



Univerza v Mariboru

Ekonomsko-poslovna fakulteta

Razlagova 14  
2000 Maribor, Slovenija



**UNIVERZA V MARIBORU**  
**EKONOMSKO-POSLOVNA FAKULTATA**  
Razlagova ul. 14  
2000 MARIBOR

**Inštitut za gospodarsko pravo pri EPF**  
Predstojnik prof. dr. Borut BRATINA

**Projekt**  
**STRATEŠKE USMERITVE RAZVOJA OBČINSKIH PODJETIJ**  
**MESTNE OBČINE MARIBOR**

December, 2015  
Dopolnjeno, julij 2016



**Projekt**  
**STRATEŠKE USMERITVE RAZVOJA OBČINSKIH PODJETIJ**  
**MESTNE OBČINE MARIBOR**  
*(v nadaljevanju: MOM)*

**STROGO ZASEBNO IN ZAUPNO<sup>1</sup>**

*Ta projekt (študija) je izdelan za naročnika za namen oblikovanja, sprejemanja in implementacije strategije razvoja občinskih podjetij v katerikoli pravnoorganizacijski obliki.*

Predmetna študija se nanaša na ugotovitve današnjega stanja v poslovanju občinskih podjetij, izhodišča za nadaljnji razvoj dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb in tržnih dejavnosti v okviru podjetij v lastništvu Mestne občine Maribor in koncesionarjev ter usmeritve za vzpostavitev strategije razvoja občinskih podjetij v okviru Mestne občine Maribor. Pri tem smo pristopili k študiji s treh vidikov:

- pravno-organizacijski vidik
- poslovno-procesni vidik
- ekonomsko-finančni vidik.

Dodatni element pri izdelavi študije je koncept vzpostavitve "krožnega gospodarstva" v okviru Mestne občine Maribor, ki je v študiji opisan v izhodiščih za razvoj dejavnosti občinskih podjetij.

Študija se omejuje na strokovne smernice oz. usmeritve, ki so naročniku služile kot osnova pri vzpostavitvi krovne strategije razvoja občinskih podjetij in posamičnih strategij razvoja občinskih podjetij. Študija nima značaja izvedbenega dokumenta, služi le kot osnova za njegov nastanek.

*Študija je pripravljena zgolj za zgoraj navedeni namen. Uporaba tega dokumenta za kakršen koli drugi namen ni primerna in pripravljavci tega dokumenta ne sprejemajo nobene odgovornosti v takem primeru. Poročilo je pripravljeno na podlagi dokumentacije, ki nam je bila dana na razpolago. Potrebne informacije so nam ves čas izdelave dajali sodelavci posameznih zajetih pravnih oseb (podjetij). Zato za morebitne napake ali opustitve, ki bi izvirali iz relevantnih dokumentov, ki nam niso bili predloženi ali predstavljeni, ne sprejemamo nikakršne odgovornosti.*

*Študijo so pripravili:*

*IGP pri EPF, zanj:*

- *Dr. Borut Bratina*
- *Dr. Dušan Jovanovič*
- *Dr. Andreja Primec*
- *s sodelavci*

---

<sup>1</sup> Predmetno mnenje je avtorsko delo izvajalca in vsebuje poslovne skrivnosti. Morebitna neupravičena uporaba avtorskih del oziroma izdaja poslovne skrivnosti ima kazenskopravne kakor tudi civilnopravne posledice.

## KAZALO

<b>1</b>	<b>ANALIZA STANJA OBČINSKIH PODJETIJ</b>	<b>6</b>
1.1	POS LANSTVO IN VIZIJA	6
1.2	PRAVNO – ORGANIZACIJSKI POLOŽAJ OBČINSKIH PODJETIJ	6
1.2.1	UMESTITEV JAVNIH ZAVODOV IN OBČINE MED KONCERNSKA PRAVILA	7
1.2.2	SPLOŠNO O KONCERNSKI POVEZANOSTI	10
1.2.3	DEJANSKI KONCERN	17
1.3	POSLOVNO-PROCESNA ANALIZA DELOVANJA IN POZICIONIRANJA OBČINSKIH PODJETIJ KOT GJS IN TRŽNE DEJAVNOSTI	19
1.3.1	(GJS) OSKRBA S PITNO VODO	20
1.3.2	(GJS) KOMUNALA IN GRADBENIŠTVO	21
1.3.3	(GJS) OSKRBA Z ENERGIJO	23
1.3.4	(GJS) PREVOZ V MESTNEM PROMETU	24
1.3.5	(GJS) POKOPALIŠČA IN POGREBNE STORITVE	25
1.3.6	(GJS) UPRAVLJANJE ŠPORTNIH OBJEKTOV	26
1.3.7	(GJS) TURIZEM	27
1.3.8	(GJS) LEKARNIŠKA DEJAVNOST	29
1.3.9	(GJS) GOSPODARJENJE S STAVBNIMI ZEMLJIŠČI	30
1.4	EKONOMSKO – FINANČNI POLOŽAJ OBČINSKIH PODJETIJ	32
1.5	SKLEPNE UGOTOVITVE IZ ANALIZE STANJA	36
1.5.1	PRAVNO – ORGANIZACIJSKI DEL	36
1.5.2	POSLOVNO – PROCESNI DEL	37
1.5.3	EKONOMSKO - FINANČNI DEL	38
<b>2</b>	<b>IZHODIŠČA ZA RAZVOJ DEJAVNOSTI OBČINSKIH PODJETIJ</b>	<b>39</b>
2.1	IZHODIŠČA ZA VZPOSTAVITEV KROŽNEGA GOSPODARSTVA V MESTNI OBČINI MARIBOR	39
2.1.1	DEFINICIJA IN CILJI KROŽNEGA GOSPODARSTVA	39
2.1.2	KLJUČNI PARAMETRI IN POGOJI ZA VZPOSTAVITEV KROŽNEGA GOSPODARSTVA V MOM	43
2.2	IZHODIŠČA ZA RAZVOJ JAVNIH IN TRŽNIH DEJAVNOSTIH OBČINSKIH PODJETIJ MESTNE OBČINE MARIBOR Z URESNIČEVANJEM CILJEV KROŽNEGA GOSPODARSTVA	45
2.3	PRIMERI PRAVNE ORGANIZIRANOSTI OBČINSKIH PODJETIJ V TUJIH PRAKSAH	47
<b>3</b>	<b>USMERITVE ZA STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE OBČINSKIH PODJETIJ</b>	<b>51</b>
3.1	POUDARJENE USMERITVE	51
3.2	PRENOVLJENO POSLANSTVO IN VIZIJA	51
3.3	PRAVNO – ORGANIZACIJSKE USMERITVE ZA STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE OBČINSKIH PODJETIJ V MOM	52
3.3.1	PRAVNA ORGANIZIRANOST DEJAVNOSTI GJS IN TRŽNIH DEJAVNOSTI	52
3.3.2	STRUKTURA MOK Maribor d.o.o.	62
3.3.3	GLAVNE PRAVNE USMERITVE	63
3.4	USMERITVE NA POSLOVNO – PROCESNEM DELU IZVAJANJA DEJAVNOSTI	64
3.4.1	USMERITVE V POSLOVANJU DEJAVNOSTI GJS IN TRŽNIH DEJAVNOSTI	64
3.4.2	USMERITVE PRI VZPOSTAVLJANJU NOTRANJIH IN MEDSEBOJNIH POSLOVNIH PROCESOV PRI IZVAJANJU DEJAVNOSTI GJS IN TRŽNIH DEJAVNOSTI	66
3.5	USMERITVE Z EKONOMSKO – FINANČNEGA VIDIKA POSLOVANJA OBČINSKIH PODJETIJ IN MOM	67

<b>4</b>	<b>POVZETEK USMERITEV</b>	<b>69</b>
	<b>POUDARJENE USMERITVE</b>	<b>69</b>

## UVOD

Študija, ki jo je izdelal Inštitut za gospodarsko pravo pri Ekonomsko-poslovni fakulteti Maribor po naročilu Mestne občine Maribor (javno naročilo št. 41101-159/2015) se omejuje na strokovne smernice oziroma usmeritve, ki bodo naročniku služile kot osnova za pripravo krovne strategije razvoja in delovanja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb in njenih izvajalcev – podjetij v lastništvu Mestne občine Maribor ter posamičnih strategij razvoja in delovanja dejavnosti v okviru enega izvajalca ali več. Študija nima značaja operativnih dokumentov, je pa osnova za njihov nastanek ter ponuja usmeritve Mestni občini Maribor na področju razvoja, upravljanja in delovanja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb in dopolnilnih dejavnosti v okviru njihovih izvajalcev iz treh vidikov:

- pravno - organizacijski vidik razvoja in delovanja občinskih podjetij v okviru MOM,
- poslovno - procesni vidik razvoja in delovanja občinskih podjetij v okviru MOM,
- ekonomsko - finančni vidik razvoja in delovanja občinskih podjetij v okviru MOM.

Predmetna študija se opira na ugotovitve današnjega stanja v delovanju občinskih podjetij v okviru MOM, na izhodišča za nadaljnji razvoj dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb in dopolnilnih (tržnih) dejavnosti, vključujoč koncept »krožnega gospodarstva« in na že preizkušene rešitve organiziranosti občin na področju izvajanja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb in dopolnilnih dejavnosti v primerljivih okoljih v tujini. Študija ne vključuje makro-ekonomske analize okolja izven občinskih podjetij MOM in tržne analize posamičnih dejavnosti s tržnega vidika ter njihove umeščenosti med primerljivimi podjetji, saj bo to predmet samih strategij v nadaljevanju. Prav tako študija ne vsebuje izvedbenih navodil in dokončnih pravnih podlag za predlagane rešitve.

Na osnovi izvedene študije ocenjujemo, da ima Mestna občina Maribor dovolj razlogov za temeljit razmislek o možnostih bodočega razvoja in delovanja mesta Maribor kot »koncerna«, optimiziranju organiziranosti in delovanja občinskih podjetij kot nosilci izvajanja dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb ter povečevanju njihove učinkovitosti tako v korist uporabnikov kot v korist Mestne občine Maribor. Pri tem se je potrebno osredotočiti na ključne prioritete MOM pri izvajanju dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb in principe delovanja, ki jih opredeljujemo v poglavju III te študije.

## 1 ANALIZA STANJA OBČINSKIH PODJETIJ

### 1.1 POSLANSTVO IN VIZIJA

Poslanstvo in vizijo občinskih podjetij opredeljujemo na podlagi Odloka o lokalnih gospodarskih javnih službah v Mestni občini Maribor (Medobčinski uradni vestnik, št. 11 – 30.4.2012, v nadaljevanju: Odlok) kot krovnega dokumenta za urejanje lokalnih gospodarskih služb v Mestni občini Maribor.

**Poslanstvo:** Na območju Mestne občine Maribor *opravljati dejavnosti, ki so splošnega družbenega pomena in so javne dobrine*, dostopne vsakomur pod enakimi pogoji. Pri tem je za uporabnike njihova *uporaba obvezna*, ko gre za tiste dobrine, ki se *zagotavljajo z obveznimi lokalnimi gospodarskimi javnimi službami*, in za uporabnike *neobvezna*, ko gre za tiste dobrine, ki *jih zagotavljajo izbirne lokalne gospodarske javne službe*. Kot obvezne dejavnosti, ki predstavljajo javne dobrine za uporabnike na območju MOM, se izvajajo: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov, urejanje in čiščenje utrjenih in zelenih javnih površin, vzdrževanje občinskih javnih cest, pomoč, oskrba in namestitvev zapuščenih živali v zavetišču, linijski prevoz v mestnem prometu. Kot izbirne dejavnosti, ki predstavljajo javne dobrine za uporabnike na območju MOM, se izvajajo: upravljanje s pokopališči, urejanje ter vzdrževanje pokopališč in pogrebne storitve, oskrba z energetskimi plini in toplotno energijo, vzdrževanje prometnih površin, objektov in naprav namenjenih urejanju prometne ureditve in varnemu odvijanju prometa skozi naselja, varstvo pred požarom, upravljanje s pristanišči, prevoz potnikov po žičniških napravah, monitoring stanja okolja, vzdrževanje in upravljanje Avtobusne postaje Maribor.

