



RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Upravljanje s kapitalskimi naložbami
v Mestni občini Novo mesto

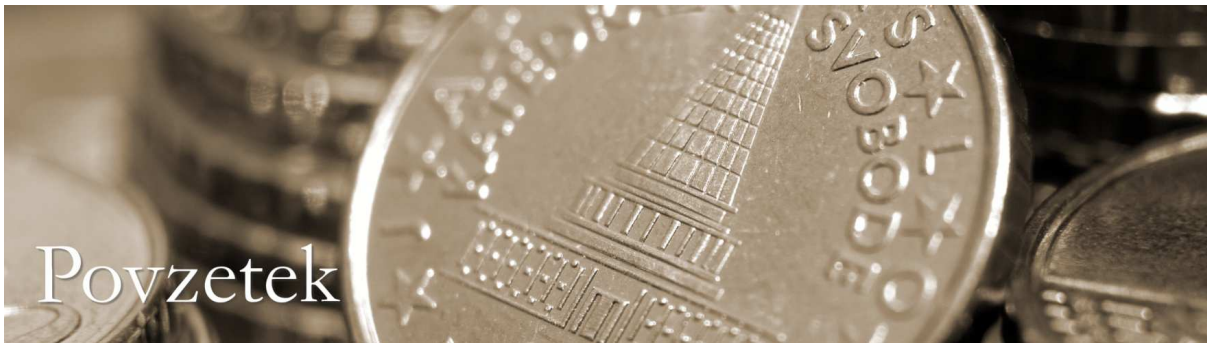
Poslanstvo

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

Upravljanje s kapitalskimi naložbami
v Mestni občini Novo mesto

Številka: 324-12/2010/65
Ljubljana, 5. marca 2013



Računsko sodišče je revidiralo *uspešnost Mestne občine Novo mesto (v nadaljevanju: občina) pri upravljanju s kapitalskimi naložbami v obdobju od leta 2009 in do 30. 9. 2010.*

V okviru glavnega revizijskega vprašanja, ali je upravljanje s kapitalskimi naložbami uspešno, je računsko sodišče preverjalo, ali občina vodi centralno evidenco finančnega premoženja, ima vzpostavljen sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami, in ocenilo način upravljanja z izbrano kapitalsko naložbo.

Pri preverjanju vzpostavitve in vodenja centralne evidence finančnega premoženja je računsko sodišče ugotovilo, da ima občina vzpostavljeno centralno evidenco finančnega premoženja, ki vključuje večino naložb po vrednosti in zanje usklajuje podatke, zato je ocenilo, da *je bila občina uspešna pri vzpostavitvi centralne evidence finančnega premoženja.*

Računsko sodišče meni, da občina *ni vzpostavila sistema upravljanja s kapitalskimi naložbami, ki bi ji omogočal uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami.* Občina ni opredelila temeljnih načel upravljanja, ciljev, ki jih namerava uresničiti s kapitalskimi naložbami, ter ni sprejela strategije upravljanja, zato nima izpolnjenih osnovnih pogojev za uspešno zagotavljanje uresničevanja načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti in preglednosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami. Razmejila tudi ni pravic in odgovornosti organov občine pri upravljanju, ni opredelila procesa upravljanja, ni določila pristojnosti in odgovornosti v občinski upravi pri upravljanju s kapitalskimi naložbami ter ni opredelila pristojnosti in odgovornosti pri zastopanju občinskih interesov na skupščinah gospodarskih družb. Neurejeno je tudi področje predlaganja kandidatov za člane organov gospodarskih družb, saj ni določila pogojev, ki bi jih kandidati za članstvo v posameznih organih morali izpolnjevati, opredelila pa tudi ni postopkov izbora ustreznih kandidatov.

Pri preverjanju, kako občina upravlja s kapitalsko naložbo v družbo Zarja, stanovanjsko podjetje, d. o. o., Novo mesto (v nadaljevanju: družba Zarja) je računsko sodišče ugotovilo, da občina ni preverjala, ali še vedno obstaja občinski interes za to naložbo, in tudi ni izkazala, ali družba Zarja zagotavlja izpolnjevanje javnega interesa, zaradi katerega se je zanj odločila. Prav tako ni jasno razvidno, ali družba Zarja opravlja dejavnosti v skladu z razvojnimi usmeritvami občine. Zakonodaja na obravnavanem področju se je v zadnjem desetletju spremenila, občina pa ni preverjala, ali je sedanji način – kapitalska naložba v zasebno družbo, ki ima sicer status neprofitne stanovanjske organizacije –, za dosego zastavljenih ciljev na stanovanjskem področju še vedno ustrezen. Občina od družbe Zarja tudi ni pridobila vseh podatkov, potrebnih za upravljanje s kapitalsko naložbo, in tako ni izvajala ustreznega nadzora nad poslovanjem družbe Zarja. Samo zastopanje občinskega interesa v gospodarski družbi ni bilo ustrezno, saj je prišlo do razkoraka med odločitvami občinskega sveta in glasovanjem zastopnika občine na skupščini družbe Zarja. V letu 2009 in delu leta 2010 je funkcijo neposrednega nadzora, kot član nadzornega sveta družbe Zarja, in zastopanje interesov lastnika opravljal župan. Zaradi navedenih dejstev računsko sodišče meni, da občina *pri upravljanju s kapitalsko naložbo v družbo Zarja ni bila uspešna.*

Občina ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami, saj ni vzpostavila sistema upravljanja, ki je predpogoj za uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami. Ker občina ni vzpostavila sistema upravljanja, tudi njeno upravljanje s kapitalsko naložbo v družbi Zarja ni bilo ustrezno.

Računsko sodišče je od občine zaradi nesmotnosti, ki jih je odkrilo pri poslovanju in niso bile odpravljene med revizijo, zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora občina izkazati ustrezne popravljalne ukrepe, in izdalo *priporočila* za boljše poslovanje občine.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	7
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	7
1.2 UTEMELJITEV REVIZIJE	8
1.3 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	8
1.4 PREDSTAVITEV DRUŽBE ZARJA	10
1.5 REVIZIJSKI PRISTOP	12
2. UPRAVLJANJE S KAPITALSKIMI NALOŽBAMI	13
2.1 CENTRALNA EVIDENCA FINANČNEGA PREMOŽENJA	14
2.1.1 Podatki v centralni evidenci finančnega premoženja.....	14
2.1.2 Posredovanje podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja	14
2.1.3 Usklajevanje podatkov iz centralne evidence finančnega premoženja.....	15
2.2 SISTEM UPRAVLJANJA S KAPITALSKIMI NALOŽBAMI	15
2.2.1 Strategija upravljanja.....	16
2.2.2 Določitev pravic in pristojnosti v procesu upravljanja s kapitalskimi naložbami	19
2.2.3 Zastopanje občinskega interesa v gospodarskih družbah	22
2.2.4 Predlaganje kandidatov v organe gospodarskih družb	24
2.3 UPRAVLJANJE S KAPITALSKIMI NALOŽBAMI	26
2.3.1 Javni interes občine in kapitalske naložbe	26
2.3.2 Upravljanje s kapitalskimi naložbami v okviru občinske uprave	31
2.3.3 Zastopanje občinskega interesa v gospodarskih družbah	32
2.3.4 Nadzor nad poslovanjem gospodarske družbe po ZJF in ZFO-1	36
3. MNENJE	40
4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	42
5. PRIPOROČILA	44

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Pravno podlago za izvedbo revizije predstavlja Zakon o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) s podzakonskimi predpisi. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 9. 9. 2010.

Revizijo smo opravili v skladu z ZRacS-1 in mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³, ter v skladu s Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja⁴.

1.1 Opredelitev revizije

Revizija je bila opredeljena kot revizija smotrnosti poslovanja. Cilj revizije je bil odgovoriti na vprašanje, kako je občina upravljala s kapitalskimi naložbami v letu 2009 in do 30. 9. 2010, in na podlagi tega oceniti, ali je bila občina pri upravljanju s kapitalskimi naložbami uspešna.

Odgovor na ključno vprašanje smo pridobili tako, da smo proučili:

- ustreznost vzpostavitve in vodenja centralne evidence finančnega premoženja,
- vzpostavljeni sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami,
- samo upravljanje s kapitalskimi naložbami.

Predmet revizije je upravljanje s kapitalskimi naložbami v letu 2009 in do 30. 9. 2010, s posebnim poudarkom na kapitalski naložbi v družbi Zarja. Kapitalna naložba v družbo Zarja predstavlja vrednostno največjo kapitalsko naložbo občine, delež občine v osnovnem kapitalu družbe je med vsemi kapitalskimi naložbami največji ter je edina družba, v kateri ima občina prevladujoč vpliv na upravljanje in je tudi ustanoviteljica druge gospodarske družbe, Zarje invest, investicije in inženiring, d. o. o., Novo mesto (v nadaljevanju: družba Zarja invest).

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Št. 324-12/2010-3.

³ Uradni list RS, št. 41/01.

⁴ Računsko sodišče, november 2006.

1.2 Utemeljitev revizije

Dolgoročne finančne naložbe⁵ v konsolidirani premoženjski bilanci občin na dan 31. 12. 2009 predstavljajo pet odstotkov celotne bilančne vsote premoženja občin⁶. Celotna vrednost sredstev, izkazanih v premoženjski bilanci slovenskih občin na dan 31. 12. 2009, znaša 10.839.518.180 evrov, dolgoročne finančne naložbe pa 589.032.901 evrov. Občine med finančnimi naložbami izkazujejo predvsem kapitalske naložbe.

Kapitalske naložbe predstavljajo pomemben delež sredstev, s katerimi upravljajo občine, zato je pomemben tudi način tega upravljanja. Kapitalske naložbe so torej občinska last in s tem posredno last občanov, občina pa z njimi le 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. Tako občina poroča tudi javnosti. Župan in občinska uprava morata 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 finančno naložbo. Upravljanje kapitalskih naložb mora biti transparentno, učinkovito in odgovorno.

Namen revizije je bil preveriti, ali ima občina sprejet sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami, opredeljen javni interes za kapitalske naložbe, določene cilje ter odgovornosti upravljanja s kapitalskimi naložbami. Upravljanje smo preverili na primeru upravljanja s kapitalsko naložbo, ki jo ima občina v družbi Zarja.

⁵ Po Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 54/02, 117/02, 58/03, 134/03, 34/04, 75/04, 117/04, 141/04, 117/05, 138/06, 120/07, 124/08) in Pravilniku o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 112/09, 58/10), ki se uporablja od 1. 1. 2010, sestavljajo dolgoročne finančne naložbe: naložbe v delnice, druge dolgoročne kapitalske naložbe, naložbe v plemenite kovine, drage kamne, umetniška dela in podobno, namensko premoženje, preneseno javnim skladom, premoženje, preneseno v last drugim pravnim osebam javnega prava, ki imajo premoženje v svoji lasti, ter oslabitve v vrednosti dolgoročnih finančnih naložb.

⁶ Podatki iz obrazložitve Konsolidirane premoženjske bilance države in občin na dan 31. 12. 2009, št. 41005-3/2010/3 z dne 1. 7. 2010.

1.3 Predstavitev revidiranja

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 ⁷	36.296
Ustanovitev	1994
Premoženjskoppravna razmerja	urejena
Organi občine:	
• župan	poklicno
• podžupan ⁸	trije nepoklicno
• občinski svet	30 članov
• nadzorni odbor	sedem članov
Prihodki občine v letu 2009 ⁹	33.419.531 evrov
Odhodki občine v letu 2009 ¹⁰	36.036.601 evrov
Občinska uprava:	
• sistemizirana delovna mesta na dan 31. 12. 2009	95
• zasedena delovna mesta na dan 31. 12. 2009	90

Občina ima 23 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Območje občine obsega 98 naselij. Občina je ustanoviteljica 22 javnih zavodov, soustanoviteljica dveh javnih podjetij, soustanoviteljica štirih gospodarskih družb, pri dveh javnih zavodih pa se občine o soustanoviteljskih pravicah še niso dogovorile.

V bilanci stanja občine na dan 31. 12. 2009 so dolgoročne finančne naložbe izkazane v znesku 8.761.569 evrov in predstavljajo 5,7 odstotka vseh sredstev občine (skupaj aktiva 154.012.719 evrov). Dolgoročne finančne naložbe so se v letu 2009 v primerjavi z letom 2008 zmanjšale za 1.527.074 evrov zaradi prenosa dela kapitalskih naložb na občini Straža in Šmarješke Toplice na podlagi podpisane delitvene bilance. Na dan 31. 12. 2008 so dolgoročne finančne naložbe znašale 10.288.643 evrov in so predstavljale 6,8 odstotka vseh sredstev (skupaj aktiva 151.458.597 evrov). Občina med finančnimi

⁷ Stanje na dan 1. 1. 2011;

[URL: http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C4002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_pr ebivalstvo/10_stevilo_preb/20_05C40_prebivalstvo_obcine/&lang=2].

⁸ 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.

⁹ Odlok o zaključnem računu proračuna Mestne občine Novo mesto za leto 2009, Uradni list RS, št. 50/10.

