



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Ustanovitev gospodarskih družb
v Občini Mirna Peč



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

Ustanovitev gospodarskih družb
v Občini Mirna Peč

Številka: 324-13/2010/54

Ljubljana, 4. decembra 2013



Računsko sodišče je revidiralo *uspešnost Občine Mirna Peč* (v nadaljevanju: občina) *pri ustanovitvi gospodarskih družb v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011.*

V okviru glavnega revizijskega vprašanja, ali je občina z ustanovitvijo gospodarskih družb ravnala uspešno, je računsko sodišče preverjalo, ali je bilo načrtovanje ustanovitve gospodarske družbe ustrezno, ali je bil postopek ustanovitve gospodarske družbe ustrezen in ali je občina ustrezno upravljala z gospodarskimi družbami, v katerih ima kapitalsko naložbo. Pri ocenjevanju uspešnosti občine pri ustanovitvi gospodarskih družb smo se omejili na gospodarske družbe, ki nimajo statusa javnega podjetja, s posebnim poudarkom na ustanavljanju gospodarske družbe Poslovno logistični center Mirna Peč, investicije in upravljanje, d. o. o., Mirna Peč (v nadaljevanju: družba PLC Mirna Peč).

Pri preverjanju načrtovanja gospodarske družbe je računsko sodišče ugotovilo, da občina ni sprejela enotnega dokumenta, s katerim bi opredelila strategijo razvoja občine, projekt pa tudi ni bil ni opredeljen v nacionalnih in regionalnem razvojnem programu. Tudi z nobenim drugim strateškim dokumentom ni opredelila prednostnih področij razvoja ali prednostnih projektov na posameznem področju razvoja kot tudi ne možnosti sofinanciranja. Občina nima vzpostavljene centralne evidence finančnih naložb in ni opredelila merljivih ciljev projekta gradnje gospodarske cone Dolenja vas. Občina je le delno izkazala interes za izvedbo projekta, ne moremo pa potrditi, da je ustrezno opredelila javni interes za njegovo izvedbo. Občina ni proučila različnih možnosti financiranja projekta, financiranje projekta je v celoti prepustila zasebnim investitorjem, njihovem interesu in finančnim možnostim. Zaradi navedenih dejstev računsko sodišče meni, da *občina ni bila uspešna pri načrtovanju ustanovitve gospodarske družbe.*

Računsko sodišče meni, da občina *pri ustanovitvi gospodarske družbe ni bila uspešna.* Občina z ustanovitvijo gospodarske družbe ni uresničevala občinskega oziroma javnega interesa, pač pa je bil osnovni namen ustanovitve gospodarske družbe tržna dejavnost z namenom realizacije dobička na trgu. Občina v postopku ustanovitve družbe PLC Mirna Peč ni izbirala zasebnih partnerjev na transparenten način po postopku, ki ne bi omejeval konkurence med kandidati, temveč so zasebni partnerji občino povabili, da vstopi z manjšinskim deležem. Postavila ni nobenih kriterijev za potencialne partnerje pri ustanovitvi družbe glede sposobnosti, referenc, bonitet in jih tudi ni preverjala, pač pa je zgolj sprejela ponudbo zasebnih partnerjev. Kot manjšinska družbenica tudi ni imela pravice dajati soglasja na spremembe družbenikov, zaradi česar ni imela odločilnega vpliva pri kasnejših prodajah deležev.

Pri preverjanju, kako je občina upravljala z gospodarskimi družbami, v katerih ima kapitalsko naložbo, je računsko sodišče ugotovilo, da občina nima sprejetih načel upravljanja, strategije upravljanja ter določenega načina upravljanja s kapitalskimi naložbami, niti ciljev, ki jih s posameznimi kapitalskimi naložbami želi doseči. Pravice in odgovornosti organov občine pri upravljanju z naložbami niso razmejene, procesi upravljanja niso izdelani in tudi niso določeni postopki, pristojnosti in odgovornosti

posameznih javnih uslužbencev pri upravljanju, zato ni mogoče izvajati nadzora procesa upravljanja ter presojaati odgovornosti. Procesi upravljanja potekajo nesistematično in nedefinirano, občina pa nima osnovnih informacij za uspešno upravljanje družbe. Občinska uprava ne izvršuje pristojnosti, ki so določene z Zakonom o javnih financah, in niso opredeljene odgovornosti za izvedbo nalog v procesu upravljanja kapitalskih naložb. Občina nima sprejetega akta, v katerem bi razmejila pravice in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, in tudi nima opredeljenih pristojnosti in odgovornosti pri zastopanju na skupščinah gospodarskih družb. Župan je na sejah skupščine družbe glasoval brez predhodnega posvetovanja s strokovnimi službami občine in brez posvetovanja z občinskim svetom, občinski svet pa v obdobju od leta 2007 do leta 2011 ni ponovno presojal, ali družba PLC Mirna Peč dejansko izvaja javni interes. Občina nima sprejetega dokumenta, v katerem bi bil določen postopek izbire kandidatov za člane organov gospodarskih družb, in tudi nima določenih pogojev, ki bi jih moral izpolnjevati kandidat. Občina nima vzpostavljenih pogojev za izvajanje nadzora nad poslovanjem družbe PLC Mirna Peč. Občinski svet s poslovanjem družbe PLC Mirna Peč v obdobju od ustanovitve do prenehanja delovanja ni bil seznanjen in tudi ni izkoristil drugih možnosti nadzora nad poslovanjem družbe PLC Mirna Peč, kot je možnost sklica seje skupščine družbe PLC Mirna Peč. Družba PLC Mirna Peč tudi ni imela imenovanega nadzornega sveta, ki bi predstavljal neodvisno funkcijo nadzora nad poslovanjem družbe. Zaradi navedenih dejstev računsko sodišče meni, da občina pri *upravljanju s kapitalskimi naložbami v gospodarski družbi ni bila uspešna*.

Računsko sodišče je občini podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja, *odzivnega poročila* pa ni zahtevalo, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nesmotrnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE	8
1.3 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.4 PREDSTAVITEV DRUŽBE PLC MIRNA PEČ.....	11
1.5 REVIZIJSKI PRISTOP	12
2. USTANAVLJANJE GOSPODARSKIH DRUŽB	13
2.1 NAČRTOVANJE USTANOVITVE GOSPODARSKE DRUŽBE.....	13
2.1.1 Strategija razvoja občine	13
2.1.2 Opredelitev prednostnih področij razvoja občine.....	17
2.1.3 Centralna evidenca finančnega premoženja	17
2.1.4 Določitev ciljev projekta.....	18
2.1.5 Javni interes za izvedbo projekta gospodarske cone Dolenja vas.....	20
2.1.6 Proučitev možnosti financiranja projekta	21
2.2 USTANOVITEV GOSPODARSKE DRUŽBE.....	22
2.2.1 Javni interes za ustanovitev gospodarske družbe	23
2.2.2 Postopek izbire zasebnega partnerja.....	24
2.3 UPRAVLJANJE S KAPITALSKIMI NALOŽBAMI	27
2.3.1 Strategija upravljanja občine s kapitalskimi naložbami	27
2.3.2 Določitev pravic in pristojnosti v procesu upravljanje s kapitalskimi naložbami	30
2.3.3 Zastopanje občinskega interesa v gospodarski družbi.....	34
3. MNENJE	39
4. ODZIVNO POROČILO	41
5. PRIPOROČILA	42

1. UVOD

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavlja Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 9. 9. 2010, sprememba sklepa o izvedbi revizije⁴ je bila izdana 27. 3. 2012.

Revizijo smo opravili v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵, ter v skladu s Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja⁶. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil izrek mnenja o uspešnosti občine glede ustanovitve gospodarskih družb v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011. Z revizijo smo želeli odgovoriti na vprašanje, *ali je občina z ustanovitvijo gospodarskih družb v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011 ravnala uspešno.*

Do odgovora na glavno vprašanje smo prišli tako, da smo proučili:

- ustreznost načrtovanja ustanovitev gospodarskih družb,
- ustreznost izvedbe postopka ustanovitve gospodarskih družb in
- ustreznost upravljanja gospodarskih družb, v katerih ima občina kapitalsko naložbo.

Predmet revizije je ustanovitev gospodarskih družb oziroma nakup kapitalskih naložb v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011. Pri ocenjevanju uspešnosti občine pri ustanovitvi gospodarskih družb smo se omejili na gospodarske družbe, ki nimajo statusa javnega podjetja, s posebnim poudarkom na ustanavljanju gospodarske družbe Poslovno logistični center Mirna Peč, investicije in upravljanje, d. o. o., Mirna Peč.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-13/2010/3.

⁴ Št. 324-13/2010/18.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Računsko sodišče, november 2006.

1.2 Utemeljitev revizije

Dolgoročne finančne naložbe⁷ v konsolidirani premoženjski bilanci občin v Republiki Sloveniji na dan 31. 12. 2011 predstavljajo 4,7 odstotka celotne bilančne vsote premoženja občin⁸. Celotna vrednost aktive (sredstev) v konsolidirani premoženjski bilanci občin v Republiki Sloveniji na dan 31. 12. 2011 znaša 11.904.756.425 evrov, dolgoročne finančne naložbe pa 559.291.056 evrov. Občine med finančnimi naložbami izkazujejo predvsem kapitalske naložbe.

Po javno dostopnih podatkih⁹ so bile občine v letu 2010 (so)lastnice oziroma (so)ustanoviteljice 296 gospodarskih družb, ki niso javna podjetja, oziroma zavodov, ki niso javni zavodi. Mestne občine so bile lastnice oziroma solastnice 85 pravnih oseb. Manj kot polovica občin (98 občin) nima (so)lastništva v pravnih osebah, ki niso javna podjetja ali javni zavodi.

Kapitalske naložbe predstavljajo pomemben delež sredstev, s katerimi upravljajo občine. Občine vse pogostejše ustanavljajo ali soustanavljajo gospodarske družbe oziroma druge pravno-organizacijske oblike pravnih oseb, ki se ukvarjajo z različnimi dejavnostmi, pri katerih ne gre za izvajanje javnih služb. Vprašanje je, ali je ustanovitev pravnih oseb resnično potrebna in v javnem interesu občine ali pa bi občina dejavnosti, za katere ustanavlja gospodarske družbe, lahko opravljala tudi v okviru občinske uprave. Tudi oblike pravnih oseb, ki jih ustanavljajo občine, so različne in morda neučinkovite.

Ustanavljanje družb v lasti oziroma solasti občine mora biti v skladu z načeli gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti ter preglednosti. Občina mora imeti jasno vizijo, kaj želi doseči, jasno mora biti določen cilj in temu cilju primerno izbrana tudi oblika gospodarske družbe. Postopke za ustanovitev pravne osebe oziroma nakup kapitalske naložbe mora občina voditi tako, da je zagotovljena transparentnost porabe javnih sredstev in da je zagotovljena enakopravna obravnava vseh potencialnih sovlagateljev. Vsaka kapitalska naložba občine mora biti v interesu občanov. Organi občine in občinska uprava morajo zagotoviti, da bo javni interes občine zastopan v vseh družbah, v katerih ima občina svoj delež. Upravljanje kapitalskih naložb mora biti transparentno, učinkovito in odgovorno.

Namen revizije je preveriti, ali je bilo načrtovanje ustanovitve gospodarske družbe ustrezno, ali je bil postopek izvedbe projekta v obliki gospodarske družbe ustrezen ter ali občina ustrezno upravlja z gospodarskimi družbami, v katerih ima kapitalsko naložbo. Smotrnost poslovanja občine pri ustanovitvi gospodarske družbe smo preverili na primeru ustanovitve gospodarske družbe PLC Mirna Peč.

⁷ Po Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11) sestavljajo dolgoročne finančne naložbe: naložbe v delnice in druge dolgoročne finančne naložbe, naložbe v plemenite kovine, drage kamne, umetniška dela in podobno, naložbe v namensko premoženje, preneseno javnim skladom, premoženje, preneseno v last drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, ter oslabitve vrednosti dolgoročnih finančnih naložb.

⁸ Podatki iz Poročila o konsolidirani premoženjski bilanci države in občin na dan 31. 12. 2011, št. 41005-3/2012/4 z dne 5. 7. 2012.

⁹ Podatki Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (v nadaljevanju: AJPES) in baze družbe Bionde, d. o. o., Ljubljana [URL: <http://www.gvin.com>] za leto 2010.

1.3 Predstavitev občine

Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine

Število prebivalcev ¹⁰	2.807
Ustanovitev	1999
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	nepoklicno opravljanje funkcije
podžupan ¹¹	1
• občinski svet	10 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2011 ¹²	3.127.364 evrov
Odhodki občine v letu 2011 ¹³	3.679.333 evrov
Občinska uprava na dan 31. 12. 2011:	
• sistemizirana delovna mesta	8
• zasedena delovna mesta	7

Občina je ustanoviteljica javnega zavoda ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov, dveh javnih podjetij, agencije in gospodarske družbe.

V bilanci stanja občine na dan 31. 12. 2011 so dolgoročne finančne naložbe izkazane v znesku 179.607 evrov in predstavljajo 1,5 odstotka celotnih sredstev občine (skupaj aktiva 11.959.739 evrov). Občina med finančnimi naložbami izkazuje le kapitalske naložbe. V letu 2007 je občina vplačala delež ustanovitvenega kapitala za ustanovitev družbe PLC Mirna Peč v znesku 1.950 evrov. V letu 2010 se je stanje dolgoročnih finančnih naložb v primerjavi z letom 2009 povečalo zaradi vpisa oziroma uskladitve deleža v družbi Komunala Novo mesto, d. o. o., Novo mesto (v nadaljevanju: javno podjetje Komunala Novo mesto) v znesku 120.943 evrov¹⁴. Sestava dolgoročnih finančnih naložb občine na dan 31. 12. za obdobje od leta 2007 do leta 2011 je prikazana v tabeli 2.

¹⁰ Statistični letopis za leto 2011 (stanje na dan 1. 1. 2011).

¹¹ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10, v nadaljevanju: ZLS) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

¹² Zaključni račun proračuna Občine Mirna Peč za leto 2011, Uradni list RS, št. 36/12.

¹³ Tako kot opomba 12.

¹⁴ Po podatkih AJPEŠ je bila občina na dan 31. 12. v letih 2007 do 2009 lastnica 3,07-odstotnega deleža v znesku 120.943 evrov v javnem podjetju Komunala Novo mesto, ki ga občina ni izkazovala med kapitalskimi naložbami, ker je po navedbah občine podatek izpadel iz računovodske evidence.

Tabela 2: Sestava kapitalskih naložb.

Dolgoročna kapitalska naložba	Knjigovodska	Knjigovodska	Knjigovodska	Knjigovodska	Na dan 31. 12. 2011	
	vrednost	vrednost	vrednost	vrednost	Knjigovodska	Delež v
	na dan 31. 12. 2007	na dan 31. 12. 2008	na dan 31. 12. 2009	na dan 31. 12. 2010	vrednost	osnovnem kapitalu družbe
	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v evrih	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Dolgoročne naložbe v delnice						
Zarja, stanovanjsko podjetje, d. o. o., Novo mesto	39.924	39.924	/	/	/	/
Druge dolgoročne kapitalske naložbe v državi						
CeROD	259	13.454 ¹⁵	13.454	13.454	13.454	1,24
PLC Mirna Peč	1.950	1.950	1.950	1.950	1.950	26,00
Razvojni center Novo mesto, d. o. o., Novo mesto	351	351	351	1.669 ¹⁶	1.669	4,00
Zarja, stanovanjsko podjetje, d. o. o., Novo mesto	/	/	39.924	39.924	39.924	0,3625
Javno podjetje Komunala Novo mesto ¹⁷	/	/	/	120.943	120.943	3,07
KD Skladi, d. o. o., Ljubljana	/	/	/	/	581	/
NFD, d. o. o., Ljubljana	/	/	/	/	1.085	/
Skupaj	42.484	55.679	55.679	177.941	179.607	/

Vir: podatki občine.