**Vizija:** Nemoteno in dolgoročno zagotavljati obvezne in izbirne dobrine splošnega družbenega pomena za lokalno skupnost v zadovoljstvo uporabnikov in za izboljševati kakovost življenja ter dosežati razvojne cilje Mestne občine Maribor.

### 1.2 PRAVNO – ORGANIZACIJSKI POLOŽAJ OBČINSKIH PODJETIJ

Dejavnosti in podjetja, ki so zajeta v analizo:

GOSPODARSKA JAVNA SLUŽBA	IZVAJALEC
1 OSKRBA S PITNO VODO	MARIBORSKI VODOVOD D.O.O.
2 KOMUNALA	SNAGA D.O.O.
3 OSKRBA Z ENERGIJO	NIGRAD D.D. ENERGETIKA D.O.O.
4 PREVOZ V MESTNEM PROMETU	MARPROM D.O.O.
5 POKOPALIŠČA IN POGREBNE STORITVE	POGREBNO PODJETJE D.O.O.
6 UPRAVLJANJE ŠPORTNIH OBJEKTOV	JZ ŠPORTNI OBJEKTI MARIBOR
7. TURIZEM	JZ ZA TURIZEM

8. LEKARNIŠKA DEJAVNOST	JZ MARIBORSKE LEKARNE MARIBOR
9. GOSPODARJENJE Z JAVNIMI ZEMLJIŠČI	JP GOSPODARJENJE Z JAVNIMI ZEMLJIŠČI

Pravno organizacijski položaj javnih podjetij in organizacijskih enot, ki so zajeta v analizo imajo dejansko naravo sui generis dejanskega koncerna, zato je v nadaljevanju teoretično podana tudi analiza povezanosti pravnih oseb med seboj, zaradi izpostavljanja pozitivnih in negativnih vplivov na delovanje in poslovanje javnih podjetij v MOM.

Ureditev opravljanja obveznih in izbirnih GJS v MOM določa Odlok o opravljanju gospodarskih javnih služb (Medobčinski uradni vestnik, št. 11/2012), ki navaja, da se GJS lahko opravljajo na način režijskega obrata, javnega podjetja, s podelitvijo koncesije ali javnem gospodarskem zavodu (9. člen). Žal pa vsa določila Odloka niso v skladu s korporacijsko zakonodajo, zato bi bilo potrebno le-tega prilagoditi izhodiščem iz te študije.

### 1.2.1 UMESTITEV JAVNIH ZAVODOV IN OBČINE MED KONCERNKA PRAVILA

Po zakonski definiciji Zakona o zavodih<sup>2</sup> (v nadaljevanju ZZ) so zavodi organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (drugi odstavek 1. člena ZZ).<sup>3</sup> S tem zakonom so urejeni *javni zavodi*, ki so namenjeni opravljanju javnih služb (prim. prvi odstavek 3. člena ZZ) in jih ustanavljajo republika, občine, mesto in druge z zakonom pooblašene javne pravne osebe (tretji odstavek 3. člena ZZ). Javni zavodi so pravne osebe, če ni z zakonom ali odlokom drugače določeno (drugi odstavek 4. člena ZZ). Z ZZ so urejeni tudi *zasebni zavodi*, katerih namena (razen prej omenjene določbe 1. člena) ZZ ne definira podrobneje, ustanovijo pa ga fizične ali pravne osebe zasebnega prava.

ZZ ne določa pravnega vira, katerega pravila bi se subsidirano uporabljala za vprašanja, ki jih ZZ izrecno ne ureja. Zdi se, da ureditev teh razmerij zakon prepušča ustanoviteljem. Pravno razmerje med ustanovitelji in zavodom je materija akta o ustanovitvi. ZZ v 10. alineji 8. člena določa, da akt o ustanovitvi vsebuje medsebojne pravice in obveznosti ustanovitelja in zavoda. ZZ v 9. členu ureja situacijo, če zavod ustanovi več ustanoviteljev. V takem primeru se medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljev uredijo s pogodbo. ZZ v navedenih dveh določbah ureja le relacijo razmerja (po 8. členu razmerje ustanovitelji-zavod in po 9. členu ustanovitelj-ustanovitelj itd.), ne pa tudi vsebine razmerja. Razmerje med pravno gospodarsko družbo ali drugo pravno osebo civilnega prava in njenimi člani imenujemo korporacijsko razmerje.<sup>4</sup> Značilnost, skupna večini korporacijskih

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 12/1991 s spremembami in dopolnitvami.

<sup>3</sup> Zavod lahko opravlja eno ali več dejavnosti (prvi odstavek 18. člena ZZ). Zavod lahko opravlja tudi gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je zavod ustanovljen (drugi odstavek 18. člena ZZ). Gospodarska dejavnost je lahko torej le pomožna (in ne glavna) dejavnost.

<sup>4</sup> N. Plavšak v N. Plavšak (ur.), Obligacijsko pravo – splošni del, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 93.

poslov, je, da začnejo učinkovati šele z vpisom v sodni register.<sup>5</sup> Ker se akt o ustanovitvi zavoda vpiše v sodni register, na podlagi tega vpisa pa zavod pridobi tudi pravno sposobnost (prim. 12. člen ZZ), in ureja razmerje med ustanovitelji in zavodom, lahko akt o ustanovitvi štejemo med korporacijske pravne posle.

Drugačne pravne značilnosti ima pogodba, ki ureja medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti ustanoviteljev (9. člen ZZ). Po splošnem pravilu pogodba ustvarja pravice in obveznosti za pogodbene stranke (prim. prvi odstavek 125. člena Obligacijskega zakonika-v nadaljevanju OZ<sup>6</sup>). Takšno pogodbo je mogoče uvrstiti med obligacijske (zavezovalne) pravne posle in učinkuje le *inter partes*, navzven pa nima pravnih učinkov (in se ne vpisuje v sodni register).

Slovenska pravna ureditev nima zakonika, ki bi urejal splošna pravila, ki so skupna vsem civilnopravnim razmerjem. Zato se po 14. členu OZ pravila OZ o pogodbah uporabljajo tudi za druge pravne posle, in sicer tako za druge vrste obligacijskih pravnih poslov kakor tudi za pravne posle drugih podpanog civilnega prava.<sup>7</sup> Prosto urejanje obligacijskih razmerij po 3. členu OZ je tako sprejeto kot temeljno načelo in določa, da lahko udeleženci prosto urejajo obligacijska razmerja, ne smejo pa jih urejati v nasprotju z ustavo, prisilnimi predpisi ali moralnimi načeli. Navedeno je vodilo ustanoviteljem zavoda pri urejanju razmerij med njimi in zavodom in v medsebojnih razmerjih. Težave pa se pojavijo, kadar ustanovitelji v ustanovitvenih aktih ne uredijo postopka in pravnih posledic izstopa ali izključitve iz zavoda. Ker ZZ posebnih določb o urejanju razmerij med ustanovitelji zavoda nima, še ni mogoče zagovarjati stališča, da prenehanja članstva ustanovitelja v zavodu in vstopu novih članov zakon ne bi dovoljeval.<sup>8</sup> Osrednje je torej vprašanje, katera splošna in abstraktna pravna pravila se uporabljajo za presojo navedenih razmerij, ko s konkretnimi in individualnimi pravnimi pravili (pravnim poslom; prim. 3. člen OZ v zvezi s 14. členom OZ) ne določijo drugače.<sup>9</sup> Prvi odstavek 1. člena OZ določa, da ta zakonik vsebuje temeljna načela in splošna pravila za vsa obligacijska razmerja. Za obligacijska razmerja, ki jih urejajo drugi zakoni, se uporabljajo določbe tega zakonika (tj. OZ) glede vprašanj, ki niso urejena v takem zakonu (drugi odstavek 1. člena OZ). OZ preko 14. člena razširja uporabo pravil tudi na druge pravne posle. Posledično lahko sklepamo, da je v OZ treba iskati pravno podlago za presojo izpostavljenih razmerij izstopov in vstopov novih članov v zavode. Vprašanje je zato le, katera določila OZ se uporabljajo oziroma dosledneje, katera pravila OZ se najtesneje prilegajo vsebini pravnega razmerja med ustanovitelji zavoda, da jih je za presojo teh razmerij tudi mogoče uporabljati.

Po našem mnenju je treba izhajati iz temelja civilno-pravnih povezovalnih razmerij, ki koreninijo v družbi civilnega prava. Posledično lahko zavzamemo stališče, da je najustreznejša tipska pogodba za obravnavanje razmerij med ustanovitelji oziroma člani zavoda družbena pogodba (990. člen in nasl. OZ), ki predstavlja temelj združevalnih razmerij v kompleksnejše tipe in za katero je značilno, da ni

<sup>5</sup> N. Plavšak v N. Plavšak (ur.), Obligacijsko pravo – splošni del, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 93.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 83/2001, 32/2004, 28/2006 - odl. US, 40/2007.

<sup>7</sup> Prim. N. Plavšak v N. Plavšak (ur.), Obligacijsko pravo – splošni del, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 90.

<sup>8</sup> Tako tudi D. Novak Krajšek, Zavodi in posebnosti nekaterih drugih pravnih oseb, ki se vpisujejo v sodni register, Pravosodni bilten št. 2/2014, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Center za izobraževanje v pravosodju, str. 287.

<sup>9</sup> Prim. N. Plavšak in M. Pavčnik v N. Plavšak (ur.) in M. Juhart (ur.), Obligacijski zakonik s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2003, prva knjiga, str. 73.



(kot večina drugih) menjalnega tipa,<sup>10</sup> temveč je zanjo značilen skupni namen.<sup>11</sup> V teoriji se označuje, da je družbena pogodba (societeta) »temeljni lik združevalnih razmerij in nujno okostje številnih razmerij, ki niso posebej urejena, vsebujejo pa znake družbene pogodbe.«<sup>12</sup> Za uporabo pravil družbene pogodbe OZ za razmerja med ustanovitelji zavoda se zavzemamo, ker ta pravila predstavljajo temelj vsem nadaljnjim združevalnim razmerjem, ker med ustanovitelji nastane obligacijsko razmerje združevalnega tipa (za obligacijska razmerja pa se uporablja OZ) in ker ZZ ne odkazuje na smiselno uporabo pravil ZGD-1.<sup>13</sup>

Vendar se zavodi od družbe civilnega prava ločijo po tem, da imajo status pravne osebe. Zaradi tega statusa in zgoraj narejene odmejitve zavodov od ustanov, se zavodi približujejo osebam societetnega in korporativnega tipa. Z družbama societetnega tipa (v slovenskem pravu d.n.o. in k.d.) je zavodu skupna lastnost pravne osebe (prvi odstavek 4. člena ZGD-1 in prvi odstavek 4. člena ZZ). Z d.o.o. kot družbo korporativnega tipa pa, da je mogoče odgovornosti za obveznosti zavoda izključiti (drugi odstavek 49. člena ZZ).<sup>14</sup> Pri tem je treba izhajati tudi iz družbene funkcije zasebnih zavodov in realnosti razmerij, ki se oblikujejo pri tem v posledici podnormiranosti tega področja. Zasebni zavodi, zlasti z izključitvijo odgovornosti (drugi odstavek 49. člena ZZ) in možnosti izplačevanja presežka (drugi odstavek 48. člena ZZ) so namreč postali atraktivna statusno-pravna oblika za zadovoljevanje potreb ustanoviteljev, če se pri tem upošteva odsotnost določb o višini ustanovitvenih sredstev (minimalna zagotovljena sredstva so nujna, kar pa je lahko precej pod pragom 7.500 EUR, kot se zahteva za ustanovitev d.o.o.), ki lahko nemalokrat predstavljajo breme za začetek opravljanja dejavnosti. Čeprav so zavodi namenjeni neprofitni dejavnosti (prim. drugi odstavek 1. člena ZZ), opravljanje pomožne gospodarske dejavnosti ni izključena (drugi odstavek 18. člena ZZ).<sup>15</sup>

Določba 14. člena OZ v sistemu civilnega prava omogoča prehod na uporabo pravnih pravil družbene pogodbe. ZZ pa ne določa smiselne uporabe ZGD-1,<sup>16</sup> vendar kljub temu menimo, da bi bili določeni instituti lahko analogno uporabni za v tej temi obravnavno problematiko. Lahko se namreč zavzamemo za uporabo drugega odstavka 3. člena ZS, ki v našem pravnem sistemu predstavlja splošno merilo za zapolnjevanje pravnih praznin.<sup>17</sup> Drugi odstavek 3. člena ZS določa, da če se civilnopravna zadeva ne da rešiti na temelju veljavnih predpisov, upošteva sodnik predpise, ki urejajo

---

<sup>10</sup> S pogodbami menjalnega tipa je v nasprotju. B. Sajovic, Osnove civilnega prava – splošni del, Uradni list RS, Ljubljana 1994, str. 310.