¹⁰ Primerjati opombo 9.

naložbami izkazuje le kapitalske naložbe, katerih sestava na dan 31. 12. 2008 in na dan 31. 12. 2009 je prikazana v tabeli 2.

Tabela 2: Sestava kapitalskih naložb na dan 31. 12. 2008 in na dan 31. 12. 2009

Kapitalska naložba	Na dan 31. 12. 2008		Na dan 31. 12. 2009	
	Knjigovodska vrednost v evrih	Knjigovodska vrednost v evrih	Delež občine v osnovnem kapitalu družbe v odstotkih	Delež v kapitalskih naložbah občine v odstotkih
Dolgoročne naložbe v delnice:				
• družba Zarja	6.534.790	/	/	/
• HIT, d. d., Nova Gorica	33.993	33.992	0,12	0,4
• delnice na podlagi sklepa o dedovanju	28.259	28.196	/	0,3
Druge dolgoročne kapitalske naložbe v državi:				
• Komunala Novo mesto, d. o. o., Novo mesto, javno podjetje	2.997.179	2.590.622	65,76	29,6
• Televizija Novo mesto, d. o. o., Novo mesto	61.345	61.345	22,196	0,7
• CEROD, d. o. o., Novo mesto	627.143	571.807	52,70	6,5
• Razvojni center Novo mesto, d. o. o., Novo mesto	4.420	4.419	50,43	0,1
• Počitniška skupnost Krško, d. o. o., Krško	1.514	1.514	1,649	0,0
• Družba Zarja	/	5.469.674	67,8985	62,4

Vir: podatki občine.

V letih 2009, 2010 in med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Alojzij Muhič, župan občine.

1.4 Predstavitev družbe Zarja

Pogodbo o ustanovitvi delniške družbe 'Zarja, d. d., Novo mesto' (v nadaljevanju: pogodba o ustanovitvi) so 30. 10. 1991 podpisali Pionir, Gradbeno industrijsko podjetje, p. o., Novo mesto, Industrija motornih vozil Novo mesto, p. o., Novo mesto, Ljubljanska banka, d. d., Dolenjska banka, d. d., Novo mesto, Gozdno gospodarstvo Novo mesto, Novo mesto in Cestno podjetje Novo mesto, Novo mesto

(v nadaljevanju: ustanovitelji). Ustanovitelji so družbo ustanovili kot neprofitno stanovanjsko organizacijo, ki naj bi gospodarila s stanovanji in stanovanjskimi hišami in tudi opravljala strokovna, administrativno-tehnična ter druga dela in naloge, ki jih je Stanovanjski zakon¹¹ (v nadaljevanju: SZ) nalagal lastnikom in upravljavcem neprofitnih in profitnih stanovanj. Ena izmed dejavnosti družbe, opredeljena v pogodbi o ustanovitvi, je bila tudi pridobivanje, upravljanje in oddajanje najemnih neprofitnih stanovanj in stanovanjskih hiš ter pridobivanje in upravljanje lastnih stanovanj pod posebnimi pogoji. Delnice družbe so se lahko vplačevale v gotovini ali v stvareh – stanovanjih, stanovanjskih hišah, poslovnih stavbah in prostorih. V pogodbi o ustanovitvi so ustanovitelji določili, da delničarji zadržijo pravico določitve najemnika stanovanja oziroma stanovanjske hiše, dokler razpolagajo z vsaj toliko delnicami družbe kot ob dnevu določitve najemnika in ustrezajo vrednosti tega stanovanja ali stanovanjske hiše po njeni tržni vrednosti. V 27. členu pogodbe o ustanovitvi je bilo določeno, da naj bi družba spremenila navadne delnice v lasti občine v prednostne delnice, in sicer v sorazmerju z vrednostjo stanovanj, ki bi jih kot svoj vložek vnesla v družbo občina, in na podlagi 152. člena SZ določila za socialna stanovanja.

Skupščina občine je 20. 2. 1992 sprejela sklep, da občina pristopi k pogodbi o ustanovitvi z odkupom delnic v stvareh, in sicer z vrednostjo stanovanj in stanovanjskih hiš, poslovnih prostorov in objektov ter vrednostjo pisarniške in druge opreme. Osnovni vložek občine je znašal 512.000 tisoč tolarjev¹² (2.137 evrov) in je predstavljal 67,8-odstotni delež v osnovnem kapitalu¹³. Občina je v družbo Zarja vložila 817 stanovanj in 29 poslovnih prostorov. Družba Zarja je bila v sodni register vpisana 19. 6. 1992 kot delniška družba. Poleg občine je bilo vpisanih kot delničar družbe še devet gospodarskih družb.

Družba Zarja se je 19. 1. 2009 preoblikovala v družbo z omejeno odgovornostjo z 32 družbeniki in lastnim poslovnim deležem. Občina je bila lastnica 81,1205-odstotnega deleža, ki je znašal 4.293.015 evrov. Delež občine se je 3. 7. 2009 zmanjšal na 67,8985 odstotka oziroma 3.593.289 evrov¹⁴ zaradi vpisa dveh novih družbenikov, ki sta postala družbenika na podlagi delitvene bilance med občino in občinama Straža in Šmarješke Toplice. Celotni osnovni kapital družbe na dan 31. 12. 2009 je znašal 5.292.147 evrov, kapitalske rezerve 3.303.774 evrov in rezerve iz dobička 1.017.171 evrov.

V družbeni pogodbi so navedene dejavnosti, ki jih družba lahko opravlja, med drugim tudi trgovanje z lastnimi nepremičninami, oddajanje in obratovanje lastnih ali najetih nepremičnin, posredništvo v prometu z nepremičninami, upravljanje nepremičnin za plačilo ali po pogodbi. Navedeno pa je tudi, da družba v okviru registrirane dejavnosti opravlja dejavnosti, ki so s pogodbo o ustanovitvi opredeljene kot neprofitne – za zagotavljanje gospodarjenja s stanovanji in stanovanjskimi hišami (pridobivanje, upravljanje, oddajanje najemnih neprofitnih stanovanj in stanovanjskih hiš).

Družbeniki so si v družbeni pogodbi zadržali pravico določati najemnika stanovanja, stanovanjske hiše oziroma poslovnega prostora, družba pa omogoča upravičencem do privatizacije stanovanj in

¹¹ Uradni list RS, št. 18/91.

¹² Kadar so vrednosti izražene v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

¹³ Osnovni kapital družbe Zarja je znašal 756.400 tisoč tolarjev (3.156 evrov).

¹⁴ Vrednost osnovnega kapitala, izkazanega v družbeni pogodbi, je za 1.876.385 evrov manjša od vrednosti, ki jo izkazuje občina med kapitalskimi naložbami zaradi splošnega prevrednotovalnega popravka kapitala, ki ga ima občina evidentiranega na kontu kapitalske naložbe.

stanovanjskih hiš nakup teh nepremičnin po določbah SZ, kolikor so družbeniki – lastniki stanovanj in stanovanjskih hiš prenesli te nepremičnine na družbo, preden so upravičenci do privatizacije stanovanj in stanovanjskih hiš iz SZ uveljavljali pravico do nakupa stanovanj in stanovanjskih hiš.

Družba Zarja je 22. 10. 2007 kot edina družbenica ustanovila družbo Zarja invest. Glavna dejavnost družbe Zarja invest je poslovanje z lastnimi nepremičninami, trgovanje z lastnimi nepremičninami, dajanje lastnih nepremičnin v najem, poslovanje z nepremičninami za plačilo ali po pogodbi.

1.5 Revizijski pristop

Pri reviziji smo uporabili naslednje 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 v revizijskem programu.

2. UPRAVLJANJE S KAPITALSKIMI NALOŽBAMI

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

- ali ima občina vzpostavljeno centralno evidenco finančnega premoženja, saj brez vedenja o tem, s kakšnim premoženjem občina razpolaga, ni uspešnega upravljanja;
- 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, upravljanje ne more biti uspešno;
- ali se vzpostavljena centralna evidenca in sistem upravljanja uporabljata oziroma ali delujeta in zagotavljata uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami.

Pojem kapitalaska naložba je opredeljen v Zakonu o javnih financah¹⁵ (v nadaljevanju: ZJF), in sicer 67. člen ZJF določa, da finančno premoženje vključuje denarna sredstva, terjatve, dolžniške vrednostne papirje ter delnice in deleže na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe (v nadaljevanju: kapitalske naložbe). Za opravljanje javnih služb in dejavnosti v javnem interesu lahko občina občinsko premoženje organizira v obliki javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov in agencij. Občinski svet pa se lahko odloči tudi za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva v proračunu in če se s tem zaščitijo občinski interesi.

Enako definicijo kapitalske naložbe vsebuje tudi Uredba o prodaji in drugih oblikah razpolaganja s finančnim premoženjem države in občin¹⁶, ki kapitalsko naložbo opredeli kot delnice in deleže na kapitalu pravnih oseb in druge naložbe v pravne osebe.

Po določilih 20. člena ZLS lahko občina 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.

¹⁵ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 109/08, 49/09.

¹⁶ Uradni list RS, št. 123/03, 140/06, 95/07.

2.1 Centralna evidenca finančnega premoženja

Pravno podlago za vodenje centralne evidence predstavljata drugi odstavek 71. člena ZJF, ki 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 občine¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o centralni evidenci finančnega premoženja), ki določa vsebino centralne evidence finančnega premoženja.

Osnovni pogoj za uspešno in učinkovito upravljanje s kapitalskimi naložbami je urejena evidenca o stanju kapitalskih naložb. Občina mora vedeti, v katerih pravnih osebah ima naloženo svoje premoženje v obliki kapitalske naložbe in kakšen delež ta naložba predstavlja v celotnem kapitalu družbe. Od višine deleža, s katerim občina upravlja, so odvisne pristojnosti, ki jih ima občina v družbi v organih upravljanja in nadzora, ter obveznosti gospodarske družbe do občine.

2.1.1 Podatki v centralni evidenci finančnega premoženja

Občina je imela v letu 2009 in do 30. 9. 2010 vzpostavljeno centralno evidenco finančnega premoženja za sedem kapitalskih naložb v skupnem znesku 8.733.373 evrov. Evidenca je vsebovala podatke o vrsti kapitalske naložbe, deležu v kapitalu gospodarske družbe, nominalni vrednosti poslovnega deleža oziroma številu delnic v lasti občine, knjigovodski vrednosti kapitalske naložbe in glavni dejavnosti pravne osebe. Podatki, ki jih občina vodi za teh sedem kapitalskih naložb, so v skladu z določbami pravilnika o centralni evidenci finančnega premoženja.

Občina kapitalskih naložb, katerih lastnik je postala na podlagi sklepov o dedovanjih po fizičnih osebah v znesku 28.196 evrov, ne vodi po posamezni kapitalski naložbi v centralni evidenci finančnega premoženja, temveč le v okviru računovodske evidence na skupni postavki. Iz računovodske evidence vrsta in višina posamezne kapitalske naložbe nista razvidni. Lastništvo delnic pa je razvidno le iz izpisa, ki ga vsako leto po stanju na dan 31. 12. izda KDD – Centralna klirinško depotna družba, d. d., Ljubljana (v nadaljevanju: KDD).

Občina je za 99,7 odstotka vrednosti naložb vzpostavila centralno evidenco finančnega premoženja, v evidenco pa ni vključila 0,3 odstotka vrednosti kapitalskih naložb.

2.1.2 Posredovanje podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja

V pravilniku o centralni evidenci finančnega premoženja je predpisano, katere podatke morajo posredovati upravljavci finančnega premoženja občine in pravne osebe, v katerih ima občina kapitalsko naložbo (v nadaljevanju: zavezanci za posredovanje podatkov), za finance pristojnemu organu občinske uprave. Podatke o finančnem premoženju občine na dan 31. 12. morajo sporočiti za finance pristojnemu organu občinske uprave do 30. aprila naslednje leto. Če zavezanci za posredovanje podatkov svoje obveznosti ne izpolnijo, vzpostavljena centralna evidenca finančnega premoženja ne izkazuje dejanskega stanja in občina

¹⁷ Uradni list RS, št. 129/04.

ne ve, kakšen je njen dejanski delež v posamezni družbi ter iz tega izhajajoče pravice in obveznosti občine. Pomembno je, da občina skrbi, da vsi zavezanci za sporočanje pravočasno posredujejo podatke.

Občina je od delniških družb, ki so zavezanci za posredovanje podatkov občini za leto 2009, pridobila izpolnjene predpisane obrazce, razen od družb, v katerih je delnice pridobila na podlagi sklepov o dedovanju. Od teh družb ni pridobila izpolnjenih obrazcev po pravilniku o centralni evidenci finančnega premoženja, in jih tudi ni pozvala, da jih posredujejo. V teh primerih občina spremlja stanje števila delnic na podlagi poročila KDD, iz katerega pa niso razvidni vsi podatki, ki se vodijo v centralni evidenci. Ker je število delnic in njihova vrednost v posamezni delniški družbi, ki jih je občina pridobila na podlagi sklepov o dedovanju, majhna, neustrezno evidentiranje v predpisane evidence pomembno ne vpliva na uspešnost in učinkovitost upravljanja z delnicami, vendar občino opozarjamo, da bi morala na podlagi poročila KDD podatke preveriti in jih dopolniti oziroma ustrezno vnesti v centralno evidenco finančnega premoženja.

