



MESTNA OBČINA KOPER
COMUNE CITTA' DI CAPODISTRIA

Nadzorni odbor – Comitato di controllo

Številka: 011-2/2019

Datum: 4. 5. 2022

Na podlagi 52. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave, št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS, št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18) in 11. člena Pravilnika o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Ur. l. RS, št. 12/2017, 46/2019 in 110/2020) podajamo naslednje

POROČILO O DELU IN UGOTOVITVAH NADZORNEGA ODBORA MESTNE OBČINE KOPER V LETU 2021

1. SPLOŠNI PODATKI

Formalne pristojnosti in obveznosti nadzornega odbora so urejene v Zakonu o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07-uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12-ZUJF, 14/15-ZUUJFO, 11/18-ZSPDLS-1 in 30/18) v poglavju IV. Organi občine (32. in 32.a člen) in Statutu Mestne občine Koper (Uradne objave, št. 40/00, 30/01, 29/03 in Uradni list RS, št. 90/05, 67/06, 39/08 in 33/18) v poglavju 4. Nadzorni odbor (49. – 60. člen). Skladno s temi besedili NO kot najvišji organ nadzora javne porabe v občini, v okviru svoje pristojnosti:

- *opravlja nadzor nad ravnanjem s premoženjem mestne občine,*
- *nadzoruje namenskost in smotrnost porabe sredstev občinskega proračuna,*
- *nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev;*
- *najmanj enkrat letno poroča občinskemu svetu o svojih ugotovitvah.*

Podrobnejša organizacija in način dela Nadzornega odbora Mestne občine Koper (v nadaljevanju NO MOK) je urejena s Poslovnikom o delu Nadzornega odbora Mestne občine Koper (Uradni list RS, št. 12/17, 46/19 in 110/2020).

V letu 2021 je NO MOK deloval v naslednji sestavi:

- Predsednik: Jadran Bajec
- Namestnik predsednika: Edmond Gašpar
- Člani: Dunja Jovičič, Rok Parovel, Tjaša Benčina, Valter Krmar, Tina Podgornik (do 31. marca 2021 – odstopna izjava), Luka Gaberščik (od 23. junija 2021 – sklep Občinskega sveta)

NO MOK je v letu 2021 zasedal na deset rednih sejah in izvedel eno dopisno sejo.

2. PREGLED DELA NO MOK V LETU 2021

V letu 2021 je NO MOK v skladu s sprejetim programom dela za obdobje 2020-2022 zaključil naslednje nadzore:

- Pregled razmerij med Multimedijским centrom Vizija d.o.o. in Mestno občino Koper,
- Notranja revizija Mestne občine Koper za leti 2016 in 2017,



Verdijeva ulica 10 — Via Giuseppe Verdi 10, 6000 Koper – Capodistria, Slovenija, Tel. +386 (0)5 6646 100

- Pregled delovanja in poslovanja Marjetice Koper d. o. o.,
- Pregled delovanja Turistične organizacije Koper v letih 2017 in 2018.

3. UGOTOVITVE NO MOK V ZVEZI S POSAMEZNIMI NALOGAMI

NO je glede posameznih zadev, ki jih je obravnaval, sprejel naslednja stališča in sklepe:

3.1. Program dela NO za obdobje 2020 - 2022

Program dela je po poslovníku vključeval osnovne naloge v pristojnosti NO in je bil predstavljen in sprejet na 10. seji dne 13. maja 2020. Občinski svet se je seznanil s Programom dela NO za obdobje 2020 – 2022 na seji dne 28. maja 2020.

3.2. Poročilo o izvedbi nadzorov v letu 2021

3.2.1. Pregled razmerij med Multimedijiskim centrom Vizija d.o.o in Mestno občino Koper

NO MOK je na podlagi sklepa o uvedbi nadzora, št. 011-2/2019 z dne 18. 4. 2019, opravil nadzor, vezan na postopke in dokumentacijo v postopku sklenitve in izvajanja "Pregled razmerij med Multimedijiskim centrom Vizija d.o.o. in Mestno občino Koper".

Ime organa, kjer se je opravljal nadzor:

- Družba Multimedijски center Vizija d.o.o.,
- Mestna občina Koper.

Nadzor se je izvajal od novembra 2020 do januarja 2021.

Namen nadzora je bil ocena pravilnosti in smotrnosti poslovanja družbe MMC Vizija d.o.o. in porabe proračunskih sredstev za obveščanje domače in tuje javnosti – vsakokratne proračunske pozicije 04039001 Obveščanje domače in tuje javnosti v letih 2018 do vključno leta 2020.

NO je v okviru nadzora pregledal poslovno in knjigovodsko dokumentacijo ter javno dostopna poslovna poročila na portalu Ajpes za obdobje 2018, 2019 in delno 2020.

Končno poročilo o nadzoru je bilo sprejeto na 17. seji NO MOK z dne 31. 3. 2021. Odzivno poročilo pristojnega organa je priloga h končnemu poročilu, ki je objavljeno na uradni spletni strani občine.

Ugotovitve

NO MOK je po pregledu dokumentacije in opravljenih razgovorih z odgovornimi predstavniki družbe MMC Vizija d.o.o. in Mestne občine Koper zaradi nepravilnega, nesmotrnega in negospodarnega ravnanja podal negativno mnenje z naslednjo utemeljitvijo (povzetek):

Negospodarno je nameniti od 100.000 do skoraj 300.000 EUR proračunskih sredstev letno za sporočanje vsebin, ki niso povezane z neposrednim obveščanjem javnosti o delu občinske uprave (izvedeni projekti, programi, ...), občinskega sveta (sklepi o sprejetih programih, investicijskih projektih, aktih...) in občinskih komisij (stališča, priporočila, imenovanja, ...) ter z osveščanjem o aktivni lokalni samoupravi.