¹⁵ Dolgoročne kapitalske naložbe so se v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 povečale za 13.195 evrov, ker se je na podlagi sklepa skupščine CeROD, center za ravnanje z odpadki, d. o. o., Novo mesto (v nadaljevanju: družba CeROD) povečal osnovni kapital družbe CeROD iz prenesenega dobička družbe CeROD iz let 2006 in 2007.

¹⁶ V letu 2010 se je stanje dolgoročnih kapitalskih naložb v primerjavi z letom 2009 povečalo zaradi povečanja naložb v Razvojni center Novo mesto, d. o. o., Novo mesto v znesku 1.318 evrov.

¹⁷ Tako kot opomba 14.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil odgovorna oseba Zvonko Lah, župan občine, do 23. 12. 2011. Od 23. 12. 2011 in med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba Andrej Kastelic, ki je do 23. 3. 2012 kot podžupan začasno opravljal funkcijo župana občine, 23. 3. 2012 pa je župan občine.

1.4 Predstavitev družbe PLC Mirna Peč

Občina je skupaj z družbo Pozicija investicije in upravljanje, d. o. o., Nova Gorica (v nadaljevanju: družba Pozicija) in družbo Gorica Splošno gradbeno podjetje, d. d., Nova Gorica (v nadaljevanju: družba SGP Gorica) podpisala pogodbo o ustanovitvi družbe PLC Mirna Peč¹⁸. Občinski svet je 24. 10. 2007 sprejel Sklep o potrditvi družbene pogodbe. Družbeniki so družbo PLC Mirna Peč ustanovili za namen izvedbe nakupa zemljišč, izdelavo projektov in izgradnjo komunalne infrastrukture, financiranje predstavitve podhoda pod avtocesto za divjad ter prodajo stavbnih zemljišč na območju gospodarske cone Dolenja vas. Gospodarska cona Dolenja vas je načrtovana v Odloku o občinskem prostorskem načrtu Občine Mirna Peč¹⁹ (v nadaljevanju: OPN Mirna Peč), ki ga je sprejel občinski svet 9. 7. 2009. V OPN Mirna Peč je določeno, da je gospodarska cona Dolenja vas namenjena razvoju proizvodnih, servisnih, storitvenih, poslovnih, trgovinskih, skladiščnih, prometnih in drugih spremljajočih dejavnosti ter servisnih programov javnega značaja. Družba PLC Mirna Peč je ustanovljena za določen čas, in sicer do prodaje in predaje komunalno opremljenih stavbnih zemljišč na območju gospodarske cone Dolenja vas v last in posest končnim investitorjem ter prenosa komunalne infrastrukture v javno rabo, najmanj pa za deset let. V družbeni pogodbi je določeno, da občina zagotovi stalno sodelovanje v vseh fazah projekta gospodarske cone Dolenja vas do pridobitve uporabnih dovoljenj, s posebnim poudarkom na obveznih razlagah občinskega podrobnega načrta, morebitnih spremembah občinskega podrobnega načrta v smislu maksimiranja izkoriščenosti investicije in izvedbe vseh postopkov, ki so v pristojnosti, v najkrajših možnih rokih. Družba PLC Mirna Peč mora izvesti brezplačen prenos zgrajene komunalne infrastrukture v korist občine ter plačati komunalni prispevek občini, ki pa se deloma poravnava iz vrednosti zgrajene komunalne infrastrukture in financiranja predstavitve prehoda za divjad. Osnovni kapital družbe znaša 7.500 evrov, od katerega je delež občine 1.950 evrov ali 26 odstotkov.

Organa družbe PLC Mirna Peč sta skupščina in direktor. Družba PLC Mirna Peč ima lahko prokurista, ki pa ni bil imenovan.

Iz poročil o poslovanju družbe PLC Mirna Peč za poslovna leta od 2008 do 2011²⁰ je razvidno, da družba ni pričela z izvajanjem dejavnosti, za katere je bila ustanovljena, vse aktivnosti družbe pa so bile povezane s pripravljalnimi deli. Družba PLC Mirna Peč v obdobju od leta 2008 do leta 2011 ni imela prihodkov od poslovanja, poslovna leta pa je zaključila brez dobička oziroma izgube. Družba PLC Mirna Peč ni imela zaposlenih, temveč je potekalo izvajanje posameznih nalog z zunanjimi sodelavci in po projektnih skupinah. Iz bilance stanja družbe PLC Mirna Peč na dan 31. 12. 2011 izhaja, da je občina med vsemi izkazanimi sredstvi v skupnem znesku 456.091 evrov izkazala kratkoročne časovne razmejitve v znesku 450.331 evrov. Med vsemi izkazanimi obveznostmi do virov sredstev na dan 31. 12. 2011 je izkazala kratkoročne poslovne obveznosti v znesku 418.015 evrov. Kratkoročne poslovne obveznosti predstavljajo

¹⁸ Pogodbo o ustanovitvi družbe PLC Mirna Peč (v nadaljevanju: družbena pogodba) je župan podpisal 23. 10. 2007, podpis pa notarsko overil 26. 10. 2007. Župan je 2. 4. 2008 z družbo Pozicija in družbo SGP Gorica podpisal notarski zapisnik zasedanja skupščine družbe PLC Mirna Peč o spremembi družbene pogodbe.

¹⁹ Uradni list RS, št. 60/09.

²⁰ PLC Mirna Peč ni pripravila poročila o poslovanju družbe za leto 2007.

neplačani računi za storitve, ki so bile opravljene za družbo PLC Mirna Peč in so jih plačale druge gospodarske družbe. Družba PLC Mirna Peč ni uspela pridobiti investitorjev za izvedbo projektov iz družbene pogodbe.

Od 2. 2. 2012 je bila družba PLC Mirna Peč v stečajnem postopku²¹, ki je bil zaključen 28. 1. 2013 z razdelitvijo premoženja upnikom.

1.5 Revizijski pristop

Pri reviziji smo uporabili naslednje metode dela in načine pridobivanja revizijskih dokazov:

- proučevanje pravnih podlag s področja revizije,
- proučevanje dokumentacije, ki se nanaša na upravljanje finančnih naložb v občini,
- proučevanje člankov in literature s področja revizije,
- intervjuji z odgovornimi osebami revidiranja,
- analiza pridobljenih podatkov in pojasnil in
- preizkušanje podatkov na podlagi glavnega vprašanja in podvprašanj.

²¹ Sklep Okrožnega sodišča v Novem mestu št. 41/2012 z dne 2. 2. 2012.

2. USTANAVLJANJE GOSPODARSKIH DRUŽB

Uspešnost občine pri ustanavljanju gospodarskih družb smo proučili tako, da smo preverili:

- ali je občina ustrezno načrtovala ustanovitev gospodarske družbe, in sicer ali ima jasno zastavljeno strategijo razvoja občine, opredeljena prednostna področja razvoja občine, ali je vodenje centralne evidence finančnega premoženja ustrezno, ali je določila cilje projekta, ki so jasno opredeljeni in merljivi, ali je opredelila javni interes za izvedbo projekta ter ali je proučila različne možnosti financiranja projekta;
- ali je občina ustrezno izvedla projekt v obliki gospodarske družbe, in sicer ali je občina utemeljila javni interes za ustanovitev gospodarske družbe ter ali je zasebnega partnerja izbrala na transparenten način po postopku, ki zagotavlja konkurenčnost ponudnikov;
- ali je občina ustrezno upravljala z gospodarskimi družbami, v katerih ima kapitalsko naložbo, in sicer ali ima občina sprejeto strategijo upravljanja s kapitalskimi naložbami, v kateri so opredeljeni cilji njihovega upravljanja, ki so utemeljeni, merljivi in zasledujejo javni interes, ali ima občina določene pristojnosti za upravljanje s kapitalskimi naložbami v občinski upravi, ali proces upravljanja s kapitalskimi naložbami v občinski upravi zagotavlja ustrezno upravljanje, ali je opredelila, kdo zastopa občinske interese v gospodarskih družbah, ali je opredelila postopke predlaganja kandidatov v organe gospodarskih družb ter ali občina zagotavlja nadzor nad poslovanjem gospodarskih družb, v katerih ima kapitalsko naložbo.

2.1 Načrtovanje ustanovitve gospodarske družbe

Temelj uspešnega načrtovanja ustanovitve gospodarske družbe so jasno določeni cilji, ki jih občina z ustanovitvijo gospodarske družbe želi doseči. Ti naj bi bili utemeljeni v dokumentih dolgoročnega načrtovanja. Pri načrtovanju ustanovitve gospodarske družbe nas je zanimalo, ali so strategije, prednostna področja, cilji ter aktivnosti za doseg ciljev jasno opredeljeni v dokumentih dolgoročnega načrtovanja in usklajeni z razpoložljivimi finančnimi viri ter ali vodi ustrezno evidenco finančnega premoženja z informacijami o svojih finančnih naložbah.

2.1.1 Strategija razvoja občine

Zakonodaja ne predvideva enotnega dokumenta, s katerim bi občina opredelila strategijo razvoja, je pa sprejem strateških dokumentov občine predviden za posamezna področja delovanja občine. Na področju prostorskega načrtovanja določa 38. člen Zakona o prostorskem načrtovanju²² (v nadaljevanju: ZPNačrt) občinski prostorski načrt (v nadaljevanju: OPN). Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja²³ (v nadaljevanju: ZSRR-2) v 13. členu določa regionalni razvojni program, ki je sestavljen iz strateškega in

²² Uradni list RS, št. 33/07, 108/09.

²³ Uradni list RS, št. 20/11.

programskega dela. Kljub temu, da zakonodaja ne opredeljuje priprave enotne strategije razvoja občine, ocenjujemo, da bi bilo za razvoj občine potrebno strateške dokumente posameznih področij združiti in pripraviti enotno strategijo za vsa področja delovanja občine, kot so določena z ZLS in drugimi področnimi zakoni. Ocenjujemo, da strategija razvoja občine, kot dolgoročni strateški načrt razvoja občine, kakor tudi usklajenost z regionalnimi ali nacionalnimi programi, pozitivno prispeva k uspešnemu razvoju občine in bi moral biti izhodiščni dokument pri odločanju o razvoju občine.

Naloge občine so opredeljene v 21. členu ZLS, med drugim občina omogoča pogoje za razvoj gospodarstva, načrtuje prostorski razvoj in v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor. Razvoj gospodarstva je praviloma načrtovan v dolgoročni strategiji razvoja, s katero občina prepozna potrebe in možnosti ter opredeli temeljne usmeritve in cilje. Projekti se izvajajo na podlagi ugotovljenih potreb, možnosti, usmeritev in ciljev v dolgoročni strategiji razvoja. Za projekte, ki imajo širši pomen in vpliv izven meja občine, je pomembna tudi skladnost z regijskimi in nacionalnimi programi.

ZPNačrt v 38. členu določa občinski prostorski načrt kot prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. OPN vsebuje strateški in izvedbeni del (39. člen ZPNačrt). Strateški del OPN med drugim določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovo, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena. OPN sprejme občinski svet po predhodni potrditvi ministra, pristojnega za urejanje prostora, oziroma Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada), kar določa 52. člen ZPNačrt.

ZSRR-2 v 13. členu določa, da se z regionalnim razvojnim programom uskladijo razvojni cilji v regiji ter določijo instrumenti in viri za njihovo uresničevanje. Regionalni razvojni program, ki je sestavljen iz strateškega in programskega dela, sprejme razvojni svet regije²⁴. Strateški del vsebuje analizo regionalnih razvojnih potencialov, opredelitev ključnih razvojnih ovir in prednosti regije, razvojne cilje in prioritete regije v programskem obdobju ter določitev razvojne specializacije regije. Programski del pa vsebuje programe za spodbujanje razvoja v regiji s časovnim in finančnim ovrednotenjem ter določi sistem spremljanja, vrednotenja in organiziranosti izvajanja regionalnega razvojnega programa. Regionalni razvojni program se uresničuje s programskimi obdobji²⁵ in mora biti usklajen s strategijo razvoja Slovenije.

Občina ni imela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine in v katerem bi načrtovala tudi projekt izgradnje gospodarske cone Dolenja vas, čeprav gradnja gospodarske cone Dolenja vas sodi med tehnično, finančno in časovno zahtevne projekte z dolgoročnimi

²⁴ Po določilih 11. člena ZSRR-2 je razvojni svet regije organ usklajevanja razvojnih pobud in razvojnih interesov v regiji. Ustanovijo ga občine v regiji z aktom o ustanovitvi, s katerim v skladu z ZSRR-2 določijo seznam sodelujočih občin in sestavo ter način imenovanja ali volitev članov, naloge, organizacijo dela, predstavlanje in zastopanje ter zagotavljanje pogojev za delo sveta. Svet je ustanovljen, ko akt o ustanovitvi sprejmeta dve tretjini občinskih svetov občin z najmanj dve-tretjinsko večino prebivalstva regije. Člani sveta so predstavniki občin, predstavniki gospodarstva v regiji in predstavniki nevladnih organizacij v regiji.

²⁵ Programsko obdobje za izvajanje regionalne politike je enako obdobju vsakokratne finančne perspektive Evropske unije.

posledicami, projekt pa je povezan z vrsto strateških, političnih, projektnih in investicijskih odločitev. Strateške usmeritve razvoja občine in umeščanje projektov v prostor je določal Dolgoročni in srednjeročni plan Mestne občine Novo mesto za območje Občine Mirna Peč²⁶ (v nadaljevanju: prostorski načrt občine). Izgradnjo gospodarske cone Dolenja vas na območju občine je občina načrtovala v OPN Mirna Peč, ki ga je sprejel občinski svet 9. 7. 2009. V OPN Mirna Peč je določeno, da je gospodarska cona Dolenja vas namenjena razvoju proizvodnih, servisnih, storitvenih, poslovnih, trgovinskih, skladiščnih, prometnih in drugih spremljajočih dejavnosti ter servisnih programov javnega značaja. V sklopu gospodarske cone Dolenja vas je načrtovana ureditev (regionalnega) logističnega centra, ki bo z industrijskim tirom navezan na obstoječo železniško progo Ljubljana–Novo mesto. V OPN Mirna Peč je določeno, da se bo gospodarska cona Dolenja vas razvijala v osrednje občinsko in regionalno gospodarsko in zaposlitveno središče. Občina je z objavo Sklepa o pripravi sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin dolgoročnega in srednjeročnega plana Mestne občine Novo mesto za območje Občine Mirna Peč²⁷ pričela postopek spremembe prostorskega načrta občine, ki predvideva širitev območja gospodarske cone Dolenja vas v gospodarsko cono regionalnega pomena.

Vlada je 12. 10. 2006 sprejela Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 (v nadaljevanju: Resolucija 2007–2023). Resolucija 2007–2023 predstavlja operacionalizacijo Okvira ekonomskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji²⁸, in sicer predloga ukrepov za učinkovitejšo porabo sredstev Evropske unije za hitrejši razvoj²⁹. Resolucija 2007–2023 zajema ključne razvojno investicijske projekte, pri uresničitvi 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 razvoja Slovenije, ki se kaže v spodbujanju konkurenčnosti gospodarstva in hitrejšem razvoju podjetništva ter malih in srednjih podjetij, doseganju višje stopnje rasti, oblikovanju prijaznejšega poslovnega okolja ter okrepitvi prilivov razvojno spodbudnih domačih in tujih investicij. Glavne vsebine projektov so zato usmerjene v razvoj podjetništva (poslovne, industrijske in obrtne cone, podjetniški inkubatorji in podobno).