Družba Zarja je občini za leto 2009, na podlagi poziva občine, posredovala izpolnjen obrazec po pravilniku o centralni evidenci finančnega premoženja šele 8. 9. 2010, kar je več kot štiri mesece prepozno. Prepozno posredovanje obrazcev vpliva na uspešnost upravljanja s kapitalsko naložbo. Usklajena centralna evidenca finančnega premoženja je namreč podlaga za sprejem odločitev, kaj storiti s posamezno kapitalsko naložbo v tekočem letu. Če občina šele v drugi polovici leta prejme spremenjene podatke, pomeni, da jih lahko uporabi šele pri načrtovanju upravljanja s kapitalsko naložbo v naslednjem proračunskem letu.

Občina za leto 2009 za vrednostno manjši del finančnega premoženja v znesku 28.196 evrov oziroma 0,3 odstotka vsega finančnega premoženja (delnice, pridobljene z dedovanjem) ni zagotovila vseh ustreznih podatkov, za finančno naložbo v družbi Zarja, ki predstavlja kar 62,4 odstotka finančnega premoženja, pa ni pravočasno zagotovila podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja.

2.1.3 Usklajevanje podatkov iz centralne evidence finančnega premoženja

Stanje evidentiranih kapitalskih naložb v centralni evidenci finančnega premoženja je tako, kot je izkazano stanje kapitalskih naložb v knjigovodski evidenci. Občina usklajuje stanje kapitalskih naložb na podlagi izpiska odprtih postavk in izpolnjenega obrazca po pravilniku o centralni evidenci finančnega premoženja.

Občina letno usklajuje centralno evidenco za sedem kapitalskih naložb, centralne evidence za delnice, ki jih je prejela po sklepih o dedovanju in predstavljajo majhen del vrednosti naložb, pa nima vzpostavljene.

2.2 Sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami

Pri sistemu upravljanja nas je zanimalo, ali je občina vzpostavila sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami ter ali je zagotovila ustrezne pogoje za uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami. S sprejeto strategijo občina opredeli cilje upravljanja in določi osnovna pravila, po katerih bo določala, katere kapitalske naložbe so v občinskem interesu, njihov proces upravljanja, ter zagotavlja javni interes občine po preglednem in gospodarnem upravljanju s kapitalskimi naložbami ter ločenosti lastniške in regulatorne funkcije občine. Jasno morajo biti določene pravice in odgovornosti občinskega sveta, župana in občinske uprave pri upravljanju s kapitalskimi naložbami ter sistem nadzora in poročanja. Opredeljene pa mora

imeti tudi postopke predlaganja kandidatov v organe gospodarskih družb, saj morajo občino zastopati posamezniki, ki so strokovno usposobljeni.

2.2.1 Strategija upravljanja

Na podlagi 73. člena ZJF lahko občina namenja sredstva za nakup delnic ali deleža v gospodarski družbi, če so za nakup zagotovljena sredstva in če se s tem zaščitijo občinski interesi. Iz tega izhaja, da je občina lahko lastnica kapitalne naložbe v gospodarski družbi le, če je to v občinskem interesu in se s tem občinski interesi zaščitijo. Nalaganje prostih denarnih sredstev v kapitalne naložbe samo zaradi ustvarjanja dobička javnofinančni predpisi za občine ne predvidevajo. Občina pa je lahko lastnica kapitalne naložbe tudi v gospodarskih družbah, ki izvajajo javno službo (javna podjetja).

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 kapitalne naložbe le, če gospodarska družba izvaja javno službo ali če se s tem zaščitijo občinski interesi, pa bi morala imeti jasno opredeljeno, kako se opredeli občinski interes, kdo o tem odloča in kako potekajo postopki upravljanja s kapitalskimi naložbami. Ob opredelitvi občinskega interesa za posamezno kapitalno naložbo bi morala občina opredeliti tudi, kakšne cilje s kapitalno naložbo hoče doseči. Cilji bi morali biti jasno določeni in merljivi ter bi morali upoštevati sprejeto strategijo razvoja občine.

Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada) je 23. 7. 2009 sprejela Politiko upravljanja podjetij v državni lasti, 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 podjetij¹⁸ (v nadaljevanju: načela OECD) in Smernice Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj za upravljanje podjetij v državni lasti¹⁹ (v nadaljevanju: smernice OECD) kakor tudi predpise Evropske unije ter načela dobre prakse držav na področju lastniškega upravljanja podjetij.

V skladu s priporočili tako Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD) kot Evropske unije mora biti vloga države kot lastnika podjetij ločena od vloge države kot regulatorja trga ali vloge države kot pristojnega 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. Pristojna ministrstva oblikujejo sektorsko politiko, s katero določijo smernice za razvoj posamezne panoge, in cilje države glede naložb, oblikujejo sektorsko zakonodajo, oblikujejo 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, lahko to povzroči navzkrižje interesov med sektorsko politiko in lastniškimi funkcijami države, zlasti če se odgovornost za sektorsko politiko in lastniške funkcije izvajajo prek ministrstev za iste dejavnosti ali sektorje. Poleg tega bolj nepristransko in pregledno upravljanje podjetij v državni lasti ustvarja v zasebnem sektorju za vlagatelje bolj spodbudno okolje. 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

¹⁸ [URL: www.oecd.org/daf/corporateaffairs/.../42485839.pdf], 24. 1. 2013.

¹⁹ [URL: www.mg.gov.si/fileadmin/mg.gov.si/.../SMERNICE_OECD.pdf], 24. 1. 2013.

priporočila OECD in Evropske unije glede ločevanja lastniške funkcije, ki jo imajo v podjetjih, od regulatorne vloge sicer uporabna, a so situacije, 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 in 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;
- druge osebe javnega prava (javni zavodi, javne agencije, javni skladi), v katerih ima država sredstva v upravljanju.

Vlada si je za temelj dobrega upravljanja podjetij v državni lasti postavila maksimiranje 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 in utemeljeni ter merljivi. Cilji so lahko zgolj lastniški (kot so npr. donosnost, rentabilnost, produktivnost) ali pa so postavljeni tudi zaradi doseganja javnih interesov (kot so npr. 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; dolžna je sprejeti 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 omogočati enak dostop do korporativnih informacij;
- odbori družb v državni lasti so dolžni izvajati svoje funkcije nadzora nad menedžmentom 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 vplivajo 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 Slovenije²⁰ (v nadaljevanju: ZUKN), ki velja le za upravljanje s kapitalskimi naložbami Republike Slovenije. Z ZUKN je uredil načela upravljanja kapitalskih naložb Republike Slovenije, akte upravljanja in postopke

²⁰ Uradni list RS, št. 38/10.

upravljanja s kapitalskimi naložbami. V ZUKN so določena štiri načela upravljanja s kapitalskimi naložbami, in sicer:

- načelo preglednosti, ki se zagotavlja z določitvijo ciljev Republike Slovenije pri sprejemanju naložbenih odločitev ter s 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 določa 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.

Zakonodaja občinam neposredno ne nalaga priprave in sprejema strategije upravljanja z občinskimi kapitalskimi naložbami. Ocenjujemo pa, da je oblikovanje strategije, zlasti za mestne občine ali občine z materialno pomembnimi naložbami, predpogoj gospodarnega ravnanja z 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 ter načine doseganja zastavljenih ciljev. Pri pripravi strateških dokumentov bi bilo treba 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 kapitalske naložbe uspešno poslovale in zagotavljale izvrševanje občinskega interesa.

Za upravljanje s kapitalskimi naložbami je tako pomembno, da občina opredeli, kakšne cilje želi doseči s kapitalskimi naložbami, saj lahko le na podlagi jasno opredeljenih ciljev uspešno in učinkovito upravlja s kapitalskimi naložbami. Cilji morajo biti v skladu s strategijo razvoja občine, biti morajo merljivi in morajo upoštevati občinski interes, zaradi katerega je občina lastnica kapitalske 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. 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, ki so na dan 31. 12. 2009 predstavljale 5,7 odstotka bilančne vsote občine.

Ukrep občine

Občinski svet je na 18. redni seji 15. 11. 2012 sprejel Strategijo upravljanja kapitalskih naložb Mestne občine Novo mesto.

2.2.2 Določitev pravic in pristojnosti v procesu upravljanja 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 predstavlja in zastopa občino ter 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 način upravljanja javnih zavodov, javnih podjetij, skladov in agencij ter uresničevanje pravic iz delnic in deležev na kapitalu pravnih oseb. Za finance pristojen organ občinske uprave 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 ter 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 (npr. sodelovanje na skupščinah in v nadzornih svetih).

V 8. členu ZJF je določeno, da neposredni uporabniki organizirajo službe, ki izvajajo naloge priprave in izvrševanja proračuna ter druge naloge, povezane z upravljanjem premoženja občine, ki je v pristojnosti neposrednih uporabnikov (v nadaljnjem besedilu: finančna služba). Minister, pristojen za finance, predpiše skupne osnove 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 Slovenije²¹ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih dela finančnih služb), ki določa skupne osnove za postopke dela finančnih služb neposrednih uporabnikov. Pravilnik o postopkih dela finančnih služb v 2. členu tudi določa, 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.

²¹ Uradni list RS, št. 119/04.

Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ²² predpisuje obveznost za načrtovanje delovnih procesov v občinski upravi. Proračunski uporabniki morajo v notranjih aktih podrobneje opredeliti svoje poslovanje s stališča:

- poslovodnih 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;
- da obstajajo določila o preprečevanju navzkrižja interesov;
- da obstajajo natančni in sproti dopolnjevani delovni postopki za osebje proračunskega uporabnika;
- da se vsi zaposleni stalno strokovno izpopolnjujejo;
- da se dejansko izvajajo ukrepi, ki jih je treba uvesti, če se usmeritve, postopki in etična načela ne spoštujejo;
- da se zagotovi zadostno število osebja za vodenje, izvajanje in nadzor poslovanja ter pravočasno predvidi nadomestitev;
- da se interni akti, delovni postopki in organizacijske sheme sproti dopolnjujejo.

ZLS v 29. člena določa, da o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja odloča občinski svet, če ni v ZLS drugače določeno. S finančnim premoženjem občine na podlagi 67.a člena ZJF razpolaga v skladu z zakonom, ki ureja lokalno samoupravo, določen organ.

O ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, na podlagi 73. člena ZJF odloča občinski svet, razen če ni s področnim zakonom ali z ZLS 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 občinski interesi. 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. O pridobivanju kapitalske naložbe občine v gospodarskih družbah z vplačilom kapitala s stvarnim vložkom odloča občinski svet na predlog župana.

²² Uradni list RS, št. 72/02.

Statut Mestne občine Novo mesto²³ (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. Na podlagi 14. člena statuta je občinski svet najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Na podlagi 16. člena statuta občinski svet:

- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja, kolikor s statutom občine ali z odlokom za odločanje o tem ni pooblaščen župan;
- odloča o najemu posojila in dajanju poroštva;
- ustanavlja javne zavode in javna podjetja ter druge pravne osebe javnega prava v skladu z zakonom.

V 95. členu statuta je določeno, da premoženje občine sestavljajo nepremičnine in premične stvari v lasti občine, denarna sredstva, deleži na kapitalu pravnih oseb in pravice. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar.

ZJF v 71. členu sicer določa, da za finance pristojen organ upravlja s kapitalskimi naložbami, vendar vsebuje le splošne določbe, kaj naj bi za finance pristojen organ 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 Mestne občine Novo mesto²⁴ (v nadaljevanju: odlok o občinski upravi), ki v 6. členu določa, da mora biti organizacija občinske uprave prilagojena poslanstvu in nalogam občinske uprave ter poslovnim procesom, ki potekajo v občinski upravi. Posebnih določb, ki bi se nanašale na upravljanje s premoženjem, odlok o občinski upravi ne vsebuje, in tudi ne določa, kateri oddelek občinske uprave je pristojen za upravljanje s kapitalskimi naložbami. Odlok o občinski upravi v 12. členu določa le, da Oddelek za razvoj in premoženjske zadeve opravlja tudi naloge na področju stanovanjske politike občine, naloge v zvezi s socialnimi in neprofitnimi stanovanji, s katerimi razpolaga občina, skrbi za stvarno premoženje občine. Občina nima opredeljenih procesov dela pri upravljanju s kapitalskimi naložbami.

V Pravilniku o računovodstvu²⁵ ima občina opredeljeno, da dolgoročne finančne naložbe sestavljajo dolgoročne kapitalske naložbe, dolgoročno dana posojila in depoziti, določen je tudi način njihovega izkazovanja v poslovnih knjigah občine.

Po naši oceni bi za uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami morala imeti občina v internih 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 morala upoštevati 73. člen ZJF, ki določa, da občinski svet odloča o nakupu in prodaji kapitalskih deležev, 71. člen ZJF, ki določa pristojnosti za finance pristojnega organa občinske uprave, ter 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 osnovni

²³ Uradni list RS, št. 96/08-UPB2.