Proračunski odhodki za časopis in spletni portal niso bili opredeljeni z jasno zastavljeno komunikacijsko politiko in strategijo, dolgoročnimi in kratkoročnimi cilji ter merili za ugotavljanje doseganja teh ciljev.

Časopis nima uredniškega odbora in je pred izidom podrejen neposredni potrditvi ustanovitelja. Novinarske zvrsti so zreducirane na poročila (o aktivnostih župana, zavodov in javnih podjetij, načrtovanih projektih in izvedenih investicijah, aktivnostih društev in športnikov), intervju in na zabavne zvrsti (križanka, strip, horoskop). Oglasni prihodki so minimalni in v tesni korelaciji z omejenim dosegom obeh medijev. Po aktualnosti in vsebinah občinski medij (časopis in portal) nima primerljive vloge tekočega informiranja s profesionalnim lokalnim dnevnim medijem.

S polovično zaposlitvijo enega novinarja družba nima nikakršnega pomena kot zaposlovalec. S podjemnimi in avtorskimi pogodbami ustvarja prekarne delovne odnose. Pogodbeno plačilo za odgovornega urednika je celo izpod minimalne urne postavke za študentsko delo. Istočasno pa z ne ovrednotenim delovnim časom sodelujejo pri formiranju večine vsebin posameznega medija občinski uslužbenci, ki so neposredno zaposleni in sistemizirani za druga dela in naloge v občinski upravi. To je prikrito dodatno financiranje gospodarske družbe v škodo proračuna in rednih delovnih nalog občinskih uslužbencev.

Nadzorni odbor meni, da financiranje gospodarske družbe, ki ne opravlja javne gospodarske službe, predstavlja tudi nedovoljeno javnofinančno pomoč gospodarskemu subjektu, ki deluje na trgu založništva in medijev. Družba, ki ima zagotovljeno javno financiranje in ne opravlja javne gospodarske službe ali pa službe javne agencije (npr. STA) je v prednostnem konkurenčnem položaju v primerjavi z ostalimi gospodarskimi družbami s tega trga in ruši načela delovanja prostega trga.

Priporočila in predlogi NO MOK

- Mestna občina Koper (v nadaljevanju MOK) naj uskladi z Zakonom o gospodarskih družbah (ZGD-1) določila vseh občinskih aktov o imenovanju direktorjev podjetij, kjer je ustanoviteljica ali soustanoviteljica.
- MOK naj pred sprejemanjem naslednjega proračuna sprejme strategijo obveščanja in komuniciranja z javnostmi, v kateri bo jasno opredeljen javni interes na tem področju. V proračunski postavki 04039001 naj specificira zneske odhodkov za vse kanale in medijske subjekte, s katerimi se bo izvajala ta strategija ter opredeli cilje in kriterije za merjenja učinkovitosti doseganja teh ciljev.
- MOK naj opravi analizo smotrnosti obstoja gospodarske družbe Multimedijski center Vizija d.o.o., ob upoštevanju števila zaposlenih na MOK, ki imajo ustrezno izobrazbo in sposobnosti za pripravo prispevkov z namenom informiranja občanov. Na podlagi ugotovitev v analizi naj odloči, ali je smiselno gospodarsko družbo likvidirati. Ocena NO MOK je, da je likvidacija smiselna.
- MOK naj pripravi seznam ukrepov, s katerimi se bo zagotovilo, da se bo z glasili, ki jih financira občina, zagotavljalo izključno obveščanje občanov, in sicer o tem kaj je lokalna samouprava, iskanju vzvodov kako ljudi pritegniti k soodločanju in informiranje občanov o javni porabi, z namenom izkazovanja popolne transparentnosti javno finančne porabe.
- MOK naj pripravi seznam ukrepov za odpravo tveganj, da bodoče glasilo, ki ga financira občina ter ostale objave na spletnih portalih, ki jih financira občina, ne bodo zlorabljeni za volilne in druge kampanje vsakokratno aktualnih političnih akterjev.
- MOK naj zagotovi, da se občane ažurno obvešča o projektih, dogodkih, prireditvah itd, ki se financirajo iz javnih sredstev, pretežno preko uradne spletne strani občine (www.koper.si) in brez podvajanja s portalom eKoper.
- Če se na podlagi raziskave ali analize ugotovi, da del prebivalstva potrebuje tiskano publikacijo, NO MOK predlaga, da se ta vsebinsko omeji na periodično obveščanje o pomembnih projektih in izboljšavah, o delovanju občinske uprave in dobrih praksah lokalne samouprave, brez zabavnih in drugih populističnih vsebin. V tem primeru po mnenju NO MOK zadoščajo tri številke publikacije letno (marec-april, junij in oktober) z 20-30 stranmi. Publikacijo lahko s sodelovanjem in z obstoječimi strokovnimi kadri pripravita Kabinet župana in Zavod za mladino, kulturo in turizem. V tem okviru naj se poskrbi tudi za obveščanje o delu KS.
- MOK naj glasila ne izdaja v volilnem času, to je vsaj 90 dni pred volitvami.
- NO MOK poziva nadzorovana organa, kakor tudi župana in občinski svet, da poročilo obravnavajo in mu dokumentirano poročajo o izvajanju in spremljanju priporočil ali morebitnih razlogih za ne izvedbo v roku 120 dni od datuma poročila.