<sup>11</sup> B. Zabel v N. Plavšak (ur.) in M. Juhart (ur.), Obligacijski zakonik s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2003, četrta knjiga, str. 932.

<sup>12</sup> B. Zabel v N. Plavšak (ur.) in M. Juhart (ur.), Obligacijski zakonik s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2003, četrta knjiga, str. 930.

<sup>13</sup> Uradni list RS, št. 42/2006, 60/2006 - popr., 26/2007 - ZSDU-B, 33/2007 - ZSReg-B, 67/2007 - ZTFI, 10/2008, 68/2008, 42/2009, 33/2011, 91/2011, 100/2011 - skl. US, 32/2012, 57/2012, 44/2013 - odl. US, 82/2013, 55/2015.

<sup>14</sup> Podobna je pri t.i. *zadrugi brez odgovornosti*, ko zadruga pravila določajo, da člani ne odgovarjajo za obveznosti, razen z vplačanim ali nevplačanim deležem. Gl. Š. Ivanjko Š. Ivanjko v Š. Ivanjko, M. Kocbek, S. Prelič, Korporacijsko pravo, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 1262.

<sup>15</sup> Tudi Juhart zasebne zavode obravnava v razdelku pravnih oseb, ki opravljajo gospodarsko dejavnost. Gl. M. Juhart v M. Juhart (ur.), Uvod v civilno pravo, Uradni list RS, Ljubljana 2011, str. 109.

<sup>16</sup> ZGD-1 ureja temeljna korporacijska pravila ustanovitve in poslovanja gospodarskih družb, samostojnih podjetnikov posameznikov, povezanih oseb, gospodarskih interesnih združenj, podružnic tujih podjetij in njihovega statusnega preoblikovanja, zato teh pravil neposredno ni mogoče uporabljati za zavode.

<sup>17</sup> Obširneje o tej problematiki gl. M. Pavčnik, Teorija prava, 2. pregledana in dopolnjena izdaja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2001, str. 283.

podobne primere. Če je rešitev zadeve kljub temu pravno dvomljiva, odloči v skladu s splošnimi načeli pravnega reda v državi. Pri tem ravna v skladu s pravnim izročilom in z utrjenimi spoznanji pravne vede. Smisel tega določila je v razreševanju situacij nedoločnosti zakonodaje. Sodiščem in sodnikom daje pooblastilo za opravljanje dela, ki bi ga sicer v kontinentalnih pravnih redih moral opraviti zakonodajalec in je odraz moderne zasnove civilnega prava.<sup>18</sup> Z uporabo tega pravila je moč preiti tudi na uporabo določenih institutov ZGD-1.<sup>19</sup>

Zaradi opredeljenega lika družbene pogodbe, za katero v nadaljevanju izpeljujemo, da so njena pravila smiselno uporabljiva tudi za razlago pravnih razmerij, ki nastanejo med ustanovitelji zavodov, podajamo nekatere temeljne značilnosti družbene pogodbe in koncernskega prava. Družba civilnega prava je namreč tudi v našem pravnem sistemu osnova iz katere se razvijajo pravne osebe korporacijskega tipa.<sup>20</sup> Skopa pravna pravila ZZ in odsotnost določb v ustanovitvenem aktu zavoda izzovejo številne dileme, ki se ustanoviteljem običajno pokažejo naknadno v času delovanja zavoda. Ob tem se zastavlja vprašanje, katera pravna pravila je potrebno uporabiti, pri tem pa se zavzemamo za smiselno uporabo pravil o družbeni pogodbi iz OZ, ki predstavlja temelj povezovalnih razmerij v kompleksnejše tipe. **Ob uporabi 3. člena ZS<sup>21</sup>, ki predstavlja splošno merilo za zapolnjevanje pravnih praznin v civilnih razmerjih, si je določene institute moč razlagati ob analogni uporabi pravil ZGD-1.**

### 1.2.2 SPLOŠNO O KONCERNSKI POVEZANOSTI

Posebna pravna razmerja se vzpostavijo med kapitalsko (lastniško) ali (in) pogodbeno povezanimi gospodarskimi družbami, to področje pa je v ZGD-1 posebej urejeno v poglavju z naslovom Povezane družbe. Ta del slovenskega zakona je nastal po vzgledu na nemško koncernsko pravo. Razlika je le v tem, da koncerne nemško pravo ureja le v Zakonu o delnicah (Aktengesetz-AktG) in tako velja le za delniške družbe, medtem ko so d.o.o. koncerni pravno urejeni le s sodno prakso in pravno znanostjo ob smiselni uporabi pravil, ki veljajo za d.d. koncerne. V Sloveniji je koncernsko pravo (povezane družbe torej) urejeno v ZGD-1, ki velja za vse oblike gospodarskih družb. Ob tem je potrebno posebej poudariti bistveno razliko med vplivom delničarjev na upravo v d.d. in vplivom družbenikov na poslovanje v d.o.o. Medtem ko je kakršen koli vpliv (navodila) delničarjev oziroma skupščine na direktorje kot člane uprave v d.d. izrecno prepovedan,<sup>22</sup> je to v ZGD-1 v 504. in 505. členu prepuščeno družbenikom, da to uredijo v družbeni pogodbi.<sup>23</sup>

<sup>18</sup> Prim. M. Pavčnik, Teorija prava, 2. pregledana in dopolnjena izdaja, Cankarjeva založba, Ljubljana 2001, str. 283.

<sup>19</sup> Za to se glede statusnih preoblikovanj zavodov zavzema D. Novak Krajšek, Zavodi in posebnosti nekaterih drugih pravnih oseb, ki se vpisujejo v sodni register, Pravosodni bilten št. 2/2014, Ministrstvo za pravosodje in javno upravo, Center za izobraževanje v pravosodju, str. 285 in nasl.

<sup>20</sup> M. Juhart v M. Juhart (ur.), Uvod v civilno pravo, Uradni list RS, Ljubljana 2011, str. 107. Obširno o nastanku in razvoju združevalnih razmerij prim. B. Sajovic, Osnoje civilnega prava – splošni del, Uradni list RS, Ljubljana 1994, str. 279 in nasl. (zlasti 339 in nasl.).

<sup>21</sup> Uradni list RS, št. 19/1994, 45/1995, 38/1999, 26/1999 - ZPP, 28/2000, 26/2001 - PZ, 67/2002 - ZSS-D, 110/2002 - ZDT-B, 56/2002 - ZJU, 73/2004, 72/2005, 127/2006, 49/2006 - ZVPSBNO, 67/2007, 45/2008, 96/2009, 86/2010 - ZJNepS, 33/2011, 75/2012, 63/2013, 17/2015.

<sup>22</sup> Prvi odstavek 265. člena ZGD-1 izrecno določa, da uprava vodi posle družbe samostojno in na lastno odgovornost. Peti odstavek 281. člena ZGD-1 jasno določa, da se vodenje poslov ne more prenesti na nadzorni svet in šesti odstavek 293. člena ZGD-1 določa, da skupščina (torej delničarji) ne more odločati o vprašanih vodenja poslov, razen če tega ne zahteva poslovodstvo samo. V primeru enotirnega sistema v d.d. z upravnim odborom, ki lahko imenuje izvršne direktorje, je zakonska ureditev drugačna, saj peti odstavek 290. člena ZGD-1 določa, da morajo izvršni direktorji pri opravljanju nalog

Posebna ureditev povezanih družb je potrebna zaradi tega, ker družbeniki v kapitalskih družbah po zakonu ne odgovarjajo za obveznosti družbe, temveč za vse svoje obveznosti do upnikov odgovarja vsaka družba sama s svojim premoženjem. Ker pa druga družba (t.i. obvladujoča družba-družba mati), ki ima večinski delež v drugi družbi (t.i. odvisni družbi-hčerinski družbi), lahko na različne načine vpliva na odvisno družbo, je potrebno pravno urediti (ali sankcionirati škodljivi) vpliv in odgovornost za morebitni škodljivi vpliv obvladujoče družbe na odvisno družbo. Ob tem je potrebno posebej opozoriti na dejstvo, da se sicer (ekonomsko) povezane družbe pravno štejejo za samostojne pravne osebe z lastnim premoženjem in lastno pravno subjektiviteto, medtem ko so nedvomno ekonomsko povezane in največkrat ekonomsko predstavljajo celoto oziroma skupno podjetje. Prav ta dvojnost v ekonomskem in pravnem smislu je predmet zakonske regulacije povezanih družb.

ZGD-1 v 527. členu določa, da se za povezane družbe štejejo pravno samostojne družbe, ki so v medsebojnem razmerju tako, da:

- ima ena družba v drugi večinski delež (družba v večinski lasti in družba z večinskim deležem);
- je ena družba odvisna od druge (odvisna in obvladujoča družba);
- so koncernske družbe;
- sta dve družbi vzajemno kapitalsko udeleženi, ali
- so povezane s podjetniškimi pogodbami.

Če večina deležev (pod ta pojem razumemo tudi delnice-torej 50%+1 delnica) pravno samostojne družbe pripada drugi družbi ali če drugi družbi pripada večina glasovalnih pravic<sup>24</sup> (torej 50%+ 1 glas), se ta družba šteje za družbo v večinski lasti, druga družba pa je družba z večinskim deležem. Pri tem je pomembno, kako se izračuna večinski delež. Lastni deleži se od osnovnega kapitala odštejejo in se tudi ne upoštevajo pri skupnem številu glasovalnih pravic v družbi. Za deleže družbe z večinskim deležem veljajo tudi tisti deleži, ki pripadajo od nje odvisni družbi ali drugemu za račun te družbe ali za račun od nje odvisne družbe, če je imetnik družbe podjetnik, in deleži, ki pomenijo imetnikovo premoženje. Ko torej ugotovljamo večinski kapitalski delež, moramo upoštevati vse deleže, ki jih ima obvladujoča družba sama in ki jih morebiti imajo od nje odvisne družbe (hčerinska podjetja). Drugače pa velja za izračun skupnega števila glasovalnih pravic, ki jih ima družba z večinskim deležem, saj se k njenemu številu ne morejo prišteti glasovalne pravice, ki pripadajo drugim (odvisnim) družbam (po 4. odstavku 528. člena ZGD-1), čeprav ti deleži po določbah o lastnih deležih veljajo za deleže družbe z večinskim deležem.

