sredstva za izgradnjo gospodarskih središč zagotovljena na proračunskih postavkah Ministrstva za gospodarstvo v okviru podprograma 14022101 – *Programi povečevanja konkurenčnosti* na proračunskih postavkah 6883 – *Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – EU* in 9407 – *Gospodarsko razvojna logistična središča – 07-13 – slovenska udeležba*. Da bi lahko presojali, ali so bili izvedbeni cilji ustrezno določeni, smo pregledali obrazložitve finančnih načrtov Ministrstva za gospodarstvo za leta 2007, 2008 in 2009.

Za podprogram 14022101 – *Programi povečevanja konkurenčnosti* je v obrazložitvi državnega proračuna za leto 2007 navedeno, da so dolgoročni cilji podprograma na področju povečanja konkurenčnih sposobnosti podjetij do leta 2013 zgraditi pet gospodarsko-razvojnih logističnih con nacionalnega pomena, pet popolnoma vzpostavljenih tehnoloških parkov v Republiki Sloveniji, pet popolnoma vzpostavljenih univerzitetnih (visokošolskih) predinkubatorjev s pisarnami za prenos tehnologij, 12 popolnoma vzpostavljenih regionalnih podjetniških inkubatorjev, več kot 9.200 novih delovnih mest in 440 novonastalih inovativnih podjetij z vsaj triodstotno dodano vrednostjo od povprečja v panogi.

Dolgoročni cilji na področju povečanja konkurenčnih sposobnosti podjetij do leta 2013, opredeljeni v obrazložitvah državnega proračuna za leti 2008 in 2009, pa so zagotoviti delovanje 12 subjektov podpornega okolja, povečati površino komunalnih zemljišč, namenjenih gospodarskemu razvoju, za 900 hektarjev, spodbuditi nastanek 300 novih podjetij v subjektih inovativnega okolja in ustvariti novih 2.000 delovnih mest.

Tabela 11: Pregled letnih izvedbenih ciljev Programa povečanja konkurenčnosti

	2007	2008	2009
novi vstopi, predvsem malih in srednje velikih podjetij, na nove tuje trge	✓	✓	✓
povečanje izvoza blaga, storitev in neposrednih investicij podjetij v tujino	✓		
povečanje izvoza blaga in storitev ter izhodnih investicij		✓	✓
povečanje rasti izvoza malih in srednje velikih podjetij na tujih trgih	✓		
Letni cilji povečanje letnih prilivov iz začetnih investicij, predvsem na področju visoko-tehnološkega sektorja oziroma storitev, ki se mednarodno tržijo		✓	✓
povečanje letnih prilivov iz začetnih investicij	✓		
nova delovna mesta z višjo dodano vrednostjo oziroma na osnovi tujih neposrednih investicij	✓	✓	✓
izpeljati ukrepe v okviru Enotnega programskega dokumenta in Operativnega programa	✓	✓	
spodbuditi proces nastajanja gospodarskih središč		✓	

Viri: obrazložitve finančnih načrtov za leta 2007, 2008 in 2009 Ministrstva za gospodarstvo.

Ministrstvo za gospodarstvo za gospodarska središča v obrazložitvi finančnega načrta za leto 2007 in leto 2009 ni navedlo izvedbenih ciljev. V obrazložitvi finančnega načrta za leto 2008 pa izvedbeni cilji niso ustrezno navedeni, saj je kot letni izvedbeni cilj navedeno le "spodbuditi proces nastajanja gospodarsko-logističnih središč".

Pri obrazložitvi dejavnosti v okviru proračunske postavke 6883 – *Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – EU* je navedeno, da so sredstva namenjena za izvajanje Prednostne usmeritve Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: ESRR) in da so ukrepi v letu 2008 in 2009 usmerjeni v izgradnjo gospodarskih središč kot infrastrukture nacionalnega pomena, ki obsegajo zlasti poslovno-industrijsko logistična območja nacionalnega pomena, tehnološke parke, mrežne regionalne podjetniške inkubatorje, univerzitetne (visokošolske) predinkubatorje ter pisarne za prenos tehnologij, v letu 2007 pa je bil dodan ukrep medpodjetniški izobraževalni centri. Pri opisu proračunske postavke 6883 je navedeno, da se v gospodarska središča vključujejo tudi tehnološki centri, centri odličnosti in visokošolska inovacijska središča ali pa se z njimi povezujejo.

Pri proračunski postavki 9407 – *Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – slovenska udeležba* je navedeno, da se na postavki zagotavljajo sredstva udeležbe Republike Slovenije v višini 15 odstotkov za projekte v okviru proračunske postavke 6883.

Pri opisu projekta št. 2111-07-0004 – *Gospodarsko-razvojna logistična središča* je pri namenu in cilju navedeno, da se prednostna usmeritev s svojimi ukrepi nanaša na vzpostavitev ustrezne infrastrukture na geografskih področjih v Republiki Sloveniji, kjer je dovolj velika kritična masa znanja oziroma institucij znanja, gospodarskega razvoja ter koncentracije gospodarstva in prebivalstva. Za stanje projekta ter predviden

razvoj oziroma napredek v letu 2007 ter v letu 2008 je v obrazložitvi finančnega načrta za leto 2007 navedeno samo "Izvajanje projektov", za leto 2008 "Začetek izvajanja projektov", za leto 2009 pa je pri opisu posameznih projektov gospodarskih središč pri namenu in ciljih navedeno, za katere podprojekte so namenjena sredstva, pri stanju projektov ter predvidenem razvoju oziroma napredku v letu 2008 in v letu 2009 pa je naveden namen projektov.

Ministrstvo za gospodarstvo je sredstva za izgradnjo gospodarskih središč načrtovalo na proračunskih postavkah že v letu 2007, čeprav je bila Resolucija 2007–2023, ki opredeljuje izgradnjo gospodarskih središč, sprejeta šele konec leta 2006, pred sprejetjem sprememb proračuna za leto 2007. Čeprav je bila Resolucija 2007–2023 sprejeta pred sprejemom proračuna Republike Slovenije, pa ta resolucija ni mogla biti osnova za načrtovanje sredstev v proračunu Republike Slovenije, saj ni bilo izvedeno podrobnejše vsebinsko in finančno načrtovanje. Osnova za načrtovanje bi bila lahko le študija izvedljivosti na nacionalni ravni, v kateri bi bili opredeljeni tudi viri financiranja in obseg sredstev posameznega vira, kar bi bilo mogoče doseči s podrobnejšim vsebinskim in finančnim načrtovanjem, vendar pa takšna študija ni bila pripravljena. Izvedbeni cilji niso bili določeni na podlagi evidentiranja potreb in prej izvedenih analiz, zato niso prispevali k uresničevanju posebnih in splošnih ciljev izgradnje gospodarskih središč.

2.2.1.2 Skladnost s splošnimi in posebnimi cilji

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja v 12. členu določa, da morajo biti dokumenti razvojnega načrtovanja in druga vladna gradiva, ki pomembno vplivajo na razvoj, med seboj usklajeni ter morajo temeljiti na uradnih makroekonomskih in drugih napovedih in projekcijah. Državni razvojni program in resolucija o nacionalnih razvojnih projektih morata biti usklajena s Strategijo. Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja in vladna gradiva, ki pomembno vplivajo na razvoj, morajo biti usklajeni s Strategijo, državnim razvojnim programom in resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih.

Ne samo z vidika pravilnosti, tudi z vidika smotrnosti mora določanje ciljev potekati tako, da se najprej določijo strateški dolgoročni cilji in nato, prek kratkoročnih ciljev, letni izvedbeni cilji. Pri tovrstnem zaporedju so najširše določeni cilji v strateških dokumentih, v vsakem podrednem dokumentu pa se cilji ožijo in so najožje definirani v letnih izvedbenih dokumentih.

Pripravljalci posameznih dokumentov razvojnega načrtovanja, ki se nanašajo na gospodarska središča, niso izhajali iz pomembnejšega dokumenta in niso opredelili vedno konkretnjših ciljev (povezava s točko 2.1.1.1), temveč so v posameznih dokumentih opredelili povsem nove cilje, zato ni mogoče presojati, ali so vsi dolgoročni in letni izvedbeni cilji, opredeljeni v proračunu Republike Slovenije in finančnih načrtih, v skladu s cilji v razvojnih dokumentih.