3.3.2. Notranja revizija Mestne občine Koper za leti 2016 in 2017

NO MOK je na 6. redni seji z dne 24. 9. 2019 in na 8. redni seji z dne 11. 12. 2019, sprejel sklep in spremembo sklepa o pristopu k skrbni izvedbi pregleda poslovanja občine za leti 2016 in 2017 z zunanjim, neodvisnim in strokovno usposobljenim izvajalcem. S postopkom izbire zunanjega izvajalca, družbe Revidera, d.o.o., je bil Občinski svet MOK seznanjen v Poročilu o delu in ugotovitvah NO MOK za leto 2020.

Ime organa, kjer se je opravljala nadzor:

- Mestna občina Koper.

Nadzor se je izvajal v obdobju od maja 2020 do februarja 2021.

Cilj notranje revizije je bil revidiranje poslovanja proračunov Mestne občine Koper za leto 2016 ter 2017 za podajo zagotovil in priporočil o:

- skladnosti in pravilnosti poročanja,
- preglednosti in skladnosti pri delovanju na področju načrtovanja,
- ustreznosti delovanja notranjih kontrol.

Izhodišče revidiranja je temeljilo na dejstvu, da mora predstojnik proračunskega uporabnika organizirati celotno poslovanje in s tem tudi finančno poslovanje tako, da je vzpostavljen sistem notranjih kontrol in s tem zagotovljeno:

- zakonito in učinkovito finančno poslovanje, preprečevanje napak in prevar ter zlorab, nenehen nadzor nad finančnim poslovanjem,
- sproten pregled nad realizacijo prejemkov in izdatkov,
- sproten pregled stanja prevzetih obveznosti ter njihove zapadlosti,
- sprotno spremljanje realizacije in analiziranje izvrševanja prejemkov in izdatkov finančnega načrta in tekoče poročanje o poslovanju in doseganju zastavljenih kratkoročnih in dolgoročnih ciljev.

Notranja revizija je obsegala naslednja področja:

1. Zaključni račun proračuna:
 - 1.1. zanesljivost računovodskih informacij in izkazov ter primerjava s sprejetim finančnim načrtom
 - 1.2. celovitost poslovnih poročil in zapisov po posamičnih področjih
 - 1.3. nedavčni prihodki
 - 1.4. kapitalski prihodki
 - 1.5. izdatki za blago in storitve s posebnim poudarkom na pravnih in svetovalnih storitvah, izdelavi (nerealiziranih) arhitekturnih idejnih projektov, operativnih in finančnih leasingih
 - 1.6. tekoči transferi
 - 1.7. investicijski odhodki in transferi
 - 1.8. prerazporeditve in namenska sredstva proračuna in
 - 1.9. stanje zadolženosti z upoštevanjem danih garancij in sprejetih obveznosti ali jamstev, tudi za leasinge povezanih pravnih subjektov (zavodi, javna podjetja, pridobitni in nepridobitni pravni subjekti)
 - 1.10. izkazovanje premoženja - nepremičnine
 - 1.11. ravnanje s stvarnim premoženjem: načrtovanje ravnanja s premoženjem, utemeljevanje prodaje nakupov in menjav, poročanje o ravnanju s premoženjem
 - 1.12. kratkoročna sredstva-kratkoročne terjatve do kupcev, kratkoročne finančne naložbe, druge kratkoročne terjatve, neplačani odhodki
2. Preglednica ugotovitev in odstopanj za pregledano časovno obdobje.

3. Sistem notranjega nadzora in organizacija dela uprave:
 - 3.1. opredelitev področij dela, opis pretoka informacij in naročil za delo, usklajevanje in koordinacija dela med uradi ter županovim kabinetom in uradi
 - 3.2. opis del in nalog po sistemizaciji in razmejitve dela
 - 3.3. pristojnosti in odgovornosti skrbnikov posamičnih proračunskih postavk in investicijskih projektov
 - 3.4. register odprtih pravnih zadev
 - 3.5. register tveganj z opredelitvijo posameznih odgovornosti

Nadzorni odbor je končno poročilo o izvedbi nadzora vezanega na "Notranjo revizijo Mestne občine Koper za leti 2016 in 2017", potrdil na 19. redni seji, ki je bila 17. junija 2021. Odzivno poročilo MOK na osnutek poročila je v celoti objavil na uradni spletni strani občine kot prilogo h končnemu poročilu.

Ugotovitve

V 6. poglavju končnega poročila je prikazana preglednica ugotovitev in odstopanj za pregledano časovno obdobje leta 2016 in 2017, in sicer z vidika najpomembnejših ugotovitev in priporočil. Priporočila v končnem poročilu so razvrščena po stopnjah tveganja (Usmeritve za državno notranje revidiranje 2003, str. 27 in sicer visoka, srednja, majhna:

- Oznaka »visoka stopnja tveganja« pomeni, da je priporočilo nujno za poslovanje in ga je treba takoj izvesti.
- Oznaka »srednja stopnja tveganja« pomeni, da se priporočilo upošteva in izvede, kadar je to mogoče.
- Oznaka »majhna stopnja tveganja« pomeni, da je izvedba priporočila zaželena, ni pa nujna.

Ugotavljamo, da občina pri pripravi proračuna in zaključnega računa, ni v celoti upoštevala struktur obrazložitve posebnega dela proračuna predvsem tam, kjer se morajo določati dolgoročni cilji in letni izvedbeni cilji s kazalci, s katerimi se meri doseganje zastavljenih ciljev.