**Koncernska pravila ne veljajo za delničarje, ki so fizične osebe in tudi ne za druge pravne osebe (npr. za državo)<sup>25</sup>, ki niso gospodarski subjekti (torej gospodarske družbe ali podjetniki**

---

upoštevati navodila in omejitve, ki jim jih postavljajo skupščina družbe (torej delničarji), upravni odbor (ki jih je tudi imenoval), statut in poslovnik o delu izvršnih direktorjev (ki ga sprejme upravni odbor). Vseh teh omejitev ni v d.o.o.

<sup>23</sup> Prvi odstavek 504. člena ZGD-1 določa: »Pravice, ki jih imajo družbeniki pri upravljanju družbe, in način njihovega uresničevanja se določijo z družbeno pogodbo, če zakon ne določa drugače.«

<sup>24</sup> Razlika lahko nastane, če ima družba izdane prednostne delnice brez glasovalnih pravic, potem ni potrebno imeti večine delnic v osnovnem kapitalu, saj prednostne delnice nimajo glasovalnih pravic in se večina glasovalnih pravic doseže že prej.

<sup>25</sup> Drugače je pri prevzemni zakonodaji, kjer se prevzemni prag 33,33% računa tako, da se seštevajo deleži pravnih in fizičnih oseb (ter tudi države), ki so medsebojno povezane v skladu z ZPre-1.

**posamezniki). Koncernske povezave torej pomenijo povezavo dveh družb, od katerih je družba v večinski lasti praviloma kapitalska družba (torej d.d. ali d.o.o.), družba z večinskim deležem pa katerakoli gospodarska družba (kapitalska ali osebna).** Tovrstne povezave med družbami imajo pomembne pravne posledice, ki jih določa ZGD-1. Naj navedemo le najpomembnejšo; to je predpostavka o odvisnosti družbe v večinski lasti od družbe z večinskim deležem. Prav odvisnost je podlaga za predpostavko o obstoju koncernskih družb.

Odvisna družba je pravno samostojna družba, ki jo neposredno ali posredno obvladuje druga družba (obvladujoča družba). Domneva se, da je družba v večinski lasti odvisna od družbe, ki ima v njej večinski delež.<sup>26</sup> Razmerje odvisnosti, ki ga ureja ZGD-1, se lahko vzpostavi le med gospodarskimi družbami. Če družbo s svojim vplivom obvladuje fizična oseba, to ne spada v koncernsko pravo. Za (škodljivi) vpliv lahko uporabimo le določila o odškodninski odgovornosti, ki so urejena v 264. členu ZGD-1. Ta člen ureja odškodninsko odgovornost zaradi vpliva tretjih oseb, ki jih v strokovnem jeziku imenujemo »dejanski direktor«. Torej oseba, ki s svojim vplivom na družbo namenoma pripravi člane organov vodenja ali nadzora, prokurista ali poslovnega pooblaščenca do tega, da posluje v škodo družbe ali njenih delničarjev, mora družbi povrniti zaradi tega nastalo škodo. Delničarjem mora povrniti nastalo škodo, če so bili oškodovani, ne glede na škodo, ki jim je bila povzročena z oškodovanjem družbe. Z nasprotnim razlogovanjem (a contrario) torej lahko ugotovimo, da lahko tretji (tudi delničar ali družbenik) vpliva na organe družbe s koristnimi navodili, ki družbi ne povzročijo škode, temveč prav nasprotno-družba ima od njih koristi. Seveda pa uprava (in tudi drugi organi) ni dolžna slediti takšnim navodilom.

Za obstoj odvisnosti med dvema gospodarskima družbama je odločilno, da ima obvladujoča družba dejanski vpliv na bistvena področja delovanja odvisne družbe. Ne zadošča le možnost (negativnega) nadzora, to je pravica obvladujoče družbe, da lahko prepreči sprejem škodljive odločitve, temveč se zahteva možnost pozitivnega vpliva na vodenje poslov družbe.<sup>27</sup>

Iz 530. člena ZGD-1 nato izhaja, da ena obvladujoča in ena ali več odvisnih družb, povezanih pod enotnim vodstvom obvladujoče družbe tvorijo dejanski koncern. Zakon (2. odstavek 530. člena ZGD-1) postavlja domnevo, da je odvisna družba z obvladujočo družbo koncern. Koncern torej lahko opredelimo kot sistem samostojno povezanih družb, ki pa imajo poslovno in organizacijsko gledano enotno podjetje, saj jih povezuje enotno (poslo)vodstvo obvladujoče družbe.

Glede na pravno podlago odvisnosti, ZGD-1 loči predvsem dve vrsti koncernov; dejanski in pogodbeni koncern. Razlika je v tem, da pogodbeni koncern temelji na posebni podjetniški pogodbi s korporacijsko pravnimi učinki, to je pogodbi o obvladovanju, ki se sklene s soglasjem skupščin vseh povezanih družb in se nenazadnje tudi vpiše v sodni register ter ZGD-1 v več členih natančno določa obvezne sestavine te pogodbe, medtem ko dejanski koncern temelji le na dejanskem stanju in možnosti vpliva na odvisno družbo predvsem zaradi večinskega deleža v odvisni družbi. Te podjetniške pogodbe o obvladovanju (in pogodbenega koncerna) ne bomo v nadaljevanju posebej obravnavali, ker v vašem konkretnem primeru ta pogodba ni sklenjena in tudi ni predlogov, da bi se naj sklenila.

---

<sup>26</sup> To jasno določa 529. člen ZGD-1.

<sup>27</sup> Tako trdijo avtorji (H.M. Pivka in Š. Ivanjko) v Velikem komentarju ZGD-1, 3. knjiga: 239.

Na razmerja v dejanskem koncernu pomembno vpliva predvsem 545. člen ZGD-1, ki določa obseg vplivanja in poročilo posloводства. V skladu z ZGD-1 obvladujoča družba ne sme uporabiti svojega vpliva, da bi pripravila odvisno družbo do tega, da bi zase opravila škodljiv pravni posel ali da bi kaj storila ali opustila v svojo škodo, razen če obvladujoča družba prikrajšanje nadomesti.

Namen te zakonske določbe je v zaščiti premoženjskega stanja odvisne družbe, ki je samostojna pravna oseba, ki lahko ima t.i. zunanje delničarje in ki ima svoje upnike.

Navodila, ki jih daje obvladujoča družba torej ne smejo biti škodljiva. Ker pa je v naprej težko vedno presojati, ali je neko konkretno navodilo škodljivo ali koristno (to se običajno izkaže šele pozneje), je določeno, da je tudi škodljivo navodilo dopustno, če obvladujoča družba pozneje prikrajšanje nadomesti.

Če se prikrajšanje ne nadomesti med poslovnim letom, je treba najpozneje ob koncu poslovnega leta, v katerem je bila odvisna družba prikrajšana, določiti kdaj in kako naj se prikrajšanje nadomesti. Odvisni družbi je treba zagotoviti pravico do prednosti pri nadomestilu. Odgovornost za določitev nadomestila ima predvsem posloводство odvisne družbe. Zaradi zaščite svoje odgovornosti je razumno, da bi direktor (posloводство) odvisne družbe že ob trenutku, ko dobi navodilo obvladujoče družbe, za katerega meni, da je škodljivo za odvisno družbo, zahteval od obvladujoče družbe, da mu zagotovi nadomestilo za prikrajšanje.

Posloводство odvisne družbe mora v prvih treh mesecih poslovnega leta sestaviti poročilo o razmerjih z obvladujočo družbo in v njem navesti vse pravne posle, ki jih je družba sklenila v preteklem poslovnem letu z obvladujočo družbo ali z njo povezano družbo ali na pobudo ali v interesu teh družb, in vsa druga dejanja, ki jih je storila ali opustila na pobudo ali v interesu teh družb v preteklem poslovnem letu in so pomenila prikrajšanje za družbo. Tudi če takih poslov ni bilo, je to treba v poročilu jasno navesti. Pri pravnih poslih se navede plačilo in vračilo, pri dejanjih pa razlogi zanje in koristi ali prikrajšanja za družbo. Pri nadomestilu prikrajšanja se natančno navede, kako so nadomestila med poslovnim letom dejansko potekala ter ali je imela družba zagotovljeno pravico do ugodnosti in do katerih. Poročilo mora ustrezati načelom vestnosti in verodostojnosti.

Na koncu poročila je treba pojasniti, ali je družba v okoliščinah, ki so ji bile znane v trenutku, ko je bil opravljen pravni posel ali storjeno ali opuščeno dejanje, pri vsakem pravnem poslu dobila ustrezno vračilo in ali s tem, ko je bilo storjeno ali opuščeno dejanje, ni bila prikrajšana. Če pa je bila prikrajšana, mora pojasniti, ali je bilo prikrajšanje nadomeščeno. To pojasnilo se vključi v poslovno poročilo kot sestavni del letnega poročila odvisne družbe.

Ocenimo lahko, da je ta zakonska obveznost posloводства odvisne družbe zelo zahtevna naloga. To je tudi razlog, da je teh poročil v preteklosti bilo v praksi relativno malo in se uveljavljajo šele v zadnjem času, ko mora tudi to poročilo pregledati zunanji revizor (546. člen ZGD-1 to izrecno določa).

Obvladujoča družba odškodninsko odgovarja odvisni družbi, če je dala škodljivo navodilo, škode ali prikrajšanja pa ni nadomestila (547. člen ZGD-1). Direktor (oziroma posloводство) odvisne družbe pa

odgovarja za to škodo kot solidarni dolžnik, če v prej navedenem poročilu o odvisnosti (torej poročilo o odnosih do povezanih družb) niso navedli škodljivih navodil (548. člen ZGD-1).

V skladu z ZGD-1 (prvi odstavek 547. člena) imajo delničarji oziroma družbeniki samostojen pravni zahtevek, ki ga lahko uveljavljajo od obvladujoče družbe poleg zahtevka, ki ga uveljavlja odvisna družba. Odškodninski zahtevek lahko uveljavljajo delničarji oziroma družbeniki le, če jim je zaradi škodljivega vpliva nastala neposredna škoda, ne morejo pa uveljavljati posredne škode, ki jim je nastala zaradi škode, prizadeti odvisni družbi.<sup>28</sup> To torej v praksi pomeni, da imajo družbeniki oziroma delničarji dva zahtevka:

1. Uveljavijo lahko zahtevek v okviru družbeniške tožbe, ki jo vložijo v svojem imenu toda na račun družbe (actio pro socio-503. člen ZGD-1), če odvisna družba ni dobila nadomestila za prikrajšanje;
2. Uveljavljajo lahko tudi zahtevek v svojem imenu in na svoj račun, če so utrpeli neposredno škodo sami in jo terjajo neposredno od obvladujoče družbe in njenih organov.

Upniki odvisne družbe pa imajo le pravico neposredno lastno škodo uveljavljati od obvladujoče družbe in njenih zastopnikov v svojem imenu in za svoj račun, če jim njihovih terjatev odvisna družba ni mogla poplačati.

### **1.2.2.1 Vrste in načini povezav**

Gospodarske družbe se povezujejo v pravno raznovrstne poslovne sisteme. Oblike povezovanja so raznovrstne, vendar je skupni cilj kakršnegakoli povezovanja v doseganju večjih gospodarskih učinkov. Večja gospodarska učinkovitost, s povezovanjem družb v poslovne sisteme, se dosega prav s tem, da se na ustreznějšíh poslovnih ravneh sprejemajo učinkovitejše poslovne odločitve. Povezovanje družb je torej v funkciji bolj donosnega in produktivnejšega upravljanja kapitala, ki je naložen v povezujočih se družbah.