²⁴ Uradni list RS, št. 21/08, 39/10.

²⁵ Št. 16-01/2006-133 z dne 14. 9. 2000, 7. 2. 2006.

elementi upravljanja, torej pristojnosti in odgovornosti posameznih oddelkov in delovnih mest v občinski upravi. Še posebej bi morala imeti opredeljeno:

- kdo pripravlja dokumente, v katerih so opredeljeni cilji, ki jih občina s kapitalskimi naložbami želi doseči, in po kakšnem postopku za to pristojen organ potrjuje cilje;
- kdo pripravlja strategijo upravljanja s kapitalskimi naložbami ter kdo odgovarja za njeno izvajanje in poroča 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 glede uresničevanja lastniških pravic občine.

Ker 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 oddelkov ali delovnih mest v občinski upravi za upravljanje z naložbami, potekajo procesi upravljanja nesistematično in nedefinirano, kar ne zagotavlja uspešnega upravljanja s kapitalskimi naložbami.

2.2.3 Zastopanje občinskega interesa v gospodarskih družbah

Po 168. členu Zakona o gospodarskih družbah²⁶ (v nadaljevanju: ZGD-1) je delniška družba tista družba, ki ima osnovni kapital razdeljen na delnice. Delničarji po 292. členu ZGD-1 uresničujejo svoje pravice pri zadevah družbe na skupščinah, če ZGD-1 ne določa drugače. Skupščina po 293. členu ZGD-1 odloča tudi o uporabi bilančnega dobička, imenovanju in odpoklicu članov nadzornega sveta in upravnega odbora, ukrepih za povečanje in zmanjšanje kapitala, prenehanju družbe in statusnem preoblikovanju.

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.

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 po 505. členu 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 katerih 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). Po 514. členu ZGD-1 se v družbeni pogodbi določi, ali ima družba nadzorni svet.

²⁶ Uradni list RS, št. 65/09-UPB3.

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.

Zakon o preprečevanju korupcije²⁷ (v nadaljevanju: ZPKor) je v 20. členu določal, da poklicni funkcionar ne sme opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, podjetjih. Poklicni funkcionar je kot predstavnik organa, v katerem opravlja funkcijo, lahko član nadzornega sveta javnega podjetja, gospodarske družbe, v kateri je država ali lokalna skupnost imetnik poslovnega deleža, delnic oziroma drugih pravic, na podlagi katerih je udeležena pri upravljanju oziroma kapitalu.

Po 5. 6. 2010 nezdržljivost opravljanja funkcije s članstvom oziroma opravljanjem dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah določa Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije²⁸ (v nadaljevanju: ZIntPK). ZIntPK v 26. členu določa, da poklicni funkcionar ob javni funkciji ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi.

V 27. členu ZIntPK je določeno, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah, nepoklicni funkcionar pa ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebi javnega ali zasebnega prava, če po svoji funkciji opravlja neposredni nadzor nad njihovim delom. Za nepoklicne župane in podžupane velja prepoved članstva oziroma opravljanja dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, če je oseba zasebnega prava nosilec javnega pooblastila ali izvajalec javne službe.

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 šeste 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 naložb 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 se na skupščini gospodarske službe sprejeti sklepi realizirajo, kar pomeni, da mora pri svojem glasovanju upoštevati odločitev 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

²⁷ Uradni list RS, št. 2/04.

²⁸ Uradni list RS, št. 45/10.

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 kapitalske naložbe (sodelovanje na skupščinah gospodarskih družb) prenesena na za finance pristojen organ občine. Zaradi določb predpisov, da na skupščini gospodarske družbe sodeluje za finance pristojen organ, ki torej ne pomeni pooblastila konkretni 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, upoštevaje 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 nanaša predvsem na pristojnosti občinskega sveta.

Primerno bi bilo, da bi predstavnik občine, ki zastopa njene interese, 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 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.

Pojasnilo občine

ZLS v 33. členu določa, da župan predstavlja in zastopa občino. Tudi sodelovanje na skupščinah gospodarskih družb je občina zato obravnavala kot pristojnost župana.

Ukrepi občine

Občina je v predlogu Statuta Mestne občine Novo mesto, ki je bil poslan v obravnavo občinskemu svetu na 19. redno sejo, opredelila pristojni organ za izvajanje ustanoviteljskih pravic do zavodov, skladov in drugih organizacij ter izvrševanje upravljaljskih pravic v podjetjih.

2.2.4 Predlaganje kandidatov v organe gospodarskih družb

ZGD-1 v 293. členu določa, da skupščina delniške družbe odloča o imenovanju in odpoklicu članov nadzornega sveta in upravnega odbora. V povezavi s 514. členom ZGD-1 se določbe glede nadzornega sveta delniške družbe uporabljajo tudi za družbo z omejeno odgovornostjo. Po 505. členu ZGD-1 družbeniki v družbi z omejeno odgovornostjo na skupščini odločajo tudi o postavitvi in odpoklicu poslovodij.

Vlada je na seji 15. 2. 2007 sprejela sklep, v katerem priporoča organom lokalnih skupnosti, da uporabljajo Sklep o stališčih glede nagrajevanja članov nadzornih svetov in upravnih odborov v javnih podjetjih in

drugih gospodarskih družbah, ki so v lasti Republike Slovenije, ter o nezdržljivosti opravljanja javnih funkcij funkcionarjev z nadzorno funkcijo v nadzornih svetih in upravnih odborih gospodarskih družb (v nadaljevanju: sklep o nagrajevanju) pri omejitvah funkcionarjev glede članstva v nadzornih svetih in upravnih odborih gospodarskih družb. Vlada tudi priporoča organom lokalnih skupnosti, da uporabljajo stališče vlade, da sme biti posamezen javni uslužbenec, ki je zaposlen v državnem organu, hkrati član v največ dveh organih nadzora ali upravljanja pravnih oseb javnega sektorja, v katerih vlogo ustanovitelja v imenu Republike Slovenije izvršuje vlada, in hkrati član v največ dveh nadzornih svetih ali upravnih odborih gospodarskih družb, ki so v večinski neposredni ali posredni lasti Republike Slovenije, pri čemer 'posredna last' pomeni, da je dejanski lastnik gospodarske družbe pravna oseba, v kateri ima Republika Slovenija neposredno ali posredno več kot 50-odstotno lastništvo. Javni uslužbenec, ki glede števila članstva v organih nadzora oziroma upravljanja na dan uveljavitve tega sklepa ali po njegovi uveljavitvi zaradi nastopa novih okoliščin (če se lastništvo gospodarske družbe spremeni tako, da postane Republika Slovenija neposredno ali posredno njen večinski lastnik) presega dovoljeno omejitev, mora izstopiti iz tistih organov nadzora oziroma upravljanja, ki presegajo omejitve, pri čemer izstopi iz nadzornih svetov ali upravnih odborov gospodarskih družb z dnem prve skupščine po uveljavitvi sklepa, v organih nadzora ali upravljanja pravnih oseb javnega sektorja pa takoj po seznanitvi s sklepom. Prav tako mora ravnati tudi posamezen funkcionar v državnem organu, ki ne sme biti v nobenem nadzornem svetu ali upravnem odboru gospodarske družbe, in tudi v nobenem organu nadzora ali upravljanja pravnih oseb javnega sektorja, v katerih vlogo ustanovitelja v imenu Republike Slovenije izvršuje vlada.

V sklepu o nagrajevanju je določeno, da funkcionar v državnem organu ne sme biti član nadzornega sveta ali upravnega odbora gospodarske družbe. Če je funkcionar v državnem organu ob prevzemu javne funkcije že član nadzornega sveta ali upravnega odbora gospodarske družbe, mora odstopiti s te nadzorne funkcije z dnem prve skupščine gospodarske družbe, pristojna ministrstva in vladne službe pa morajo pri pripravi zastopanja interesov Republike Slovenije pripraviti ustrezen predlog za njegovo zamenjavo. Funkcionarji v državnih organih, ki so na dan uveljavitve sklepa člani nadzornih svetov ali upravnih odborov gospodarskih družb, morajo odstopiti s te nadzorne funkcije z dnem prve skupščine gospodarske družbe po uveljavitvi sklepa.

Po 20. členu ZPKor je poklicni funkcionar kot predstavnik organa lahko bil član nadzornega sveta gospodarske družbe, v kateri je lokalna skupnost imetnik poslovnega deleža, delnic oziroma drugih pravic, na podlagi katerih je udeležena pri upravljanju oziroma kapitalu, ne sme pa opravljati dejavnosti upravljanja.

Po uveljavitvi ZIntPK pa poklicni funkcionar ne sme opravljati niti dejavnosti upravljanja niti ne sme biti član nadzornega sveta gospodarske družbe, saj 27. člen ZIntPK določa, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti nadzora v gospodarskih družbah.

Po naši oceni bi morali biti za uspešno delovanje gospodarske družbe lastniška, upravljavna in nadzorna funkcija ločeni. Občina naj bi imela kot solastnik družbe jasno določene strateške cilje, ki jih želi doseči z delovanjem gospodarske družbe. Uveljavlja jih na skupščini gospodarske družbe. Nadzor nad poslovanjem bi moral biti neodvisna funkcija, ki sicer 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 kapitalsko naložbo. Pri sprejemanju odločitev naj bi bili samostojni, saj so po 263. členu ZGD za škodo, ki nastane kot posledica kršitve njihovih nalog,

solidarno odgovorni družbi. Občina svoje lastniške interese uveljavlja predvsem na skupščini gospodarske družbe in s seznanitvijo članov nadzornih svetov s sprejetimi cilji.

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 gospodarske družbe 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.

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.

Pojasnilo občine

ZLS v 33. členu določa, da župan predstavlja in zastopa občino. Tudi imenovanje kandidatov za člane organov gospodarskih družb je zato občina obravnavala kot pristojnost župana.

2.3 Upravljanje s kapitalskimi naložbami

Za samo upravljanje s kapitalskimi naložbami je pomembno:

- da ima občina opredeljen javni interes za kapitalsko naložbo in ga tudi preverja;
- da proces upravljanja kapitalskih naložb poteka v skladu s predpisanimi postopki in za doseganje namena, zaradi katerega ima občina kapitalsko naložbo v posamezni gospodarski družbi;
- da občinske interese na skupščinah gospodarskih družb zastopajo za to pristojni posamezniki in v skladu s pooblastili, ki so jim dana;
- da občina zagotavlja nadzor nad poslovanjem gospodarskih družb, v katerih ima kapitalsko naložbo.

Ali je upravljanje s kapitalskimi naložbami ustrezno, smo preverili na primeru upravljanja s kapitalsko naložbo občine v družbi Zarja.

2.3.1 Javni interes občine in kapitalske naložbe

Pogoj za lastništvo kapitalske naložbe v gospodarski družbi je izkazan občinski interes za kapitalsko naložbo. Občina mora imeti opredeljeno, zakaj je lastnica kapitalske naložbe v posamezni gospodarski družbi. Javni interes občine mora izhajati iz strategije razvoja občine, v kateri mora biti jasno opredeljeno, kakšne so njene razvojne usmeritve na posameznih področjih delovanja.

Občina v nobenem dokumentu, niti v proračunih, zaključnih računih ali gradivih za seje občinskega sveta ni opredelila javnega interesa za posamezno kapitalsko naložbo. Javni interes je občina izkazala le ob pridobitvi kapitalske naložbe.

V letnem postopku sprejemanja proračuna bi občina po naši oceni lahko preverila, ali še vedno obstaja javni interes za posamezno kapitalsko naložbo, ter če se izkaže, da takega interesa ni več, oziroma če ga je mogoče zagotoviti na način, ki je za občino bolj gospodaren, kapitalsko naložbo prodati in sredstva porabiti za doseg drugih ciljev, ki jih v tem obdobju skuša doseči, ali pa kapitalsko naložbo preoblikovati v tako obliko, da bi še vedno izkazovala javni interes. Razpravo o javnem interesu za kapitalske naložbe bi

po naši oceni opravi občinski svet na podlagi strokovnih podlag, ki bi jih pripravila občinska uprava, občinskemu svetu pa predložil župan, vsaj enkrat letno, najprimerneje ob sprejemu občinskega proračuna ali zaključnega računa.

Občina je leta 1992 v družbo Zarja vložila stanovanja, ki so bila opredeljena kot socialna in neprofitna, saj je bila družba Zarja ustanovljena, da bi zagotavljala neprofitno stanovanjsko organizacijo, ki v skladu z določili SZ pridobiva, upravlja in oddaja najemna neprofitna stanovanja ter pridobiva in upravlja lastna stanovanja pod posebnimi pogoji. Leta 1992 je bil ustanovljen tudi Stanovanjski sklad Občine Novo mesto²⁹, ki naj bi izvajal stanovanjsko politiko na področju pridobivanja in razporejanja finančnih sredstev za stanovanjske namene. Sklad je prenehal delovati s 1. 1. 2003, formalno pa ga je občina ukinila s sprejemom Odloka o prenehanju veljavnosti Odloka o ustanovitvi stanovanjskega sklada Občine Novo mesto³⁰ v letu 2007.