Neobičajne določbe v odloku glede prerazporejanja proračunskih pravic porabe brez omejitev izničijo skladnost načrtovanja po namenih porabe proračunskih sredstev ter lahko bistveno spremenijo strukturo proračuna. Posamično odločanje s sklepi za spremembo načrta ravnanje s premoženjem, neomejeno prerazporejanje pravic porabe je neobičajno ravnanje glede pristojnosti med občinskim svetom in županom.

Ugotavljamo, da je vzpostavljen sistem notranjih kontrol za katerega je odgovoren predstojnik proračunskega uporabnika in da se je v letu 2019 zagotovilo notranje revidiranje poslovanja. Z notranjo revizijo se stalno preizkuša ustreznost in smotrnost notranjih kontrol, postopkov, procesov in stanj ter daje priporočila za izboljšanje in svetovanje s tega področja.

Izpostavljamo še nekaj ugotovitev:

- Na kontu 90090002 se izkazuje popravki za uskladitev stanja sredstev in virov, ki se nanašajo na otvoritve poslovnih knjig po zakonu o računovodstvu.
- V zaključnem računu proračuna se ne pojasni ugotovljeno stanje sredstev na računih na dan 31. decembra tekočega leta ali preteklega leta (točka XII. pod Izkazom računa financiranja).
- Občina se v tekočem proračunskem letu lahko zadolži, ker odplačilo obveznosti iz naslova posojil (glavnice in obresti), finančnih obveznosti v posameznem letu odplačila ne preseže 10 % realiziranih prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov občinskega proračuna v letu pred letom zadolževanja. Občina ima velik ostanek sredstev na računu, ki se ne porablja, hkrati se zadolžuje - možnosti uporabe sredstev depozita, »internega zadolževanja« znotraj proračuna?
- Tabela o prenosu namenskih sredstev ni vključena v zaključni račun, ampak je izdelana kot priloga k zaključnemu računu, podane pa so določene obrazložitve namenskih sredstev v zaključnem računu.

- Vsebina Poročila o realizaciji načrtov ravnanja s stvarnim premoženjem v letu 2017 ne podaja dejanskega stanja. Poročilo ne obsega prikaza primerjave med načrtovanim in dejansko realiziranimi posameznimi nakupi oz. prodajami nepremičnega premoženja ter pojasnila odstopanj.
- V zaključnem računu proračuna in v poročilu o realizaciji načrta ravnanja s stvarnim premoženjem v letu 2017 ni pojasnil o nakupu nepremičnine, posamični posel v vrednosti 1.179.000 EUR. Neustrezna je transparentnost in preglednost poročanja.
- Občina ne upošteva obveznih razkritij v letnem poročilu, niso pojasnjeni zneski in narava posameznih postavk prihodkov in odhodkov večjega obsega ali pomena.
- Priloga računovodskim izkazom je tudi Izkaz za stanje in gibanje neopredmetenih in opredmetenih osnovnih sredstev. Določene spremembe premoženja proračuna se izkazujejo le preko bilance stanja in ne tudi preko izkaza prihodkov ali odhodkov, torej preko gibanja denarnega toka. Spremembam stanj sredstev, kot so nepremično ali premično premoženje so podlaga tudi pravni akti in sklepi občinskega sveta ali župana občine.
- Poročanje o teh spremembah, ki se nanašajo na premoženje brez vključitve v posebni del - finančni načrt proračuna ni ustrezno prikazano.
- Poročanje o realizaciji NRP za tekoče leto ni izkazano v preglednici za posamezno področje porabe, po projektih in po virih financiranja.

Priporočila in predlogi NO MOK

- Priporočamo, da se pri pripravi proračuna MOK v prihodnje upošteva struktura obrazložitve posebnega dela proračuna z določitvijo dolgoročnih ciljev in letnih izvedbenih ciljev z navezavo na projekte, kar določajo veljavne zakonske in podzakonske pravne podlage.
- Priporočamo, da se ob ustreznih obrazložitvah proračuna MOK v prihodnje upošteva Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Uradni list št. 1 2/01, 1 0/06, 8/07, in 1 02/1 0), ki določa, da obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna zajema obrazložitve realizacije doseženih ciljev in rezultatov na nivoju področij proračunske porabe, glavnih programov in podprogramov, proračunskih postavkah ter projektov, ki morajo biti opredeljeni in pojasnjeni v predlogu proračuna MOK (obrazložitve načrtovanih ciljev in rezultatov sprejetega proračuna).
- Predlagamo, da se poleg presežkov tekočega leta pojasnijo tudi stanja ostanka sredstev preteklih let (stanje sredstev na računih na dan 31. december preteklega leta + stanje sredstev na računih tekočega leta).
- Predlagamo, da se pri prerazporeditvi sredstev pravic porabe določijo razumne omejitve glede prerazporejanja med področji proračunske porabe in da se dosledno upošteva določba odloka, ker ni dovoljeno prerazporejati iz postavk investicijskih namenov na postavke, ki opredeljujejo tekoče namene porabe.
- Priporočamo, da se tabela s podatki za namenska sredstva prav tako vključi v zaključni račun proračuna Mestne občine Koper za tekoče leto. Poročilo naj se dopolni še s podatki o »sredstvih od prodaje in zamenjave občinskega stvarnega premoženja in odškodnin iz naslova zavarovanj, ki jih uporabljajo samo za vzdrževanje in nakup stvarnega premoženja.
- Priporočamo, da se vsebina Poročila o realizaciji načrta ravnanja s premoženjem prikaže primerjalno - realizacija načrta ravnanja za tekoče leto v primerjavi z načrtovanim v načrtu ravnanja, in sicer zbirno v skupni tabeli, iz katere bo razvidno v kakšni višini, pri katerih načrtovanih prodajah in nakupih je bil načrt ravnanja za poročano leto realiziran. Pomembno je prikazati tudi izvedbo poslov z vidika faze v postopku realizacije, izvršeno plačilo, ureditev vpisa v zemljiški knjigi.
- Priporočamo, da v poročilu o realizaciji načrta ravnanja s stvarnim premoženjem je treba obrazložiti predvsem odstopanja pri realizaciji v primerjavi z izdatki iz sprejetega oziroma

veljavnega načrta ravnanja s stvarnim premoženjem: pojasnila večjih odstopanj med sprejetim in realiziranim načrtom.