2.2.1.3 Spremembe pogojev in izvedbenih ciljev

Proračun Republike Slovenije za leto 2008⁵² je bil sicer sprejet že konec leta 2006, vendar pa so bile sprejete spremembe konec leta 2007⁵³ in rebalans⁵⁴ sredi leta 2008. Čeprav se je proračun za leto 2008 spreminjal, pa Ministrstvo za gospodarstvo ni spreminjalo izvedbenih ciljev. Cilji, navedeni v sprejetem proračunu v letu 2006 za leto 2008, so ostali popolnoma enaki tudi v spremembah proračuna in v rebalansu proračuna v letu 2008.

Proračun Republike Slovenije za leto 2009⁵⁵ je bil sprejet konec leta 2007, dva rebalansa⁵⁶ pa v letu 2009, obrazložitve podprogramov in proračunskih postavk pa so enake obrazložitvam v proračunu za leto 2008, le vrednosti so spremenjene. Kljub začetku gospodarske krize v letu 2008 pa pripravljavci proračuna niso poskrbeli, da bi ukrep gospodarskih središč prilagodili novo nastalim razmeram.

2.2.1.4 Merljivost in jasnost izvedbenih ciljev

Cilji naj bodo preprosti, razumljivi, vsaka opredelitev naj bo nedvoumna. Cilji morajo biti zastavljeni tako, da je njihovo doseganje mogoče meriti in informacije o dosežkih tudi preveriti.

Dolgoročni cilji za podprogram so v obrazložitvi proračuna jasno in merljivo opredeljeni, vendar pa letni izvedbeni cilji podprograma niso ustrezno določeni. Tudi pri proračunskih postavkah cilji niso jasni in merljivi, to velja tudi za cilje, navedene pri projektu, saj so kot cilji navedeni le izvajanje projektov ali pa začetek izvajanja projektov.

2.2.1.5 Indikatorji

V obrazložitvah proračuna za vsa tri leta, na katera se nanaša revizija, so navedeni tako kazalci za dolgoročno postavljene cilje kakor tudi za izvedbene cilje.

Ministrstvo za gospodarstvo je za obdobje, na katero se nanaša revizija, oblikovalo kazalce za izvedbo dolgoročnih ciljev (priloga 9), vendar pa ti niso merljivi. Ministrstvo tako ni navedlo, kako se meri uresničitev postavljenega dolgoročnega cilja. Pri kazalcih za izvedbene cilje (priloga 10) pa je ministrstvo opredelilo, kako se meri uresničitev postavljenih ciljev.

Pri opredelitvah posameznih dolgoročnih kazalcev Ministrstvo za gospodarstvo ni v zadostni meri upoštevalo povezave med ciljem in kazalcem. V obrazložitvah tako že v posameznem dolgoročnem cilju opredeljuje, koliko, npr. gospodarskih središč, tehnoloških parkov, novonastalih inovativnih podjetij, mora biti zgrajeno do leta 2013, medtem ko v kazalcih navaja popolnoma nove kategorije, kot npr. "povečanje letnih prilivov iz investicij", "povečanje izvoza blaga". Ker kazalci pri navedenem podprogramu niso bili

⁵² Uradni list RS, št. 126/06.

⁵³ Uradni list RS, št. 114/07.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 58/08.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 114/07.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 26/09, 59/09.

oblikovani tako, da se lahko meri uresničevanje ciljev, oziroma ne izhajajo iz ciljev, ne bo mogoče oceniti, v kakšni meri so cilji doseženi.

2.2.2 Spremljanje doseganja izvedbenih ciljev

Pregledali smo področje poročanja o doseženih izvedbenih ciljih in rezultatih poslovanja, pri čemer smo želeli ugotoviti, ali lahko na podlagi poročanja ocenimo uspešnost uresničevanja ciljev. V ta namen smo pregledali obrazložitve zaključnega računa Ministrstva za gospodarstvo in letna poročila o izvajanju Resolucije 2007–2023 za leta 2007, 2008 in 2009.

2.2.2.1 Poročanje o uresničevanju ciljev

2.2.2.1.a Poročanje o izvajanju Resolucije 2007–2023

Služba za razvoj je pripravila naslednja poročila o izvajanju Resolucije 2007–2023:

- Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2007,
- Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2008,
- Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2009.

Resolucijo 2007–2023 je sprejela vlada, vladi bi odgovorne službe morale tudi poročati. Vlada je potrdila samo Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2007, in sicer 15. 11. 2007, ostalih dveh poročil pa ni sprejela oziroma potrdila. Služba za razvoj je pripravila gradivo za sejo vlade, vendar vlada poročil za leti 2008 in 2009 ni obravnavala in sprejela ter tudi ni pojasnila razlogov, zakaj jih ni sprejela.

V Resoluciji 2007–2023 so cilji za posamezen projekt oziroma gospodarsko središče opredeljeni zelo splošno. Zaradi splošne opredelitve in nemerljivega cilja poročevalci niso mogli poročati glede na vnaprej določene kazalnike in so poročali samo, v kakšni fazi je posamezen projekt.

V vseh treh poročilih o izvajanju resolucije so navedeni enaki ključni problemi in vzroki za zaostanke, in sicer:

- razmejitev med nacionalnimi in regijskimi ter lokalnimi središči,
- začetek dejanske izgradnje vseh središč bo po oceni Ministrstva za gospodarstvo predvidoma do leta 2010,
- pridobitev prostorskih dovoljenj (umestitev posameznih komponent projekta v prostor),
- vprašljiva finančno-ekonomska upravičenost posameznih podprojektov,
- razmejitev projektov na projekte vzpostavljanja podjetniškega okolja nacionalnega pomena in projekte regionalnega ali celo le lokalnega pomena in
- zagotovitev finančnih sredstev (javnih in zasebnih) s poudarkom na udeležbi zasebnega kapitala.

2.2.2.1.b Obrazložitve zaključnega računa proračuna Ministrstva za gospodarstvo

Obrazložitev zaključnega računa Ministrstva za gospodarstvo za leto 2007

Pri oceni uspeha pri doseganju zastavljenih letnih ciljev z oceno gospodarnosti in učinkovitosti pri podprogramu 14022101 – *Programi povečevanja konkurenčnosti* za gospodarska središča ni navedene ocene uspeha pri doseganju zastavljenih letnih ciljev.

V obrazložitvi zaključnega računa Ministrstva za gospodarstvo za leto 2007 je navedeno, da se ukrepi iz Operativnega programa v letu 2007 niso izvajali, zato realizacije na projektih gospodarskih središč v letu 2007 ni bilo. Razlog, zakaj se ukrepi niso izvajali, v obrazložitvi zaključnega računa ni naveden.

Obrazložitev zaključnega računa Ministrstva za gospodarstvo za leto 2008

Pri oceni uspeha pri doseganju zastavljenih letnih ciljev z oceno gospodarnosti in učinkovitosti pri podprogramu 14022101 – *Programi povečevanja konkurenčnosti* za gospodarska središča ni navedena ocena uspeha pri doseganju zastavljenih letnih ciljev, ampak le, da je bil izveden Javni razpis za sofinanciranje projektov izgradnje tehnoloških parkov in podjetniških inkubatorjev v okviru gospodarskih središč.

Za proračunsko postavko 6883 – *Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – EU* je navedeno, da so sredstva namenjena za izvajanje 1.3 Prednostne usmeritve ESRR in da so ukrepi usmerjeni v izgradnjo gospodarskih središč kot infrastrukture nacionalnega pomena.

Letni cilji in predvideni ukrepi pri izgradnji gospodarskih središč niso bili navedeni že v finančnem načrtu Ministrstva za gospodarstvo, zato ministrstvo tudi v obrazložitvi zaključnega računa za leto 2008 ni ocenjevalo uresničevanja letnih izvedbenih ciljev. Na podlagi takšnega načrtovanja ciljev in poročanja ni mogoče oceniti uspešnosti pri izgradnji gospodarskih središč.

Obrazložitev zaključnega računa Ministrstva za gospodarstvo za leto 2009

V obrazložitvi zaključnega računa proračuna za leto 2009 je pri oceni uspeha pri doseganju zastavljenih letnih ciljev z oceno gospodarnosti in učinkovitosti za podprogram 14022101 – *Programi povečevanja konkurenčnosti* navedeno, da so bili zastavljeni letni cilji le delno doseženi. Pri opisu doseganja zastavljenih letnih ciljev doseganje ciljev za gospodarska središča ni navedeno, v okviru podprograma za gospodarska središča pa tudi niso navedena pojasnila za področja, kjer načrtovani cilji niso bili doseženi.