Vzpostavitev gospodarskega središča Jugovzhodne Slovenije v nacionalnih razvojnih programih predvideva tudi Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013³⁰ (v nadaljevanju: operativni program 2007–2013), ki ga je avgusta 2007 potrdila Evropska komisija. Operativni program 2007–2013 predstavlja podlago za črpanje sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: sklad), ki predstavlja enega izmed finančnih virov za izvajanje evropske regionalne oziroma kohezijske politike in je skupni programski dokument Republike Slovenije in Evropske unije, sprejet na predlog države članice po uskladitvi z Evropsko komisijo³¹. Prispevek sklada se na ravni operativnega programa določi glede na upravičene javne izdatke. Ti se v primeru Republike Slovenije iz

²⁶ Uradni list RS, št. 37/01, 99/02, 79/04.

²⁷ Uradni list RS, št. 70/07.

²⁸ Sklep vlade z dne 3. 11. 2005.

²⁹ Ukrep 16: Priprava in potrditev jasnih meril za pripravo izbora velikih projektov in Ukrep 18: Okvirni izbor projektnih idej za nadaljnjo razdelavo v osrednje projekte.

³⁰ Pripravila Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008 in spremembe 2011.

³¹ Pravni status operativnega programa 2007–2013 je določen z Uredbo Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. 7. 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999.

proračuna Evropske unije sofinancirajo v deležu 85 odstotkov, iz nacionalnih javnih virov financiranja pa v deležu 15 odstotkov. Podlaga za sofinanciranje sklada je opravljena analiza stroškov in koristi na ravni celovitega projekta.

Regionalni razvojni svet Jugovzhodne Slovenije³² je septembra 2005 izdal sklep o pripravi Regionalnega razvojnega programa kot temeljnega programskega dokumenta na regionalni ravni, ki opredeljuje razvojne prednosti regije, določa razvojne prioritete in vsebuje programe, ukrepe in cilje spodbujanja razvoja v razvojni regiji. Predlog regionalnega razvojnega programa Jugovzhodne Slovenije 2007–2013 (v nadaljevanju: regionalni razvojni program) je decembra 2006 izdelal Razvojni center Novo mesto, d. o. o., Novo mesto, 16. 2. 2007 pa ga je na podlagi pozitivnega mnenja Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko sprejel regionalni razvojni svet. Regionalni razvojni program sovpada s programskim obdobjem kohezijske politike Evropske skupnosti za obdobje 2007–2013. Programski del regionalnega razvojnega programa je razdeljen na regionalne projekte nacionalnega pomena in regijske razvojne projekte. Regionalni razvojni program med ukrepi regijskih razvojnih projektov navaja potrebo po ureditvi gospodarskih con, ki so izkazane zlasti v občinah v ožjem območju avtoceste in tretje razvojne osi, kjer se pojavljajo večje investicijske pobude, in med "indikativne projekte"³³ uvršča tudi gospodarsko cono Dolenja vas. Izvedbeni načrt Regionalnega razvojnega programa regije Jugovzhodna Slovenija za obdobje 2010–2012 (v nadaljevanju: izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa 2010–2012) ne vključuje projekta gospodarske cone Dolenja vas.

V obeh nacionalnih razvojnih programih, Resoluciji 2007–2023 in operativnem programu 2007–2013 ni opredeljeno, da je projekt izgradnje gospodarske cone Dolenja vas nacionalnega pomena. Predvidena je vzpostavitev gospodarskega središča Jugovzhodne Slovenije, vendar pa v tem sklopu projekt izgradnje gospodarske cone Dolenja vas ni opredeljen. Regionalni razvojni program projekta gospodarske cone Dolenja vas ne uvršča med regionalne projekte nacionalnega pomena, uvršča jo le med "indikativne projekte" regionalnega pomena, projekt pa ni opredeljen v izvedbenem načrtu regionalnega razvojnega programa 2010–2012.

Občina ni sprejela enotnega dokumenta, s katerim bi opredelila strategijo razvoja občine. S strategijo občina določa bodoči gospodarski, prostorski in družbeni razvoj, obenem pa je strategija podlaga občinskemu svetu in županu za izdelavo in sprejem načrta občinskih razvojnih programov. Z akti je občina opredelila dolgoročni razvoj na področju prostorskega načrtovanja. Sprejela je OPN Mirna Peč, ki predvideva gradnjo gospodarske cone Dolenja vas. S sprejemom OPN Mirna Peč kot izhodiščnim dokumentom pri odločanju, katere projekte bo občina podprla oziroma izvajala, je občina delno izpolnila enega od pogojev za uspešno realizacijo izvedbe projekta izgradnje gospodarske cone Dolenja vas. Projekt, opredeljen v OPN Mirna Peč, pa ni opredeljen v nacionalnih in regionalnem razvojnem programu, kar ocenjujemo kot slabost za uspešno realizacijo izvedbe projekta.

³² Akt o ustanovitvi regionalnega razvojnega sveta Jugovzhodne Slovenije je 25. 7. 2005 sprejel direktor Podjetniškega centra Novo mesto, svetovanje in razvoj, d. o. o., Novo mesto, ki opravlja naloge Regionalne razvojne agencije Jugovzhodne Slovenije.

³³ Projekt izgradnje gospodarske cone Dolenja vas je naveden v regionalnem razvojnem programu v naboru načrtovanih razvojnih projektov, ki finančno še niso opredeljeni.

2.1.2 Opredelitev prednostnih področij razvoja občine

Pogoj za uspešno zadovoljevanje potreb občanov je, da ima občina predhodno izdelana prednostna področja razvoja občine, saj le tako zagotovi, da posamezen projekt prispeva k zadovoljevanju potreb in uresničevanju celostnega reševanja razvoja določenega področja. Le z jasno postavljenimi prednostnimi področji razvoja lahko zagotovi doseganje ciljev, opredeljenih v nacionalnih in regionalnih strateških razvojnih dokumentih. Brez jasno izdelanih prednostnih področij razvoja, ki imajo podlago v strateških razvojnih dokumentih, občina k posameznim projektom ne more pristopiti celostno. Občina kot oseba javnega prava bi morala skrbeti za interes lokalnega prebivalstva, ki za občino predstavlja javni interes. Ocenjujemo, da bi morala občina v strategiji razvoja občine oziroma ustreznem razvojnem dokumentu imeti navedena prednostna področja razvoja občine, ki bi utemeljevala javni interes za izvedbo posameznih projektov, kot nujni pogoj za izvedbo in financiranje teh projektov.

Če občina projekt izvaja brez predhodno izdelanih analiz stanja na posameznih področjih in brez določenih prednostnih področij razvoja občine kot celote ali posameznih področij, kot je gospodarstvo, ne more vedeti, ali izbrani projekt prispeva k zadovoljevanju potreb in uresničevanju širših ciljev. Prednostni projekti ponujajo vizijo, zagotavljajo boljše poslovno okolje ter ustvarjajo možnosti za rast in razvoj občine. Poznavanje posameznega področja in nabor projektov omogočata tudi hitrejša zaznavanje sposobnosti črpanja finančnih sredstev posameznih programov državnega proračuna kot tudi učinkovitejša in pospešeno sofinanciranje sredstev zasebnega sektorja za te projekte.

Občina ni sprejela strategije razvoja občine (povezava s točko 2.1.1 tega poročila), prav tako pa tudi z nobenim drugim strateškim dokumentom ni opredelila prednostnih področij razvoja ali prednostnih projektov na posameznem področju razvoja kot tudi ne možnosti sofinanciranja. Brez strateške podlage je ovirana opredelitev javnega interesa, ki je pogoj za odločitev za izvedbo projektov. Zaradi neizdelanih prednostnih področij razvoja na posameznih področjih delovanja in po posameznih projektih občina ni imela ustrezne podlage za opredelitev, ali projekt gradnje gospodarske cone Dolenja vas prispeva k zadovoljevanju potreb lokalnega prebivalstva in uresničevanju širših ciljev. Občina je navedla, da je njena dolžnost zagotovitev čim boljših pogojev gospodarjenja, vendar pa ne razpolaga s finančnimi, kadrovskimi in izvedbenimi možnostmi sodelovanja kot investitor pri izgradnji gospodarske cone.

2.1.3 Centralna evidenca finančnega premoženja

Pravno podlago za vodenje centralne evidence finančnega premoženja predstavljata Zakon o javnih financah³⁴ (v nadaljevanju: ZJF), ki v 71. členu določa, da za finance pristojen organ občinske uprave vodi centralno evidenco finančnega premoženja občine, ter Pravilnik o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o centralni evidenci finančnega premoženja), ki določa vsebino centralne evidence finančnega premoženja.

V 4. členu pravilnika o centralni evidenci finančnega premoženja je predpisano, katere podatke morajo upravljavci finančnega premoženja občine in pravne osebe, v katerih ima občina kapitalsko naložbo (v nadaljevanju: zavezanci za posredovanje podatkov), posredovati za finance pristojnemu organu občinske uprave. Iz centralne evidence finančnega premoženja morajo biti za naložbe v gospodarsko

³⁴ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4.

³⁵ Uradni list RS, št. 129/04.

družbo razvidni osnovni podatki o pravni osebi, v kateri ima občina finančno naložbo, oblika finančne naložbe, nominalna vrednost poslovnega deleža občine v gospodarski družbi, nominalna vrednost in sprememba višine osnovnega kapitala gospodarske družbe, spremembe deleža ali ustanoviteljskih pravic občine ter glavna dejavnost gospodarske družbe. Po določilih 5. člena pravilnika o centralni evidenci finančnega premoženja morajo zavezanci za posredovanje podatkov podatke o finančnem premoženju občine na dan 31. 12. sporočiti za finance pristojnemu organu občinske uprave do 30. 4. naslednje leto. Če zavezanci za posredovanje podatkov svoje obveznosti ne izpolnijo, vzpostavljena centralna evidenca finančnega premoženja ne izkazuje dejanskega stanja in občina ne ve, kakšen je njen dejanski delež v posamezni družbi in iz tega izhajajoče pravice in obveznosti občine. Pomembno je, da občina skrbi za to, da ji vsi zavezanci za sporočanje pravočasno posredujejo podatke.

Centralna evidenca finančnega premoženja občine vsebuje podatke o kapitalskih naložbah, terjatvah in ostalih oblikah finančnega premoženja, razen o terjatvah iz naslova obveznih dajatev.

Eden izmed pogojev za uspešno načrtovanje upravljanja s kapitalskimi naložbami je urejena evidenca o stanju kapitalskih naložb. Občina mora vedeti, v katerih pravnih osebah ima svoje premoženje v obliki kapitalske naložbe in kakšen delež ta naložba predstavlja v celotnem kapitalu družbe. Višina kapitalske naložbe namreč vpliva na pristojnosti, ki jih ima občina v družbi, v organih upravljanja in nadzora. S pomočjo evidence o stanju kapitalskih naložb občina tudi lažje preveri, ali lahko načrtovane projekte izvede v že obstoječih pravnih osebah v njeni lasti.

Občina nima vzpostavljene centralne evidence finančnega premoženja, temveč ima evidenco premoženja v okviru vodenja proračuna, ki ne vsebuje vseh predpisanih podatkov. Iz obrazložitvev podatkov iz bilanc stanja posameznih let³⁶ je razvidna le knjigovodska vrednost dolgoročnih finančnih naložb občine po posameznih pravnih osebah in oblika finančne naložbe, ne pa tudi osnovni podatki o pravnih osebah in njihovih glavnih dejavnostih, nominalni vrednosti in spremembi višine osnovnega kapitala pravnih oseb ter spreminjanju deleža ali ustanoviteljskih pravic občine, ki bi jih morala vsebovati centralna evidenca finančnega premoženja po določilih 4. člena pravilnika o centralni evidenci finančnega premoženja.

Ker občina nima vzpostavljene centralne evidence finančnega premoženja, pomeni, da občina nima zadostnih informacij o svojih finančnih naložbah.

Ukrepi občine

Občina je vzpostavila centralno evidenco finančnega premoženja, ki vsebuje zahtevane podatke, ki jih predpisuje 4. člen pravilnika o centralni evidenci finančnega premoženja.

2.1.4 Določitev ciljev projekta

Pogoj za uspešno ustanovitev gospodarske družbe je, da ima občina opredeljena prednostna področja razvoja ter projekte, ki jih izvaja v javnem interesu. Zastavljeni projekti morajo upoštevati cilje, določene v dokumentih dolgoročnega načrtovanja, praviloma v strategiji razvoja občine. Cilji morajo biti jasno določeni in merljivi ter morajo biti usklajeni s sprejeto strategijo razvoja občine. Za projekte, ki imajo pomen in vpliv tudi na ravni regije oziroma države, bi morali cilji, določeni v strategiji razvoja občine izhajati iz strateških dokumentov na regionalni oziroma nacionalni ravni. Na podlagi merljivih ciljev

³⁶ Na dan 31. 12. 2007, 31. 12. 2008, 31. 12. 2009, 31. 12. 2010 in 31. 12. 2011.

občina lahko izvaja projekte, ki zagotavljajo čim bolj učinkovite rešitve za doseg ciljev, ter izbere ustrezno obliko pravne osebe za izvedbo teh projektov.

Občina mora poskrbeti, da ustanovitev gospodarske družbe izpolnjuje cilje in dosega rezultate, ki so opredeljeni v načrtih razvojnih programov in v občinskem proračunu. ZJF v 16. členu določa, da obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebuje tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju. Ocenjujemo, da bi zaradi pomena področja gradnje gospodarske cone Dolenja vas morala občina v prihodnje v skladu s programsko klasifikacijo³⁷ določiti kratkoročne, enoletne oziroma dvoletne cilje, ki jih želi občina doseči z gradnjo gospodarske cone, kot na primer: katere panoge se bodo izvajale v gospodarski coni Dolenja vas, število novih delovnih mest po posameznih panogah. Kratkoročni cilji morajo biti usklajeni z vizijo in strategijo razvoja občine na področju gradnje gospodarske cone Dolenja vas. ZJF v 22. členu določa, da mora biti pri pripravi predloga načrta razvojnih programov posamezni program ali projekt neposrednega uporabnika usklajen z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom ter predpisano metodologijo za izdelavo investicijske dokumentacije. Tudi 44. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³⁸ določa, da se program ali projekt lahko uvrsti v načrt razvojnih programov, če je za projekt izdelana dokumentacija v skladu z določili Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ³⁹, in sicer vsaj dokument identifikacije projekta.

ZPNačrt v 77. členu določa, da občina zagotavlja gradnjo komunalne opreme, ki se financira iz komunalnega prispevka, proračuna občine, proračuna države in drugih virov. Po določilih 4. člena Uredbe o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč⁴⁰ se s programom opremljanja določi komunalno opremo in drugo gospodarsko javno infrastrukturo, ki jo je treba zgraditi in rekonstruirati skladno s prostorskim aktom občine, in roke za gradnjo komunalne opreme po posameznih enotah urejanja prostora. Gradnja komunalne infrastrukture je tudi eden izmed namenov ustanovitve družbe PLC Mirna Peč.