- Pooblaščen odredbodajalec za področje naj poroča o ravnanju s premoženjem ob upoštevanju pomembnosti in transparentnosti.
- Priporočamo, da se pri bilanci stanja posebej razkrijejo spremembe v stanju premoženja, ki niso načrtovane preko posebnega dela proračuna - finančnem načrtu.
- Priporočamo, da se realizacija NRP izkaže tabelarno, v enaki obliki kot je izkazan NRP v prilogi proračuna za leto 2016, 2017.
- Priporočamo, da se pri poročanju o realizaciji NRP za tekoče leto razkrije primerjava načrtovanega doseganja ciljev in rezultatov z realizirani doseženi cilji in rezultati v letu - vse po posameznih projektih in virih financiranja.

3.3.2. Pregled delovanja in poslovanja JP Marjetica Koper d. o. o./s.r.l.

NO MOK je na podlagi sklepa o uvedbi nadzora, št. 011-2/2019 z dne 9. 10. 2020, opravil pregled dokumentacije in izvedel ostale postopke nadzora vezane na nadzor »Pregled delovanja in poslovanja Marjetice Koper d. o. o.«.

Nadzor je obsegal naslednja področja in dokumentacijo:

- Poslovni načrt Marjetice d. o. o. za leti 2019 in 2020, poslovno poročilo 2019 in polletno poročilo 2020, strategija Marjetice 2016-2020 in 2020-2024, Elaborat o oblikovanju cen izvajanja storitev gospodarske javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki v MOK;
- namenska poraba proračunskih sredstev kanalščine MOK v letih 2015-2020;
- pravilnost izvajanja storitev javnih gospodarskih služb z zunanjimi izvajalci, za katere je kot izključni izvajalec pooblaščen javno podjetje Marjetica, d. o. o..

Ime organa, kjer se je opravljal nadzor:

Javno podjetje – Azienda publica Marjetica Koper d. o. o.
Ulica 15. maja
6000 Koper

Namen nadzora je bil ocena pravilnosti (zakonitosti) in smotrnosti (gospodarnost, uspešnost, učinkovitost) poslovanja javne gospodarske družbe in porabe proračunskih sredstev pri izvajanju javnih gospodarskih služb v nadziranem obdobju.

Nadzorovani organ je imel težave z razumevanjem vloge in pristojnosti NO MOK pri nadzoru javnega podjetja. Marjetica d. o. o. je gospodarska družba, ki deluje na podlagi ZGD-1, a je hkrati javno finančni porabnik v delu poslovanja, ki se nanaša na izvajanje javnih gospodarskih služb.

Na spletnem mestu Združenja občin je dosegljiva razlaga:

»Javno podjetje je v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah (Uradni list RS, št. 32/93) ena od oblik izvajanja lokalnih gospodarskih javnih služb. Ker so v Republiki Sloveniji javna podjetja statusno organizirana v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah (uradno prečiščeno besedilo) (ZGD-1-UPB3), so do občin v dvojnem razmerju. Občine so njihove ustanoviteljice in lastnice, hkrati pa jih z občinskim splošnim aktom pooblastijo za izvajanje konkretne lokalne gospodarske javne službe in upravljanja z občinskim premoženjem, ki je potrebno za izvajanje te službe.

Javno podjetje upravlja z občinskim premoženjem in izvaja obvezno lokalno gospodarsko javno službo, zato ima NO pravico do pregleda celotnega poslovanja podjetja, in sicer na podlagi odločbe ZLS, ki med drugim določa, da NO ugotavlja zakonitost in pravilnost poslovanja pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem.«

Stališče Računskega sodišča RS pa je:

»Po mnenju računskega sodišča je nadzorni odbor pristojen tudi za nadzor pravnih oseb, katerih ustanoviteljica ali soustanoviteljica je občina, saj so zajete v okviru pojmov »uporabniki javnih

sredstev« oziroma »pooblaščen osebe z občinskimi javnimi sredstvi« iz prvega in drugega odstavka 32. člena ZLS. Torej je tudi poslovanje javnih podjetij lahko predmet nadzora nadzornega odbora. Glede vprašanja, ali je lahko predmet nadzora tudi gospodarska družba, v kateri ima občina večinski delež, navedimo pomembno razliko, da je javno podjetje oseba javnega prava, gospodarska družba, v kateri ima občina večinski delež, pa oseba zasebnega prava. Pri določanju subjektov, ki so predmet nadzora, ZLS ne loči med osebami javnega prava (npr. javni zavodi, javna podjetja) in zasebnega prava, ki so prejemniki sredstev (gospodarske družbe, društva) in ne določa razlik pri pristojnosti oziroma obsegu nadzora med obema temeljnima kategorijama pravnih oseb. Kljub temu menimo, da ni smiselno oseb zasebnega prava nadzirati v enakem obsegu, kot to velja za osebe javnega prava, ter da se pri osebah zasebnega prava obseg nadzora izvaja praviloma po drugi alineji prvega odstavka 32. člena ZLS – to je namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev – ali po prvi alineji, če razpolagajo s premoženjem občine, in ne po tretji alineji. Iz navedenega je razvidno, da sme nadzorni odbor nadzorovati pravilnost, namenskost in smotrnost porabe dodeljenih sredstev gospodarski družbi iz občinskega proračuna kot tudi razpolaganje s premoženjem občine."