Za proračunsko postavko 6883 – *Gospodarsko-razvojna logistična središča – 07-13 – EU* je navedeno, da so sredstva namenjena za izvajanje prednostne usmeritve 2.1 ESRR Gospodarsko-razvojna logistična središča in da so ukrepi usmerjeni v izgradnjo gospodarskih središč kot infrastrukture nacionalnega pomena. Navedeno je še, da se v okviru proračunske postavke sofinancirata dva podprojekta, izbrana na javnem razpisu za sofinanciranje podjetniških inkubatorjev in tehnoloških parkov, izvedenem v letu 2008, in ki sta začela z izgradnjo infrastrukture v januarju 2009. Za podprojekta je navedeno, da se izvajata v skladu s terminskim načrtom in da dosejata cilje, zastavljene ob prijavi na javni razpis.

Letni cilji in predvideni ukrepi pri izgradnji gospodarskih središč niso bili navedeni v finančnem načrtu Ministrstva za gospodarstvo, zato ministrstvo tudi v obrazložitvi zaključnega računa za leto 2009 ni ocenilo uresničevanja letnih izvedbenih ciljev. Na podlagi takšnega načrtovanja ciljev in poročanja ni mogoče oceniti uspešnosti izgradnje gospodarskih središč.

2.2.3 Doseganje zastavljenih ciljev

Letni cilji in predvideni ukrepi pri izgradnji gospodarskih središč niso bili navedeni v finančnih načrtih Ministrstva za gospodarstvo, zato doseganja zastavljenih izvedbenih ciljev ni mogoče oceniti. Ker izvedbeni cilji niso bili določeni, Služba za razvoj ni mogla poročati o uresničevanju izvedbenih ciljev.

Služba za razvoj ni izdelala metodologije za poročanje o izvajanju posameznih projektov Resolucije 2007–2023, s katero bi se zato lažje uresničevalo aktivnosti izvajanja gospodarskih središč. Z Načrtom izvajanja resolucije je bilo določeno, da Služba za razvoj pripravi metodologijo za poročanje o posameznih projektih v skladu z metodologijo za poročanje o strukturnih skladih. Ker Služba za razvoj metodologije za poročanje o izvajanju posameznih projektov Resolucije 2007–2023 ni pripravila, je bilo s spremembo Načrta izvajanja resolucije določeno, da morajo projektne skupine poročati po že obstoječih navodilih in metodologiji poročanja o kohezijski politiki Evropske unije⁵⁷.

⁵⁷ Navodila je pripravila Služba za lokalno samoupravo.

3. MNENJE

Revidirali smo smotrnost načrtovanja in izvajanja gospodarsko-razvojnih logističnih središč v obdobju od 1. 1. 2006 do 30. 6. 2009 pri Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za gospodarstvo, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in pri Javni agenciji Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije. Na podlagi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije Ministrstvo za gospodarstvo od 10. 2. 2012 nadaljuje delo kot Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Del delovnega področja Službe za razvoj, ki se nanaša na področje razvoja, je prešlo v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo, del delovnega področja, ki se nanaša na področje evropskih zadev, pa je prešlo v pristojnost Ministrstva za zunanje zadeve. Del Službe za lokalno samoupravo, ki se nanaša na področje lokalne samouprave, je prešlo v pristojnost Ministrstva za pravosodje in javno upravo, del, ki se nanaša na področje regionalnega razvoja in evropske kohezijske politike, pa je prešlo v pristojnost Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Preverjali smo učinkovitost načrtovanja in uspešnost izvajanja izgradnje gospodarsko-razvojnih logističnih središč.

Učinkovitost načrtovanja izgradnje gospodarsko-razvojnih logističnih središč

Pripravljeni strateški in operativni dokumenti za izgradnjo devetih gospodarsko-razvojnih logističnih središč ne dajejo primerne sistemske podlage za učinkovito načrtovanje njihove izgradnje.

V razvojnih dokumentih so določeni splošni cilji, vendar pa Ministrstvo za gospodarstvo, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ter Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko pri določanju splošnih ciljev niso izhajali iz pomembnejšega dokumenta, temveč so oblikovali cilje na drugih predpostavkah. Vlada Republike Slovenije je kljub temu, da cilji v posameznih dokumentih niso bili ustrezno določeni, te potrdila. Ministrstvo za gospodarstvo ni pripravilo enotne metodologije za pripravo študij izvedljivosti. V študijah izvedljivosti za posamezna gospodarsko-razvojna logistična središča so določeni splošni cilji posameznega gospodarsko-razvojnega logističnega središča, vendar pa niso vedno prilagojeni področju gospodarsko-razvojnega logističnega središča. Posebni cilji in namen izgradnje gospodarsko-razvojnega logističnega središča v razvojnih dokumentih in nekaterih študijah izvedljivosti niso vedno navedeni, če pa so, ne izhajajo vedno iz splošnih ciljev. Izvedbeni cilji pa v nobenem od strateških, izvedbenih in drugih dokumentov, kakor tudi v študijah izvedljivosti, niso določeni. Indikatorji, kazalci za spremljanje uresničevanja ciljev niso določeni v vseh dokumentih in niso dovolj razumljivi ter povezani s problematiko gospodarsko-razvojnih logističnih središč oziroma niso vedno merljivi. Ukrepi niso navedeni v vseh strateških, izvedbenih in drugih dokumentih oziroma niso navedeni na način, da bi lahko ukrep povezali s posameznim ciljem.

Terminski načrti v študijah izvedljivosti posameznih gospodarsko-razvojnih logističnih središč niso usklajeni s terminskim načrtom v Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Že ob sprejetju Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 aktivnosti za izgradnjo

gospodarsko-razvojnih logističnih središč niso potekale tako, da bi bil terminski načrt v resoluciji uresničljiv. Aktivnosti tudi kasneje niso potekale po terminskem načrtu izgradnje posameznih gospodarsko-razvojnih logističnih središč, vendar Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ni poskrbela, da bi pripravila nov uresničljiv terminski načrt. Ministrstvo za gospodarstvo kot nosilno ministrstvo za izgradnjo gospodarsko-razvojnih logističnih središč nima predvidenih postopkov ravnanja zaradi nepravočasnosti ali neustreznosti izgradnje oziroma zaradi spremenjenih gospodarskih razmer. Vlada Republike Slovenije tudi ni poskrbela za prilagoditev ključnih razvojnih dokumentov v letu 2008, ko se je začela svetovna gospodarska kriza.

Iz posameznih študij izvedljivosti izhaja, da naj bi za izgradnjo vseh devetih gospodarsko-razvojnih logističnih središč namenili 1.676,9 milijona evrov, kar predstavlja 39,75 odstotka več, kot je predvideno z Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Pred pripravo Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ni izdelala celovite študije izvedljivosti za vseh devet gospodarsko-razvojnih logističnih središč skupaj, in tudi ni analizirala njihovega medsebojnega vpliva na njihov bodoči razvoj in poslovanje, zato obstaja tveganje, da je ocena vrednosti v študijah izvedljivosti nerealna.

Ministrstvo za gospodarstvo in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko nista imeli vzpostavljenega sistema, ki bi zagotavljal pripravo študij izvedljivosti na podlagi istovrstnih podatkov, in sistema, ki bi zagotavljal celovit pregled posameznih študij izvedljivosti. Študije izvedljivosti so pripravljali posamezni izvajalci, ki pa niso imeli jasno predpisane vsebine, vrste ter oblike vhodnih podatkov in potrebnih analiz. Ker niso opravljene recenzije študij izvedljivosti, ni mogoče potrditi enotnih meril pri določanju vrednosti izgradnje posameznih gospodarsko-razvojnih logističnih središč oziroma primerljivosti študij.

Javna agencija Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije je pri izvajanju izgradnje gospodarskega središča Phoenix in pri izvajanju operativnih aktivnosti, vezanih na izgradnjo gospodarskih središč, poslovala učinkovito.

Realen finančni načrt izgradnje gospodarsko-razvojnih logističnih središč ne obstaja, kar lahko povzroči težave pri financiranju izgradnje gospodarsko-razvojnih logističnih središč, in obstaja tveganje, da viri financiranja ne bodo zadoščali za izgradnjo gospodarsko-razvojnih logističnih središč.