SZ je bil razveljavljen z novim Stanovanjskim zakonom³¹ (v nadaljevanju: SZ-1), ki je začel veljati 14. 10. 2003 in je do uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Stanovanjskega zakona³² (v nadaljevanju: SZ-1A) v 151. členu povzel definicijo neprofitne stanovanjske organizacije iz SZ.

V skladu z drugim odstavkom 153. člena SZ-1 lahko občine, ki zagotovijo neprofitni stanovanjski organizaciji kakršno koli ugodnost v okviru svojih pristojnosti in možnosti, zahtevajo, da se določen del neprofitnih stanovanj nameni za reševanje stanovanjskih vprašanj občanov z najnižjimi dohodki.

Za zagotavljanje javnega interesa na področju pridobivanja neprofitnih stanovanj je lahko gospodarska družba, ki izpolnjuje predpisane pogoje, pridobila status neprofitne stanovanjske organizacije.

SZ-1 v 157. členu določa, da lahko občina zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi javni stanovanjski sklad, ki skrbi zlasti za:

- vzpodbujanje razvoja stanovanjske infrastrukture;
- gospodarjenje s stanovanji, stanovanjskimi hišami in stavbnimi zemljišči;
- gradnjo, nakup, prenavo in vzdrževanje neprofitnih stanovanj;
- zagotavljanje posojil z ugodno obrestno mero za gradnjo, nakup ali prenavo stanovanj in stanovanjskih hiš;
- uresničevanje občinskih stanovanjskih programov.

Občina pa lahko za zagotavljanje javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi tudi proračunski sklad (159. člen SZ-1).

SZ-1A je koncept zagotavljanja stanovanjske politike spremenil v koncept soinvestitorstva in partnerstva, in sicer tako, da Stanovanjski sklad Republike Slovenije skupaj z občinami v okviru soinvestitorstva skrbi za pridobivanje neprofitnih najemnih stanovanj, partnerstvo pa je opredeljeno kot sovlaganje navedenega sklada in občine ter zasebnih investitorjev, za pridobivanje neprofitnih in tržnih najemnih stanovanj.

²⁹ Odlok o ustanovitvi stanovanjskega sklada Občine Novo mesto, Uradni list RS, št. 28/92, 33/92.

³⁰ Uradni list RS, št. 93/07.

³¹ Uradni list RS, št. 69/03, 57/08.

³² Uradni list RS, št. 57/08.

Zasebni partnerji, ki sodelujejo v partnerstvu, pa so vpisani v register neprofitnih stanovanjskih organizacij.

SZ-1 je v 151.a členu določal oblike ugodnosti, ki jih javni partner (v konkretnem primeru občina ali sklad) zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju lahko dodeli neprofitnim stanovanjskim organizacijam. Med njimi je navajal dodeljevanje ugodnih posojil, sofinanciranje prenove za pridobivanje novih stanovanjskih površin, ustanovitev stavbne pravice v korist neprofitne stanovanjske organizacije, kot stvarni vložek javnega partnerja pa le komunalno opremljene ali neopremljene zemljiške parcele.

SZ-1 po spremembi v zvezi s pogoji partnerstva, ki niso urejeni s SZ, napotuje na uporabo Zakona o javno-zasebnem partnerstvu³³ (v nadaljevanju: ZJZP). Na podlagi določil 38. člena SZ-1A bi se neprofitne stanovanjske organizacije, ki so na dan uveljavitve SZ-1A (to je 25. 6. 2008) že vpisane v register, morale preoblikovati v skladu z določbami SZ-1 v gospodarske družbe v treh letih od uveljavitve SZ-1A. Preoblikovanje bi bilo treba izvesti v skladu z določbami ZJZP v treh letih po uveljavitvi SZ-1A, to je do 25. 6. 2011. Podrobnejše pogoje, ki se nanašajo na pridobitev statusa neprofitne stanovanjske organizacije, način poslovanja, partnerska razmerja in nadzor nad delovanjem neprofitne stanovanjske organizacije bi moral predpisati minister s pravilnikom, ki bi ga moral izdati v šestih mesecih po uveljavitvi SZ-1A, vendar pravilnik še ni bil izdan.

Občinska uprava je v letu 2008 pripravila Stanovanjski program občine za obdobje 2008–2013 in ga posredovala v obravnavo občinskemu svetu, vendar je bila točka brez obravnave umaknjena z dnevnega reda seje. V gradivu so stališča občinske uprave do poslovanja družbe Zarje. Med drugim je navedeno, da je občina kot kapitalski vložek pri ustanovitvi družbe Zarje vložila več kot 300 stanovanj, od katerih ima za 263 stanovanj še vedno pravico določati najemnika neprofitnega stanovanja. Občina ugotavlja, da družba Zarja neprofitna stanovanja oddaja za tržno najemnino brez vpliva občine. Zadnji razpis za oblikovanje prednostne liste upravičencev do dodelitve neprofitnih stanovanj je bil izveden v avgustu 2004. Od takrat občina ni bila obveščena ali zaprosena za nobeno soglasje k dodelitvi stanovanj. Občina tudi ugotavlja, da je v zadnjih petnajstih letih napredek na stanovanjskem področju majhen, še zlasti pri zagotavljanju neprofitnega stanovanjskega fonda, bodisi zaradi pomanjkanja proračunskih sredstev za izvajanje stanovanjskih rešitev bodisi zaradi dejstva, da sodelovanje z družbo Zarja ni dajalo pričakovanih rezultatov. Občina in družba Zarja naj bi namreč zagotovili vsako leto dodatnih 50 neprofitnih stanovanj. Občina tudi ugotavlja, da v zadnjih letih družba Zarja ne izvaja vloge neprofitne stanovanjske organizacije, zaradi česar ni pričakovanih rezultatov. Gradivo opozarja tudi na dejstvo, da je družba Zarja ustanovljena kot delniška družba, zato je njen prvotni cilj dobiček, kar pomeni, da je njena stanovanjska strategija usmerjena na tržišče, medtem ko je zagotavljanje neprofitnih stanovanj za socialno ogrožene sekundarnega pomena.

Po določilih 87. člena SZ-1 se postopek dodelitve neprofitnega stanovanja v najem, kadar ga oddaja občina, država, javni stanovanjski sklad ali neprofitna stanovanjska organizacija, začne na podlagi javnega razpisa.

Družba Zarja in občina sta 10. 11. 2004 podpisali Ugotovitveno pogodbo in pogodbo o priznanju lastninske pravice, s katero sta ugotovili stanje stanovanj in poslovnih prostorov, ki jih je leta 1992 občina

³³ Uradni list RS, št. 127/06.

vložila v družbo Zarja in za katera je družba Zarja pridobila lastninsko pravico. Iz navedene pogodbe izhaja, da je občina v družbo Zarja vložila 746 stanovanj in pet poslovnih prostorov.

Občina je v predlogu proračuna za leto 2009 načrtovala prodajo dela deleža v družbi Zarja v vrednosti 3.782.680 evrov zaradi pokritja proračunskega primanjkljaja. V obrazložitvi predloga proračuna za leto 2009 ni navedenih ciljev prodaje deleža v družbi Zarja in tudi ne namena porabe sredstev, ki bi jih občina prejela s prodajo deleža. V obrazložitvi ni pojasnjeno, ali je prenehal občinski interes za to kapitalsko naložbo in kakšni so razvojni cilji občine na področju, na katerem deluje družba Zarja. Občinski svet se s prodajo deleža ni strinjal, zato je župan v drugi obravnavi predloga proračuna za leto 2009 nameravalo prodajo deleža Zarje izločil.

Župan občine je 13. 7. 2010³⁴ na podlagi sklepov občinskega sveta od družbe Zarja zahteval:

- strokovno vrednotenje družbe, ki ga bo opravilo neodvisno podjetje;
- spremembo načina dokapitalizacije družbe;
- razdelitev dobička družbe, ki se nameni za dokapitalizacijo.

V poslovnem načrtu za leto 2009 je družba Zarja načrtovala tudi, da neprofitno dejavnost razvija v okviru možnosti, morebitni negativni rezultat na stanovanjskem področju bi pokrivala iz profitne dejavnosti in usmerila aktivnosti predvsem v profitni del poslovanja. Zelo podobno je družba Zarja načrtovala dejavnost tudi v letu 2010.

Župan je na sejo občinskega sveta 9. 9. 2010 posredoval gradivo, ki ga je pripravila družba Zarja 27. 8. 2010 in v katerem je družba Zarja navedla, da je bilo v obdobju od leta 1992 do leta 2009 izločenih 533 stanovanj v lasti občine zaradi odkupa stanovanj imetnikov stanovanjske pravice po SZ, štiri stanovanja zaradi denacionalizacije in 20 stanovanj zaradi prenosa lastninske pravice na Republiko Slovenijo. Družba Zarja naj bi bila v začetku leta 2010 lastnica še 260 stanovanj od 817 stanovanj, ki jih je občina leta 1992 vložila kot stvarni vložek. Družba Zarja ima v letu 2010 v lasti še 440 stanovanj od vseh stanovanj, ki so jih vsi ustanovitelji vložili v družbo Zarja³⁵, od tega je bilo tri četrtine neprofitnih (330 stanovanj).

Po podatkih družbe Zarja, naj bi imela družba leta 2010 v lasti 239 neprofitnih stanovanj, od katerih ima občina pravico določati najemnika v 70 stanovanjih³⁶. Po navedbah družbe Zarja v zadnjih petih letih naj ta ne bi dodelila nobenega neprofitnega stanovanja brez predhodnega soglasja občine. Občina o dodeljevanju stanovanj od avgusta 2004 ni bila obveščena ali zaprosena za nobeno soglasje k dodelitvi stanovanj. Občina je 21. 8. 2012 predložila nov seznam stanovanj, ki prikazuje stanje stanovanj na navedeni dan.

³⁴ Sklep župana v imenu občine, večinskega lastnika.

³⁵ V letu 1992 so v družbo Zarja vložile kot stvarni vložek svoja stanovanja družbe Pionir, gradbeno industrijsko podjetje, p. o., Novo mesto, Industrija motornih vozil Novo mesto, p. o., Novo mesto, Ljubljanska banka, d. d., Ljubljana, Dolenjska banka, d. d., Novo mesto, Gozdno gospodarstvo Novo mesto, Novo mesto, Cestno podjetje Novo mesto, Novo mesto.

³⁶ Dopis družbe Zarja z 29. 11. 2010; podatke je občina pridobila na zahtevo računskega sodišča med izvajanjem revizije.

Zaradi vseh navedenih dejstev ni mogoče potrditi, da je občina seznanjena z dejanskim stanjem in številom stanovanj, oziroma kateri podatek o stanovanjih – pri katerih ima pravico določati najemnika, in o dejanskem številu stanovanj, s katerimi razpolaga družba Zarja in jih je občina vanjo vložila kot stvarni vložek –, je pravilen.

Občina je javni interes za kapitalsko naložbo v družbo Zarja opredelila leta 1992. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni preverjala, ali ta še vedno obstaja, iz dokumentov, ki so bili pripravljene v tem obdobju pa izhaja utemeljen dvom, ali družba Zarja opravlja dejavnost v skladu z razvojnimi usmeritvami občine. To je razvidno tako iz pripravljenega Stanovanjskega programa občine za obdobje 2008–2013 kot iz izkazane namere za prodajo deleža. Da občina ni preverjala obstoja javnega interesa za kapitalsko naložbo v družbi Zarja dokazuje tudi dejstvo, da smo med revizijo pridobili kar tri različne podatke o številu neprofitnih stanovanj, s katerimi razpolaga družba Zarja in pri katerih ima občina pravico določati najemnika, zato tudi ni mogoče potrditi, da je občina seznanjena z dejanskim stanjem na tem področju, kar kaže na neustrezno izvajanje nadzora nad poslovanjem družbe.

Občina je navedla, da je temeljna funkcija kapitalске naložbe in upravičenj iz občinskega vložka v družbi Zarja od njene ustanovitve upravljanje z neprofitnim – socialnim fondom stanovanj, ki ga je vanjo vložila kot ustanovni delež, in pokrivanje izgub, ki na tem segmentu nastajajo. Izgube se pokrivajo iz dobička, ki se ustvarja na tržnem – profitnem delu poslovanja družbe Zarja, zaradi česar občini ni treba pokrivati in subvencionirati izgub in terjatev za neplačane, pretežno neizterljive storitve od upravljanja z neprofitnimi stanovanji. Občina je 29. 8. 2012 navedla, da je družba Zarja sicer vpisana v register neprofitnih stanovanjskih organizacij, vendar pa da tega statusa pri delovanju nikoli ni izpostavljala, pač pa deluje kot gospodarska družba. Direktor družbe Zarja je 29. 8. 2012 navedel, da družba ves čas svojega obstoja deluje na trgu kot družba zasebnega prava in opravlja tržno dejavnost v skladu z registriranimi dejavnostmi kot kapitalška družba. Neprofitni del poslovanja družbe Zarja je zgolj upravljanje neprofitnih stanovanj.