Celovito obvladovanje projekta pa je mogoče le na podlagi začetnega strateškega izbora projektov. Ključno pri določitvi projektov je postopek njihovega izbora, ki mora zagotavljati izbor čim bolj učinkovitih in gospodarskih rešitev za doseg zastavljenih ciljev. Izbor teh projektov mora biti opravljen na podlagi kazalnikov, ki bodo odražali izpolnjevanje strateških, prostorskih, tehničnih in drugih parametrov. Izmerjene vrednosti kazalnikov povedo, ali so bili cilji doseženi in do katere mere so bili doseženi. Kazalnik pove, ali je bil načrtovani cilj dosežen oziroma katera značilnost ali lastnost bo potem, ko bo izmerjena, pokazala, da je bil cilj dosežen. V strategiji razvoja občine bi morali biti prikazani pričakovani učinki in kazalniki, s katerimi bi merili učinke, kazalniki pa bi morali izhajati iz kazalnikov na nacionalni ravni. Ob odsotnosti kazalnikov je izbira projektov, ki se realizirajo, prepuščena subjektivnim merilom.

³⁷ Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov občinskih proračunov, Uradni list RS, št. 57/05 (88/05-popr.), 138/06, 108/08.

³⁸ Uradni list RS, št. 44/07.

³⁹ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 80/07.

Občina ni sprejela programa opremljanja, s katerim se določi komunalna oprema in druga gospodarska infrastruktura, ki jo je treba zgraditi skladno s prostorskim aktom občine. Občina v načrtu razvojnih programov ni navedla gradnje komunalne infrastrukture na območju gospodarske cone Dolenja vas in tudi ni pripravila investicijske dokumentacije, kot jo zahteva Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, kar je naloga občine. Občina je navedla, da ni opredelila merljivih ciljev in kazalnikov projekta izgradnje poslovne cone, saj se projekt gospodarske cone Dolenja vas načrtuje glede na interes investitorjev.

Občina v OPN Mirna Peč kot dokumentu dolgoročnega načrtovanja, kjer je načrtovala izgradnjo gospodarske cone Dolenja vas, ni opredelila merljivih ciljev projekta izgradnje gospodarske cone Dolenja vas, niti jih ni opredelila v kakšnem drugem dokumentu. Tudi v proračunih občine za leta od 2007 do 2011 cilji projekta izgradnje gospodarske cone Dolenja vas niso določeni. Ker niso bili določeni merljivi cilji in kazalniki, občina ni vzpostavila osnovnega mehanizma, po katerem bi lahko spremljala uspešnost projekta. Zaradi nesprejetja programa opremljanja občina ni zadostila niti zakonskim zahtevam, kot predpogoju, ki bi omogočil občini realizacijo projekta gradnje gospodarske cone. Pristop k načrtovanju gradnje gospodarske cone Dolenja vas je bil neustrezen, saj ciljne karakteristike načrtovane gospodarske cone niso bile določene.

2.1.5 Javni interes za izvedbo projekta gospodarske cone Dolenja vas

Občina po določilih 20. člena ZLS v skladu z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun. V 21. členu ZLS je določeno, da občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena, ki jih določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom. Občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev upravlja občinsko premoženje, omogoča pogoje za razvoj gospodarstva in načrtuje prostorski razvoj (povezava s točko 2.1.1 tega poročila). Občina bi morala kot oseba javnega prava upoštevati interes lokalnega prebivalstva, ki za občino predstavlja javni interes. Javni interes občine za posamezne projekte mora izhajati iz strategije razvoja občine, v kateri mora biti jasno opredeljeno, kakšne so njene razvojne usmeritve na posameznih področjih delovanja.

Občina je načrtovala gradnjo gospodarske cone Dolenja vas v dveh fazah. Sprejela je Odlok o občinskem podrobnem prostorskem načrtu Industrijska cona Dolenja vas⁴¹ (v nadaljevanju: občinski podrobni načrt), ki je določil načrt namenske rabe prostora, ureditveno območje in zasnove projektnih rešitev prometne, komunalne, energetske in ostale infrastrukture za prvo fazo gospodarske cone Dolenja vas v obsegu 19 hektarov. Po ustanovitvi družbe PLC Mirna Peč in sprejemu Uredbe o državnem lokacijskem načrtu za avtocesto na odseku Ponikve–Hrastje⁴², ki vključuje tudi gradnjo priključka Mirna Peč, so potencialni investitorji izkazali neposredni interes za širitev gospodarske cone Dolenja vas v dodatnem obsegu 63 hektarov. V drugi fazi je bila predvidena širitev gospodarske cone proti zahodu ter povezava območja južno od avtoceste z železniško postajo Mirna Peč. Način urejanja širitve gospodarske cone so predlagali potencialni investitorji, medtem ko je bil interes občine zgolj v spremljanju in nadzoru predvidenih posegov v prostor ter zagotavljanju pogojev za razvoj gospodarskih dejavnosti Dolenja vas. Občina ni sprejela občinskega podrobnega načrta za drugo fazo gospodarske cone Dolenja vas. Navedla je, da bo

⁴¹ Tako kot opomba 40.

⁴² Uradni list RS, št. 85/06.

sprejela občinski podrobni načrt za drugo fazo gospodarske cone, ko bodo znani investitorji in njihova dejavnost ter zagotovljena vsa potrebna soglasja nosilcev urejanja prostora.

Občina je v letu 2007 z družbo PLC Mirna Peč, kot kupcem zemljišč, in prodajalci zemljišč, kjer je predvidena izgradnja druge faze gospodarske cone Dolenja vas, sklenila tripartitne predpogodbe, v katerih je določeno, da navedena zemljišča ležijo v območju kmetijskih zemljišč, za katera občina vodi postopek sprememb in dopolnitev prostorskih sestavin občinskih planskih aktov, ki bi moral biti izveden predvidoma do konca leta 2008. Na podlagi navedenih sprememb bi morala občina kmetijskim zemljiščem spremeniti namembnost zemljišč v stavbna zemljišča. Občina bi morala hkrati s spremembami in dopolnitvami prostorskih sestavin planskih aktov voditi postopek sprejetja občinskega podrobnega prostorskega načrta za širitev gospodarske cone Dolenja vas, ki bi moral biti izveden predvidoma do konca septembra 2008. V predpogodbah je tudi določeno, da se v primeru, če bo na navedenih nepremičninah potekala tudi izvedba izgradnje gospodarske javne infrastrukture, kupec zaveže, da bo v tem delu nepremičnino naknadno prenesel v last občine za enako ceno, kot jo je kupec pridobil od prodajalca.

Občina ni sprejela strategije razvoja občine in posebnih aktov, ki bi izkazali prednostna področja razvoja občine ter s tem tudi ni določila ciljnih dejavnosti za gospodarsko cono Dolenja vas (povezava s točkama 2.1.1 in 2.1.2 tega poročila). Sprejela je OPN Mirna Peč, občinski podrobni načrt za gradnjo prve faze gospodarske cone Dolenja vas in sklenila tripartitne predpogodbe, v katerih se je zavezala sprejeti občinski podrobni prostorski načrt za širitev gospodarske cone Dolenja vas. S sprejetjem teh dokumentov je občina le delno izkazala interes za izvedbo projekta, ne moremo pa potrditi, da je ustrezno opredelila javni interes za njegovo izvedbo.

2.1.6 Proučitev možnosti financiranja projekta

Predvideni viri financiranja razvojnih investicijskih projektov so evropska sredstva, proračun Republike Slovenije, proračun občine in zasebni viri. Pred začetkom izvedbe projekta bi morala občina po naši oceni proučiti in analizirati različne možnosti financiranja projekta gradnje gospodarske cone Dolenja vas. Predhodno izdelana analiza različnih možnosti financiranja projekta bi občini omogočala določitev načina izvedbe projekta (na primer izvedba v okviru občine ali kot javno-zasebno partnerstvo) in kandidiranje za pridobitev evropskih in državnih razvojnih sredstev za prednostne državne in regionalne razvojne projekte.

V skladu z Resolucijo 2007–2023, ki zajema ključne razvojno investicijske projekte, pri uresničitvi katerih bo sodelovala država, bodo imeli 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 resolucije 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.

Regionalni razvojni program, ki uvršča projekt izgradnje gospodarske cone Dolenja vas med "indikativne projekte" regionalnega pomena, navaja med viri financiranja projekta občinska, državna in evropska razvojna sredstva ter javno-zasebno partnerstvo. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo

in regionalno politiko je 29. 1. 2010 objavila Javni poziv za predložitev vlog za sofinanciranje operacij iz naslova prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" Razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2010–2012⁴³. Predmet javnega poziva je bil izbor operacij, vključenih v izvedbene načrte regionalnih razvojnih programov in potrjenih od svetov regij, katerim se dodelijo nepovratna sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj. Upravičeni vlagatelji so samoupravne lokalne skupnosti tudi za operacije spodbujanja podjetništva in ustvarjanja delovnih mest na regionalni ravni ter komunalnega urejanja zemljišč za razvojne centre regionalnega pomena. Med pogoji za kandidiranje na javnem razpisu je navedeno, da je operacija uvrščena v izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa 2010–2012 ter da operacija izkazuje regionalni pomen in hkrati vpliv na ustvarjanje novih delovnih mest ali izboljšanje stanja okolja. Operacija mora predstavljati ekonomsko nedeljivo celoto aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno funkcijo in imajo jasno opredeljene cilje in kazalnike, skladne z javnim pozivom.

Na podlagi predhodno izdelane analize stroškov in koristi projekta bi občina izpolnila enega izmed pogojev za pridobitev evropskih in državnih razvojnih sredstev za prednostne državne in regionalne razvojne projekte. Za sklepanje javno-zasebnega partnerstva kot predvidene oblike zagotavljanja finančnih virov je treba najprej določiti jasne in trajne cilje razvoja gospodarske cone in zatem še predmet javno-zasebnega partnerstva. Če cilji niso vnaprej zastavljeni, je območje pogajanj široko in bi zato pri sklenitvi takšnega partnerstva obstajala tveganja, da projekt ne bo uspešen.

Občina ni proučila različnih možnosti financiranja projekta gradnje gospodarske cone Dolenja vas. Občina se je odločila, da finančno ne bo sodelovala pri projektu gradnje gospodarske cone Dolenja vas, pač pa bodo njeno gradnjo financirali izključno investitorji. Regionalni razvojni program uvršča projekt gospodarske cone Dolenja vas med indikativne projekte regionalnega pomena, vendar pa ta dokument še ni zadosten pogoj za pridobitev evropskih sredstev. Da projekt ni bil umeščen v Resolucijo 2007–2023 in izvedbeni načrt regionalnega razvojnega programa 2010–2012, je bilo krivo tudi dejstvo, da občina ni bila upravičena kandidirati za pridobitev evropskih razvojnih sredstev, ki bi jih lahko pridobila ne glede na njeno odločitev, da pri projektu ne bo finančno sodelovala. Občina je financiranje projekta v celoti prepustila zasebnim investitorjem, njihovem interesu in finančnim možnostim.

2.2 Ustanovitev gospodarske družbe

Občina sme pridobiti naložbo v gospodarski družbi le za opravljanje dejavnosti, ki so v občinskem oziroma javnem interesu. Poleg utemeljitve javnega interesa so nas zanimale tudi podlage za odločitve občine glede načina izvedbe projekta ter postopka ustanovitve gospodarske družbe. Presodili smo tudi, ali je občina morebitnega partnerja pri projektu izbrala na transparenten način in po postopku, ki zagotavlja konkurenčnost ponudnikov.

⁴³ Uradni list RS, št. 7/10.

2.2.1 Javni interes za ustanovitev gospodarske družbe

Zakonodaja omogoča občini pri vlaganju javnih sredstev v zasebne gospodarske družbe za izvedbo projektov v javnem interesu več možnosti. Določbe o vlaganju javnih sredstev v zasebne gospodarske družbe vsebujeta ZJF in Zakon o javno-zasebnem partnerstvu⁴⁴ (v nadaljevanju: ZJZP), obliko gospodarskih družb pa določa Zakon o gospodarskih družbah⁴⁵ (v nadaljevanju: ZGD-1). Za uspešno ustanovitev gospodarske družbe je pomembno, da ima občina jasno opredeljen interes občine, ki ga zasleduje s kapitalsko naložbo, saj ima občina lahko na podlagi 73. člena ZJF kapitalsko naložbo v gospodarskem subjektu le zaradi uresničevanja javnega interesa.

Prvi in drugi odstavek 67. člena ZJF določata splošna pravila glede finančnega premoženja občin in določa, da so finančno premoženje denarna sredstva, terjatve, dolžniški vrednostni papirji ter delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (v nadaljevanju: kapitalske naložbe) in da lahko občina za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu občinsko premoženje organizira v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij. Enako definicijo kapitalske naložbe je v času ustanovitve družbe PLC Mirna Peč vsebovala Uredba o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin⁴⁶, ki je kapitalske naložbe opredelila kot delnice in deleže na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe. O ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, po določilih 73. člena ZJF odloča občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z zakonom o lokalni samoupravi drugače določeno. Občinski svet se lahko na predlog pristojnega občinskega organa odloči za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo interesi občine. Če preneha javni interes za občinsko lastništvo delnic ali deležev na kapitalu pravnih oseb, lahko občinski svet na predlog pristojnega občinskega organa odloči, da se delnice oziroma delež na kapitalu proda, če to ni v nasprotju s posebnim zakonom. Občina lahko pridobiva kapitalske naložbe v gospodarskih družbah na podlagi 76. člena ZJF neodplačno, iz sredstev proračuna ali z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom. Iz navedenih določb ZJF izhaja, da imajo delnice in deleži na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe značaj kapitalskih naložb ter da ima občina lahko kapitalsko naložbo le v gospodarskem subjektu, katerega poslovanje je v občinskem interesu, ne pa tudi zaradi udeležbe pri dobičku.

Do uveljavitve ZJZP je imela občina za uresničevanje javnega interesa kapitalsko naložbo lahko le v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij ali pa je lahko kupila delnice ali delež v gospodarski družbi, če je imela za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če je s tem zaščitila občinske interese. ZJZP na podlagi 23. in 96. člena omogoča občini, da lahko skupaj z osebami zasebnega prava ustanovi gospodarsko družbo, kadar gre za projekte, ki so v interesu obeh partnerjev. ZJZP v 2. členu določa, da javno-zasebno partnerstvo predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte in/ali javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu, ter je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture ali drugimi projekti, ki so v javnem interesu, in s tem povezanim izvajanjem gospodarskih in drugih javnih služb ali dejavnosti, ki se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe, oziroma drugih dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu, oziroma drugo vlaganje zasebnih

⁴⁴ Uradni list RS, št. 127/06.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3, 33/11, 91/11.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07.

ali zasebnih in javnih sredstev v zgraditev objektov in naprav, ki so deloma ali v celoti v javnem interesu, oziroma v dejavnosti, katerih izvajanje je v javnem interesu. ZJZP v 8. členu določa, da mora javni partner zaradi spodbujanja javno-zasebnega partnerstva pri izbiri načina izvajanja projekta (postopkih), ki je lahko predmet javno-zasebnega partnerstva, oceniti, ali ga je mogoče izvesti kot javno-zasebno partnerstvo (ocena upravičenosti izvedljivosti projekta in primerjava variant oziroma drugega projekta). Če je vrednost nad zakonsko določeno vrednostjo⁴⁷, lahko javni partner naročilo gradnje oziroma storitve izvede kot javno naročilo samo, če se glede na ekonomske in druge okoliščine projekta ugotovi, da postopka ni mogoče izvesti v eni izmed oblik javno-zasebnega partnerstva ali to ekonomsko ni upravičeno. Pred odločitvijo občine o obliki kapitalske naložbe bi občina najprej morala izkazati javni interes za izvedbo projektov, po izkazanem javnem interesu pa bi morala občina oceniti, ali lahko projekt izvede v okviru obstoječih pravnih oseb ali pa z ustanovitvijo gospodarske družbe po ZJZP, kar je temeljni pogoj za uspešno ustanovitev gospodarske družbe po določbah ZJZP.