Pravni red določa pravila povezovanja družb v poslovne sisteme na eni strani v okviru statusnega prava in na drugi v okviru tržnega prava oz. prava konkurence. Pravna ureditev povezovanja tako ureja pravna razmerja med družbami, ki se povezujejo, morebitne spremembe s statusom predvsem pa spremembe v načinu upravljanja, položaj organov in seveda varstvo drugih delničarjev, varstvo upnikov ter različne pravne posledice v okviru različnih oblik povezovanja. Tržno pravo varuje predvsem svobodno konkurenco ter preprečuje takšne oblike povezovanja, ki bi imele za cilj zlorabiti nedopustne položaje na trgu, ki bi se dosegli s povezovanjem (monopoli, karteli itd.), vendar se s tem delom problematike povezovanja tu ne bomo ukvarjali.

Različne oblike povezovanja družb bi lahko razvrstili na:

1. **Kapitalsko obvladovanje**, kjer je temelj obvladovanju in odvisnosti družb vloženi kapital oz. večinska last oz. večinski delež.
2. **Pogodbeno obvladovanje** na temelju podjetniških pogodb.
3. **Obvladovanje vključenih družb**.

Druga razvrstitev poslovnega povezovanja pa bi bila:

---

<sup>28</sup> Tako trdita tudi H.M. Pivka in Š. Ivanjko v Velikem komentarju ZGD-1, 3. knjiga: 310.

1. **Gospodarsko interesno združenje**, ki je samostojna pravna oseba, z dejavnostjo pospeševanja gospodarskih učinkov članic, vendar brez razmerij nadrejenosti in odvisnosti.
2.  **Holding podjetje**, kjer gre za družbo, ki ima v lasti večino deležev ene ali več samostojnih družb in opravlja predvsem dejavnost ustanavljanja, financiranja in upravljanja teh družb.
3. **Koncern**, ki ga tvorijo:
  - ena obvladujoča in ena ali več odvisnih družb, povezanih pod enotnim vodstvom obvladujoče družbe (**dejanski koncern**);
  - družbe, ki so povezane s pogodbo o obvladovanju (**pogodbeni koncern**);
  - pravno samostojne družbe povezane z enotnim vodstvom, ne da bi bile pri tem družbe medsebojno odvisne (**koncern z razmerjem enakopravnosti**).

**Holding** (562. člen ZGD-1) in **koncern** (530. člen ZGD-1) so z zakonom določeni načini povezovanj družb, ki ustvarjajo različne pravne posledice, niso pa pravno-organizacijske oblike, niti s povezovanjem ne nastane nova pravna osebnost. Holding in koncern sta torej z zakonom vnaprej določena značilna razmerja med družbami, do katerih prihaja ali na temelju pogodb ali na temelju večinskega lastništva deležev, kar ustvarja posledice predvsem v položaju na eni strani delničarjev in upnikov, na drugi strani pa organov upravljanja in poslovanja. Ker iz spremenjenega položaja organov lahko pride do bistveno spremenjenega položaja predvsem manjšinskih delničarjev in upnikov, je v okviru novonastalih razmerij varovan posebej njihov položaj.

Tretja razvrstitev povezanih družb bi lahko bila tista iz 527. člena ZGD-1, ki določa, da za povezane družbe štejejo pravno samostojne družbe, ki so v medsebojnem razmerju, tako da:

- ima ena družba v drugi družbi večinski delež (**družba v večinski lasti in družba z večinskim deležem**);
- je ena družba odvisna od druge družbe (**odvisna in obvladujoča družba**);
- so **koncernske** družbe;
- sta dve družbi **vzajemno kapitalsko udeleženi**;
- so povezane s **podjetniškimi pogodbami**.

#### **1.2.2.2 Družbe v večinski lasti in družbe z večinskim deležem**

Če večina deležev pravno samostojne družbe pripada drugi družbi ali če drugi družbi pripada večina glasovalnih pravic (večinski delež), se šteje ta družba za družbo v večinski lasti, druga družba pa je družba z večinskim deležem.

Deleži, ki pripadajo družbi v kapitalski družbi, se ugotovijo iz razmerja med seštevkom nominalnih zneskov njenih deležev in osnovnim kapitalom kapitalske družbe. Lastni deleži se pri kapitalskih družbah od osnovnega kapitala odštejejo. Deleži, ki pripadajo drugemu za račun družbe, so izenačeni z lastnimi deleži družbe.

Glasovalne pravice, ki pripadajo družbi, se ugotovijo iz razmerja števila glasovalnih pravic, ki jih družba lahko uresničuje iz svojih deležev, do skupnega števila vseh glasovalnih pravic. Od skupnega

števila vseh glasovalnih pravic se odštejejo glasovalne pravice iz lastnih deležev družbe, kakor tudi iz deležev, ki pripadajo drugemu za račun družbe.

Za deleže družbe z večinskim deležem veljajo tudi tisti deleži, ki pripadajo od nje odvisni družbi ali drugemu za račun te družbe ali za račun od nje odvisne družbe, če je imetnik družbe podjetnik, pa tudi deleži, ki predstavljajo imetnikovo premoženje.

### **1.2.2.3 Odvisna in obvladujoča družba**

Odvisna družba je:

- **pravno samostojna** družba,
- ki jo neposredno ali posredno **obvladuje druga družba** (obvladujoča družba).

Domneva se, da je družba v večinski lasti odvisna od družbe, ki ima v njej večinski delež.

### **1.2.2.4 Splošno o koncernih**

Koncern tvorita dve ali več pravno samostojnih družb, ki so povezane z enotnim vodstvom obvladujoče družbe. Koncern je poseben ekonomski in pravni fenomen, za katerega je značilna ekonomska enotnost, v pravnem smislu pa te enotnostni ni, kajti koncern nima lastne pravne osebnosti, nima svojih delničarjev in ne svojih organov; je le pravni pojem za povezavo pravno samostojnih družb pod enotnim vodstvom vodilne družbe.<sup>29</sup>

Po 530. členu ZGD-1 je treba razlikovati koncerne z razmerjem podrejenosti od koncernov z razmerjem enakopravnosti.

### **1.2.2.5 Koncerni z razmerjem podrejenosti**

V koncernu z razmerjem podrejenosti so družbe, ki so povezane pod enotnim vodstvom obvladujoče družbe, od te družbe odvisne. Do razmerja odvisnosti lahko privedejo dejanska, največkrat kapitalska razmerja med družbama, pogodba o obvladovanju in vključitev družbe v glavno družbo. Tako v koncernu z razmerjem podrejenosti ločimo dejanski koncern, pogodbeni koncern in vključitev.

Za razumevanje koncerna z razmerjem podrejenosti je pomembno pojasniti pojem odvisnosti.

V 529. členu ZGD-1 je določena le splošna predpostavka odvisnosti: odvisna je družba, ki jo neposredno ali posredno obvladuje druga družba. Nadalje je potrebno ugotoviti, kdaj neka družba neposredno ali posredno obvladuje drugo družbo. V primerjalnem pravu velja mnenje, da je družba obvladujoča, kadar razpolaga s sredstvi, ki ji omogočajo doseči, da druga družba ravna po njeni volji. Ugotoviti je treba, ali ima obvladujoča družba dejansko možnost vplivati na vodenje odvisne družbe in ali ima možnost,

---

<sup>29</sup> Theisen M. R. *Der Konzern*. Betriebswirtschaftliche und rechtliche Grundlagen der Konzernunternehmung, C. E. Poeschel Verlag, Stuttgart, 1991.



gledano v daljšem obdobju, izvajati sankcije, če odvisna družba ne ravna po njeni volji. Ali ta možnost obstaja, je treba vedno ugotoviti iz položaja odvisne družbe.

Možnost vpliva na vodenje nesporno obstaja, kadar ima obvladujoča družba možnost imenovati člane organa vodenja v odvisni družbi. Vendar to ni edina možnost.

Načini in sredstva, ki omogočajo obvladovanje, morajo temeljiti na možnostih, ki jih nudi statusno pravo. Obligacijske pogodbe (npr. kreditne pogodbe), ne ustvarjajo odvisnosti ene družbe od druge. Obvladovanje mora biti obvladujoči družbi zagotovljeno za daljše obdobje in mora zajeti vodenje celotne družbe.

Obvladovanje lahko temelji v prvi vrsti na večinskem deležu oziroma na večinskih glasovalnih pravicah. Zato tudi velja predpostavka, da je družba v večinski lasti odvisna družba. Vendar "gola" večinska udeležba večkrat ne zadostuje. Družba z večinskim deležem mora imeti tudi možnost, da z večinsko udeležbo obvladuje družbo v večinski lasti. To je mogoče le, če ima tudi ustrezno večino glasovalnih pravic.

Obvladovanje lahko temelji tudi na določilih družbene pogodbe ali statuta. V družbeni pogodbi ali statutu je lahko določeno, da ima druga družba pravico sestaviti organ vodenja ali organ nadzora, da sme organu vodenja dajati navodila ali da je za odločitve organa vodenja potrebno soglasje družbe. Takšen položaj je možen zlasti, kadar je družba član družbe z omejeno odgovornostjo.

Do razmerja odvisnosti privede tudi sklenitev pogodbe o obvladovanju, če med družbama pred tem že ne obstoja dejansko razmerje odvisnosti.

Razmerje odvisnosti traja tako dolgo, dokler obvladujoča družba ne izgubi možnosti obvladovanja. To se zgodi zlasti, če nima več večinske udeležbe, če se spremeni družbena pogodba ali preneha pogodba o obvladovanju.

Razmerje odvisnosti ustvarja zakonsko domnevo, da družbi tvorita koncern (2. odst. 530. člena ZGD-1).

### **1.2.3 DEJANSKI KONCERN**

O dejanskem koncernu govorimo, kadar družba na podlagi večinske kapitalске udeležbe v drugi družbi ali zaradi drugih možnosti za obvladovanje druge družbe (npr. večina glasovalnih pravic, posebne pravice po statutu ali družbeni pogodbi) poveže odvisne družbe pod svojim enotnim vodstvom.

Dejanski koncern velja v nemškem pravu za najnižjo stopnjo koncernske povezave. Kljub enotnemu vodenju ima namreč odvisna družba in njeno poslovodstvo precejšnjo samostojnost in možnost samostojnega odločanja.

Vodenje in odgovornost v dejanskem koncernu sta urejena v določbah 545. člena – 548. člena ZGD-1. Zakonske določbe ne govorijo eksplicitno o pravici vodenja obvladujoče družbe. Vendar ni dvoma, da obstoječa ureditev dejanskega koncerna izhaja iz predpostavke, da obvladujoča družba pravico enotnega

vodenja ima in da jo kot zakonsko priznana pravico uveljavlja, saj zakon določa odločilni kriterij enotnega vodenja in tudi odgovornost za škodljivo vodenje.

Pravna ureditev dejanskega koncerna izhaja iz predpostavke, da se družba, ki razpolaga z možnostmi obvladujočega vpliva na drugo družbo, ne zadovolji samo z uveljavljanjem pravic na skupščini in z dobičkom, temveč da kapitalsko udeležbo ali drugo sredstvo obvladujočega vplivanja uporabi za to, da družbi poveže na poslovodnem področju.

Iz tega razloga sta v ZGD-1 tudi določeni domnevi, da je družba v večinski lasti odvisna družba (2. odst. 529. člena ZGD-1) in da odvisna družba z obvladujočo družbo tvori koncern (2. odst. 530. člena ZGD-1).