Občina nima zadostnega nadzora nad dejavnostmi, ki naj bi jih družba Zarja izvajala za občino na podlagi pogodbe o ustanovitvi družbe Zarja in družbene pogodbe. Iz posameznih dokumentov občine je razvidno, da občina dvomi o ustreznem in uspešnem izvajanju nalog na stanovanjskem področju, zato je po naši oceni tudi doseganje javnega interesa na stanovanjskem področju vprašljivo.

Ker so se predpisi v obdobju od vložitve stvarnega vložka v družbo Zarja spremenili, bi občina morala pridobiti podatke o naložbi (število stanovanj, ali so ta oddana v najem ali ne, ali so oddana kot neprofitna ali profitna) ter podatke o poslovanju družbe Zarja (letna poročila, poslovne načrte in podobno) in oceniti, ali je kapitalška naložba v družbo Zarja še vedno primerna oblika za doseganje ciljev, ki bi jih občina morala imeti postavljene na stanovanjskem področju, ali se uresničuje javni interes na tem področju in kot posledica tega, ali bi bilo treba izvajanje nalog organizirati na drugačen način.

Občina javnega interesa na stanovanjskem področju, kot je predpisan v 157. členu SZ-1, z družbo Zarja ne bi smela uresničevati. SZ-1 namreč določa, da lahko občina zaradi zagotavljanja javnega interesa na stanovanjskem področju ustanovi javni stanovanjski sklad, proračunski stanovanjski sklad ali pa naloge izvaja v okviru občinske uprave. Občina je v letu 2010 razpolagala le z nekaj stanovanji, ki jih je pridobila po letu 1992, saj je leta 1992 vsa stanovanja, ki jih je takrat imela v lasti, vložila v družbo Zarja, kar pomeni, da z večino stanovanj gospodari gospodarska družba, ne pa občina ali stanovanjski sklad. Po naši oceni tako občina na področju zagotavljanja stanovanjske politike ne more izvajati nalog. Menimo, da

kapitalska udeležba občine v družbi Zarja, ki sicer deluje tudi na področju, ki je v javnem interesu, glede na določbe SZ-1, ki določa načine in oblike izvajanja stanovanjske politike občine, ni ustrezna, in bi občina morala pretehtati svojo vlogo v gospodarski družbi in zagotoviti uresničevanje interesov na tem področju v skladu s 157. oziroma 159. členom SZ-1.

Ukrepi občine

Občina je pripravila Stanovanjski program Mestne občine Novo mesto za obdobje 2011–2014, ki je v medresorskem usklajevanju ter bo poslan v obravnavo občinskemu svetu. Stanovanjski program se osredotoča le na dejavnost občine, ne pa tudi na dejavnost družbe Zarja. Občina je pridobila seznam stanovanj, za katera ima pravico določati najemnika.

2.3.2 Upravljanje s kapitalskimi naložbami v okviru občinske uprave

Občina nima opredeljenih procesov dela pri upravljanju s kapitalskimi naložbami v okviru občinske uprave (povezava s točko 2.2.2), prav tako nima določeno, kdo upravlja s kapitalskimi naložbami, kar pomeni, da tudi odgovornosti za upravljanje niso določene.

Občina zagotavlja vodenje centralne evidence finančnega premoženja (povezava s točko 2.1) ter spremlja zadolževanje pravnih oseb, v katerih ima občina prevladujoč vpliv na upravljanje (povezava s točko 2.3.4). Obe nalogi se izvajata v Oddelku za finance in računovodstvo.

Ostale naloge, ki bi jih občina morala izvajati na področju upravljanja – nanašajo se predvsem na pripravo dokumentov z opredeljenimi cilji, ki jih občina s kapitalskimi naložbami želi doseči, preverjanje obstoja javnega interesa, opravljanje nadzora in ukrepanje ob ugotovljenih nepravilnostih –, niso predpisane in odgovornosti zanje niso dodeljene organom občine ter delovnim mestom v občinski upravi (povezava s točko 2.2.2).

Družba Zarja gradiva za sejo skupščine, revizijskega poročila in poročila nadzornih organov za leto 2008 in 2009 občini ni predložila, vendar pa je občini pošiljala vabila za sklic skupščin, v katerih je navedeno, da je gradivo za skupščino na vpogled družbenikom na sedežu družbe. Poleg tega je župan gradivo za skupščino prejel kot član nadzornega sveta. Občina predložitve obveznih poročil po prvem odstavku 72. člena ZJF ni zahtevala.

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. Zaradi neopredeljenih postopkov sta tudi župan ali oseba, ki jo pooblasti župan za zastopanje občine na skupščinah družbe Zarja, v letih 2009 in 2010³⁷ o predlaganih sklepih glasovala po lastni presoji.

Ugotovljene pomanjkljivosti pri upravljanju (povezava s točkama 2.2.2 in 2.3.1) 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 Zakonom o financiranju občin³⁸ (v nadaljevanju: ZFO-1), in da niso opredeljene odgovornosti za izvedbo nalog v procesu upravljanja kapitalskih naložb.

³⁷ V letih 2009 in 2010 so bile sklicane tri skupščine družbe Zarja.

³⁸ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08.

Ker občina ne razpolaga z osnovnimi informacijami za uspešno upravljanje družbe Zarja, obstaja tveganje, da se javni interes, zaradi katerega je stanovanja vložila kot stvarni vložek v družbo Zarja, ne uresničuje. Občina tudi ni postavila merljivih ciljev razvoja na stanovanjskem področju, zato tudi ni mogoče presojati uspešnosti upravljanja s kapitalsko naložbo v družbo Zarja.

Zaradi neopredeljenih pravic in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami tudi ni mogoče izvajati nadzora procesa upravljanja in presojati o odgovornosti.

Občinska uprava mora imeti v procesih dela in odgovornosti posameznih delovnih mest vzpostavljene mehanizme, s katerimi zagotovi, da od družbe Zarja pridobi vse podatke, ki jih potrebuje, da upravljanje z družbo Zarja uresničuje javni interes in dosega zastavljene cilje. Le tako bi občinska uprava lahko pripravila strokovne podlage za izvrševanje pristojnosti organov občine, to je župana in občinskega sveta, in uresničevala njune odločitve.

2.3.3 Zastopanje občinskega interesa v gospodarskih družbah

Družbeniki odločajo na skupščini, ki mora biti veljavno sklicana, in na katerih 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). Po 514. členu ZGD-1 se v družbeni pogodbi določi, ali ima družba nadzorni svet.

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.

V skladu s 17. členom družbene pogodbe družbe Zarja skupščino sestavljajo vsi družbeniki in zastopniki družbenikov – pravnih oseb. Družbeniki, ki imajo pooblaščenca, morajo imeti pisno pooblastilo, kar ne velja za zakonite zastopnike družbenikov – pravnih oseb.

Predpisi na področju upravljanja³⁹ ne določajo jasnih pristojnosti organov občine in občinske uprave v procesih upravljanja s kapitalskimi družbami (povezava s točko 2.2.3), zato naj bi za uspešno upravljanje občina pravice in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami opredelila v internih aktih. Občina akta, ki bi razmejeval pravice in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, ni sprejela, prav tako ni sprejela strategije upravljanja s kapitalskimi naložbami, kar pomeni, da tudi niso bili določeni cilji, ki naj bi jih s kapitalskimi naložbami uresničevala.

Na skupščinah družbe Zarja v letih 2009 in 2010⁴⁰ je občino predstavljal župan ali oseba, ki jo pooblasti župan. V skladu z 71. členom ZJF uveljavlja pravice lastnika kapitalске naložbe za finance pristojen organ občinske uprave. 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 kapitalске naložbe.

³⁹ Povezava s točkama 2.2.2 in 2.2.3.

⁴⁰ Sklicane so bile tri skupščine.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je oseba, ki jo je pooblastil župan, na prvi in drugi skupščini družbe Zarja glasovala, ne da bi sklepe, ki jih je sprejela skupščina družbe Zarja, obravnaval občinski svet, kot organ občine, pristojen za odločanje o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine. Župan občinskega sveta ni seznanjal s poslovnimi načrti in poročili o poslovanju družbe Zarja. V obdobju, na katero se nanaša revizija, občinski svet ni presojal, ali družba Zarja dejansko uresničuje javni interes, zaradi katerega je leta 1992 občina v družbo vložila stanovanja, občinska uprava oziroma za finance pristojen organ pa ni izvrševal nalog iz 71. člena ZJF (povezava s točko 2.2.2).

Predstavniki občine je na drugi skupščini družbe Zarja glasoval, ne da bi se posvetoval z občinskim svetom tudi o odločitvah, ki so po ZJF v pristojnosti občinskega sveta, in sicer o dokapitalizaciji družbe Zarja. Druga skupščina družbe Zarja, ki sta jo sklicala direktorja 29. 6. 2010, je imela pod tretjo točko dnevnega reda predlagano sklepanje o povečanju osnovnega kapitala z novimi denarnimi vložki za največ 3.000.000 evrov.

Skupščina po 517. členu ZGD-1 lahko sklene, da se poveča osnovni kapital. Povečanje osnovnega kapitala se lahko opravi kot povečanje osnovnega kapitala z vložki ali kot povečanje osnovnega kapitala iz sredstev družbe. Če prednostna pravica do prevzema novih vložkov ni izključena s sklepom o povečanju osnovnega kapitala, imajo dotedanji družbeniki prednostno pravico do prevzema novih vložkov v sorazmerju s svojimi deleži v osnovnem kapitalu. Rok za uveljavitev te pravice je 14 dni od dne zasedanja skupščine, na kateri je bil sprejet sklep o povečanju osnovnega kapitala. Z dnem vpisa povečanja osnovnega kapitala z vložki v register pridobijo dotedanji družbeniki nov in samostojen poslovni delež.

Če bi občina kot družbenik želela izkoristiti svojo prednostno pravico, bi moral o tem odločiti občinski svet⁴¹, sredstva za dokapitalizacijo pa bi morala občina načrtovati v proračunu občine. Občina bi za ohranitev enakega deleža v osnovnem kapitalu družbe Zarja morala vložiti sredstva v znesku 2.037.000 evrov. Občinski svet ima v skladu s 73. členom ZJF pristojnost glede ustanavljanja in ukinjanja pravnih oseb javnega sektorja in prodaje kapitalskih vlog v gospodarskih družbah, saj gre za odločanje o bistvenih oziroma statusnih spremembah. Župan bi moral s predlagano dokapitalizacijo družbe seznaniti občinski svet pred glasovanjem na skupščini, saj odločitev o tem, ali bo občina izkoristila svojo prednostno pravico, pomeni bodisi zagotavljanje sredstev za dokapitalizacijo v občinskem proračunu ali pa zmanjšanje deleža občine v osnovnem kapitalu družbe in s tem tudi morebitno zmanjšanje vpliva na upravljanje družbe. V obeh primerih gre za odločitvi, ki ju v skladu s 73. členom ZJF sprejme občinski svet. Zastopnik občine na skupščini družbe Zarja bi moral glasovati v skladu s prej sprejeto odločitvijo 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 ta, v skladu z 29. členom ZLS, možnost opraviti nadzor nad delom župana.

Skupina občinskih svetnikov je 29. 6. 2010 vložila zahtevo za sklic izredne seje občinskega sveta zaradi obravnave poslovanja družbe Zarja v zadnjih treh letih, vključno z razlogi za sprejetje sklepov o

⁴¹ Občinski svet ima v skladu s 73. členom ZJF pristojnost glede ustanavljanja in ukinjanja pravnih oseb javnega sektorja in prodaje kapitalskih vlog v gospodarskih družbah, saj gre za odločanje o bistvenih oziroma statusnih spremembah.

dokapitalizaciji. Na izredni seji (8. 7. 2010) je občinski svet sprejel sklep, da mora župan, kot predstavnik večinskega družbenika, zahtevati sklic skupščine družbe Zarja z naslednjim dnevnim redom:

- preklic sklepa o dokapitalizaciji,
- odpoklic dosedanjih članov nadzornega sveta, predstavnikov kapitala,
- imenovanje novih članov nadzornega sveta, predstavnikov kapitala,
- sprejem sklepa o uvedbi izredne revizije poslovanja in forenzičnega pregleda vseh poslov v zvezi s prometom nepremičnin in poslovnih deležev oziroma kapitalskih naložb od 1. 1. 2005,
- sprejem sklepa o razdelitvi vsega nerazporejenega bilančnega dobička preteklih let in bilančnega dobička leta 2009 družbenikom.

Občinski svetniki so od župana in direktorja občinske uprave zahtevali tudi podatke o upravljanju družbe Zarja.

Občinski svet je na seji 15. 7. 2010 ponovno obravnaval poslovanje družbe Zarja in ugotovil, da župan sprejetih sklepov s seje 8. 7. 2010 ni realiziral, zato je sprejel sklep, da sklic skupščine družbe Zarja zahteva občinski svet in da je za izvedbo sklepa zadolžen občinski svetnik. Poleg tega je občinski svet sprejel sklep o kandidatih za predstavnika v nadzornem svetu družbe Zarja.