Za izgradnjo gospodarsko-razvojnih logističnih središč je v Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 predvideno, da naj bi državni proračun zagotovil 59 milijonov evrov, proračuni občin 176 milijonov evrov, Evropska unija 306 milijonov evrov, ostala sredstva pa naj bi zagotovili zasebni viri. Dejansko pa je bilo v obdobju od leta 2007 do leta 2009 v veljavnih proračunih predvideno 23 milijonov evrov za izgradnjo gospodarsko-razvojnih logističnih središč, ki so se začela porabljati šele v letu 2009. Ministrstvo za gospodarstvo je načrtovalo porabo proračunskih sredstev na podlagi pomanjkljivih podatkov, saj študije izvedljivosti za posamezna gospodarsko-razvojna logistična središča sploh še niso bile izdelane, zato so se vrednosti financiranja iz državnega proračuna iz leta v leto spreminjale, začetek izgradnje gospodarsko-razvojnih logističnih središč pa prenašal v naslednje leto.

Študija izvedljivosti in analiza stroškov in koristi na nacionalni ravni ni bila izdelana. S študijami izvedljivosti za posamezno regijo pa so se ovrednotili stroški in koristi samo za to regijo. Ker študija izvedljivosti oziroma analiza stroškov in koristi na nacionalni ravni ni bila izdelana, tudi ni bila ugotovljena

komplementarnost oziroma substitutivnost med gospodarsko-razvojnimi logističnimi središči ter njihovi potencialni pozitivni oziroma negativni učinki. Pri pripravi analiz stroškov in koristi za posamezno gospodarsko-razvojno logistično središče Ministrstvo za gospodarstvo in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko nista izdala enotne metodologije. Na podlagi pregleda finančne in ekonomske upravičenosti v študijah izvedljivosti lahko ugotovimo, da samo dve gospodarsko-razvojni logistični središči zadoščata pogojem finančne in ekonomske upravičenosti, medtem ko za ostala gospodarsko-razvojna logistična središča ni mogoče potrditi, da je izgradnja finančno in ekonomsko upravičena.

V letu 2010 še vedno ni bilo jasno, kateri projekti se bodo v posameznem gospodarsko-razvojnem logističnem središču izvajali, čeprav bi se morali začeti že v začetku leta 2007.

V študijah so za vsa gospodarsko-razvojna logistična središča opredeljene lokacije in površina potrebnih zemljišč, vendar brez ustreznih kriterijev, po katerih bi lahko ocenili primernost, in ne da bi bilo urejeno lastništvo zemljišč ter prenos na investitorje, zato obstaja tveganje glede pridobitev vseh potrebnih zemljišč in s tem podaljšanje izgradnje posameznih gospodarsko-razvojnih logističnih središč.

Ministrstvo za gospodarstvo je plačalo najmanj 238.560 evrov za uvedbo informacijskega sistema za potrebe načrtovanja in upravljanja projektov gospodarske strukture, vendar pa se izdelani informacijski sistem ne uporablja.

Ker Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve do 7. 3. 2007 ni pripravila enotne metodologije za poročanje, je ožja delovna skupina pripravila Navodila za pripravo informacij o stanju pripravljenosti projektov gospodarskih središč. Usmeritve in navodila za pripravo projektov ožje delovne skupine za gospodarsko-razvojna logistična središča so bila zelo pomanjkljiva in vedno bolj nekonsistentna. Na podlagi prejetih dokazil in zapisnikov o sestajanjih projektne skupine za posamezno gospodarsko-razvojno logistično središče ni mogoče potrditi, da so se projektne skupine sestajale najmanj vsake tri mesece, kot določa Načrt izvajanja Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, in tudi poročanje ni bilo ustrezno, saj ni bilo poenoteno. 10. delovna skupina ni obravnavala in potrjevala vmesnih in letnih poročil o izvajanju Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Ministrstvo za gospodarstvo je, da bi zagotovilo enotnost vodenja projektov gospodarsko-razvojnih logističnih središč, šele v obdobju od novembra 2007 do marca 2008 sklenilo več pogodb, čeprav naj bi se izgradnja gospodarsko-razvojnih logističnih središč začela že v začetku leta 2007. Ministrstvo za gospodarstvo je pri oddaji storitev družbama Dilston in Svetovalni center ravnalo v nasprotju z veljavno zakonodajo, ugotovljenih je bilo več nepravilnosti, ki se nanašajo tako na vrsto kot način izvajanja storitev.

Ministrstvo za gospodarstvo je pripravilo skupno poročilo o izvajanju izgradnje gospodarskih razvojnih logističnih središč samo za leto 2007. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve je to vključila v skupno poročilo o izvajanju projektov Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 samo za leto 2007, ki ga je Vlada Republike Slovenije tudi sprejela. Poročili, ki ju je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve pripravila za leti 2008 in 2009 in predložila v vladni postopek, pa Vlada Republike Slovenije ni sprejela.

Uspešnost izvajanja izgradnje gospodarsko-razvojnih logističnih središč

Dolgoročni cilji za podprogram so v obrazložitvah finančnih načrtov Ministrstva za gospodarstvo jasno in merljivo opredeljeni, vendar pa letni izvedbeni cilji podprograma niso ustrezno določeni. Samo za leto 2008 je navedeno, da naj bi se vzpodbudilo proces nastajanja gospodarsko-razvojnih logističnih središč, vendar pa cilj, kot je naveden, ni dovolj jasen in merljiv. Tudi cilji pri proračunskih postavkah niso jasni in merljivi.

Ministrstvo za gospodarstvo je za obdobje, na katero se nanaša revizija, oblikovalo kazalce za dolgoročne cilje, vendar ti niso merljivi. Pri opredelitvah posameznih dolgoročnih kazalcev Ministrstvo za gospodarstvo ni v zadostni meri upoštevalo povezave med ciljem in kazalcem. Ministrstvo za gospodarstvo, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ter Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko so v posameznih dokumentih opredelili povsem nove cilje, zato ni mogoče presojati, ali so vsi dolgoročni in letni izvedbeni cilji, opredeljeni v državnem proračunu in finančnih načrtih, v skladu s cilji v razvojnih dokumentih.

Ministrstvo za gospodarstvo za gospodarsko-razvojna logistična središča v obrazložitvi finančnega načrta za leto 2007 in za leto 2009 ni navedlo izvedbenih ciljev. V obrazložitvi finančnega načrta za leto 2008 pa izvedbeni cilji niso ustrezno navedeni in niso bili določeni na podlagi evidentiranja potreb in prej izvedenih analiz, zato izvedbeni cilji ne prispevajo k uresničevanju posebnih in splošnih ciljev izgradnje gospodarsko-razvojnih logističnih središč.

Čeprav se je v letu 2008 zaradi svetovne gospodarske krize spreminjal proračun za leto 2008, Ministrstvo za gospodarstvo ni spreminjalo izvedbenih ciljev pri izgradnji gospodarsko-razvojnih logističnih središč in ni poskrbelo, da bi ukrepe prilagodilo dejanski okoliščinam poslovanja.

V Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 so cilji za posamezen projekt oziroma gospodarsko-razvojno logistično središče opredeljeni zelo splošno, zato so poročevalci poročali samo, v kakšni fazi je posamezen projekt. Čeprav je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve pripravila poročila, pa Vlada Republike Slovenije ni potrdila vseh.

Letni cilji in predvideni ukrepi pri izgradnji gospodarsko-razvojnih logističnih središč niso bili navedeni v finančnih načrtih Ministrstva za gospodarstvo. Ker izvedbeni cilji niso bili določeni, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve ni mogla poročati o uresničevanju izvedbenih ciljev in ni mogoče oceniti, ali so bili zastavljeni cilji doseženi. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve tudi ni izdelala metodologije za poročanje o izvajanju posameznih projektov Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, s katero bi zagotovila, kako se uresničujejo aktivnosti izvajanja gospodarskih središč.

4. PRIPOROČILA

Vladi Republike Slovenije priporočamo:

- naj cilje, določene v strateških in izvedbenih dokumentih, prilagodi dejanskim pogojem v obdobju gospodarske krize in jih uskladi z razpoložljivimi finančnimi sredstvi.

Pravni pouk

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

Številka: 1201-5/2009/84

Ljubljana, 26. marca 2012

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, priporočeno;
3. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, priporočeno;
4. Ministrstvo za zunanje zadeve, priporočeno;
5. Javni agenciji Republike Slovenije za podjetništvo in tuje investicije, priporočeno;
6. Janezu Janši, priporočeno;
7. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno,
8. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
9. mag. Darji Radić, priporočeno;
10. dr. Jožetu P. Damijanu, priporočeno;
11. dr. Andreju Horvatu, priporočeno;
12. mag. Katji Lautar, priporočeno;
13. dr. Žigi Turku, priporočeno;
14. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno,
15. mag. Zlati Ploštajner, priporočeno;
16. dr. Henrik Gjerkešu, priporočeno;
17. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
18. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
19. mag. Viliju Hribniku, priporočeno;
20. Mateju Kovaču, priporočeno;
21. Francu Hoffmanu, priporočeno;
22. mag. Petru Ješovniku, priporočeno;
23. Borutu Pahorju, priporočeno;
24. mag. Mitji Gaspariju, priporočeno;
25. Bojanu Suvorovu, priporočeno;
26. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
27. arhivu, tu.