Povezane družbe se definirajo v 530. členu, kot so pojmi koncern in koncernske družbe. Tako koncern sestavljajo ena obvladujoča in ena ali več odvisnih družb, povezanih pod enotnim vodstvom obvladujoče družbe (dejanski koncern). Prvi pogoj iz te definicije je torej ena obvladujoča družba in ena odvisna družba, toda bistvena značilnost koncerna je ob tem še "povezava teh družb pod enotnim vodstvom obvladujoče družbe". V konkretnem primeru ni nujno, da obstaja enotno vodstvo, če npr. obvladujoča družba prav v ničemer ne posega v samostojno vodenje odvisne družbe.

Drugi odstavek 530. člena postavlja domnevo (*praesumptio iuris*), da je odvisna družba z obvladujočo družbo koncern. Ta domneva se lahko izpodbije z dokazi, da enotno vodstvo ne obstaja in da torej (poslo)vodstvo (uprava-poslovodja) odvisne družbe povsem samostojno vodi posle družbe in da (poslo)vodstvo obvladujoče družbe ne daje nikakršnih navodil za vodenje poslov družbe. V konkretnem primeru bi bilo torej potrebno ovreči domnevo z dokazovanjem, da ni navodil in enotnega vodstva. Ob tej predpostavki ne bi šlo za koncern.

V posebnem poglavju z naslovom Vodenje in odgovornost pri dejanskih koncernih so urejena razmerja in odgovornosti med odvisno in obvladujočo družbo v dejanskem koncernu. V tretjem odstavku 545. člena ZGD-1 je določeno, da mora poslovodstvo odvisne družbe v prvih treh mesecih poslovnega leta sestaviti poročilo o razmerjih z obvladujočo družbo. Osnovni smisel te zahteve je v tem, da se tudi formalno zagotovi, da koncernsko odvisna družba ni oškodovana zaradi morebitnega škodljivega vpliva obvladujoče družbe. Odgovornost za to prevzema poslovodstvo odvisne družbe. To nedvoumno izhaja iz 548. člena ZGD-1, ki določa solidarno odgovornost članov poslovodstva, če niso navedli škodljivega pravnega posla ali škodljivega dejanja v poročilu oziroma niso navedli, da je bila družba prikrajšana s pravnim poslom ali dejanjem in da prikrajšanje ni bilo nadomeščeno.

Če med odvisno in obvladujočo družbo ni vzpostavljen (dejanski) koncern, ker torej ni enotnega vodstva, potem ni potrebno sestaviti tega poročila o razmerjih z obvladujočo družbo. V takšnem primeru se torej razume, da dejansko ni bilo nobenih škodljivih navodil.

Slovenski ZGD-1 je ureditev povezanih družb in koncernov povzel po nemškem pravu. Dejanski koncern je definiran v 18. členu AktG in razmerja v njem v 311. členu AktG. Pri tem je potrebno poudariti bistveno razliko med obema sistemoma (nemškim in slovenskim); nemško koncernsko pravo je urejeno le v delniškem pravu (AktG) in torej velja le za delniške družbe, medtem ko v Sloveniji ZGD-1 ureja koncerne za vse oblike gospodarskih družb, torej tudi za d.o.o. Prav v primeru dejanskega koncerna je ta razlika bistvena, saj je enotno stališče v teoriji in praksi v Nemčiji, da se

pravila o dejanskem koncernu v delniškem pravu (torej med delniškimi družbami) ne more analogno uporabljati tudi za dejanske koncerne, kjer je odvisna družba, družba z omejeno odgovornostjo.<sup>30</sup> Zatorej se ne moremo pri razlagi ZGD-1 sklicevati na nemško prakso, ker je ureditev v Sloveniji bistveno drugačna.

### 1.3 POSLOVNO-PROCESNA ANALIZA DELOVANJA IN POZICIONIRANJA OBČINSKIH PODJETIJ KOT GJS IN TRŽNE DEJAVNOSTI

Poslovno – procesna analiza delovanja in pozicioniranja občinskih podjetij zajema podjetja iz dejavnosti javnih gospodarskih služb, ki so pomembna za uresničevanje ciljev krožnega gospodarstva, kar pomeni, da niso vključena vsa podjetja in javni zavodi v lastništvu MOM.

Dejavnosti in podjetja, ki so zajeta v analizo:

GOSPODARSKA JAVNA SLUŽBA	IZVAJALEC
1 OSKRBA S PITNO VODO	MARIBORSKI VODOVOD D.O.O.
2 KOMUNALA	SNAGA D.O.O.
3 OSKRBA Z ENERGIJO	NIGRAD D.D. ENERGETIKA D.O.O.
4 PREVOZ V MESTNEM PROMETU	MARPROM D.O.O.
5 POKOPALIŠČA IN POGREBNE STORITVE	POGREBNO PODJETJE D.O.O.
6 UPRAVLJANJE ŠPORTNIH OBJEKTOV	JZ ŠPORTNI OBJEKTI MARIBOR
7 TURIZEM	JZ ZA TURIZEM
8 LEKARNIŠKA DEJAVNOST	JZ MARIBORSKE LEKARNE MARIBOR
9. GOSPODARJENJE Z JAVNIMI ZEMLJIŠČI	GOSPODARJENEJE Z JAVNIMI ZEMLJIŠČI D.O.O.

Na področju javnih gospodarskih služb (v nadaljevanju: JGS) opravlja *mestna uprava določene funkcije centralizirano* in se nanašajo na *razvojno-tehnične, organizacijske in razvojne naloge* izvajanja JGS. Te naloge so :

- razvoj, načrtovanje in pospeševanje GJS,
- investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti in naravami, potrebnimi za izvajanje JS,
- postopke ustanavljanja in organiziranja JGS,
- postopke podeljevanja koncesij in izbire koncesionarjev GJS,
- strokovni nadzor nad izvajalci GJS,
- strokovne, tehnične in organizacijske naloge v zvezi z javnimi razpisi za izbiro izvajalcev za koncesionirane GJS,
- strokovne tehnične in organizacijske naloge v zvezi s financiranjem GJS,

<sup>30</sup> To izrecno navaja Hüffer v Aktiengesetz, 5. izdaja C.H. Beck, München 2002: 1473; »Keine analoge Anwendung auf abhängige GmbH.«; razlog za to je v tem, da imajo vsi družbeniki v d.o.o. izrecno dolžnost zvestobe družbi in nikakor ni dovoljeno škodljivo navodilo, tudi ne v primeru, če bi se škoda nadomestila. Kršitev te dolžnosti se ureja z odškodninskimi tožbami drugih družbenikov (actio pro socio) in ne s pravili koncernskega prava, ki velja za d.d.

- določanje pogojev in dajanje soglasij k dovoljenjem za posege v prostor in okolje,
- dajanje predpisanih dovoljenj za priključitev na infrastrukturne objekte in naprave GJS.

Funkcije v prvi, drugi, tretji ter peti alineji se lahko poverijo tudi za to usposobljeni organizaciji ali podjetju. V obstoječi organizaciji mestne uprave *opravljajo navedene funkcije Uradi za posamične dejavnosti v njeni sestavi.*

*GJS so organizirane kot samostojni poslovni subjekti, ki opravljajo poslovno dejavnost samostojno kot javni zavodi/javna podjetja/koncesionarji (v nadaljevanju: izvajalci GJS) in pri tem izvajajo obvezne in izbirne dejavnosti GJS ter tržne dejavnosti v skladu z Odlokom ali posebnimi zakoni o izvajanju dejavnosti (npr. Zakon o izvajanju lekarniške dejavnosti)*

Dejavnosti lokalnih gospodarskih javnih služb izvajajo izvajalci GJS (Javna podjetja in Javni zavodi ter koncesionarji) kot je prikazano v točkah 3.1 do 3.8.

### **1.3.1 (GJS) OSKRBA S PITNO VODO**

=> *(Izvajalec) JAVNO PODJETJE MARIBORSKI VODOVOD*

#### **Poslanstvo :**

Redno in zanesljivo oskrbovanje s pitno vodo vseh uporabnikov Mestne občine Maribor.

#### **Vizija:**

Zagotavljati najkvalitetnejšo pitno vodo v Sloveniji.

#### **Strateški cilji:**

- Zagotavljati zadostne količine zdrave pitne vode;
- Kakovost oskrbe z vodo ter varovanje narave;
- Odgovoren odnos do družbenega okolja in lastnikov;
- Odgovornost do uporabnikov, zaposlenih;
- Uravnotežen odnos z naravnim, institucionalnim okoljem ter vsemi deležniki;
- Ekonomska učinkovitost oskrbe s pitno vodo za uporabnike in v delovanju družbe.

#### **Poslovni model:**

Mariborski vodovod d.o.o. je kot javno podjetje za opravljanje GJS najemnik infrastrukture za izvajanje osnovne dejavnosti oskrbe z vodo, ki je v lastništvu MOM. MOM je tudi nosilec investicij za vzdrževanje in razvoj infrastrukture. Osnovni vir MOM za financiranje investicij predstavljajo prejete najemnine za uporabo infrastrukture za izvajanje GJS.

Mariborski vodovod izvaja osnovno dejavnost oskrbe z vodo kot GJS (obvezne dejavnosti) in dopolnilne dejavnosti kot tržne.

Tabela 1: Razvrstitev dejavnosti Mariborskega vodovoda na obvezne in tržne

Opis dejavnosti	Obvezne	Tržne
MARIBORSKI VODOVOD		
1. Zbiranje, prečiščevanje in distribucija pitne vode	+	
2. Odvajanje in čiščenje komunalne in odpadne vode	+	
3. Izdelava, prodaja in servis vodomero		+
4. Vzdrževanje in obnavljanje vodovodnih priključkov		+
5. Gradbena in montažna dela na vodovod.omrežju		+
6. Projektiranje in tehnično svetovanje za področje vodooskrbe		+
7. Izdaja soglasij k projektni in gradbeni dokumentaciji ter priključitvi uporabnikov na vodovod		+

(Vir: Letno poročilo Mariborski vodovod d.o.o. za 2014)

V strukturi poslovanja Mariborskega vodovoda zajema osnovna dejavnost 52 % delež in dopolnila dejavnost 48 % delež v skupnih prihodkih družbe.

### 1.3.2 (GJS) KOMUNALA IN GRADBENIŠTVO

=> (Izvajalec 1) **JAVNO PODJETJE SNAGA, d.o.o.**

=> (Izvajalec 2) **NIGRAD, d.d.**

=> (Izvajalec 3) **NIPA, d.o.o.**

#### Poslanstvo:

Snaga : Celovito upravljanje z odpadki in urejanje bivalnega okolja.

Nigrad: Ustvarjanje pogojev za bivanje ljudi na komunalnem področju.

Nipa: Ni opredeljeno.

#### Vizija:

Snaga: Postati vodilni strokovni partner na področju ravnanja z odpadki in v skrbi za urejeno bivalno okolje v Sloveniji ter šiše, kjer vsak odpadek postane novi vir energije.

Nigrad: Postati eno izmed najuspešnejših regijskih komunalnih podjetij za vzdrževanje javne infrastrukture in trajnostnega razvoja.

Nipa: Ni opredeljena.

#### Strateški cilji:

Snaga : - Zagotavljati ključni segment v sistemu krožnega gospodarjenja – zbiranje in priprava odpadkov s ciljem nemotečega zbiranja, izboljševanja masnega toka odpadkov, predaja v ponovno uporabo, predelavo in energetska izrabo;

- Zagotavljati čisto mesto;

- Razvoj dopolnjujočih se tržnih dejavnosti in predelava frakcij iz odpadkov.

Nigrad: - Na lokalni ravni izvesti sanacijo in razvoj komunalne infrastrukture;

- Kot izvajalec GJS uskladiti okoljske standarde z zakonodajo, uveljavljaviti ekološko sprejemljive rešitve;
- Kot poslovni subjekt prevzeti vodilno vlogo pri nujenju komunalnih in gradbenih storitev na trgu;
- Izvajati raziskovalno dejavnost in izboljšati ekonomsko učinkovitost in poslovni rezultat izvajanja dejavnosti.