Iz določil 12. člena družbene pogodbe izhaja, da je občina ustanovila družbo PLC Mirna Peč tudi za namen pridobivanja stavbnih zemljišč v last za nadaljnjo prodajo ter opremljanje teh zemljišč s komunalno infrastrukturo. Ustanovitev gospodarske družbe za namen pridobivanja in kasnejše prodaje stavbnih zemljišč ni dejavnost, ki bi bila v javnem interesu občine, temveč gre za zasebni interes, ki je praviloma v pridobivanju dobička. Občina je navedla, da v primeru ustanovitve družbe PLC Mirna Peč kot zakonske podlage ni uporabila ZJZP, saj meni, da v tem primeru ni šlo za zasebno vlaganje v javne projekte in tudi ne za javno financiranje zasebnih projektov, ki bi bili v javnem interesu, temveč je bil osnovni namen ustanovitev gospodarske družbe za tržne namene. Tudi iz zapisnika občinskega sveta z dne 24. 10. 2007 izhaja, da je župan odločitev o ustanovitvi družbe PLC Mirna Peč utemeljil tudi s tem, da občina pri sodelovanju v družbi poleg hitre izgradnje komunalne infrastrukture in zaposlitve gospodarske cone pričakuje udeležbo pri dobičku.

Občina z ustanovitvijo gospodarske družbe ni uresničevala občinskega oziroma javnega interesa, pač pa je bil osnovni namen ustanovitve gospodarske družbe kupovanje in prodajanje zemljišč, torej tržna dejavnost z namenom realizacije dobička na trgu. To ni namen, ki bi ustrezal javnemu interesu iz 73. člena ZJF, zato občina ni izpolnila pogoja za pridobitev kapitalske naložbe v družbi PLC Mirna Peč kot ga določa 73. člen ZJF.

2.2.2 Postopek izbire zasebnega partnerja

Pri sklepanju poslov morajo pravne osebe javnega prava upoštevati pravilo enakopravnosti med vsemi, ki bi lahko bili zainteresirani za pridobitev posla, in zagotavljanja transparentnosti postopka izbire partnerjev. Kljub temu, da občina z ustanovitvijo gospodarske družbe ni uresničevala občinskega interesa, temveč je upoštevala tržni interes in zato ni izpolnjevala zakonskih pogojev za ustanovitev gospodarske družbe v smislu 73. člena ZJF, bi morala zagotoviti enakopravnost med vsemi, ki bi bili zainteresirani za pridobitev posla, in postopek izbire zasebnih partnerjev voditi na transparenten način. Občina bi morala pred

⁴⁷ ZJZP določa vrednost 5.278.000 evrov, veljavnost limita do 7. 4. 2008, Sklep o objavi višin mejnih vrednosti za postopke javnega naročanja (Uradni list RS, št. 34/08) določa vrednost 5.150.000 evrov, veljavnost limita do 31. 12. 2009, Uredba Komisije (ES) št. 1177/2009 z dne 30. 11. 2009 o spremembi direktiv 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta glede njihovih pragov uporabe za postopke za oddajo naročil (UL EU, L314 z dne 1. 12. 2009) določa vrednost 4.845.000 evrov, veljavnost limita do 31. 12. 2011.

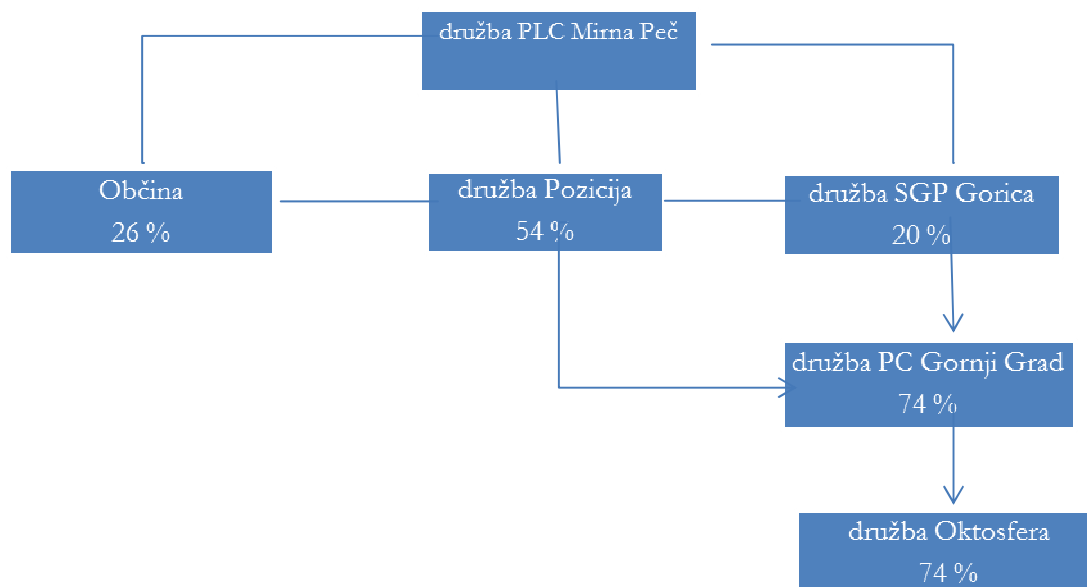
(so)ustanovitvijo družbe preveriti ustreznost zasebnih partnerjev (sposobnosti, reference, bonitete in podobno) ter si zaradi zagotavljanja javnega interesa pri izvajanju projektov zagotoviti vpliv pri izbiri in morebitni spremembi zasebnih partnerjev in v proračunu načrtovati sredstva za izvedbo projekta.

Družbo PLC Mirna Peč so ob sklenitvi družbene pogodbe 23. 10. 2007 ustanovili trije družbeniki, in sicer: občina z osnovnim vložkom 1.950 evrov⁴⁸ (26-odstotni delež), družba Pozicija z osnovnim vložkom 4.050 evrov (54-odstotni delež) in družba SGP Gorica z osnovnim vložkom 1.500 evrov (20-odstotni delež). Občina je navedla, da v postopku ustanovitve družbe PLC Mirna Peč ni izbirala zasebnih partnerjev, temveč so zasebni partnerji občino povabili, da vstopi kot družbenica in kot soustanoviteljica družbe PLC Mirna Peč z manjšinskim deležem.

V 6. členu družbene pogodbe je določeno, da prenos vložka ali njegovega dela na osebe, ki niso družbeniki po tej pogodbi, ni mogoč brez soglasja družbenikov s tričetrtinsko kapitalsko večino. Če želi posamezni družbenik prenesti svoj vložek na drugo pravno ali fizično osebo, mora o tem pisno obvestiti direktorja in družbenike ter zahtevati soglasje skupščine. Direktor družbe s tem seznani vse družbenike, ki lahko v tridesetih dneh od prejema direktorjevega obvestila uveljavljajo prednostno pravico do prevzema tako ponujenega vložka. Če obstoječi družbeniki ne uveljavljajo prednostne pravice, lahko družbeniki s tričetrtinsko večino glasov sklenejo, da bodo delež prenesli na tretjo osebo ali da družba preneha, če soglasja ni. Iz sodnega registra, objav listin na spletni strani AJPES (eObjave) je razvidno, da je družba SGP Gorica 23. 4. 2008 prenesla svoj delež na družbo Poslovni center Gornji Grad, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba PC Gornji Grad), 3. 8. 2010 pa je bil tudi vpisan prenos deleža družbe Pozicija v družbo PC Gornji Grad. Iz zapisnika seje občinskega sveta z dne 11. 6. 2010 izhaja, da je direktor družbe PLC Mirna Peč občinski svet seznanil, da je bil predlog za prodajo deleža družbe Pozicija podan, ker je družba PLC Mirna Peč pridobila potencialnega investitorja, ki bi želel skleniti posel le v družbi z enim solastnikom. Direktor družbe PLC Mirna Peč občinskega sveta ni seznanil, kdo je potencialni investitor. Občinski svet je 11. 6. 2010 sprejel sklep, da občina ne uveljavlja predkupne pravice za nakup poslovnega deleža družbe Pozicija, ni pa dal soglasja k prodaji poslovnega deleža družbe Pozicija družbi PC Gornji Grad. Ker je imela občina le 26-odstotni delež v družbi PLC Mirna Peč, njeno soglasje za izvedbo prodaje niti ni bilo potrebno. Družba PC Gornji Grad je firmo 27. 7. 2010 spremenila v Oktosfera, družba za storitve, d. o. o., Ljubljana (v nadaljevanju: družba Oktosfera). Prenosi deležev družbe PLC Mirna Peč med družbeniki so razvidni s slike 1.

⁴⁸ Občina je načrtovala sredstva za nakup kapitalskega deleža v družbi PLC Mirna Peč v proračunu občine za leto 2007.

Slika 1: Prenosi deležev družbe PLC Mirna Peč med družbeniki



Vir: zgodovinski izpis iz sodnega / poslovnega registra AJ PES (eObjave).

V 12. členu družbene pogodbe je določeno, da družba Pozicija in družba SGP Gorica, ki imata v družbi PLC Mirna Peč skupaj 74-odstotni delež, zagotovita družbi PLC Mirna Peč vsa potrebna finančna sredstva za pridobitev dolžniškega financiranja za nakup zemljišč in gradnjo komunalne infrastrukture za poslovno-logistični center Mirna Peč in za financiranje gradnje pokritega vkopa za prehod divjadi prek avtoceste v okviru gradnje avtoceste. Iz letnega poročila družbe Oktosfera, ki je bila od 22. 11. 2011 poleg občine edini družbenik⁴⁹, za leto 2011 je razvidno, da družba v letu 2011 ni bila poslovno aktivna, ni izkazovala prihodkov in odhodkov ter ni imela zaposlenih. Po podatkih iz bilance stanja na dan 31. 12. 2011 je imela družba Oktosfera izkazanih sredstev v znesku 6.155 evrov, katerih večji del v znesku 5.550 evrov predstavljajo dolgoročne finančne naložbe, večji del obveznosti do virov sredstev pa predstavlja osnovni kapital v znesku 7.500 evrov. Iz Poročila o poslovanju družbe PLC Mirna Peč za poslovno leto 2011 je razvidno, da je družba PLC Mirna Peč v letu 2011 izvajala pogajanja s poslovnimi bankami in drugimi potencialnimi investitorji za pridobitev sredstev za nakup zemljišč ter opravila razgovore s potencialnimi končnimi investitorji. Družba PLC Mirna Peč zaradi neugodnih gospodarskih razmer in stanja finančnih trgov ni pridobila dolžniškega vira za nakup zemljišč niti ni pridobila investorjev za realizacijo projektov iz družbene pogodbe. Zaradi nelikvidnosti je bila družba od 2. 2. 2012 v stečajnem postopku, ki je bil zaključen 28. 1. 2013 z razdelitvijo premoženja upnikom. Občina je v stečajnem postopku izgubila svoj vložek v znesku 1.950 evrov.

⁴⁹ Iz izpiska sodnega registra na dan 31. 12. 2011 je razvidno, da je imela družba PLC Mirna Peč dva družbenika, in sicer občino z osnovnim vložkom 1.950 evrov oziroma 26-odstotnim deležem ter družbo Oktosfera z osnovnim vložkom 5.550 evrov oziroma 74-odstotnim deležem.

Občina v postopku ustanovitve družbe PLC Mirna Peč ni izbirala zasebnih partnerjev na transparenten način po postopku, ki ne bi omejeval konkurence med kandidati, temveč so zasebni partnerji občino povabili, da vstopi z manjšinskim deležem kot družbenica in kot soustanoviteljica družbe PLC Mirna Peč. Postavila ni nobenih kriterijev za potencialne partnerje pri ustanovitvi družbe glede sposobnosti, referenc, bonitet in jih tudi ni preverjala, pač pa zgolj sprejela ponudbo zasebnih partnerjev. Kot manjšinska družbenica tudi ni imela pravice dajanja soglasja na spremembe družbenikov, zaradi česar ni imela odločilnega vpliva pri kasnejših prodajah deležev, ki so vodile do solastništva družbe PLC Mirna Peč v letu 2011 poslovno neaktivno družbo Oktosfera.

2.3 Upravljanje s kapitalskimi naložbami

Kapitalske naložbe predstavljajo pomemben delež sredstev, s katerimi upravljajo občine, zato je pomemben tudi način upravljanja teh. Kapitalske naložbe so torej občinska last, občina pa z njimi upravlja, tako da zadovoljuje interese svojih občanov. O vseh odločitvah, ki jih občinska uprava na čelu z županom sprejema v procesu upravljanja, mora poročati občinskemu svetu. Na ta način občina poroča tudi javnosti. Župan z občinsko upravo mora narediti vse za to, da bo javni interes občine zastopan v vseh družbah, v katerih ima občina svoj delež. Občina mora imeti jasno opredeljene cilje, kaj želi s kapitalskimi naložbami doseči. Temu ustrezno morajo biti opredeljene tudi odgovornosti za upravljanje s posamezno kapitalsko naložbo. Upravljanje kapitalskih naložb mora biti transparentno, učinkovito in odgovorno.

Uspešnost občine pri upravljanju s kapitalskimi naložbami smo proučili tako, da smo preverili:

- ali ima občina vzpostavljen sistem upravljanja s sprejeto strategijo upravljanja, ki vsebuje cilje upravljanja s kapitalskimi naložbami, določene pravice in odgovornosti pri upravljanju in opredeljene postopke predlaganja kandidatov v organe gospodarskih družb, v katerih ima kapitalsko naložbo, saj brez postavljenih ciljev in strokovno usposobljenega kadra, ki upravlja s kapitalskimi naložbami, to ne more biti uspešno ter
- ali ima občina opredeljene pristojnosti za upravljanje s kapitalskimi naložbami v okviru občinske uprave in ali proces upravljanja s kapitalskimi naložbami zagotavlja ustrezno upravljanje, način imenovanja predstavnikov občine in zastopanja občinskih interesov na skupščinah gospodarskih družb, saj lahko le predstavniki, ki so strokovno usposobljeni, skrbijo, da bo poslovanje družb potekalo tako v interesu občine, kot tudi v interesu ostalih solastnikov družb, kakor tudi v interesu občanov, kar bi moral biti temeljni cilj upravljanja s kapitalskimi naložbami. Preverili smo tudi, ali občina zagotavlja nadzor nad poslovanjem gospodarskih družb, v katerih ima kapitalsko naložbo.

2.3.1 Strategija upravljanja občine s kapitalskimi naložbami

Predpisi podrobneje ne določajo, kako naj občina upravlja s kapitalskimi naložbami, določeni so le okviri za upravljanje, podrobneje pa bi morala občina upravljanje urediti s svojimi akti. Glede na dejstvo, da je občina lahko lastnica kapitalske naložbe le, če gospodarska družba izvaja javno službo ali če se s tem zaščitijo interesi občine, pa bi morala imeti jasno opredeljeno, kako se opredeli interes občine, kdo o tem odloča in kako potekajo postopki upravljanja s kapitalskimi naložbami. Ob opredelitvi interesa občine za posamezno kapitalsko naložbo bi morala občina opredeliti tudi, kakšne cilje želi doseči s kapitalsko naložbo. Cilji bi morali biti jasno določeni in merljivi ter bi morali upoštevati sprejeto strategijo razvoja občine.

Vlada je 23. 7. 2009 sprejela Politiko upravljanja podjetij v državni lasti⁵⁰, ki velja samo za upravljanje z naložbami v lasti Republike Slovenije. Sprejeta Politika upravljanja podjetij v državni lasti upošteva Načela Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj za upravljanje podjetij⁵¹ (v nadaljevanju: načela OECD) in Smernice Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj za upravljanje podjetij v državni lasti⁵² (v nadaljevanju: smernice OECD), predpise Evropske unije ter načela dobre prakse držav na področju lastniškega upravljanja podjetij.