5. PRILOGE

Priloga 1

Tabela 12: Pregled ocenjenih vrednosti za izgradnjo gospodarskih središč

	Vrednost po Resoluciji 2007–2023 v milijonih evrov	Vrednost po študijah izvedljivosti z DDV v milijonih evrov	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)*100
Jugovzhodna Slovenija	100	81	81
Phoenix	160	57	36
Gorenjska	160	407	254
Perspektiva	100	80	80
Oko	100	85	85
In prime	160	34	21
Oreh	160	431	269
Noordung	100	90	90
Tehnopolis+	160	412	257
Skupaj	1.200	1.677	140

Viri: Resolucija 2007–2023, posamezne študije izvedljivosti.

Priloga 2

Tabela 13: Zagotavljanje sredstev za sofinanciranje študij izvedljivosti

Naziv projekta	Leto začetka izgradnje ⁵⁸	Leto zaključka izgradnje ⁵⁹	Investicijska vrednost z DDV ⁶⁰ v evrih	Pogodbena vrednost priprave študije izvedljivosti v evrih			Rok za izdelavo študije	Izplačilo v evrih	Cena študije v evrih
				2007	2008	skupaj			
Jugovzhodna Slovenija	2007	2015	80.817.669	150.000	0	150.000	20. 11. 2007	150.000	140.000
Phoenix	2007	2020	56.882.000	50.000	100.000	150.000	31. 8. 2008	150.000	106.680
Gorenjska	2007	2023	407.555.455	100.000	75.000	175.000	30. 4. 2008	175.000	153.598
Perspektiva	2007	2020	79.647.429	100.000	150.000	250.000	20. 11. 2009	145.313	104.640
Oko	2007	2015	85.177.800	50.000	100.000	150.000	20. 11. 2008	147.981	87.577
In prime	2007	2020	34.140.542	100.000	50.000	150.000	28. 2. 2008	150.000	47.988
Oreh	2007	2015	431.060.183	100.000	221.200	321.200	20. 11. 2009	120.390	93.900
Noordung	2007	2023	89.841.317	50.000	100.000	150.000	20. 11. 2008	150.000	150.000
Tehnopolis+	2007	2015	411.784.880	100.000	50.000	150.000	30. 4. 2008	200.000	96.000
Skupaj			1.676.907.275	800.000	846.200	1.646.200		1.388.684	980.383

Viri: študije izvedljivosti za posamezna gospodarska središča.

⁵⁸ Leto začetka izgradnje po Resoluciji 2007–2023.⁵⁹ Leto zaključka izgradnje po Resoluciji 2007–2023.⁶⁰ Investicijska vrednost posameznega gospodarskega središča po podatkih iz študij izvedljivosti.

Priloga 3

Tabela 14: Cilji po gospodarskih središčih

Gospodarsko središče	Splošni cilji	Posebni cilji	Namen
Jugovzhodna Slovenija	S koncentriranjem institucij znanja in podpornega okolja za podjetništvo doseči gospodarski preboj regije in s tem v naslednjem programskem obdobju prispevati k hitrejšemu gospodarskemu razvoju regije, višji dodani vrednosti in k večji zaposlenosti.	Preprečiti beg možganov iz regije, dvigniti konkurenčnost ter zmanjšati razvojni zaostanek za povprečjem Republike Slovenije na področju izobrazbene strukture zaposlenih, odpirati nova kakovostna delovna mesta, dodane vrednosti, odpirati nova podjetja.	Doseči večjo konkurenčnost gospodarstva in višjo stopnjo rasti, s tem pa spodbuditi hitrejši razvoj podjetništva ter malih in srednjih podjetij, oblikovati prijaznejše poslovno okolje ter okrepiti prilive razvojno spodbudnih domačih in tujih investicij.
Phoenix	Z razvojem poslovnih con, ki uporabljajo transportne poti regije, postaviti eno glavnih razvojnih središč tega dela Evrope.	Niso določeni.	Ni določen.
Gorenjska	Zagotavljati ključne dejavnike uspeha pri inkubaciji, spodbujati razvoj in rast visoko tehnoloških podjetij, in sicer zagotavljati osnovne infrastrukturne pogoje, kritično znanje in 'know-how' pri razvoju, proizvodnji in trženju, prenos znanja iz institucij znanja v gospodarstvo, spodbujati sinergije med podjetji.	Določeni so za vsak podprojekt posebej, vendar pa so samo splošni cilji prilagojeni na posamezen projekt, kot skupni posebni cilj pa je dolgoročni prispevek k čistejšemu okolju.	Zagotavljati vrhunske pogoje in storitve za izvajanje inkubacijskih storitev, tehnoloških, tržnih in podjetniških raziskav, laboratorijskih storitev, strokovnega usposabljanja, mreženja, zagonskega delovanja podjetij in rednega delovanja podjetij na področju razvoja in predelave materialov, informacijsko-komunikacijske tehnologije ter avio logistike.
Perspektiva	Zagotavljati prostorske pogoje za razvoj podjetništva, zmanjševati brezposelnost v regiji in povečevati število novih delovnih mest, prispevati k dvigu podjetniške aktivnosti, partnerskemu sodelovanju med javnim in zasebnim sektorjem, identificirati inovativne podjetniške ideje in podjetnike, v okviru nastajajočih, mladih in uveljavljenih podjetij.	Izboljšati kakovost življenja prebivalstva zaradi višjih dohodkov in zmanjševanja revščine ter zadržati šolajoče ljudi v regiji in vračati šolane kadre v regijo ter pomlajevati prebivalstvo.	Doseči gospodarski preboj regije s pomočjo koncentriranja institucij znanja in podpornega okolja za podjetništvo in v naslednjem programskem obdobju prispevati k hitrejšemu gospodarskemu razvoju regije, višji dodani vrednosti in povečati možnosti za zaposlovanje.

Gospodarsko središče	Splošni cilji	Posebni cilji	Namen
Oko	Razvijati ustvarjalno gospodarstvo, temelječe na znanju, ki bo ustvarilo pogoje za konkurenčnejše gospodarstvo regije in razvoj novih tehnologij in storitev ter izobraženo, podjetno in prilagodljivo delovno silo.	Podjetniški inkubator je namenjen novoustanovljenim podjetjem in podjetniškim idejam, poslovne cone bodo prinesle koristi že uveljavljenim podjetjem in podjetjem v fazi rasti, medpodjetniški izobraževalni center bo izboljšal usposobljenost delovne sile v regiji, visokošolsko izobraževalno središče pa bo olajšalo študij mladim prebivalcem.	Razvoj Pomurske regije.
In prime	Dvigovati gospodarsko uspešnost, blagostanje in življenjske perspektive v regiji, izboljšati zaposlitvene možnosti za visokokvalificiran raziskovalni kader v regiji, zmanjševati prevelike dnevne delovne migracije izven območja regije in zaustaviti nazadovanje prebivalstva in slabšanje starostne strukture.	Niso določeni.	Pospeševati podjetniško in inovativno miselnost, ki je potrebna, da bi se Republika Slovenija približala razvoju in blaginji bolj razvitih držav Evropske unije.
Oreh	Izboljšati inovacijsko dejavnost in pospešiti rast novih in obstoječih tehnoloških in netehnoloških podjetij, povečati sodelovanje med podjetji in univerzami ter povečati domača in tuja vlaganja v ta del Republike Slovenije.	Izboljšati prenos znanja med izobraževalnimi ustanovami in podjetji, diplomantom omogočiti pridobivanje izkušenj v tehnoloških podjetjih, izgradnja okolja za visokotehnološke investicije.	Povečati gospodarsko rast in inovacijsko dejavnost, nastanek novih in obstoječih tehnoloških in netehnoloških podjetij, povečati zaposlenost in povečati BDP.
Noordung	Doseči gospodarski preboj regije s pomočjo koncentriranja institucij znanja in podpornega okolja za podjetništvo ter prispevati k hitrejšemu gospodarskemu razvoju regije, večji dodani vrednosti in še povečati možnosti za zaposlovanje	Zvečati konkurenčnost gospodarstva z razvojem tehnološko zahtevnejših proizvodov, zmanjšati razvojni zaostanek za povprečjem Republike Slovenije, preprečiti 'beg možganov' iz regije.	Spodbuditi konkurenčnost gospodarstva in doseči večjo stopnjo rasti.