Nipa: - Ni opredeljeno.

**Poslovni model:**

Snaga: Je javno podjetje za opravljanje GJS. Pri opravljanju osnovne dejavnosti je najemnik dela infrastrukture v lastništvu MOM (tako za dejavnost ravnanj z odpadki kot dejavnost azila in tržnic).

Nigrad: Je koncesionar za vzdrževanje cest in prometnih površin in koncesionar za odvajanje komunalne in padavinske odpadne vode. Koncesije so podeljene za dobo 15 let od leta 2011. Storitve GJS opravlja na infrastrukturi v lastništvu MOM.

Nipa: Je v lastništvu Nigrada, Mariborskega vodovoda in Snage upravlja z mestnim Akvarijem.

Vse tri družbe opravljajo osnovno dejavnost kot GJS (obvezno ali izbirno) ter dopolnilne kot tržne. Pri tem za Nipo iz nam dostopnih podatkov še ni opredeljeno njeno poslanstvo (razlog in namen obstoja) ter strategija razvoja družbe. Iz tabele 2 je razvidno, da so med dejavnostmi obravnavanih družb tudi takšne, ki ne sovpadajo s poslanstvom in strateškimi cilji družbe. Takšno neskladje je najbolj opazno pri Snagi za dejavnost azila za zapuščene živali in dejavnost mariborskih tržnic. Prav tako niso dovolj jasni razlogi za ustanovitev Nipe ter struktura njenega lastništva (Nigrad z 48,9 %, Mariborski vodovod z 46,6 % in Snaga z 4,5 %).

Tabela 2: Razvrstitev dejavnosti Komunale in Gradbeništva na GJS in tržne po izvajalcih

Opis dejavnosti	Obvezne	Izbirne	Tržne
<b>SNAGA</b>			
1. Zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov	+		
2. Obdelava mešanih komunalnih odpadkov	+		
3. Čiščenje in urejanje utrjenih zeleni površin	+		
4. Azil za zapuščene živali	+		
5. Vzdrževanje zaprtih odlagališč	+		
6. Zbiranje in odvoz odpadkov s kesoni	+		+
8. Dejavnost mariborskih tržnic			+
9. Čistilni servis, plakatiranje, olja, masti, pomije in druge komercialne storitve javne higijene			+
<b>NIGRAD</b>			
1. Gospodarjenje na javnih prometnih površinah		+	
2. Gospodarjenje s kanalizacijskim omrežjem		+	
3. Javna razsvetljava in semaforizacija		+	
4. Gospodarjenje s parkirišči		+	
5. Druge storitve na podlagi naročil			+

6. Laboratorijske preiskave odpadnih in padav. vod			+
NIPA			
1. Upravljanje z akvarijem		+	
NIGRAD INŽENIRING - nima pomembnega vpliva na izvajanje dejavnosti			

(Vir : Letna poročila družb Snaga, Nigrad, Nipa za leto 2014)

Pri izvajanju dejavnosti GJS in tržnih dejavnosti se pri izvajalcih dosegajo razmerja:

- v strukturi prihodkov družbe Snaga 81 % GJS in 19 % tržne dejavnosti,
- v strukturi prihodkov družbe Nigrad 59 % GJS in 41 % tržne dejavnosti,
- dejavnost Nipa v celoti izbirna GJS (upravljanje z akvarijem).

### 1.3.3 (GJS) OSKRBA Z ENERGIJO

=> (Izvajalec) **JAVNO PODJETJE ENERGETIKA Maribor d.o.o.**  
**ENERGIJA IN OKOLJE d.o.o.** (odvisna družba)  
**MOJA ENERGIJA** (pridružena družba)

#### Poslanstvo :

Zanesljivo in nemoteno oskrbovanje uporabnikov s toplotno energije in zadovoljevanje potreb uporabnikov po prijazni energiji.

#### Vizija :

Okolju in uporabnikom prijazno regionalno podjetje za zadovoljevanje energetskega potreb in zagotavljanje enostavnosti bivanja ter pozitivne prihodnosti.

#### Strateški cilji :

- Uvajati stroškovno učinkovite tehnologije ob hkratnem doseganju večje učinkovitosti virov,
- Razvijati ponudbo alternativnih oblik pridobivanja energije,
- Uvajati dejavnost energetskega svetovanja,
- Ponujati okoljske rešitve in zagotavljati energetske izdelke.

#### Poslovni model:

Osnovna dejavnost Skupine Energetike Maribor je oskrba s paro in vročo vodo in se izvaja kot GJS (izbirne dejavnosti) v Javnem podjetju Energetika d.o.o. Za opravljanje osnovne dejavnosti je najemnik distribucijskega omrežja za toplotno energijo in hlad v lasti MOM.

Dopolnilne dejavnosti se izvajajo kot tržne dejavnosti še v odvisni družbi Energija in okolje d.o.o. ter v povezani družbi Moja energija d.o.o., kjer imajo tretjinske solastniške deleže še Elektro Maribor d.d. in Plinarna Maribor d.o.o.

Tabela 3: Razvrstitev dejavnosti Skupine energetika Maribor na GJS in tržne dejavnosti

Opis dejavnosti	Izbirne	Tržne
ENERGETIKA		
1. Oskrba s toplotno energijo	+	
2. Vzdrževanje toplotnih naprav, skladiščenje kurilnega olja, idr.		+
ENERGIJA IN OKOLJE in MOJA ENERGIJA		
3. Proizvodnja toplotne in električne energije iz kogeneracije		+
Druge inženirske dejavnosti in tehnično svetovanje		+

(Vir: Letno poročilo Skupine Energetika Maribor za leto 2014)

V strukturi poslovanja Javnega podjetja Energetika Maribor d.o.o. zajema osnovna dejavnost 69 % delež in dopolnilna dejavnost (tržne dejavnosti) 31 % delež v skupnih prihodkih družbe.

#### 1.3.4 (GJS) PREVOZ V MESTNEM PROMETU

=> (Izvajalec) **JAVNO PODJETJE MARPROM d.o.o.**

##### **Poslanstvo :**

Zagotavljati uporabnikom celovito rešitev mobilnosti na območju Mestne občine Maribor, ki bo hkrati varna, varčna, udobna in okolju prijazna.

##### **Vizija :**

Postati dolgoročen in zanesljiv partner vsem uporabnikom javnega potniškega prevoza na območju MOM, ki zagotavlja celovite rešitve in omogoča trajno mobilnost ter izvajanje vseh ostalih dejavnosti v skladu s pričakovanji uporabnikov.

##### **Strateški cilji :**

- Razvijati odgovoren odnos do okolja,
- Nenehno izboljševati kakovost storitev,
- Omogočati uporabnikom trajno mobilnost,
- Vzdrževati partnerski odnos do strank,
- Vzdrževati urejene delovne pogoje in zagotavljati socialno varnost zaposlenih.

##### **Poslovni model:**

Marprom izvaja GJS kot javno podjetje in je za opravljanje osnovne dejavnosti najemnik infrastrukture v lastništvu MOM, ki je tudi investitor v njeno obnovo in vzdrževanje. MOM lahko zagotavlja vire financiranja tudi za nakup avtobusov za opravljanje dejavnosti GJS v mestnem prometu do višine letnih stroškov za opravljanja dejavnosti GJS.

Pri izvajanju osnovne (izbirne) in dopolnilne (tržne) dejavnosti je Marprom koncesionar za gradnjo nadomestne krožne kabinske žičnice na Mariborsko Pohorje za obdobje 1 leta, in sicer od 24.11.2014, za izvajanje prevoza potnikov po žičniških napravah na Mariborsko Pohorje (GJS) za obdobje 1 leta,



in sicer od 8.12.2014, ter za gradnjo sedežnic in obstoječih žičniških naprav (tržna dejavnost) za obdobje 1 leta, in sicer od 8.12.2014.

Tabela 4: Razvrstitev dejavnosti Marprom na izbirne in tržne

Opis dejavnosti	izbirne	tržne
MARPROM		
1. Linijski prevoz v mestnem prometu	+	
2. Upravljanje avtobusne postaje Maribor	+	
3. Prevoz potnikov po žičniških napravah	+	
4. Graditev sedežnic in žičniških naprav na Maribor. Pohorje		+
5. Pogodbeni prevozi, organiziranje potovanj in oglaševanja		+

(Vir: Letno poročilo Javnega podjetja Marprom za leto 2014)

Iz javno dostopnih letnih poročila za leto 2014 ni razvidna udeležba GJS in tržnih dejavnostih v skupnih prihodkih družbe.

### 1.3.5 (GJS) POKOPALIŠČA IN POGREBNE STORITVE

=> (Izvajalec) **POGREBNO PODJETJE d.d.**

#### **Poslanstvo :**

Popolna kakovostjo izvedbe pogrebne storitve ter skrb za ohranjanje in obveščanje o kulturni dediščini. Posodobitve in obnova infrastrukture ob uporabi okolju prijaznih tehnologij je temelj podobe pokopališča za redne in naključne obiskovalce.

#### **Vizija :**

Ostati vodilno podjetje na področju pogrebne dejavnosti, biti nosilec in spodbujevalec razvoja pokopališke in komplementarnih dejavnost ne samo na območju SV Slovenije, ampak celotne Slovenije in tudi v evropskem prostoru.

Z vključevanjem uporabniškega, kulturnega, arhitekturnega, ekološkega in drugih družbenih vidikov v upravljanje in ohranjanje pokopališč še nadalje krepiti ugled in konkurenčno prednost in rast.

Z vodenjem pomembnega mednarodnega združenja in uveljavljanjem izjemnih idej preko dediščine in preteklost, zapisane na pokopališčih, biti graditelj evropske zavesti o kulturni dediščini evropskih pokopališč in posledično inovativnega pristopa v turizmu.

#### **Strateški cilji :**

- preseganje pričakovanj uporabnikov storitev, partnerjev, lastnikov in zaposlenih,
- izvajati politiko kakovosti in ravnanja z okoljem, ki sledi družbeno odgovornemu konceptu,
- izvajanje koncesije JGS tudi v prihodnjem obdobju,

- preseči pomen pokopališča Pobrežje v turistično znamenitost mesta Maribor.

### **Poslovni model**

Pogrebno podjetje d.d. izvaja osnovno dejavnost kot GJS (izbirne dejavnosti) na osnovi podeljenih dolgoročnih koncesij za obdobja 10 in 20 let in dopolnilne dejavnosti kot tržne. Koncesije za opravljanje GJS bo MOM ponovno podelila v letu 2016. Za opravljanje GJS uporablja koncesionar infrastrukturo v lastništvu MOM, ki je tudi investitor za vzdrževanje in razvoj pokopališč. Osnovni vir za financiranje investicij predstavljajo prejete najemnine od koncesionarja za uporabe infrastrukture. Isti poslovni model se ne uporablja za druga (manjša) pokopališča na območju MOM.

Tabela 5: Razvrstitev dejavnosti Pogrebnega podjetja Maribor na izbirne in tržne

Opis dejavnosti	Izbirne	Tržne
Pogrebno podjetje Maribor		
1. Upravljanje s pokopališči in opravljanje pogrebnih storitev	+	
2. Upepeljevanje na lokaciji Dobrava	+	
3. Urejanje in vzdrževanje pokopališč	+	
4. Prevozi, kamnoseške storitve		+
5. Prodaja trgovskega blaga, dejavnost cvetličarn, pogrebne in nagrobne opreme		+

(Vir: Letno poročilo Pogrebnega podjetja Maribor za leto 2014)

V strukturi poslovanja Pogrebnega podjetja Maribor zajema osnovna dejavnost 62,3 % delež in dopolnila dejavnost 37,7 % delež v skupnih prihodkih družbe.