NO MOK je imel težave pri pridobivanju zahtevanih dokumentov in informacij, ki so se izkazovali v prekoračitvi predvidenih rokov za dostavo listin, zanikanju obstoja nekaterih dokumentov in podajanju splošnih odgovorov na nekatera konkretna vprašanja med intervjuji.

NO MOK je na 21. redni seji, ki je bila 15. septembra 2021, potrdil končno poročilo o izvedbi nadzora vezanega na "Pregled delovanja in poslovanja Marjetice Koper d. o. o.«. Odzivno poročilo Javnega podjetja Marjetica Koper d.o.o./s.r.l. na osnutek poročila je objavil kot priložo h končnemu poročilu.

NO MOK je tudi predlagal in priporočal, da se Občinski svet Mestne občine Koper seznani in obravnava končno poročilo ter sprejme sklepe, na podlagi katerih bodo upoštevana priporočila te revizije.

Ugotovitve

Pravilnost delovanja družbe

Izvajanje gospodarskih javnih služb predstavlja 90% delež prihodkov družbe, zato je NO MOK zavzel stališče, da je smotrno in pravilno vodenje tako kompleksnih dejavnosti ključni element učinkovite javno finančne porabe. Pri pregledovanju listinske dokumentacije in skozi pogovore je ugotovil pomanjkljivosti poslovnega in nadzornega organa:

- Neskladnost organizacije poslovanja družbe z ZGD-1;
- Neupoštevanje 29. člena Poslovnika NS glede nezdružljivosti funkcije;
- Netransparentno imenovanje kandidatov za člane NS družbe, brez jasno opredeljenih kompetenc ter meritorna politična odločitev o njihovem imenovanju, predstavljajo visoko stopnjo tveganja učinkovitosti in pravilnosti upravljanja javnega podjetja in s tem povezano porabo proračunskih sredstev, kar izkazujejo tudi poslovni rezultati družbe;
- Neskladnost Poslovnika Sveta delavcev z veljavno zakonodajo;
- Pri pokrivanju izgub tržnih dejavnosti javnega podjetja iz poslovnih rezultatov GJS gre za nedovoljeno javno finančno pomoč, ki jo opredeljujejo 107. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz nje izpeljane smernice in uredbe.

Smotrnost poslovanja družbe

Javno podjetje Marjetica d. o. o. izvaja tri obvezne GJS:

- Odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode,
- Ravnanje s komunalnimi odpadki,
- Javna snaga in čiščenje javnih površin.

Odvajanje in čiščenje komunalnih voda ter ravnanje s komunalnimi odpadki predstavljata skoraj tri četrtine celotnega denarnega toka za GJS.

Organizacijsko so te dejavnosti umeščene v Sektor Kanalizacije in Sektor Snaga. Pri tem se v Sektorju Snaga izvajata dve obvezni GJS, kar otežuje razmejevanje in preglednost stroškov posamične GJS z vidika proračunske porabe.

Organizacijsko razdrobljen širok nabor izbirnih GJS ter izvajanje dodatnih štirih tržnih dejavnosti, ki zadnja leta posamično in zbirno poslujejo pretežno negativno, usmerja NO MOK v razmislek o smotrnosti izvajanja vseh teh služb znotraj javnega podjetja. Upravljanje takšne družbe je zato tehnično, ekonomsko, finančno, organizacijsko ter kadrovsko izredno zahtevno. Na takšen način razpršena managerska pozornost gre v breme izvajanja obveznih GJS in posledično proračuna MOK. To se kaže v nepravočasnih, slabo pripravljenih in s strani občinskih strokovnih služb zavrženih poslovnih načrtih (za leto 2020 sprejeti šele jeseni), elaboratih oblikovanja cen (elaborata za leti 2019 in 2020 sprejeta šele maja 2021) ter umanjkanju jasno definirane srednjeročne in dolgoročne strategije izvajanja teh temeljnih GJS.

Gospodarnost poslovanja

NO MOK ugotavlja, da se nadaljujejo nekateri elementi negospodarnega poslovanja, ki jih je zaznalo tako Računsko sodišče kot poročilo Ernst & Younga, kakor tudi NO MOK v svojem »Končno poročilo za svetovalne pogodbe na Marjetici Koper«. Primeri takšnih praks so:

- Individualne pogodbe o zaposlitvi vodij služb in sektorjev in posebni dodatki,
- Pavšalne pogodbe z nekaterimi zunanjimi izvajalci, ki ne izkazujejo verodostojne in merljive ekonomske potrebe po predmetnih pogodbenih storitvah,
- Posledice delovnih sporov zaradi zakonsko nepravilno izvedenih odpovedi,
- Ne spremljanje učinkov finančne naložbe v Primorske novice,
- Simptomatičen pokazatelj negospodarnega ravnanja je opisan v zapisniku 7. seje NS družbe z dne 14.12.2020. Ta je s soglasnim sklepom sprejel odločitev, da se pandemijska državna olajšava neplačila prispevkov ZPIZ v znesku 225.000 EUR, uporabi za izplačilo nagrade »uspešnosti« ob ocenjenem letnem poslovnem rezultatu -515.000 EUR.