V skladu s priporočili tako Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj za upravljanje podjetij (v nadaljevanju: OECD) kot Evropske unije mora biti vloga države kot lastnika podjetij ločena od vloge države kot regulatorja trga ali vloge države kot skrbnika za razvoj posamezne dejavnosti (izvajanje sektorske politike), s čimer se je mogoče hkrati izogniti morebitnemu konfliktu interesov in zagotoviti enakopravnost z zasebnim sektorjem. Za učinkovito izvajanje lastniške politike je tako treba ustrezno organizirati sistem izvajanja lastniških funkcij države. Lastniško politiko države je vodila vlada, 20. 10. 2010 pa so bile naloge izvajanja lastniške politike prenesene na Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije. Pristojna ministrstva oblikujejo sektorsko politiko, s katero določijo smernice za razvoj posamezne panoge in cilje države glede naložb, oblikujejo sektorsko zakonodajo, merljive cilje za ugotavljanje uspešnosti poslovanja podjetij v državni lasti in razvoja posameznih panog. Taka ločitev pa ne preprečuje potrebnega sodelovanja med navedenima funkcijama. Če do ločitve ne pride, pa lahko to povzroči navzkrižje interesov med sektorsko politiko in lastniškimi funkcijami države, zlasti če se odgovornost za sektorsko politiko in lastniške funkcije izvajajo prek istih ministrstev ali sektorjev. Poleg tega bolj nepristransko in pregledno upravljanje podjetij v državni lasti ustvarja bolj spodbudno okolje za vlagatelje pri zasebnem sektorju. Priporočila OECD in Evropske unije omenjajo le vlogo države kot lastnika podjetja, medtem ko lastništva nižjih ravni oblasti v podjetjih ne obravnavajo. Glede na to, da je vloga lokalnih skupnosti kot regulatorja omejena, so priporočila OECD in Evropske unije glede ločevanja lastniške funkcije, ki jo imajo v podjetjih, od regulatorne vloge uporabna, a so razmere, kjer bi občina lahko prišla v tak konflikt, redke. Tudi občine z občinskimi akti v določeni meri lahko vplivajo na poslovanje podjetij, vendar praviloma ne odločilno.

Cilj oblikovanja Politike upravljanja podjetij v državni lasti je bil zagotoviti učinkovito uresničevanje načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti in preglednosti ter določitev odgovornosti in pristojnosti posameznih državnih organov.

Pojem podjetje v državni lasti po Politiki upravljanja podjetij v državni lasti vključuje:

- gospodarske družbe, ustanovljene po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, v katerih ima Republika Slovenija finančno naložbo;
- javna podjetja in zavode, ustanovljene po zakonu, ki ureja gospodarske javne službe, v katerih ima Republika Slovenija finančno naložbo, sredstva v upravljanju ali drugo obliko svojega finančnega premoženja ter
- druge osebe javnega prava (javni zavodi, javne agencije, javni skladi), v katerih ima država sredstva v upravljanju.

⁵⁰ [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/.../sprejeta_politika_upravljanja_podjetij.pdf], 24. 1. 2013.

⁵¹ [URL: <http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/.../42485839.pdf>], 24. 1. 2013.

⁵² [URL: http://www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/.../SMERNICE_OECD.pdf], 24. 1. 2013.

Vlada si je za temelj dobrega upravljanja podjetij v državni lasti postavila cilj povečanje vrednosti premoženja in čim bolj gospodarno upravljanje podjetij v državni lasti, ki so ustanovljena za zagotavljanje storitev v javnem interesu. Razlogi za lastništvo države v podjetjih in njeni cilji (lastniški in v javnem interesu) morajo biti v strategijah, ki jih pripravljajo pristojna ministrstva, jasno opredeljeni, utemeljeni in merljivi. Cilji so lahko zgolj lastniški (na primer donosnost, rentabilnost, produktivnost) ali pa so postavljeni tudi zaradi doseganja javnih interesov (na primer javne službe, javne gospodarske službe, druge dejavnosti v javnem interesu, monopolne in druge regulirane dejavnosti).

Smernice OECD med drugim določajo:

- država mora delovati kot obveščena in aktivna lastnica; sprejeti mora jasno in dosledno lastniško politiko, ki bo zagotavljala pregledno in odgovorno upravljanje družb v državni lasti s potrebno stopnjo strokovnosti in učinkovitosti; lastniška politika mora biti javno objavljena;
- država mora spoštovati tudi pravice drugih deležnikov in jim omogočiti enak dostop do korporativnih informacij;
- odbori družb v državni lasti morajo izvajati svoje funkcije nadzora nad upravljanjem in strateškega vodenja v skladu s cilji, ki sta jih začrtala vlada in lastniški organ;
- postavljena mora biti jasna ločnica med lastniško funkcijo države in drugimi državnimi funkcijami, ki lahko vlivajo na pogoje družb v državni lasti;
- vlada se ne sme vmešavati v vsakodnevno vodenje družb v državni lasti; za doseganje začrtanih ciljev jim mora dovoljevati popolno avtonomijo poslovanja.

Državni zbor Republike Slovenije je leta 2010 sprejel Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije⁵³ (v nadaljevanju: ZUKN), ki je veljal le za upravljanje s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije. Z ZUKN so bila urejena načela upravljanja kapitalskih naložb Republike Slovenije, akti upravljanja in postopki upravljanja s kapitalskimi naložbami. V ZUKN so bila določena štiri načela upravljanja s kapitalskimi naložbami, in sicer:

- načelo preglednosti, ki se zagotavlja z določitvijo ciljev Republike Slovenije pri sprejemanju naložbenih odločitev ter preglednimi postopki in merili pri sprejemanju teh odločitev; strateški dokumenti kapitalskih naložb in podatki o doseženih ciljih in rezultatih upravljanja teh naložb morajo biti javno objavljeni;
- načelo predvidljivosti, ki določa, da se predvidljivost uresničuje z upoštevanjem načela preglednosti;
- načelo gospodarnosti, ki določa, da je pri upravljanju kapitalskih naložb treba ravnati gospodarno, učinkovito, s čim manjšimi stroški in na način, ki omogoča najugodnejše rezultate ter doseganje ciljev, opredeljenih v aktih upravljanja kapitalskih naložb, določenih z zakonom;
- načelo odgovornosti, ki se zagotavlja z jasno določenimi pravicami in pristojnostmi posameznih nosilcev funkcij pri upravljanju kapitalskih naložb, nadzorom in poročanjem.

ZUKN je določal tudi, da se sprejme strategija upravljanja kapitalskih naložb, ki opredeljuje predvsem razvojne usmeritve Republike Slovenije kot delničarja ali družbenika družb ter strateške cilje Republike Slovenije kot lastnice kapitalskih naložb, načine doseganja ciljev, opredeljenih v sektorskih politikah, ter določitev strateških naložb in deleža Republike Slovenije v posamezni družbi, ki je potreben za varovanje strateških ciljev Republike Slovenije. Na podlagi sprejete strategije upravljanja kapitalskih naložb se sprejme letni načrt upravljanja kapitalskih naložb.

⁵³ Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11; prenehal veljati 28. 12. 2012.

Zakonodaja občinam neposredno ne nalaga priprave in sprejema strategije upravljanja z občinskimi kapitalskimi naložbami. Ocenjujemo pa, da je oblikovanje strategije upravljanja s kapitalskimi naložbami, zlasti za občine z materialno pomembnimi kapitalskimi naložbami, predpogoj gospodarnega ravnanja s kapitalskimi naložbami.

Občina bi sprejeto Politiko upravljanja podjetij v državni lasti in ZUKN lahko uporabila za oblikovanje aktov, ki bi bili prilagojeni pristojnostim in odgovornostim občine na področju lastništva in upravljanja s kapitalskimi naložbami in ki bi bili podlaga za pripravo strategije upravljanja s kapitalskimi naložbami. Občina bi morala določiti splošna načela, določiti postopke upravljanja s kapitalskimi naložbami, jasno opredeliti način določanja strateških ciljev občine kot lastnice kapitalskih naložb in načine doseganja zastavljenih ciljev. Pri pripravi strateških dokumentov bi bilo morala upoštevati smernice OECD in poskrbeti, da bi bili lastniški cilji občine jasno opredeljeni in ločeni od morebitne regulatorne vloge občine. Načela, ki si jih je pri upravljanju s kapitalskimi naložbami zastavila država, bi bila primerno izhodišče za opredelitev načel upravljanja s kapitalskimi naložbami tudi na občinski ravni. Načela preglednosti, predvidljivosti, gospodarnosti in odgovornosti bi morala biti tako tudi temeljna načela upravljanja s kapitalskimi naložbami na občinski ravni. Jasno bi morale biti opredeljene tudi odgovornosti upravljanja, saj je le tako mogoče doseči, da bodo cilji doseženi in bodo gospodarske družbe, v katerih ima občina kapitalске naložbe, uspešno poslovale in zagotavljale izvrševanje občinskega interesa.

Za upravljanje s kapitalskimi naložbami je tako pomembno, da občina opredeli, kakšne cilje hoče doseči s kapitalskimi naložbami, saj lahko le na podlagi jasno opredeljenih ciljev uspešno upravlja s kapitalskimi naložbami. Cilji morajo biti skladni s strategijo razvoja občine, biti morajo merljivi in morajo upoštevati občinski interes, zaradi katerega je občina lastnica kapitalске naložbe. Sprejeta strategija bi omogočila pregledno upravljanje s kapitalskimi naložbami.

Občina nima sprejetih načel upravljanja, strategije upravljanja ter določenega načina upravljanja s kapitalskimi naložbami. Prav tako nima določenih ciljev, ki jih s posameznimi kapitalskimi naložbami želi doseči za uresničevanje javnega interesa občine. Občina tudi nima opredeljenih postopkov, po katerih naj bi upravljala s kapitalskimi naložbami. Brez jasno opredeljenih ciljev, ki bi bili tudi merljivi, občina ne more ocenjevati uspešnosti gospodarjenja s kapitalskimi naložbami.

Ukrepi občine

Občinski svet je 21. 11. 2013 sprejel Strategijo upravljanja kapitalskih naložb v Občini Mirna Peč, ki opredeljuje predvsem načela upravljanja, način upravljanja s kapitalskimi naložbami in strateške cilje upravljanja.

2.3.2 Določitev pravic in pristojnosti v procesu upravljanje s kapitalskimi naložbami

ZLS v 29. členu določa, da je občinski svet najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.

Župan v skladu s 33. členom ZLS predstavlja in zastopa občino. Župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta.

ZJF v 71. členu določa, da organ občinske uprave, pristojen za finance, zagotavlja izvajanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu, če poseben zakon ne določa drugače, tako da izvaja naslednje naloge:

- usklajevanje programov dela in finančnih načrtov javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij in financiranje dejavnosti teh pravnih oseb po potrjenih programih;
- nadzor nad poslovanjem pravnih oseb;
- nadzor nad izvajanjem odobrenih programov pravnih oseb;
- nadzor nad zadolževanjem pravnih oseb in
- uveljavljanje različnih pravic lastnika kapitalske naložbe (na primer sodelovanje na skupščinah in v nadzornih svetih).

V 8. členu ZJF je določeno, da občine organizirajo finančne službe za pripravo in izvrševanje proračuna ter izvajanje drugih nalog, povezanih z upravljanjem premoženja občine. Minister, pristojen za finance, predpiše skupne temelje za postopke dela finančnih služb, na podlagi katerih lahko neposredni uporabniki podrobneje uredijo organizacijo in postopke dela finančne službe.

Na podlagi 8. člena ZJF je bil sprejet Pravilnik o skupnih osnovah za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov proračuna Republike Slovenije⁵⁴, ki je določal skupne temelje za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov. Ta je v 2. členu tudi določal, da morajo neposredni uporabniki organizirati svoje finančno poslovanje tako, da je zagotovljena gospodarnost upravljanja s finančnim in stvarnim premoženjem države, ki ga ima uporabnik v upravljanju.

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁵⁵ predpisuje obveznost za načrtovanje delovnih procesov v občinski upravi. Proračunski uporabniki morajo v notranjih predpisih podrobneje opredeliti svoje poslovanje s stališča:

- poslovnih nalog, ki se nanašajo zlasti na splošne usmeritve, načrtovanje, organizacijo in revizijsko funkcijo,
- programskih dejavnosti, ki se nanašajo na izvajanje nalog proračunskega uporabnika,
- finančnih nalog, ki se nanašajo zlasti na finančno poslovanje in kontrole (predračune, finančne načrte, denarne tokove, sredstva in obveznosti ter računovodske podatke).

Proračunski uporabniki vzpostavijo sistem notranjih kontrol in zagotovijo kadrovske in materialne vire in pogoje za gospodarno, učinkovito in uspešno poslovanje (v nadaljevanju: smotrno poslovanje) ter delovanje notranjih kontrol. V ta namen zagotavljajo stalen obstoj učinkovite kadrovske politike in delovnih postopkov ter skrbijo, da:

- se natančno predpišejo delovni postopki, ki temeljijo na splošnem pravilniku o delovanju proračunskega uporabnika,
- obstajajo določila o preprečevanju navzkrižja interesov,
- obstajajo delovni postopki za osebje proračunskega uporabnika, ki so natančni in se stalno dopolnjujejo,
- se vsi zaposleni stalno strokovno izpopolnjujejo,
- se izvajajo ukrepi, ki jih je treba uvesti, če se usmeritve, postopki in etična načela ne spoštujejo,

⁵⁴ Uradni list RS, št. 119/04; prenehal veljati 10. 12. 2012.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 72/02.

- se zagotovi zadostno število osebja za vodenje, izvajanje in nadzor poslovanja ter pravočasno predvidi nadomestitev,
- se interni akti, delovni postopki in organizacijske sheme neprestano dopolnjujejo.

Statut Občine Mirna Peč⁵⁶ (v nadaljevanju: statut) v 7. členu med nalogami občine določa, da občina upravlja občinsko premoženje tako, da ureja način in pogoje upravljanja z občinskim premoženjem ter omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine, tako da spremlja in analizira gospodarske rezultate v občini. Po določilih 8. člena statuta v okviru lokalnih zadev javnega pomena občina opravlja tudi naloge, ki se nanašajo na gospodarjenje s stavbnimi zemljišči in določanje pogojev za njihovo uporabo. Po določilih 14. člena statuta je občinski svet najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Po določilih 16. člena statuta občinski svet:

- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, če z zakonom, statutom ali z odlokom ni določeno drugače, in
- ustanavlja javne zavode in javna podjetja ter druge pravne osebe javnega prava v skladu z zakonom.

V 90. členu statuta je določeno, da premoženje občine sestavljajo nepremične in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar.

ZJF v 71. členu določa, da organ, pristojen za finance, upravlja s kapitalskimi naložbami, vendar vsebuje le splošne določbe, kaj naj bi organ, pristojen za finance, zagotavljal, če poseben zakon ne določa drugače. Občina nima sprejetega posebnega akta, s katerim bi podrobneje opredelila pravice in pristojnosti posameznih organov občine ter občinske uprave pri upravljanju s kapitalskimi naložbami. Pristojnosti in odgovornosti občinske uprave določa Odlok o organizaciji in delovnem področju občinske uprave Občine Mirna Peč⁵⁷. Posebnih določb, ki bi se nanašale na pristojnosti upravljanja s finančnim premoženjem, ta odlok ne vsebuje.