Gospodarsko središče	Splošni cilji	Posebni cilji	Namen
Tehnopolis+	Prispevati k prestrukturiranju in dvigu konkurenčnosti regionalnega gospodarstva ter na ta način povečati dodano vrednost na zaposlenega v Savinjski regiji na evropsko povprečje, ustvariti več kot 3.000 delovnih mest in pritegniti oziroma ustvariti več kot 490 podjetij, od tega večina visokotehnoloških.	Vzpostaviti mrežni sistem regionalne, tehnološke in inovacijske infrastrukture, zgraditi multifunkcionalno tehnološko, univerzitetno in poslovno središče, v praksi uresničiti model integralnega razvoja skozi konkretni mrežni plan projektov, tržiti svoje produkte v državah Jugovzhodne Evrope.	Na enem mestu zgraditi vso potrebno temeljno razvojno-raziskovalno, poslovno in izobraževalno infrastrukturo in s koncentracijo raznovrstnih podpornih dejavnosti razviti spodbudno inovacijsko okolje za nastajanje in rast visoko- in srednetehnološko usmerjenih podjetij, ki bodo globalno konkurenčna.

Viri: študije izvedljivosti.

Priloga 4

Tabela 15: Indikatorji ciljev v Državnem razvojnem programu

Indikator	Razpoložljivi podatek	Projekcija 2013
1. Izboljšanje strukture blagovnega izvoza po tehnološki zahtevnosti ⁶¹		
• <i>panoge z visoko in srednjevisoko tehnologijo (v odstotkih)</i>	54,1 (leto 2004)	66,8
• <i>panoge s srednjenizsko tehnologijo (v odstotkih)</i>	20,3 (leto 2004)	18,0
• <i>panoge z nizko tehnologijo (v odstotkih)</i>	23,5 (leto 2004)	15,2
2. Povečanje deleža inovacijsko aktivnih podjetij (v odstotkih)	Velika – 69,9, srednja – 40,9, mala – 19,1 (leto 2006)	Velika – 75, srednja – 60, mala – 40
3. Povečanje deleža bruto investicij v osnovna sredstva v BDP (v odstotkih)	26,1 (leto 2006)	27,7
4. Povečanje deleža prebivalstva s terciarno izobrazbo (v odstotkih)	20 (drugo četrtnetletje leta 2005)	30,2
5. Povečanje povprečnega števila let šolanja delovno aktivnega prebivalstva ⁶²	11,8 (leto 2005)	12,6
6. Povečanje deleža bruto domačih izdatkov za raziskovalno-razvojno dejavnost v BDP (v odstotkih)	1,59 (leto 2006)	3
7. Povečanje deleža raziskovalcev v gospodarstvu med vsemi raziskovalci (v odstotkih)	39 (leto 2006)	50
8. Povečanje stopnje zaposlenosti (v odstotkih)	65,9 (leto 2005)	70,4
9. Znižanje stopnje anketne brezposelnosti (v odstotkih)	6,5 (leto 2005)	3,3
10. Skrajšanje povprečnega trajanja brezposelnosti (v odstotkih)	2 leti 1 mesec	50
11. Povečanje deleža obnovljivih virov energije v končni rabi energije - skupaj s porabo v energetiki in izgubami distribucije (v odstotkih)	14,9 (leto 2005)	20 (leto 2020) ⁶³
12. Zmanjšanje energetske intenzivnosti: Oskrba z energijo/BDP (tona ekvivalentne nafte/milijov evrov po cenah leta 2000)	280 (leto 2006)	216 (leto 2015)
13. Zmanjšanje količine odpadkov na prebivalca (v kilogramih)	432 (leto 2004)	300 g
14. Predelovanje komunalnih odpadkov (v odstotkih)	10,3 (leto 2004)	65
15. Zmanjšanje osebne motorne prometa (število potovanj – v milijonih)	720	650
16. Zaustavljanje negativnega trenda povečevanja regionalnih razlik – izraženo v koeficientu variacije "Indeksa razvojne ogroženosti"	34,2	34,2
17. Povečanje pričakovanega trajanja življenja, v letih		
• <i>moški</i>	74,1 (leto 2005)	74,6
• <i>ženske</i>	81,3 (leto 2005)	81,7

Vir: Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013.

⁶¹ Na podlagi metodologije OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development.⁶² Po anketi o delovni sili.⁶³ Skupni cilj Evropske unije; ciljna vrednost po državah članicah bo določena z novo direktivo o obnovljivih virih energije.

Priloga 5

Tabela 16: Pregled načrtovanega financiranja po Načrtih razvojnih programov

Načrt razvojnih programov	Vrednost projekta	Začetek financiranja	Konec financiranja	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	v evrih			v evrih								
NRP po proračunu za 2007 ⁶⁴	203.529.415	1. 1. 2007	31. 12. 2013	9.818.649	29.455.948	37.760.287	37.760.287		88.734.244			
NRP po rebalansu za 2008 ⁶⁵	187.860.001	2. 12. 2006	31. 12. 2015		15.450.137	20.825.033	25.000.000	26.584.831			100.000.000	
NRP po rebalansu za 2009 ⁶⁶	196.360.001	1. 1. 2007	31. 12. 2015			2.804.981	35.000.000	26.584.831	25.000.000		106.970.189	
NRP po rebalansu za 2010 ⁶⁷	197.851.723	1. 1. 2007	31. 12. 2015				12.577.190	31.003.831	57.288.426	47.915.513		49.066.763
NRP po proračunu za 2011 ⁶⁸	195.274.533	1. 1. 2007	31. 12. 2015					36.584.831	25.000.000	47.903.426	34.066.763	25.000.000

Viri: sprejeti proračuni Republike Slovenije in sprejeti rebalansi proračunov Republike Slovenije za leta 2007, 2008, 2009.

⁶⁴ Št. 2111-07-0004 Infrastrukturne platforme (evidenčni projekt).

⁶⁵ Št. 2111-07-0004 Gospodarska središča (evidenčni projekt).

⁶⁶ Št. 2111-07-0004 Gospodarska središča (evidenčni projekt).

⁶⁷ Št. 2111-07-0004 Gospodarska središča (evidenčni projekt) v vrednosti 197.851.723 evrov, št. 2111-09-2610 Tehnološki parki in inkubatorji v okviru gospodarsko logističnih središč v vrednosti 3.999.631 evrov in št. 2111-09-2611 Tehnološki park In prime v vrednosti 24.788.744 evrov.

⁶⁸ Št. 2111-07-0004 Gospodarska središča (evidenčni projekt).

Priloga 6

Tabela 17: Indikatorji Gospodarskega središča Jugovzhodna Slovenija

Indikatorji vpliva	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Skupaj
Število vseh delovnih mest	15	262	857	790	449	229	218	2.820
Število novih delovnih mest	15	196	596	569	316	162	154	2.008
Indikatorji rezultata	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Skupaj
Število vključenih podjetij	11	22	33	34	19	11	9	139
Indikatorji izdelka	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Skupaj
Število opremljenih komunalnih zemljišč namenjenih gospodarskemu razvoju (v kvadratnih metrih)	0	61.000	183.000	189.700	116.800	58.400	58.400	667.300
Dolžina zgrajene ceste v coni (v metrih)	0	1.965	2.366	810	0	0	0	5.141
Dolžina zgrajenega vodovoda v coni (v metrih)	0	1.965	2.366	810	0	0	0	5.141
Dolžina zgrajene kanalizacije v coni (v metrih)	0	1.965	2.366	810	0	0	0	5.141
Dolžina zgrajenega elektro omrežja v coni (v metrih)	0	2.560,8	3.083,4	1.056,6	0	0	0	6.700,8
Dolžina zgrajenega plinovoda v coni (v metrih)	0	1.965	2.366	810	0	0	0	5.141
Dolžina telekomunikacij v coni (v metrih)	0	2.560,8	3.083,4	1.056,6	0	0	0	6.700,8
Opremljene površine Znanstveno tehnološkega parka (ZTP) (v kvadratnih metrih)	0	0	4.935	0	0	0	0	4.935
Velikost opremljenih površin v inkubatorju v Črnomlju (v kvadratnih metrih)	0	1.200	0	0	0	0	0	1.200
Velikost opremljenih površin v inkubatorju v Metliki (v kvadratnih metrih)	0	1.200	0	0	0	0	0	1.200