Odgovore in pojasnila, ki jih je od župana in direktorja občinske uprave zahteval občinski svet, je julija 2010 in 27. 8. 2010 pripravila družba Zarja in so bila poslani v obravnavo občinskemu svetu. V obrazložitvi gradiva za obravnavo točke na 32. redni seji občinskega sveta 9. 9. 2010 je župan navedel stališče, da lahko zastopa občino na skupščinah gospodarske družbe brez pooblastila občinskega sveta in brez navodil, kako naj o predlaganih sklepih glasuje, za kar naj bi imel podlago v 33. členu ZLS. Ta splošni člen ZLS določa, da župan predstavlja in zastopa občino.

Skupščina družbe Zarja, na kateri se je odločalo o razdelitvi bilančnega dobička poslovnega leta 2009 v znesku 885.647 evrov, o preklicu sklepa o dokapitalizaciji, zamenjavi člana nadzornega sveta ter spremembi člana družbene pogodbe, ki določa število poslovodij, je bila sklicana⁴² 17. 8. 2010. Na skupščini je kot zastopnik občine sodeloval župan, ne glede na to, da je občinski svet za realizacijo sklepov občinskega sveta, ki se nanašajo na sklic skupščine družbe Zarja, pooblastil člana občinskega sveta. Družbeniki so na seji skupščine sprejeli sklepe, da se:

- bilančni dobiček ne razporedi;
- prekliča sklep o povečanju osnovnega kapitala z novimi denarnimi vložki, ki je bil sprejet na 2. skupščini družbe Zarja;
- sprejme odstopna izjava člana nadzornega sveta – predstavnika kapitala in se za novega člana imenuje druga fizična oseba,
- družbena pogodba spremeni tako, da ima družba le enega poslovodja.

⁴² Sklicala sta jo direktorja družbe.

Župan je na skupščini družbe Zarja 17. 8. 2010 glasoval drugače, kot so bili sprejeti sklepi občinskega sveta z dne 8. 7. 2010 in 15. 7. 2010, in sicer je glasoval:

- proti razporeditvi bilančnega dobička; občinski svet je sprejel sklep, da se glasuje za razdelitev bilančnega dobička; sklep je bil na skupščini sprejet z 92.085 glasovi⁴³ (na skupščini so bili prisotni družbeniki s skupaj 92.376 glasovi oziroma 94,94 odstotka osnovnega kapitala družbe);
- za imenovanje novega člana nadzornega sveta – predstavnika kapitala, vendar ne za kandidata, ki ga je predlagal občinski svet, pač pa je glasoval za kandidata, ki so ga predlagali drugi družbeniki (sklep je bil sprejet z 92.335 glasovi).

Na skupščini družbe Zarja družbeniki niso razpravljali o odpoklicu vseh članov nadzornega sveta – predstavnikov kapitala, temveč samo o enem, saj je župan občine podal odstopno izjavo kot član nadzornega sveta.

Župan, ki je na skupščini družbe Zarja 17. 8. 2010 zastopal občino, je bil seznanjen z odločitvami občinskega sveta, zato bi moral glasovati v skladu s sprejetimi odločitvami občinskega sveta. V skladu s 33. členom ZLS župan namreč skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta, če pa meni, da je odločitev občinskega sveta nezakonita, torej tudi, če jo je občinski svet sprejel izven svoje pristojnosti, ali je v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, zadrži njeno izvajanje in predlaga občinskemu svetu, da o njej ponovno odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za njeno zadržanje. Nesoglasje organov občine kaže na potrebo po jasni razmejitvi pravice in obveznosti organov občine in občinske uprave pri upravljanju kapitalskih družb.

Občina nima opredeljenega postopka kandidiranja članov v organe gospodarskih družb (povezava s točko 2.2.4).

V letu 2009 in do 27. 8. 2010 je bil župan občine predsednik nadzornega sveta družbe Zarja, in je bil od 1. 10. 2007 tudi član nadzornega sveta družbe Zarja invest, katerega edina lastnica je družba Zarja.

Občina nima sprejetega akta, v katerem bi opredelila postopke kandidiranja za člane organov gospodarskih družb, sprejetih tudi nima meril in kriterijev, po katerih bi lahko presojala ustreznost kandidatov. Ker občina nima razmejenih pravic in odgovornosti med organi občine, tudi ni jasno, kdo lahko predlaga kandidate v organe gospodarskih družb.

Župan je iz nadzornega odbora družbe Zarja izstopil po uveljavitvi ZIntPK, ki določa, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti nadzora v gospodarskih družbah. Še vedno pa je župan član nadzornega sveta družbe Zarja invest, kar je v neskladju s 27. členom ZIntPK.

Župan občine je v obdobju do 27. 8. 2010 v družbi Zarja izvrševal tako funkcijo lastnika kapitalске naložbe, ko je sam ali prek svojega pooblaščenca sodeloval na skupščinah, kot tudi funkcijo nadzora, kot predsednik nadzornega sveta. Istočasno izvajanje tako lastniške – upravljalvske funkcije kot funkcije nadzora predstavlja tveganje za uspešno in učinkovito upravljanje s kapitalsko naložbo. Sodelovanje in glasovanje na skupščini je izvajal po svoji vesti, ne da bi se posvetoval z občinskim svetom, o odločitvah

⁴³ Poslovni delež občine v osnovnem kapitalu družbe Zarja je 67,8985 odstotka (povezava s tabelo 2 in točko 1.4).

skupščine kot tudi nadzornega sveta ni seznanjal občinskega sveta, oziroma je v nekaterih primerih odločal drugače, kot je sklenil občinski svet.

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 ter občinske uprave, obstaja tveganje, da zastopanje občinskega interesa v gospodarski družbi ni bilo uspešno. Ali je predstavnik občine občinske interese v gospodarski družbi zastopal v korist občine, bi lahko presojali le, če bi ta imela postavljene merljive cilje, ki jih z naložbo v družbi Zarja želi doseči. Iz ugotovitev izhaja, da občinski svet in občinska uprava s poslovanjem družbe Zarja nista bila dovolj seznanjena in tudi nista upravljala naložbe ter nadzirala, ali družba Zarja uresničuje občinski interes (zaradi katerega se je občina odločila, da vanjo prenese svoja stanovanja ter postane solastnica družbe). Konflikti med organoma občine (občinskim svetom in županom) pri upravljanju družbe pa ne pripomorejo k uveljavljanju interesov občine pri upravljanju družbe in pomenijo tveganje, da pri upravljanju ne prevladajo občinski interesi.

Občina nima opredeljenega postopka določanja svojega člana v organe gospodarskih družb, kar lahko vpliva na izbor kandidatov, ki jih občina predlaga v organe gospodarske družbe. Ne glede na to, da priporočila vlade, da poklicni funkcionarji ne bi bili člani organov nadzora v gospodarskih družbah, ki so v neposredni ali posredni lasti občine, za občino niso bila obvezujoča, bi bilo primerno, da bi jih občina smiselno upoštevala. S tem bi si zagotovila, da bi v organih družbe Zarja sodelovali predstavniki občine, ki glede na svoje izkušnje dejansko zagotavljajo strokoven in neodvisen nadzor nad poslovanjem družbe Zarja in tudi ločitev lastniške od nadzorne funkcije.

2.3.4 Nadzor nad poslovanjem gospodarske družbe po ZJF in ZFO-1

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 za finance pristojnemu organu občinske uprave 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 pri pravnih osebah, v katerih ima občina najmanj 15-odstotni delež v kapitalu, zahteva revizijo poslovanja na stroške revidirane osebe.

Odlok o proračunu Mestne občine Novo mesto za leto 2009⁴⁴ (v nadaljevanju: odlok o proračunu za leto 2009) in tudi Odlok o proračunu Mestne občine Novo mesto za leto 2010⁴⁵ (v nadaljevanju: odlok o proračunu za leto 2010) v drugem odstavku 14. člena določata, da morajo pravne osebe, v katerih ima občina najmanj 15-odstotni delež v kapitalu, v 180 dneh po koncu poslovnega leta, vendar najmanj 30 dni pred sklicem skupščine, predložiti občini gradivo za sejo skupščine, revizijsko poročilo in poročilo nadzornih organov za preteklo poslovno leto, če jih gradivo za sejo skupščine ne vsebuje.

Družba Zarja gradiva za sejo skupščine, revizijskega poročila in poročila nadzornih organov za leti 2008 in 2009 občini ni predložila, občini pa je pošiljala vabila za sklic skupščin, v katerih je navedeno, da je gradivo za skupščino na vpogled družbenikom na sedežu družbe. Poleg tega je župan gradivo za skupščino prejel kot član nadzornega sveta. Občina predložitve obveznih poročil po 72. členu ZJF ni zahtevala, kar kaže na

⁴⁴ Uradni list RS, št. 17/09, 55/09, 92/09.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 22/10, 74/10.

neurejene postopke upravljanja s kapitalskimi naložbami, saj odgovornosti za upravljanje niso opredeljene, tako tudi ne, kdo je zadolžen za spremljanje posredovanja obveznih poročil.

Na podlagi določil 10.g člena ZFO-1 se druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, lahko zadolžujejo in izdajajo poročstva s soglasjem občine pod pogoji, ki jih določi občinski svet, in če imajo te osebe zagotovljena sredstva za servisiranje dolga iz neproračunskih virov. Izdana soglasja se ne štejejo v največji obseg možnega zadolževanja občine. Pogodbena določila v posojilni pogodbi ali pogodbi o zavarovanju poročstva, ki jo sklenejo druge pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, so nična, če določajo zavarovanje s stvarnim premoženjem, ki je namenjeno izvajanju javne oziroma gospodarske javne službe. Soglasje izda občinski svet. Obseg zadolževanja in obseg izdanih poročstev se določi z odlokom, s katerim se sprejme občinski proračun.

V 17. členu odloka o proračunu za leto 2009 je določeno, da se lahko pravne osebe javnega sektorja na ravni občine – javni zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter pravne osebe, v katerih ima občina odločujoč vpliv, v letu 2009 zadolžijo do skupne vrednosti 100.000 evrov ob soglasju občinskega sveta. Odlok o proračunu za leto 2010 določa, da se lahko pravne osebe javnega sektorja na ravni občine – javni zavodi in javna podjetja, katerih ustanoviteljica je občina, ter pravne osebe, v katerih ima občina neposredno ali posredno prevladujoč vpliv, v letu 2010 zadolžijo do skupne vrednosti 100.000 evrov ob soglasju občinskega sveta.

Občina v odloku o proračunu za leto 2009 ni določila, ali se pravne osebe, v katerih ima občina posredno prevladujoč vpliv na upravljanje, lahko zadolžijo, in kakšen je lahko obseg zadolžitve. Poleg tega občina niti v odloku o proračunu za leto 2009, niti v odloku o proračunu za leto 2010, niti v obrazložitvah obeh odlokov ni navedla, katere pravne osebe se lahko zadolžijo in kakšna je omejitev zadolžitve posamezne pravne osebe.

Družba Zarja je v bilanci stanja na dan 31. 12. 2009 izkazovala dolgoročne finančne obveznosti do bank v znesku 960.534 evrov in druge dolgoročne finančne obveznosti v znesku 549.030 evrov. Dolgoročne finančne obveznosti so se v letu 2009 glede na leto 2008 povečale za 110.390 evrov, druge dolgoročne finančne obveznosti pa zmanjšale za 49.832 evrov. Poleg dolgoročnih finančnih obveznosti je družba Zarja na dan 31. 12. 2009 izkazovala še kratkoročne finančne obveznosti do bank v znesku 1.395.958 evrov.

Družba Zarja na podlagi določil Pravidnika o pošiljanju podatkov o stanju in spremembah zadolžitve pravnih oseb javnega sektorja in občin⁴⁶ poroča občini o stanju zadolžitve, ne prosi pa za izdajo soglasij za zadolžitve. Stanje zadolžitve, kot ga je družba Zarja prikazala na predpisanih obrazcih za poročanje, poslanih občini, je v tabeli 3.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 3/08.

Tabela 3: Stanje zadolžitve družbe Zarja

v evrih

Vrsta pravnega posla	Stanje na dan 31. 12. 2009	Stanje na dan 30. 9. 2010
a) kratkoročna zadolžitve:		
- kratkoročni kredit	1.100.000	0
- revolving kratkoročno posojilo	0	400.000
Skupaj	1.100.000	400.000
b) dolgoročna zadolžitve:		
- stanovanjsko posojilo	590.931	558.820
- projektno financiranje	1.256.491	1.034.523
- finančni leasing	9.343	4.547
- dolgoročno posojilo	0	1.375.000
Skupaj	1.856.765	2.972.890

Vir: podatki občine.

Družba Zarja je 1. 3. 2010 podpisala pogodbo z banko o najemu dolgoročnega posojila v znesku 1.450.000 evrov, ki ga je v letu 2010 tudi črpala in pričela z njegovim odplačevanjem. Za zadolžitev družba ni pridobila soglasja občine, obseg zadolžitve pa presega mejo, določeno z odlokom o proračunu za leto 2010.