V Pravilniku o računovodstvu Občine Mirna Peč⁵⁸ ima občina opredeljeno, da dolgoročne finančne naložbe sestavljajo dolgoročne kapitalske naložbe, dolgoročno dana posojila in depoziti ter ima določen način njihovega izkazovanja v poslovnih knjigah občine. Občina nima opredeljenih procesov dela pri upravljanju s kapitalskimi naložbami.

Po naši oceni bi za uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami morala občina imeti v svojih aktih opredeljeno, kako poteka proces upravljanja s kapitalskimi naložbami ter opredeljene pravice in odgovornosti za upravljanje s kapitalskimi naložbami. Pri opredelitvi pravic in odgovornosti bi občina morala upoštevati 73. člen ZJF, ki določa, da občinski svet odloča o nakupu in prodaji kapitalskih deležev, 71. člen ZJF, ki določa pristojnosti organa, pristojnega za finance, občinske uprave, in splošna načela upravljanja s kapitalskimi naložbami, ki bi jih določila v internih aktih. Znotraj predpisanih pristojnosti posameznih organov občine, ki izhajajo iz ZJF in drugih predpisov glede upravljanja, bi morala občina podrobneje razmejiti pravice in odgovornosti občinskega sveta, župana in občinske uprave. Občina bi morala izdelati proces upravljanja s kapitalskimi naložbami, v katerem bi bili opredeljeni vsaj temeljni

⁵⁶ Uradni list RS, št. 59/07, 14/08, 40/10.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 34/99, 117/03, 48/07.

⁵⁸ Št. 450-2/2008-1 z 20. 2. 2008.

elementi upravljanja. Opredeljene bi morale biti pristojnosti in odgovornosti posameznih delovnih mest v občinski upravi. Še posebej bi moralo biti opredeljeno:

- kdo pripravlja dokumente, v katerih so opredeljeni cilji, ki jih želi občina s kapitalskimi naložbami doseči in po kakšnem postopku pristojni organ potrjuje cilje;
- kdo pripravlja strategijo upravljanja s kapitalskimi naložbami in kdo odgovarja za njeno izvajanje in poročila o doseženih ciljih;
- kdo skrbi, da pravne osebe, v katerih ima občina kapitalsko naložbo, izpolnjujejo svoje obveznosti do občine kot lastnika;
- kdo preverja, ali občinski interes za kapitalsko naložbo še obstaja, in predlaga morebitno prodajo posamezne kapitalske naložbe, če javni interes ne obstaja več;
- kdo opravlja nadzor nad poslovanjem gospodarske družbe v smislu uresničevanja lastniških pravic občine.

Po 72. členu ZJF morajo pravne osebe, v katerih ima občina najmanj 15-odstotni delež v kapitalu najpozneje v 180 dneh po koncu poslovnega leta, vendar najmanj 30 dni pred objavo sklica seje skupščine, predložiti organu občinske uprave, pristojnemu za finance, gradivo za sejo skupščine in vsa revizijska poročila ter poročila nadzornih organov za preteklo poslovno leto, če jih gradivo za skupščino ne vsebuje. Župan lahko za pravne osebe, v katerih ima občina najmanj 15-odstotni delež v kapitalu, zahteva revizijo poslovanja na stroške revidirane osebe. Družbena pogodba v 19. členu določa, da ima manjšina družbenikov, katerih vložki pomenijo najmanj dvajsetino osnovnega kapitala, pravico zahtevati sklic skupščine, pri tem pa morajo predlagati dnevni red in predloge sklepov.

Organ občine, pristojen za finance, gradiv za sklic seje skupščine družbe PLC Mirna Peč ni prejel, temveč je gradivo za skupščino prejel le župan kot predstavnik občine na skupščinah družbe. Organ občine, pristojen za finance, predložitve obveznih gradiv po prvem odstavku 72. člena ZJF ni zahteval, kar kaže na neustrezen odnos do upravljanja s kapitalskimi naložbami, saj odgovornosti za upravljanje niso opredeljene in tudi ne, kdo je zadolžen za spremljanje posredovanja obveznih poročil.

Občina bi morala urediti postopke evidentiranja gradiv, ki jih prejmejo posamezni funkcionarji ali javni uslužbenci in niso posredovana z uradno pošto. Na navedeni način bi se zagotovila sledljivost prejetih dokumentov in tudi vzpostavila odgovornost za obravnavo in pripravo ustreznih strokovnih podlag za izvrševanje pristojnosti organov občine. Občinska uprava bi morala imeti v procesih dela in odgovornosti posameznih delovnih mest vzpostavljene mehanizme, s katerimi bi zagotovila, da bi od družbe PCL Mirna Peč pridobila vse podatke, ki jih je potrebovala, da bi lahko pripravila strokovne podlage za izvrševanje pristojnosti organov občine, to je župana in občinskega sveta, in uresničevala njune odločitve. Če bi imela občina opredeljene procese dela, bi zagotovila tudi ustreznejši nadzor nad poslovanjem družbe in tudi hitreje ukrepala, kadar družba ne izpolnjuje javnega interesa občine.

Občinska uprava ni bila seznanjena s poslovanjem družbe PLC Mirna Peč., temveč je naknadno pridobila poročila o poslovanju družbe PLC Mirna Peč za leta od 2008 do 2011. Iz poročil je razvidno, da družba PLC Mirna Peč v teh letih ni imela prihodkov od poslovanja, poslovna leta pa je zaključila brez dobička oziroma izgube. Iz bilance stanja družbe PLC Mirna Peč na dan 31. 12. 2011 izhaja, da je družba PLC Mirna Peč med vsemi izkazanimi sredstvi v skupnem znesku 456.091 evrov izkazala kratkoročne časovne razmejitve v znesku 450.331 evrov. Med vsemi izkazanimi obveznostmi do virov sredstev na dan 31. 12. 2011 je izkazala kratkoročne poslovne obveznosti v znesku 418.015 evrov. Vse realizirane stroške je družba časovno odložila na čas, ko naj bi družba s svojo dejavnostjo dosegala prihodke. Kratkoročne

poslovne obveznosti so neplačani računi za storitve, ki so bile opravljene za družbo PLC Mirna Peč in so jih plačale druge gospodarske družbe. Zaradi nelikvidnosti je bila družba od 2. 2. 2012 v stečajnem postopku, ki je bil zaključen 28. 1. 2013 z razdelitvijo premoženja upnikom, občina pa je izgubila svoj vložek v znesku 1.950 evrov.

Občina nima podrobneje razmejenih pravic in odgovornosti organov občine pri upravljanju z naložbami, nima izdelanega procesa njihovega upravljanja in tudi nima določenih pristojnosti in odgovornosti posameznih delovnih mest v občinski upravi za upravljanje z naložbami.

Občina nima določenih postopkov, ki bi opredeljevali pristojnosti posameznih javnih uslužbencev glede upravljanja s kapitalskimi naložbami, kar bi bilo po naši oceni potrebno, da bi občinska uprava gradiva za obravnavo na skupščinah obravnavala in pripravila organom občine in predstavniku občine na skupščini strokovne podlage za razpravo in odločanje. Ugotovitve, ki se nanašajo na upravljanje s kapitalskimi naložbami (povezava s točko 2.3.1 tega poročila), kažejo na to, da upravljanje s kapitalskimi naložbami v občini ni ustrezno urejeno, da občinska uprava ne izvršuje pristojnosti, ki so določene z ZJF, in da niso opredeljene odgovornosti za izvedbo nalog v procesu upravljanja kapitalskih naložb.

Občina tudi ni postavila merljivih ciljev pri upravljanju s kapitalskimi naložbami oziroma s kapitalsko naložbo v družbo PCL Mirna Peč, zato tudi ni mogoče presojati uspešnosti upravljanja s kapitalsko naložbo v družbi PCL Mirna Peč.

Zaradi neopredeljenih pravic in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami tudi ni mogoče izvajati nadzora procesa upravljanja in presojati o odgovornosti, procesi upravljanja pa potekajo nesistematično in nedefinirano, kar ne zagotavlja uspešnega upravljanja s kapitalskimi naložbami. To se kaže tudi v tem, da občina ne razpolaga z osnovnimi informacijami za uspešno upravljanje družbe. Če bi občina redno prejemale poročila družbe PLC Mirna Peč, bi lahko po opravljeni analizi poslovanja družbe PLC Mirna Peč pripravila gradivo za odločanje o tem, ali bi morda morala, glede na 26-odstotni delež v kapitalu, izkoristiti možnost sklica skupščine družbe PLC Mirna Peč, kjer bi preverila izvajanje javnega interesa občine v družbi. Občina ni izkoristila možnosti za nadzor nad poslovanjem družbe, ki ji ga omogoča 19. člen družbene pogodbe. Tudi župan bi lahko na podlagi podatkov, ki bi bili pripravljani po poročilih družbe PLC Mirna Peč v letih od 2008 do 2011, zahteval revizijo poslovanja družbe PLC Mirna Peč in tako izkoristil možnost nadzora nad poslovanjem družbe, ki ga je omogočal 72. člen ZJF.

Ukrepi občine

Občinski svet občine je 21. 11. 2013 sprejel Navodila o izvajanju lastniške funkcije Občine Mirna Peč v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina, z njim določil pooblastila in naloge župana, občinske uprave ter postopke pri izvajanju lastniške funkcije občine v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina.

2.3.3 Zastopanje občinskega interesa v gospodarski družbi

ZGD-1 v 471. členu določa, da je družba z omejeno odgovornostjo družba, katere osnovni kapital sestavljajo osnovni vložki družbenikov. Vrednost vložkov je lahko različna. Na podlagi osnovnega vložka in sorazmerno z njegovo vrednostjo v osnovnem kapitalu pridobi družbenik svoj poslovni delež, ki je izražen v odstotkih. ZGD-1 v 472. členu določa, da za obveznosti družbe z omejeno odgovornostjo

družbeniki niso odgovorni. ZGD-1 v 8. členu določa, da so za obveznosti družbe odgovorni tudi njeni družbeniki, če:

- so družbo kot pravno osebo zlorabili za to, da bi dosegli cilj, ki je zanje kot posameznike prepovedan;
- so družbo kot pravno osebo zlorabili za oškodovanje svojih ali njenih upnikov;
- so v nasprotju z zakonom ravnali s premoženjem družbe kot pravne osebe kot s svojim lastnim premoženjem;
- če so v svojo korist ali v korist druge osebe zmanjšali premoženje družbe, čeprav so vedeli ali bi morali vedeti, da ne bo sposobna poravnati svojih obveznosti tretjim osebam.

Po 504. členu ZGD-1 se pravice, ki jih imajo družbeniki pri upravljanju družbe z omejeno odgovornostjo, in način njihovega uresničevanja določijo z družbeno pogodbo, če zakon ne določa drugače. Družbeniki v skladu s 505. členom ZGD-1 odločajo tudi o sprejetju letnega poročila in uporabi bilančnega dobička, zahtevi za vplačilo osnovnih vložkov, delitvi in prenehanju poslovnih deležev ter postavitvi in odpoklicu poslovodij.

Družbeniki odločajo na skupščini, ki mora biti veljavno sklicana in na kateri je navzočih toliko družbenikov, da imajo večino glasov. Če ni z zakonom ali družbeno pogodbo določeno drugače, odločajo družbeniki na skupščini z večino oddanih glasov (510. člen ZGD-1). V 514. členu ZGD je določeno, da ima družba z omejeno odgovornostjo nadzorni svet, če je to določeno v družbeni pogodbi. Družbena pogodba družbe PLC Mirna Peč ne vsebuje določil o nadzornem svetu.

V 516. členu ZGD-1 je določeno, da o spremembi družbene pogodbe odločajo družbeniki na skupščini s tričetrtinsko večino glasov vseh družbenikov. Družbena pogodba lahko določi za veljavno odločitev še druge zahteve.

Župan v skladu s 33. členom ZLS predstavlja in zastopa občino. To določa tudi 30. člen statuta, ki določa, da župan predlaga občinskemu svetu v sprejem proračun občine in zaključni račun proračuna, odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta (prva alineja) in skrbi za izvajanje splošnih aktov občine in drugih odločitev občinskega sveta (tretja alineja). Pristojnosti občinskega sveta kot najvišjega organa odločanja (ne pa zastopnika občine) so opredeljene v 29. členu ZLS, 16. členu statuta in drugih specialnih predpisih. Ena izmed pristojnosti občinskega sveta je na podlagi 6. alineje drugega odstavka 29. člena ZLS in 16. člena statuta nadzor nad delom župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta.

Občinski svet ima v skladu s 73. členom ZJF pristojnost ustanavljanja in ukinjanja pravnih oseb javnega sektorja in prodaje kapitalskih vlog v gospodarskih družbah, saj gre za odločanje o bistvenih oziroma statusnih spremembah. To pomeni, da mora župan občinskemu svetu posredovati predlog tovrstnih sprememb, občinski svet o njih odloči, predstavnik občine, ki sodeluje na skupščini gospodarske družbe, pa mora zagotoviti, da glasuje na skupščini družbe skladno s sklepi občinskega sveta.

Če župan ne spoštuje odločitev občinskega sveta in jih ne realizira oziroma občinskemu svetu v sprejem ne predlaga odločitev, ki sodijo v njegovo pristojnost, ima občinski svet v skladu z 29. členom ZLS možnost opraviti nadzor nad delom župana. Na drugi strani pa lahko župan v skladu s 33. členom ZLS zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je odločitev občinskega sveta nezakonita ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine.

Na podlagi 71. člena ZJF je pristojnost za uveljavljanje pravic lastnika kapitalne naložbe (sodelovanje na skupščinah gospodarskih družb) prenesena na organ občine, pristojen za finance. Zaradi določb predpisov, da na skupščini gospodarske družbe sodeluje organ, pristojen za finance, ki torej ne pomeni pooblastila fizični osebi, bi bilo treba z aktom, ki bi ga sprejel občinski svet, podrobneje opredeliti zastopanje občine na skupščinah gospodarske družbe, in sicer:

- kdo izbere osebo, ki zastopa občino na skupščini gospodarske družbe, in po kakšnem postopku oziroma kdo zastopa občino na skupščini gospodarske družbe upošteva zakonske omejitve,
- kdo predstavniku občine izda pooblastilo za sodelovanje na skupščini gospodarske družbe,
- kdo odloča o tem, kako se glasuje na skupščini gospodarske družbe (ali zastopnik glasuje brez omejitev, po svoji vesti, ali pa prejme navodila za glasovanje od organa, ki je določen v aktu občine, in glasuje na skupščini, kot mu je naročeno); izjema so odločitve, za katere je že v zakonu določena pristojnost za odločanje in se nanašajo predvsem na pristojnosti občinskega sveta.

Z aktom občinskega sveta bi bila tako opredeljena dejanja v postopku upravljanja z naložbami in bi zastopnik občine, po vnaprej določenem postopku, prejel navodila organov občine, kar pomeni, da njegovo glasovanje ne bi bilo glasovanje po lastni vesti. S tem bi bilo zagotovljeno širše soglasje pri sprejemanju odločitev, kar bi pomenilo večje zagotovilo, da občina pri upravljanju z naložbo uresničuje občinski interes.

Občina svoje lastniške interese uveljavlja predvsem na skupščinah gospodarskih družb in s seznanitvijo članov nadzornih svetov s sprejetimi cilji. Občina naj bi imela kot solastnik družbe jasno določene strateške cilje, ki jih želi doseči z delovanjem gospodarske družbe. Uveljavlja jih na skupščinah gospodarskih družb. Nadzor nad poslovanjem bi moral biti neodvisna funkcija, ki prav tako skuša doseči zastavljene cilje občine, ne sme pa zanemarjati tudi drugih solastnikov družbe in njihovih pravic. Občina bi morala zagotavljati, da so v nadzorne organe družb imenovani strokovnjaki, ki poznajo področje delovanja gospodarske družbe, finančno področje ter pristojnosti občine pri upravljanju s kapitalskimi naložbami. Pri sprejemanju odločitev naj bi bili samostojni, saj so po 263. členu ZGD-1 za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihovih nalog, solidarno odgovorni družbi.