Indikatorji vpliva	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Skupaj
Prostori namenjeni za regionalno razvoja (R&R) podjetja v ZTP (v kvadratnih metrih)	0	0	3.067,2	0	0	0	0	3.067,2
Prostori namenjeni za upravljanje ZTP (v kvadratnih metrih)	0	0	100	0	0	0	0	100
Prostori namenjeni za izobraževanje v ZTP (v kvadratnih metrih)	0	0	160	0	0	0	0	160
Prostori namenjeni za računalniški laboratorij v ZTP (v kvadratnih metrih)	0	0	50	0	0	0	0	50
Število garažnih mest v ZTP	0	0	80	0	0	0	0	80
Zgrajene površine objekta A1 v Univerzitetnem kampusu (v kvadratnih metrih)	0	199	0	0	0	0	0	199
Zgrajene površine objekta A2 A1 v Univerzitetnem kampusu (v kvadratnih metrih)	0	0	10.742	0	0	0	0	10.742
Zgrajene površine objekta A8 A1 v Univerzitetnem kampusu (v kvadratnih metrih)	0	0	3.067	0	0	0	0	3.067
Zgrajene površine objekta A10 A1 v Univerzitetnem kampusu (v kvadratnih metrih)	5.182	0	0	0	0	0	0	5.182
Število ležišč A1 v Univerzitetnem kampusu	163	0	0	0	0	0	0	163
Zgrajene površine objekta A16 A1 v Univerzitetnem kampusu (v kvadratnih metrih)	1.892	1.692	4.358	0	0	0	0	7.942
Število parkirnih mest A1 v Univerzitetnem kampusu	66	59	152	0	0	0	0	277

Vir: študija izvedljivosti.

Tabela 18: Indikatorji Gospodarskega središča Oko v Pomurju

Kazalniki	Cilji do 2013
Število novih delovnih mest	4.000
Delež delavno aktivnega prebivalstva z najmanj visoko izobrazbo (v odstotkih)	s 4,7 (leto 2005) na 8,3 (povprečje v Republiki Sloveniji)
Stopnja brezposelnosti (v odstotkih)	s 17,9 (leto 2005) na 11,0 v letu 2013
Število registriranih dolgotrajno brezposelnih (delež v odstotkih)	od 56,5 (leto 2006) na 45,1 v letu 2013

Vir: študija izvedljivosti.

Tabela 19: Indikatorji Gospodarskega središča Noordung na Koroškem

Kazalnik rezultatov	Izhodiščna vrednost (leto 2003/vir)	Ciljna vrednost leta 2013
BDP Koroške/Republike Slovenije (v odstotkih)	78 / Statistični urad Republike Slovenije	83
BDP Koroške/Evropske unije (v odstotkih)	60 / Statistični urad Republike Slovenije	71
Število novih delovnih mest	0	1.050
Povprečno število let šolanja	10,3 / Popis 2002, Statistični urad Republike Slovenije	11,8
Stopnja brezposelnosti (v odstotkih)	11,8 / Statistični urad Republike Slovenije	7
Delež mladih med brezposelnimi (v odstotkih)	22,7 / Statistični urad Republike Slovenije	12

Vir: študija izvedljivosti.

Tabela 20: Kazalniki učinkov celovitega projekta Tehnopolis+ v Savinjski regiji

Kazalnik	Tehnopolis+		Republika Slovenija	
	Stanje 2007	Ciljno stanje leta 2013 ⁶⁹	Stanje 2007	Ciljno stanje konec 2013
Delež BDP na prebivalca Savinjske regije (v odstotkih)	67,7	100	76,3	ni podatka
BDP na prebivalca Savinjske regije (v evrih)	11.726	25.000	13.146	ni podatka
Dodana vrednost na zaposlenega	22.250 evrov	60.000 evrov	30.700 evrov (leto 2005)	3-odstotna rast
Število bruto delovnih mest	ni podatka	3.222	ni podatka	ni podatka
Število sodelujočih podjetij	ni podatka	490	ni podatka	ni podatka
Število brezposelnih	13.539	10.000	69.500	ni podatka

Vir: študija izvedljivosti.

⁶⁹ Pri zamudah pri odobravanju projektov se upošteva zamik N+2, torej 2015.

Priloga 7**Značilnosti lokacij posameznih gospodarskih središč***Gospodarsko središče Jugovzhodne Slovenije*

Lokacija Gospodarskega središča Jugovzhodne Slovenije je v Novem mestu, Metliki in Črnomlju. V Poročilu o izvajanju resolucije za leto 2008⁷⁰ je navedeno, da je za Regijski mrežni inkubator Podbreznik pripravljena lokacijska informacija, gradbeno dovoljenje, soglasja pristojnih organov, investicijska dokumentacija in presoja vplivov na okolje, znan je tudi lastnik zemljišč. Za univerzitetno središče je pripravljena projektna naloga, lokacijska informacija, soglasja pristojnih organov, dokazilo o lastništvu. Za poslovno cono Cikava je v izdelavi prostorska dokumentacija, za znanstveno tehnološki park pa je znana le lokacija. Za univerzitetno središče še ni izdelana študija izvedljivosti, ker Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo še ni pripravilo meril za izbor projektov, ki vključujejo gospodarske potrebe in kritično maso na posameznem področju.

Gospodarsko središče Phoenix v Posanju

Gospodarsko središče je lokacijsko vezano na Drnovo, Cerklje ob Krki in Vrbino. Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2008 izhaja, da je za Letališče Cerklje in logistično poslovno cono s spremljajočo servisno dejavnostjo in študijsko raziskovalno-razvojno dejavnostjo za I. fazo sprejet prostorski načrt, v postopku priprave je prostorski načrt za II. fazo. Za poslovno-industrijsko cono na območju Drnovega in Vrbine je sprejet prostorski načrt za I. fazo, v postopku priprave je prostorski načrt za II. fazo. Za podprojekt Logistični center Phoenix je zaključen javni razpis za podelitev stavbne pravice za izgradnjo, investiranje, upravljanje, trženje in razvoj Logističnega centra Phoenix, vendar se ni prijavil noben zasebni vlagatelj. V zaključni fazi priprave je tudi Koncesijski akt za gradnjo in obratovanje civilnega dela Letališča Cerklje ob Krki, za katerega je Ministrstvo za gospodarstvo pripravilo strokovne osnove. Ministrstvo za promet pa naj bi ga v skladu z Zakonom o letalstvu⁷¹ posredovalo vladi za sprejem še v letu 2008.

Gospodarsko središče Gorenjske

Lokacije posameznih objektov so s stališča gostote poseljenosti dokaj enakomerno razporejene po regiji, saj v projekt vključeni podprojekti vključujejo celotno področje Gorenjske (Brnik, Jesenice, Kranj, Škofjo Loko, Železnike, Žirovnico). Podpora infrastrukture ima glede na lokacijsko distribucijo izrazito uravnotežen vpliv znotraj Gorenjske regije, kar se kaže zlasti na področju zaposlovanja in vpliva na tehnološko in izobrazbeno raven regije. Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2008 je razvidno, da so za Poslovno logistično cono Brnik prostorski akti delno sprejeti, izdelana je projektna ter investicijska dokumentacija, potekajo pa usklajevanja glede komunalne ureditve z Občino Cerklje na Gorenjskem in postopki prenosa upravljanja zemljišč iz Ministrstva za obrambo in Ministrstva za promet v upravljanje

⁷⁰ Letno poročilo 2008: Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023, februar 2009, dopolnjena junija 2009 (v nadaljevanju: Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2008).

⁷¹ Uradni list RS, št. 81/10-UPB-4.

Aerodroma Ljubljana kot investitorja. Za Tehnološki park Informacijsko-komunikacije tehnologije in za uvajanje visokošolskega študija so sprejeti prostorski akti, za visokošolsko središče še ni izdelana študija izvedljivosti, ker Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo še ni pripravilo meril za izbor projektov, ki vključujejo gospodarske potrebe in kritično maso na posameznem področju.

Gospodarsko središče Perspektiva na Notranjskem

Gospodarsko središče se nahaja v Notranjsko-Kraški regiji (Postojna, Pivka, Bloke, Cerknica, Ilirska Bistrica, Logatec, Loška dolina, Rakek). Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2008 je razvidno, da za projekt kot celoto konec leta ni bila izdelana študija izvedljivosti z analizo stroškov in koristi za posamezne podprojekte zaradi vloženega zahtevka za revizijo. Število, vsebina in obseg podprojektov še niso dokončno določeni in naj bi bili znani po pregledu študije, zato pa tudi niso potekali postopki glede zagotovitve ustreznih lokacij.