Učinkovitost poslovanja

Računsko sodišče je v svojem revizijskem poročilu obdelalo tudi »Pravilnik o sodilih za razporejanje prihodkov in odhodkov sredstev in obveznosti do virov sredstev po posameznih dejavnostih v katerem ni opredeljeno kateri stroški so ali niso upravičeni stroški obveznih GJS varstva okolja«.

Iz dostavljenih gradiv NO MOK ni razvidno, da se je Pravilnik o sodilih uskladil z ugotovitvami Revizijskega poročila. Pomanjkljivi Pravilnik je citiran tudi v Elaboratih o oblikovanju cen obeh javnih služb varstva okolja, ki sta bila sprejeta v maju 2021. Premalo dorečena sodila pomenijo tveganje neupravičene bremenitve cene izvajanja GJS v škodo občanov.

Med dokumentacijo, ki je bila dostavljena NO MOK ni bilo korektivnih aktov in pisnih navedb ukrepov posloводства za izboljšanje učinkovitosti poslovanja (predvsem dela, ki se navezuje na javno finančno porabo) in ga je Računsko sodišče ocenilo za premalo učinkovito. NO MOK je na skupnem sestanku z NS v oktobru 2020 ugotovil tudi, da družba nima vzpostavljenega registra tveganj.

Maja 2021 je Občinski svet MOK potrdil elaborata cen za obvezne gospodarske javne službe, ki ju je pripravilo vodstvo Marjetice. S prikazom porasta najpomembnejših stroškov in njihovega vpliva na lastno ceno, se je ta porast neposredno prenesel na ceno storitev. Storitve so se za občane v povprečju podražile za 30%. V elaboratih ni zaznati vizije nevtralizacije nadaljnjega porasta teh stroškov, niti predvidenih ukrepov optimizacije in racionalizacije poslovanja. Ob neobstoječi srednjeročni in dolgoročni strategiji ravnanja s komunalnimi odpadki in blatom čistilne naprave, ostajajo Marjetica in občani še naprej neposredno izpostavljeni neobvladljivemu trendu naraščajočih tržnih cen storitev družb, ki se ukvarjajo s končno predelavo odpadkov.

Priporočila in predlogi NO MOK

Nadzorni odbor priporoča županu in Občinskemu svetu (v nadaljevanju OS MOK), da:

- ob velikem negativnem izidu poslovanja v letu 2020 in precejšnji verjetnosti nadaljevanja negativnega trenda v 2021 sprejmeta vse potrebne odločitve za sanacijo stanja in ureditev razmer;
- župan in OS MOK obravnavata poročilo NO MOK o izvedenem nadzoru v Marjetici d. o. o. ter da za morebitne deviantne prakse podata prijave na pristojne organe;
- na seji Občinskega sveta obravnava poročilo Računskega sodišča Slovenije št.: 321-8/2017/46 z dne 18. 10. 2019 ter poročilo Ernst & Young »*Poročilo poslovanja*« z dne 15. 10. 2019;
- v Nadzorni svet javnega podjetja Marjetica d. o. o. imenuje strokovno kompetentne člane z izkušnjami upravljanja in nadziranja večjih gospodarskih družb, ki bodo znali sanirati poslovanje javnega podjetja;
- OS MOK redno obravnava polletno in letno poslovanje javnega podjetja;
- naroči analizo in opravi razmislek o smotrnosti in gospodarnosti opravljanja tržnih dejavnosti v javnem podjetju, saj te že dlje časa poslujejo z negativnim poslovnim izidom;
- naroči analizo organizacije in vodenja poslovnih procesov za izvajanje GJS z naborem potrebnih ukrepov za optimizacijo poslovanja, predvsem obveznih GJS;
- na osnovi teh študij in priporočil naj sprejme ustrezne sklepe, ki bodo zagotovili kvalitetno in finančno vzdržno izvajanje obveznih GJS;
- obe analizi ali študiji (skupaj z analizo iz šeste alineje) naj se naročijo zunanjemu izvajalcu, ki ima nesporne reference za tovrstne storitve;
- sprejme dolgoročne strategije ravnanja z vsemi komunalnimi odpadki;
- naroči izdelavo razvida vseh gospodarskih javnih služb v MOK kot pregleden in celovit vpogled v nabor in vsebine GJS, ki se izvajajo v občini;
- razvid naj bo objavljen na spletni strani občine.

3.3.2. Pregled delovanja Turistične organizacije Koper v letih 2017 in 2018

NO MOK je na podlagi sklepa o uvedbi nadzora, št. 011-2/2019 z dne 1. 7. 2020, opravil pregled dokumentacije in izvedel ostale postopke nadzora, vezane na nadzor »Pregled delovanja Turistične organizacije Koper v letih 2017 in 2018«.

NO MOK je izvajal nadzor na naslednjih področjih:

- Izvrševanje občinskih aktov s področja turizma;
- Vsebine, učinkovitosti in gospodarnosti sprejetih strateških načrtov na področju turizma;
- Na evidencah zavezancev dajatev s področja turizma;
- Na ciljno (učinkovito in gospodarno) porabo sredstev, ki jih občina namenja skladno z zakonom za področje turizma.

NO MOK je na 23. redni seji, ki je bila 17. novembra 2021, sprejel končno poročilo o izvedbi nadzora vezanega na "Pregled delovanja Turistične organizacije Koper v letih 2017 in 2018". Odzivno poročilo nadzorovanega organa na osnutek poročila je objavil kot prilogo h končnemu poročilu.