Občina naj bi imela opredeljena merila in postopke za izbiro kandidatov za člane organov gospodarskih družb, v katerih ima kapitalsko naložbo, ter opredeljene postopke kandidiranja. Tako bi z večjo verjetnostjo pričakovala, da bodo v organih gospodarskih družb predstavniki, ki bodo svojo funkcijo opravljali strokovno. Postopki izbire naj bi bili pregledni in bi temeljili na izpolnjevanju pogojev glede strokovnih znanj in izkušenj, izbira pa bi potekala po jasno določenih merilih.

V letih od 2007 do 2011 so bile sklicane štiri seje skupščine PLC Mirna Peč. Na sejah skupščine družbe PLC Mirna Peč je občino predstavljal župan. Občinski svet je pooblastil župana za glasovanje na skupščini le za sejo skupščine 11. 4. 2008, za ostale seje skupščine družbe pa občinski svet župana ni pooblastil. V skladu z 71. členom ZJF uveljavlja pravice lastnika kapitalne naložbe organ občinske uprave, pristojen za finance. Ker občina nima jasno razmejenih pristojnosti in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, ni jasno, na kakšen način naj bi organ, pristojen za finance, izvrševal pravice lastnika kapitalne naložbe.

Župan je na sejah skupščine družbe PLC Mirna Peč glasoval brez predhodnega posvetovanja s strokovnimi službami občinske uprave, sklepe, ki jih je sprejela skupščina družbe PLC Mirna Peč, pa predhodno ni obravnaval občinski svet kot organ občine, pristojen za odločanje o vseh zadevah v okviru

pravic in dolžnosti občine. Župan, kot edini prejemnik gradiv skupščine družbe PLC Mirna Peč, ni poskrbel za ustrezno evidentiranje gradiv v arhivu občine, za strokovno obravnavo v občinski upravi, niti ni občinske uprave in občinskega sveta seznanjal s poslovnimi načrti in poročili o poslovanju družbe PLC Mirna Peč. Odločanje predstavnika občine brez posveta s strokovnimi službami občine in brez odločitev občinskega sveta kaže na neustrezno organizacijo upravljanja s kapitalskimi naložbami občine.

Župan je na skupščinah družbe PLC Mirna Peč zastopal občino brez posvetovanja z občinskim svetom. Ne glede na to, da občinski svet lahko pooblasti župana za zastopanje občine na skupščinah družbe, pa župan v strokovnih zadevah, ki se nanašajo na upravljanje družbe, ne bi smel samostojno odločati, temveč bi moral upoštevati strokovna stališča in strategijo upravljanja s kapitalsko naložbo, ki bi jo moral sprejeti občinski svet in bi morala ustrezati zastavljenim ciljem. Predstavniki občine bi namreč moral biti seznanjeni s stališčem občinskega sveta in tako upoštevati javni interes. V letih od 2007 do 2011 občinski svet ni ponovno presojal, ali družba PLC Mirna Peč dejansko izvaja javni interes, občinska uprava oziroma pristojni organ pa ni izvrševal nalog iz prvega odstavka 71. člena ZJF.

Nadzorni svet družbe PLC Mirna Peč ni bil imenovan, da bi predstavljal neodvisno funkcijo nadzora nad poslovanjem družbe in da bi skušal doseči zastavljene cilje občine. Občina bi se morala zaradi zagotavljanja nadzora pri uresničevanju interesa občine v gospodarski družbi z ostalimi družbeniki dogovoriti, da bi družbena pogodba vsebovala tudi določbe o nadzornem organu, ki bi omogočal ustrezni nadzor nad poslovanjem družbe.

Občina nima sprejetega akta, v katerem bi razmejila pravice in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, in tudi nima opredeljenih pristojnosti in odgovornosti pri zastopanju na skupščinah gospodarskih družb. Ker občina nima sprejete strategije upravljanja s kapitalskimi naložbami in sprejetih ciljev, ki jih s posameznimi kapitalskimi naložbami želi doseči, ter nima določenih pravic in odgovornosti posameznih organov občine, občina ni izpolnila predpogoja za uspešno zastopanje interesa občine v gospodarski družbi. Ali je predstavnik občine interese občine v gospodarski družbi zastopal v korist občine, bi lahko presojali le, če bi ta imela postavljene merljive cilje, ki jih želi z naložbo v družbi PLC Mirna Peč doseči. Iz ugotovitev izhaja, da je župan na sejah skupščine družbe glasoval brez predhodnega posvetovanja s strokovnimi službami občine, kar kaže na neustrezno organizacijo upravljanja s kapitalskimi naložbami. Župan je zastopal občino brez posvetovanja z občinskim svetom, občinski svet v letih od 2007 do 2011 ni presojal, ali družba PLC Mirna Peč dejansko izvaja javni interes. Ocenjujemo, da občina ni bila uspešna pri zastopanju občinskih interesov v gospodarski družbi. Glede na pogodbeno določene pristojnosti občine v družbi PLC Mirna Peč bi morala občina, če je želela, da se projekt izvede, v družbi intenzivneje zastopati občinske interese pri uresničevanju zastavljenih ciljev.

Občina nima sprejetega dokumenta, v katerem bi bil določen postopek izbire kandidatov za člane organov gospodarskih družb, in tudi nima določenih pogojev, ki bi jih moral izpolnjevati kandidat.

Občina zaradi neopredeljenih procesov dela pri upravljanju s kapitalskimi naložbami (povezava s točko 2.3.2 tega poročila), ki bi opredeljevali pristojnosti glede upravljanja s kapitalskimi naložbami, nima vzpostavljenih pogojev za izvajanje nadzora nad poslovanjem družbe PLC Mirna Peč. Občinski svet kot najvišji organ odločanja v občini in tisti, ki je na podlagi 73. člena ZJF pristojen, da odloči, ali še vedno obstaja javni interes za občinsko lastništvo delnic ali deležev na kapitalu pravnih oseb, v obdobju od ustanovitve do prenehanja delovanja ni obravnaval nobenega poročila o doseganju ciljev naložbe, niti ni na drug način razpravljal o poslovanju družbe in torej s poslovanjem družbe ni bil seznanjen. Občinski

svet tudi ni izkoristil drugih možnosti nadzora nad poslovanjem družbe PLC Mirna Peč, kot je možnost sklica seje skupščine družbe PLC Mirna Peč, s katero bi se lahko preverilo izvajanje javnega interesa občine v družbi. Družba PLC Mirna Peč tudi ni imela imenovanega nadzornega sveta, ki bi predstavljal neodvisno funkcijo nadzora nad poslovanjem družbe.

Ukrep občine

Občinski svet občine je 21. 11. 2013 sprejel Navodila o izvajanju upravljaljske funkcije Občine Mirna Peč v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina, z njim je določil pristojnosti občinskega sveta ter župana, naloge organov v sestavi občinske uprave in imenovanih predstavnikov občine v nadzornih svetih kapitalskih družb ter postopke pri izvajanju upravljaljske funkcije občine v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina.

3. MNENJE

Revidirali smo uspešnost poslovanja *Občine Mirna Peč* pri ustanovitvi gospodarskih družb v obdobju od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2011.

Za izrek mnenja o uspešnosti občine pri ustanovitvi gospodarskih družb smo preverili, ali je bilo načrtovanje gospodarske družbe ustrezno, ali je bil postopek ustanovitve gospodarske družbe ustrezen in ali je občina ustrezno upravljala z gospodarsko družbo, v kateri ima kapitalsko naložbo.

Občina *pri načrtovanju ustanovitve gospodarske družbe ni bila uspešna*. Občina Mirna Peč ni sprejela enotnega dokumenta, s katerim bi opredelila strategijo razvoja Občine Mirna Peč, projekt pa tudi ni bil opredeljen v nacionalnih in regionalnem razvojnem programu. Poleg tega ni v nobenem drugem strateškem dokumentu opredelila prednostnih področij razvoja ali prednostnih projektov na posameznem področju razvoja kot tudi ne možnosti sofinanciranja, zato je otežena opredelitev javnega interesa, ki je pogoj za odločitev za izvedbo projektov. Občina Mirna Peč nima vzpostavljene centralne evidence finančnih naložb, torej nima zadostnih informacij o svojih finančnih naložbah. Prav tako ni opredelila merljivih ciljev projekta gradnje gospodarske cone Dolenja vas, torej ni vzpostavila osnovnega mehanizma spremljanja uspešnosti projekta. S sprejetjem Odloka o občinskem prostorskem načrtu Občine Mirna Peč, občinskega podrobnega načrta za gradnjo prve faze gospodarske cone Dolenja vas in sklenitvijo tripartitnih predpogodb je le delno izkazala interes za izvedbo projekta, ne moremo pa potrditi, da je ustrezno opredelila javni interes za njegovo izvedbo. Poleg tega ni proučila različnih možnosti financiranja projekta, financiranje projekta je v celoti prepustila zasebnim investitorjem, njihovem interesu in finančnim možnostim.

Občina Mirna Peč *pri ustanovitvi gospodarske družbe ni bila uspešna*. Z ustanovitvijo gospodarske družbe ni uresničevala občinskega oziroma javnega interesa, pač pa je bil osnovni namen ustanovitve gospodarske družbe kupovanje in prodajanje zemljišč, torej tržna dejavnost z namenom realizacije dobička na trgu. To ni namen, ki bi ustrezal javnemu interesu iz 73. člena Zakona o javnih financah, zato Občina Mirna Peč ni izpolnila pogoja za pridobitev kapitalske naložbe v družbi PLC Mirna Peč. V postopku ustanovitve družbe PLC Mirna Peč ni izbirala zasebnih partnerjev na transparenten način po postopku, ki ne bi omejeval konkurence med kandidati, temveč so zasebni partnerji Občino Mirna Peč povabili, da vstopi z manjšinskim deležem. Poleg tega ni določila kriterijev za potencialne partnerje pri ustanovitvi družbe glede sposobnosti, referenc, bonitet in jih tudi ni preverjala, pač pa zgolj sprejela ponudbo zasebnih partnerjev. Kot manjšinska družbenica tudi ni imela pravice dajanja soglasja k spremembam družbenikov, zato ni imela odločilnega vpliva pri kasnejših prodajah deležev.

Občina Mirna Peč pri *upravljanju s kapitalskimi naložbami* v gospodarski družbi *ni bila uspešna*. Nima sprejetih načel upravljanja, strategije upravljanja ter določenega načina upravljanja s kapitalskimi naložbami, niti ciljev, ki jih s posameznimi kapitalskimi naložbami želi doseči. Pravice in odgovornosti organov Občine Mirna Peč pri upravljanju z naložbami niso razmejene, procesi upravljanja niso izdelani, poleg tega niso

določeni postopki, pristojnosti in odgovornosti posameznih javnih uslužbencev pri upravljanju, zato ni mogoče izvajati nadzora procesa upravljanja ter presoja odgovornosti. Procesi upravljanja potekajo nesistematično in nedefinirano, kar ne zagotavlja uspešnega upravljanja s kapitalskimi naložbami. To se kaže tudi v tem, da Občina Mirna Peč ne razpolaga z osnovnimi informacijami za uspešno upravljanje družbe. Upravljanje s kapitalskimi naložbami v Občini Mirna Peč ni ustrezno urejeno, občinska uprava ne izvršuje pristojnosti, ki so določene z Zakonom o javnih financah, in niso opredeljene odgovornosti za izvedbo nalog v procesu upravljanja kapitalskih naložb.

Občina Mirna Peč nima sprejetega akta, v katerem bi razmejila pravice in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, in tudi nima opredeljenih pristojnosti in odgovornosti pri zastopanju na skupščinah gospodarskih družb. Župan je na sejah skupščine družbe glasoval brez predhodnega posvetovanja s strokovnimi službami Občine Mirna Peč in brez posvetovanja z občinskim svetom, kar kaže na neustrezno organizacijo upravljanja s kapitalskimi naložbami Občine Mirna Peč. Občinski svet v obdobju od leta 2007 do leta 2011 ni ponovno presojal, ali družba PLC Mirna Peč izvaja javni interes. Občina Mirna Peč nima sprejetega dokumenta, v katerem bi bil določen postopek izbire kandidatov za člane organov gospodarskih družb, in tudi nima določenih pogojev, ki bi jih moral izpolnjevati kandidat. Občina Mirna Peč zaradi neopredeljenih procesov dela pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, ki bi opredeljevali pristojnosti glede upravljanja s kapitalskimi naložbami, nima vzpostavljenih pogojev za izvajanje nadzora nad poslovanjem družbe PLC Mirna Peč. Občinski svet s poslovanjem družbe PLC Mirna Peč v obdobju od ustanovitve do prenehanja delovanja ni obravnaval nobenega poročila o doseganju ciljev naložbe, niti ni na drug način razpravljal o poslovanju družbe in torej s poslovanjem družbe ni bil seznanjen. Občinski svet tudi ni izkoristil drugih možnosti nadzora nad poslovanjem družbe PLC Mirna Peč, kot je možnost sklica seje skupščine družbe PLC Mirna Peč, s katero bi se lahko preverilo izvajanje javnega interesa Občine Mirna Peč v družbi. Družba PLC Mirna Peč tudi ni imela imenovanega nadzornega sveta, ki bi predstavljal neodvisno funkcijo nadzora nad poslovanjem družbe.

4. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nesmotnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- občina je vzpostavila centralno evidenco finančnega premoženja, ki vsebuje zahtevane podatke, ki jih predpisuje 4. člen Pravilnika o načinu in rokih zagotavljanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja države oziroma občine – točka 2.1.3;
- občinski svet je 21. 11. 2013 sprejel Strategijo upravljanja kapitalskih naložb v Občini Mirna Peč, ki opredeljuje predvsem načela upravljanja, način upravljanja s kapitalskimi naložbami ter strateške cilje upravljanja – točka 2.3.1;
- občinski svet je 21. 11. 2013 sprejel Navodila o izvajanju lastniške funkcije Občine Mirna Peč v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina; z njimi se določijo pooblastila in naloge župana, občinske uprave ter postopki pri izvajanju lastniške funkcije občine v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina – točka 2.3.2;
- občinski svet je 21. 11. 2013 sprejel Navodila o izvajanju upravljaljske funkcije Občine Mirna Peč v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina; z njimi se določajo pristojnosti občinskega sveta ter župana, naloge organov v sestavi občinske uprave in imenovanih predstavnikov občine v nadzornih svetih kapitalskih družb ter postopki pri izvajanju upravljaljske funkcije občine v kapitalskih družbah, katerih lastnik ali solastnik je občina – točka 2.3.3.

5. PRIPOROČILA

Občini Mirna Peč priporočamo, naj:

- sprejme akte, ki bodo določali prednostna področja razvoja občine, in skladno z določenimi prednostnimi področji razvoja občine določi tudi posamezne projekte, ki bodo v javnem interesu občine;
- načrtuje projekte in način njihove izvedbe, ki bo ustrezen za uresničevanje javnega interesa občine;
- izbira zasebne partnerje z vidika njihove ustreznosti za izvedbo načrtovanih projektov;
- izvaja nadzor nad poslovanjem gospodarskih družb, v katerih ima kapitalsko naložbo.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Mirna Peč, priporočeno;
2. Zvonku Lahu, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

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