Gospodarsko središče Oko v Pomurju

Gospodarsko središče Oko je lokacijsko vezano na Mursko Soboto in Gornjo Radgono. Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2008 izhaja, da so bile študija izvedljivosti za projekt kot celoto in študije izvedljivosti z analizami stroškov in koristi za posamezne podprojekte, pripravljene oktobra 2008. Število, vsebina in obseg podprojektov še niso dokončno proučeni in bodo znani po pregledu študije, zato pa tudi niso potekali postopki glede zagotovitve ustreznih lokacij.

Gospodarsko-razvojni projekt In prime na Goriškem

Gospodarsko središče je razporejeno po celotni Goriški regiji (Nova Gorica, Ajdovščina, Vipava, Idrija, Kobarid, Tolmin). Ključni problem in vzrok za zaostanek v postopku priprave projektov je tudi pridobitev prostorskih dovoljenj. Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2008 je razvidno, da so za tehnološki park In prime sprejeti prostorski akti, projektna dokumentacija je v pripravi, podprojekt je pripravljen za izvedbo. Za razvoj razvojno-raziskovalne dejavnosti, nova znanja in visokošolski programi v podporo gospodarstvu so sprejeti prostorski akti, projektna dokumentacija je v pripravi. Za razvoj razvojno-raziskovalne dejavnosti še ni izdelana študija izvedljivosti, ker Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo še ni pripravilo meril za izbor projektov, ki vključujejo gospodarske potrebe in kritično maso na posameznem področju.

Gospodarsko središče Oreh v Podravju

Gospodarsko središče je lokacijsko vezano na Slovensko Bistrico (Ormož, Pesnica, Maribor, Tezno, Hoče-Slivnica, Slovenska Bistrica). Poročilo o izvajanju resolucije za leto 2008 navaja, da je za izvedbo pripravljen podjetniški inkubator v okviru podprojekta ALUREG, za katerega so znani tudi zasebni investitorji, v pripravi je tudi prostorski načrt, za podprojekt Kopenski logistični center je v pripravi prostorski načrt, vendar nastajajo težave zaradi nesoglasij na lokalni ravni Občine Hoče Slivnica in Mestne občine Maribor.

Gospodarsko središče Noordung na Koroškem

Ekonomski kazalci Koroške regije kažejo na ekonomsko manj učinkovito regijo. V regiji ni enega izrazitega regijskega središča, ampak trije centri, ki so nacionalnega pomena in se uveljavljajo na svojih področjih kot pomembnejši gospodarski centri v državi, zato bo gospodarsko središče locirano v Slovenj Gradcu, Ravnah na Koroškem, Radljah ob Dravi in Dravogradu. Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2008 izhaja, da je bila izdelana študija izvedljivosti z analizo stroškov in koristi kot celote, študije za podprojekte so v izdelavi. Število, vsebina in obseg podprojektov še niso dokončno proučeni in bodo znani po pregledu študije. Šele rezultati študij naj bi jasno pokazali razmejitev projektov med projekti inovativnega podjetniškega okolja nacionalnega pomena v pristojnosti sofinanciranja Ministrstva za gospodarstvo in projekt regionalnega razvoja v pristojnosti sofinanciranja Službe za lokalno samoupravo. Potencialni večji investitorji, ki bodo financirali projekte po modelu javno-zasebnega partnerstva ali s sofinanciranjem po shemi državnih pomoči, še niso evidentirani.

Gospodarsko središče Tehnopolis+ v Savinjski regiji

Gospodarsko središče Tehnopolis+ je prostorsko in lokacijsko vezano na regijsko središče Celje. Večina investicij iz projekta je v centru Celja, le izgradnja enega tehnološkega centra je predvidena na Vranskem. Iz Poročila o izvajanju resolucije za leto 2008 izhaja, da so za tehnološki park sprejet zazidalni načrt in prostorski akti, delno sprejet program opremljanja zemljišč, delno izdelani projektna in investicijska dokumentacija in da je prva stavba tehnološkega parka postavljena. Za ostale podprojekte pa so sprejeti zazidalni načrti in prostorski akti, delno sprejeti program opremljanja zemljišč, delno izdelani projektna in investicijska dokumentacija. Za razvoj visokošolsko izobraževalnega središča s spremljajočimi objekti in univerzitetnega inkubatorja še ni izdelana študija izvedljivosti, ker Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo še ni pripravilo meril za izbor projektov, ki vključujejo gospodarske potrebe in kritično maso na posameznem področju.

Viri: študije izvedljivosti.

Priloga 8

Tabela 21: Resolucijski projekti po vsebinskih sklopih in stanju

Gospodarsko sodišče	Stanje projekta	Glavni problemi
Jugovzhodna Slovenija	dobro	proces javno-zasebnega partnerstva (ni praktičnih izkušenj)
Phoenix	dobro	proces javno-zasebnega partnerstva (ni praktičnih izkušenj)
Gorenjska	dobro	Golnik – ni povezave s celoto
Perspektiva	nezadovoljivo	strukturiranje projektov
Oko	nezadovoljivo	strukturiranje projektov
In prime	zadovoljivo – dobro	vprašanje celovitosti projekta (gospodarska infrastruktura/razvojni projekti posameznih podjetij)
Oreh	zadovoljivo	strukturiranje projektov (razen Alurega, Kopensko logističnega centra), problemi državnega prostorskega načrta za Kopenski logistični center
Noordung	nezadovoljivo	strukturiranje projektov
Tehnopolis+	zadovoljivo	načrtovana stopnja sofinanciranja, nevarnost nerealnih pričakovanj

Vir: poročilo o izvajanju resolucije za leto 2007.

Priloga 9

Tabela 22: Pregled dolgoročnih kazalcev

	2007	2008	2009
Vstopi podjetij, predvsem malih in srednje velikih podjetij, na nove tuje trge	✓	-	-
Povečanje izvoza blaga, storitev in neposrednih investicij	✓	✓	✓
Povečanje letnih prilivov iz investicij	✓	✓	✓
Nova delovna mesta z višjo dodano vrednostjo iz spodbujanja investicij	✓	✓	✓
Zagotovitev investicij z visoko tehnologijo in v storitvenem sektorju	✓	✓	✓
Število vzpostavljenih poslovno-logističnih con, tehnoloških parkov ter univerzitetnih inkubatorjev	✓	-	-
Število novonastalih inovativnih podjetij	✓	✓	✓
Število novih delovnih mest delujočih subjektov podpornega okolja	-	✓	✓
Površina komunalnih zemljišč, namenjenih gospodarskemu razvoju	-	✓	✓
Število novo ustvarjenih bruto delovnih mest	-	✓	✓

Viri: obrazložitve finančnih načrtov Ministrstva za gospodarstvo za leta 2007, 2008 in 2009.

Priloga 10

Tabela 23: Pregled letnih izvedbenih kazalcev

	2007	2008	2009
Novi vstopi, predvsem malih in srednje velikih podjetij, na nove trge (50)	✓	-	-
Povečanje izvoza blaga, storitev in neposrednih investicij podjetij v tujino (50 milijonov evrov)	✓	-	-
Povečanje vrednosti izvoza blaga in storitev za eno odstotno točko v primerjavi s predhodnim letom	-	✓	✓
Povečanje rasti izvoza	✓	-	-
Zagotovitev vsaj štirih začetnih tujih neposrednih investicij, in sicer predvsem v visokotehnološki in/ali storitveni sektor, katerega storitve se pretežno mednarodno tržijo	-	✓	✓
Zagotovitev začetnih visokotehnoloških tujih neposrednih investicij (vsaj dve) ter začetnih tujih neposrednih investicij v storitveni sektor, katerega storitve se pretežno mednarodno tržijo (dve)	✓	-	-
Nova delovna mesta z visoko dodano vrednostjo	✓	-	-
Vsaj 1.000 novih delovnih mest, ustvarjenih s tujimi neposrednimi investicijami v roku treh let od dodelitve finančne spodbude za tuje neposredne investicije	-	✓	✓
Število izpeljanih ukrepov	✓	✓	-
Število gospodarsko-logističnih središč v začetnih fazah nastajanja	-	✓	-

Viri: obrazložitve finančnih načrtov Ministrstva za gospodarstvo za leta 2007, 2008 in 2009.



Bdimo nad potmi javnega denarja

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

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96