Zadolžena je tudi družba Zarja invest, ki je hčerinska družba družbe Zarja. Na dan 31. 12. 2009 družba Zarja invest dolguje družbi Zarja kratkoročno posojilo v znesku 1.010.158 evrov, v letu 2009 pa se je del dolgoročnega posojila v znesku 200.000 evrov, ki ga je dala družba Zarja družbi Zarja invest, spremenil v lastniški delež. Družba Zarja invest za najetje kratkoročnega posojila ni pridobila soglasja občine. Družba Zarja invest občini ni poročala o stanju zadolžitve.

Občina kljub temu, da je družba Zarja poročala o stanju zadolžitve in je bila seznanjena z dejstvom, da se je družba Zarja zadolževala brez soglasja občine, ni ukrepala. Čeprav ni predpisano, da bi občina morala obvestiti pravne osebe, v katerih ima neposredno ali posredno odločujoč vpliv na upravljanje, da je pričela s pripravo proračuna za naslednje proračunsko leto, ter da so te pravne osebe ob načrtovanju zadolževanja dolžne občino obvestiti o obsegu zadolževanja zaradi obveznosti vključitve tega podatka v odlok o proračunu in pred dejansko zadolžitvijo pridobiti soglasje občine, bi se s posredovanjem takšnega obvestila izognila tveganju, da niso bile seznanjene z javnofinančnimi predpisi s področja zadolževanja. Tudi občina bi bila tako bolj uspešna pri zagotavljanju potrebnih podatkov za pripravo proračuna občine.

Ker je občina opustila nadzor nad poslovanjem družbe Zarja, kot ga predpisuje ZJF, in ker v odlokih o proračunu za leti 2009 in 2010, obrazložitvah proračuna ali s kakšnim drugim aktom ni opredelila višine in pogojev zadolžitve družbe Zarja, je bilo zadolževanje družbe Zarja v neskladju z 10.g členom ZFO-1 in

17. členom odloka o proračunu za leto 2009 in 17. členom odloka o proračunu za leto 2010. To pa predstavlja veliko tveganje za gospodarno in uspešno upravljanje naložbe v družbi Zarja.

Tudi za neposredni nadzor nad poslovanjem gospodarskih družb je nujno, da občina opredeli procese dela pri upravljanju s kapitalskimi naložbami (povezava s točko 2.2.3). Če bi imela občina opredeljene procese dela, bi zagotovila tudi ustrežnejši nadzor nad poslovanjem gospodarske družbe in bi tudi hitreje ukrepala ob ugotovitvi, da družba Zarja ne izpolnjuje obveznosti do občine kot lastnice.

3. MNENJE

Revidirali smo *uspešnost Mestne občine Novo mesto pri upravljanju s kapitalskimi naložbami v obdobju od leta 2009 in do 30. 9. 2010.*

Za izrek mnenja o uspešnosti občine pri upravljanju s kapitalskimi naložbami smo preverili, kako vodi centralno evidenco finančnega premoženja in ali ima vzpostavljen sistem upravljanja s kapitalskimi naložbami ter ocenili način upravljanja z izbrano kapitalsko naložbo, predvsem s stališča pristojnosti za upravljanje, načina sprejemanja odločitev v zvezi z upravljanjem in nadzorom nad gospodarsko družbo, v kateri ima občina kapitalsko naložbo.

Občina je bila pri vzpostavitvi centralne evidence finančnega premoženja uspešna, saj ima vzpostavljeno centralno evidenco finančnega premoženja, ki vključuje glavnino naložb po vrednosti in za katere občina tudi usklajuje podatke v centralni evidenci. Evidenca ne vključuje vrednostno nepomembnega dela (0,3 odstotka) finančnega premoženja občine, za katerega tudi ni zagotovila posredovanja podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja.

Občina *nima* vzpostavljenega *sistema upravljanja s kapitalskimi naložbami*, ki bi ji omogočal uspešno upravljanje. Občina ni sprejela dokumenta, v katerem bi opredelila temeljna načela upravljanja, nima opredeljenih ciljev, ki jih namerava uresničiti s kapitalskimi naložbami, in načel upravljanja ter ni sprejela strategije upravljanja. Občina zato ni izpolnila osnovnih pogojev za uspešno zagotavljanje uresničevanja načel gospodarnosti, uspešnosti, učinkovitosti in preglednosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami. Občina tudi nima razmejenih pravic in odgovornosti organov občine pri upravljanju, opredeljenega procesa upravljanja, ni določila pristojnosti in odgovornosti v občinski upravi pri upravljanju s kapitalskimi naložbami. Občina tudi nima razmejenih pravic in odgovornosti pri upravljanju s kapitalskimi naložbami med posameznimi organi občine in opredeljenih pristojnosti in odgovornosti pri zastopanju občinskih interesov na skupščinah gospodarskih družb. Neurejeno je področje predlaganja kandidatov za člane organov gospodarskih družb, saj občina nima določenih pogojev, ki bi jih kandidati za članstvo v posameznih organih morali izpolnjevati, opredeljenih tudi nima postopkov izbora ustreznih kandidatov.

Občina tudi pri *samem upravljanju z izbrano kapitalsko naložbo ni bila uspešna*, saj ni preverjala, ali še vedno obstaja občinski interes za to naložbo. Za kapitalsko naložbo v družbo Zarja iz dokumentov ni jasno razvidno, ali družba Zarja opravlja dejavnosti v skladu z razvojnimi usmeritvami občine. Občina za izbrano kapitalsko naložbo ni izkazala, da ta še zagotavlja izpolnjevanje javnega interesa, zaradi katerega se je zanjo odločila. Zakonodaja na obravnavanem področju se je v zadnjem desetletju spremenila, občina pa ni preverjala, ali je sedanji način (kapitalska naložba v zasebno družbo, ki ima sicer status neprofitne stanovanjske organizacije) za doseg zastavljenih ciljev na stanovanjskem področju še vedno ustrezen.

V reviziji ni bilo mogoče potrditi, da je občina seznanjena z dejanskim stanjem in številom stanovanj, oziroma, kateri podatek o stanovanjih, pri katerih ima pravico določati najemnika, in o dejanskem številu stanovanj, s katerimi razpolaga družba Zarja in jih je občina vanjo vložila kot stvarni vložek, je pravilen.

Občina ni pridobila gradiv za skupščine družbe Zarja, kar kaže na neustrezno organizacijo procesov dela, saj občina ne izvaja ustreznega nadzora nad poslovanjem družbe Zarja v okviru njenih zakonskih pristojnosti. Samo zastopanje občinskega interesa v gospodarski družbi ni bilo ustrezno, saj je prišlo do razkoraka med odločitvami občinskega sveta in glasovanjem zastopnika občine na skupščini družbe Zarja. V letu 2009 in delu leta 2010 je funkcijo neposrednega nadzora, kot član nadzornega sveta družbe Zarja in zastopanje interesov lastnika, opravljal župan. Po odstopu s funkcije člana nadzornega sveta pa je župan kot zastopnik občine na skupščini družbe glasoval drugače, kot je določil občinski svet. Občina tudi ni zagotavljala ustreznega nadzora nad poslovanjem družbe Zarja, na kar kaže dejstvo, da se je ta zadolžila brez soglasja občine, občina pa kljub temu, da je bila o tem seznanjena, ni uvedla postopkov za ureditev stanja.

Občina ni zagotovila temeljnih pogojev za uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami, saj ni vzpostavila sistema upravljanja, ki je predpogoj za uspešno upravljanje s kapitalskimi naložbami. Ker občina ni vzpostavila sistema upravljanja, tudi njeno upravljanje s kapitalsko naložbo v družbi Zarja ni bilo ustrezno.

4. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Mestna občina Novo mesto mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

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

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nesmotrnosti. Mestna občina Novo mesto mora v odzivnem poročilu izkazati:

- aktivnosti za organiziranje procesa dela v občinski upravi pri upravljanju s kapitalskimi naložbami, tako da bo zagotovljeno upravljanje s kapitalskimi naložbami v smislu določb Zakona o javnih financah in Zakona o lokalni samoupravi – točka 2.3.2;
- aktivnosti za preveritev obstoja javnega interesa za kapitalsko naložbo v družbi Zarja glede na določbe 157. in 159. člena Stanovanjskega zakona, ki kot obliko uresničevanja javnega interesa določata javni stanovanjski sklad ali proračunski sklad; občinska uprava naj pripravi, župan pa predloži občinskemu svetu:
 - strokovne podlage za odločitev, ali je naložba v družbi Zarja, ki je ustanovljena kot družba z omejeno odgovornostjo in je njen prvotni cilj dobiček, primerna oblika za doseganje ciljev na stanovanjskem področju in s tem za zagotavljanje javnega interesa na področju stanovanjske politike, posebej za upravljanje neprofitnih stanovanj;
 - predlog ukrepov za ureditev razmerja v družbi Zarja tako, da bo zagotovljeno uresničevanje občinskega interesa v smislu določb Stanovanjskega zakona in 73. člena Zakona o javnih financah – točka 2.3.1;
- aktivnosti za ugotovitev statusa stanovanj (neprofitna ali profitna stanovanja), ki jih je občina kot stvarni vložek vložila v družbo Zarja, in sicer tako, da bo občina seznanjena:
 - z dejanskim številom stanovanj, najemniki stanovanj, po kakšnem postopku so bili izbrani za najemnike (ali je bil za oddajo stanovanj objavljen javni razpis in ali je pri dodelitvi, če so bila stanovanja dodeljena po vložitvi stanovanj kot stvarni vložek v družbo Zarja, sodelovala tudi občina, oziroma navedbo, kako in s čigavim soglasjem je bilo stanovanje oddano v najem);

- s podatkom o tem, ali se na pet let preverja izpolnjevanje pogojev za pridobitev neprofitnega stanovanja (90. člen Stanovanjskega zakona za zagotavljanje izvajanja določila Pogodbe o ustanovitvi gospodarske družbe Zarja glede pravice določanja najemnika stanovanja – točka 2.3.1.

Med revizijskim postopkom so bile odpravljene naslednje razkrite nesmotrnosti in nepravilnosti oziroma so bili sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1):

- občinski svet je na 18. redni seji 15. 11. 2012 sprejel Strategijo upravljanja kapitalskih naložb Mestne občine Novo mesto – točka 2.2.1;
- občina je v predlogu Statuta Mestne občine Novo mesto, ki je bil poslan v obravnavo občinskemu svetu na 19. redno sejo, opredelila pristojni organ za izvajanje ustanoviteljskih pravic do zavodov, skladov in drugih organizacij ter izvrševanje upravljaljskih pravic v podjetjih – točka 2.2.3;
- občina je pripravila Stanovanjski program Mestne občine Novo mesto za obdobje 2011–2014, ki je v medresorskem usklajevanju in bo poslan v obravnavo Občinskemu svetu občine; stanovanjski program se osredotoča le na dejavnost občine, ne pa tudi na dejavnost družbe Zarja – točka 2.3.1;
- občina je od družbe Zarja pridobila seznam stanovanj, za katera ima pravico določati najemnika – točka 2.3.1.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁴⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Mestna občina Novo mesto krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

5. PRIPOROČILA

Mestni občini Novo mesto priporočamo, naj:

- večjo pozornost nameni pridobivanju podatkov za vodenje centralne evidence finančnega premoženja in usklajevanju podatkov, ki se vodijo v centralni evidenci finančnega premoženja;
- večjo pozornost nameni pripravi in sprejemu dokumentov, ki bodo podlaga za upravljanje s kapitalskimi naložbami in bodo opredeljevali načela upravljanja, strategijo upravljanja ter način upravljanja s kapitalskimi naložbami;
- večjo pozornost nameni pripravi in sprejemu dokumenta, ki bo jasno razmejil pristojnosti in odgovornosti za upravljanje s kapitalskimi naložbami med posameznimi organi občine in občinsko upravo, tako glede postopkov upravljanja kot tudi odgovornosti za sprejemanje posameznih odločitev, povezanih s kapitalskimi naložbami, ter pristojnostmi za zastopanje občine kot lastnika kapitalske naložbe v organih gospodarskih družb;
- večjo pozornost nameni pripravi in sprejemu dokumenta, ki bo opredelil postopke za izbiro kandidatov, ki jih občina kot lastnik kapitalske naložbe lahko predlaga v organe gospodarske družbe, ter pogoje, ki jih morajo kandidati izpolnjevati;
- večjo pozornost nameni nadzoru nad poslovanjem gospodarskih družb, v katerih ima kapitalsko naložbo;
- vzpostavi neposredno lastništvo nad stanovanji, ki jih je v družbo Zarja vložila kot stvarni vložek, in zagotovi upravljanje z njimi v eni od oblik, predpisanih v Stanovanjskem zakonu;
- večjo pozornost nameni nadzoru nad uresničevanjem pravice, ki jo ima v skladu s Pogodbo o ustanovitvi družbe Zarja za stanovanja, ki jih je leta 1992 vložila v družbo Zarja.

Pravni pouk

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

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Mestni občini Novo mesto, priporočeno s povratnico,
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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