Ugotovitve

- MOK ima sprejete vse pomembne akte, ki opredeljujejo delovanje in namenjanje sredstev na področju turizma. Pomembna pomanjkljivost aktov (Strategije turizma, Strategijo razvoja in trženja turizma) je, da ni opredeljenih ciljev (in za katere je lahko organizacijsko in izvedbeno odgovorna občina), ki bi bili kvantificirani oz. bi jih bilo mogoče meriti ter na podlagi tega ugotoviti učinkovitost sprejetih programov, predvsem pa korekcije programov glede doseganja zastavljenih ciljev.

- MOK je organizacijsko opredelila zadolžitve v občinski upravi oz. v okviru javnih zavodov za doseganje ciljev v skladu s Strategijo turizma. Je pa organizacijska struktura kompleksna in nepregledna.
- MOK ima pregledno in učinkovito službo, ki sledi namenskim virom za delovanje na področju turizma. Ti viri so občutni in omogočajo izvajanje programov (v okviru strategije), tudi večletnih. Vendar po mnenju NO MOK te možnosti niso popolnoma izkoriščene.
- MOK ima sprejet Odlok o »turistični in promocijski taksi v Mestni občini Koper«. Po mnenju NO MOK odlok ni v celoti usklajen z vsemi zakonskimi določili. Iz definicije 11. člena Odloka ni razvidno, ali je Občinski inšpektorat MOK pristojen za »Nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc«, kot to dopušča zakon. Poleg tega NO ni ugotovil, zakaj MOK ni izrabila te zakonske možnosti. NO MOK ocenjuje, da bi MOK morala imeti vsaj posredno podatke o evidenci zavezancev plačila turistične takse (jih pridobiti od pristojnega davčnega urada), predvsem evidenco lastnikov počitniških hiš in počitniških stanovanj za prenočevanje zase in vse druge osebe. Iz posredovane dokumentacije nadzorovanega organa ni namreč mogoče razbrati, kako in na kakšen način je definirano počitniško stanovanje ali hiša, prav tako ne, kako je taka evidenca nastala in kdo je »skrbnik« za tako evidenco. NO MOK v svojem pregledu dostavljene dokumentacije ni mogel zaključiti, da številni lastniki stanovanj in hiš, ki v teh nepremičninah niso registrirani (stalno bivanje), ali/in jih ne oddajajo v najem, ali jih oddajajo le za del leta, plačujejo turistično takso. Prav tako določba o oprostitvi (6. člen) pavšala plačila turistične takse odstopa od zakonskih določil. Ni namreč obrazloženo, kakšni so bili razlogi za tako razlikovanje, ne katere cilje je OS MOK s sprejemom take diferenciacije zasledoval. Poleg tega iz definicije odloka ni razvidno, kakšni so razlogi za oprostitvev plačila turistične takse za dodatne osebe.
- MOK zagotavlja namensko porabo ob zelo širokem razmejevanju zakonskih določil uporabe namenskih sredstev, ki morajo biti uporabljena in porabljena v javnem interesu. Iz prejete in pregledane dokumentacije ni mogoče zaključiti, da bi nadzorovani organ nepregledno, negospodarno ali neučinkovito porabil namenska sredstva.

Po pregledu prejete dokumentacije in opravljenih razgovorih NO MOK ni ugotovil, da pri nadzoru področja »Pregled delovanja Turistične organizacije Koper v letih 2017 in 2018« obstaja gotovost o kršenju:

- načela gospodarnosti,
- načela smotrnosti,
- načela preglednosti,
- načela strokovnosti in skrbnosti in
- načela enake obravnave pred zakonom.

Priporočila in predlogi NO MOK

- V Strategiji razvoja področja »Turizem« definirati cilje in merila, ki izhajajo iz javnega interesa oz. neposredne odgovornosti in vpliva MOK na njihov razvoj ter učinkovitost.
- Organizacijsko strukturo, ki skrbi oz. je zadolžena za doseganje ciljev, definiranih v »strategiji razvoja«, poenostaviti in jo usmeriti v sodelovanje z subjekti turističnega gospodarstva.
- Definirati dolgoročne cilje »strategije razvoja« z večletnim akcijskim načrtom oz. večletnim investicijskim načrtom.

- Vzpostavitev evidenco zavezancev plačila turistične takse in uveljaviti nadzor nad tako evidenco. Preveriti potrebnost in učinkovitost oprostitve plačila turistične takse.
- Porabno namenskih sredstev za razvoj turizma zagotavljati dosledno.

4. ZAKLJUČEK

4.1.

V zaključni točki Poročila o delu in ugotovitvah NO MOK v letu 2021 ugotavljamo, da NO MOK ni zaključil vseh, v letu 2021 pričetih nalog tako, da bi potrdil in objavil končna poročila o opravljenem nadzoru, in sicer:

- Pregled projekta Solis in
- Pregled projekta Parkirna hiša Muzejski trg.

4.2.

NO nadalje ugotavlja, da se še vedno ne izvajajo določila 32. člen, 6. odstavek Zakona o lokalni samoupravi in s tem povezanega 55. člena, 6. odstavek Statuta Mestne občine Koper, ki določata: »Občinski svet, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni obravnavati dokončna poročila nadzornega odbora in v skladu s svojimi pristojnostmi upoštevati priporočila in predloge nadzornega odbora.«

4.3.

Poročilo o delu in ugotovitvah Nadzornega odbora Mestne občine Koper v letu 2021 je Nadzorni odbor Mestne občine Koper sprejel na 27. redni seji z dne 4. 5. 2022.

Predsednik Nadzornega odbora Mestne občine Koper
Ildar Bajec