### **1.3.6 (GJS) UPRAVLJANJE ŠPORTNIH OBJEKTOV**

=> (Izvajalec) **JZ ŠPORTNI OBJEKTI MARIBOR**

#### **Poslanstvo:**

Upravljanje s športnimi objekti v MOM za zagotavljanje kakovostnih pogojev izvajanja športnih aktivnosti in organiziranja prireditev v korist in zadovoljstvo uporabnikov.

#### **Vizija:**

Biti kakovosten in zaupanja vreden upravljalec športnih objektov v MOM, ki bodo v prihodnje predstavljali za uporabnike najkvalitetnejše mesto za razvoj športa in prireditev.

#### **Strateški cilji:**

Strategija razvoja javnega zavoda s cilji in opredeljenimi načrtovanimi investicijami obstaja, vendar ni verificirana s strani lastnika. Ne obstaja krovna strategija razvoja področja upravljanja s športnimi objekti in športno infrastrukturo MOM, v okviru katere bi se sprejele in izvajale operativne strategije izvajalcev GJS na tem področju.

### **Poslovni model:**

Javni zavod Športni objekti Maribor izvaja osnovno dejavnost kot GJS (izbirne dejavnosti) in dopolnilne dejavnosti kot tržne. Praviloma infrastrukturni objekti, katerih upravljavec je javni zavod, predstavljajo tudi sredstva zavoda, medtem ko je del infrastrukturnih objektov v neposrednem lastništvu MOM. Zato je investitor v športne objekte delno javni zavod in delno MOM, kar predstavlja verjetnost odsotnosti poenotenega pristopa do upravljanja objektov in zagotavljanja virov financiranja.

Tabela 6: Razvrstitev dejavnosti Športni objekti Maribor na izbirne in tržne

<b>Opis dejavnosti</b>	<b>Izbirne</b>	<b>Tržne</b>
1. Upravljanje športnih objektov (športnih dvoran, kopališč, hipodroma, igrišč)	+	
2. Opravljanje in organiziranje vzdrževanja objektov, naprav, opreme, ki jih ima v upravljanju	+	
3. Oddajanje športnih objektov izvajalcem letnega programa športa v MOM in drugim uporabnikom	+	
4. Usklajevanje interesov med posameznimi uporabniki športnih objektov in prostorov	+	
5. Svetovanje pri načrtovanju, obnovi in izgradnji športnih objektov v MOM	+	
6. Skrb za zavarovanje objektov in opreme ter varno delovanje objektov in naprav	+	
7. Strokovna in organizacijska pomoč izvajalcem letnega programa športa	+	
8. Prodaja proizvodov in storitev (uporabnine športnih površin in objektov, najemnine, reklame)		+
9. Gostinska dejavnost		+

(Vir: Letno poročilo Javni športni zavod Maribor za leto 2014)

V strukturi poslovanja zajema osnovna dejavnost 74 % delež in dopolnilna dejavnost 26 % delež v skupnih prihodkih zavoda.

### **1.3.7 (GJS) TURIZEM**

=> (Izvajalec) **JAVNI ZAVOD ZA TURIZEM**

#### **Poslanstvo:**

Usmerjati ponudnike turistične ponudbe, nuditi podporo ponudnikom pri izvajanju turistične ponudbe in ustvarjati pogoje v okolju za celovitost turistične ponudbe mesta in okolice v vseh letnih časih.

#### **Vizija:**

Ostati usmerjevalec pri izvajanju celovitega koncepta turistične ponudbe mesta in okolice s cilji povečevanja prepoznavnosti destinacije in obiska turistov, pri tem pa ciljno usmerjati ponudnike

turistične ponudbe.

**Strateški cilji:** (Usklajeni s strategijo razvoja turizma Osrednja Štajerska 2011 – 2020, ki jo je sprejel Mestni svet in občinski sveti občin Zg. Podravja 2011/12.)

- povezati javni, zasebni in društveni sektor za doseganje sinergijskih učinkov razvoja,
- uskladiti celovito turistično ponudbo mesta in destinacije Maribor-Pohorje,
- oblikovati in pozicionirati krovno tržno blagovno znamko,
- pospeševati prepoznavnost ponudbe vinorodne destinacije,
- oblikovanje novih konkurenčnih turističnih produktov (zeleni, kulturni, eko in pohodniško kolesarski turizem),
- kakovostno izboljšati obstoječe nosilne turistične produkte (poslovni turizem, programi zdravega življenja, zeleni turizem, pohodništvo, kolesarjenje, drugi športni turizem, zimski turizem),
- izboljšati delo zavoda na področju širše promocije turizma regije in na posrednem ter neposrednem komuniciranju z obiskovalci,
- pospeševati povezovanje znotraj regije in s sosednjimi EU regijami.

Ne obstaja krovna strategija razvoja dejavnosti turizma v MOM, ki bi vključevala vse povezane subjekte in, v okviru katere bi se sprejele in izvajale operativne strategije izvajalcev GJS na tem področju.

**Poslovni model:**

Zavod za turizem izvaja osnovno dejavnost kot GJS (kot obvezne dejavnosti) in dopolnilne dejavnosti kot tržne. V opisu dejavnosti zavoda je tudi upravljanje z objekti, kar ni nujno usklajeno s poslanstvom in resursi zavoda.

Zavod izvaja izrazito multidisciplinarno dejavnost, zato je za učinkovitost njegovega delovanja nujno poenotenje ciljev izvajanja dejavnosti tudi izven zavoda na območju MOM ter usklajeno delovanje vseh vpletenih.

V strukturi poslovanja zajema osnovna dejavnost 80 % delež in dopolnila dejavnost 20 % delež v skupnih prihodkih družbe.

Tabela 7: Razvrstitev dejavnosti javnega zavoda za turizem na obvezne in tržne

Opis dejavnosti	Izbirne	Tržne
1. Oblikovanje celovite turistične ponudbe območja	+	
2. Promocija in pospeševanje turizma na območju	+	
3. Organizacija dogodkov	+	
4. Upravljanje s turističnimi objekti za spodbujanje turizma	+	
5. Gostinske in druge storitve za obiskovalce in izvajalce prireditev		+
6. Prodaja spominkov, vina, literature ipd		+
7. Nudjenje storitev za druge		+

(Vir: Letno poročilo Javnega zavoda za turizem za leto 2014)

### 1.3.8 (GJS) LEKARNIŠKA DEJAVNOST

=> (Izvajalec) **JAVNI ZAVOD MARIBORSKE LEKARNE**

=> **FARMADENT d.o.o** (odvisna družba)

=> **MARIFARM d.o.o** (odvisna družba)

#### Poslanstvo :

JZ MLM: Posredovati prebivalcem, zdravstvenim organizacijam ter drugim uporabnikom strokovne nasvete, informacije, zdravila in druge izdelke za zagotavljanje in ohranjanje zdravja ter za izboljšanje kakovosti življenja.

Farmadent: Oskrbovati lekarne in druge zdravstvene ustanove z zdravili, medicinsko-tehničnimi pripomočki, dentalnimi, veterinarskimi in ostalimi izdelki iz svojega prodajnega programa.

Marifarm : Zagotavljati pravočasno, kvalitetno in cenovno konkurenčno proizvodnjo in pakiranje zdravil in farmacevtskih izdelkov za MLM in velike domače in tuje farmacevtske proizvajalce.

#### Vizija :

JZ MLM: Obdržati položaj prvega in najbolj dostopnega partnerja uporabnikom zdravstveni storitev v MOM.

Farmadent: Ohraniti položaj vodilnega dobavitelja na področju severo-vzhodne Slovenije in povečati tržni delež v drugih delih Slovenije.

Marifarm: Biti zanesljiv in konkurenčen dolgoročni partner priznanim domačim in tujim proizvajalcem farmacevtskih izdelkov.

#### Strateški cilji :

- uporabnikom nuditi strokovne lekarniške storitve po načelih strokovne odličnosti,
- povečevati število lekarn in posodabljanjem obstoječih,
- razvijati interdisciplinarne teame najboljših strokovnjakov s področja farmacije in drugih relevantnih strok,
- omogočati zaposlenim strokovni razvoj,
- z ustanovitelji, zavarovalnicami in drugimi deležniki razvijati partnerski odnos,
- biti odgovorni do okolja,
- izgrajevati najvišjo kakovost izdelkov in svetovalne storitve.

#### Poslovni model:

Javni zavod Mariborske lekarne Maribor izvaja osnovno dejavnost kot GJS (izbirne dejavnosti) in dopolnilne dejavnosti kot tržne. Sredstva, ki jih zavod uporablja za izvajanje GJS in dopolnilne dejavnosti so tudi sredstva zavoda, zato je tudi investitor v razvoj dejavnosti zavod sam. Zavod ima dve odvisni družbi, v katerih se izvajajo izključno tržne dejavnosti.

Tabela 8: Razvrstitev dejavnosti Mariborskih lekarn na izbirne in tržne po izvajalcih

Opis dejavnost	Izbirne	Tržne
MARIBORSKE LEKARNE		
1. Maloprodaja zdravil in farmacevt.izd. za oskrbo prebivalstva	+	
2. Maloprodaja prehranskih dopolnil in drugih izdelkov		+
FARMADENT		
3. Veletrgovina za oskrbo zdravstva z zdravili in farmacev. izdelki		+
MARIFARM		
4. Proizvodnja in pakiranje zdravil in farmacevtskih izdelkov		+

(Vir: Letno poročilo JZ MLM in odvisnih družba za leto 2014)

V strukturi poslovanja MLM zajema osnovna dejavnost v MLM 80 % delež in dopolnila dejavnost 20 % delež v skupnih prihodkih zavoda. V odvisnih družbah so vsi prihodki realizirani iz tržnih dejavnosti.

### 1.3.9 (GJS) GOSPODARJENJE S STAVBNIMI ZEMLJIŠČI

=> (Izvajalec) **JAVNO PODJETJE ZA GOSPODARJENJE S STAVBNIMI ZEMLJIŠČI**

#### Poslanstvo

Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči v MOM namenom zagotavljanja zadostne količine komunalno opremljenih stavbnih zemljišč s povečano vrednostjo za ustvarjanje dolgoročnih pogojev prostorskega, družbenega ter gospodarskega razvoja MOM.

#### Vizija

Ostati dolgoročni izvajalec GJS za opravljanje strokovno-tehničnih, organizacijskih in pravnih nalog za potrebe gospodarjenja s stavbnimi zemljišči v MOM kot to predvideva tudi predlog novega Zakona o urejanju prostora (ZureP-2). Pri tem pa prevzeti v last in upravljanje stavbna, kmetijska, gozdna, vodna ali druga zemljišča MOM.

#### Strateški cilji

- omogočati skladen prostorski razvoj na osnovi usklajevanja družbenih, okoljskih in ekonomskih vidikov razvoja MOM,
- zagotavljanje komunalno opremljenih stavbnih zemljišč s povečano vrednostjo,
- preprečevanje špekulativnega vpliva zasebnega kapitala na področju zemljišč,
- skrbeti za racionalno rabo prostora in ohranjanje prostorskih zmogljivosti za sedanje in prihodnje generacije MOM,
- zagotavljati kvalitetne analize, evidence in strokovne podlage za skrbno izvedbo načrtovanj v zvezi z priskrbo in upravljanjem s stavbnimi zemljišči v MOM,
- nadalje zagotavljati visoko kvaliteto storitev za MOM (potencialno tudi za okoljske občine) iz naslova upravljanja s stavbnimi zemljišči ter s tem povezanih virov prihodkov (NUSZ, komunalni prispevek, prihodki od prodaje, najemnine, odškodnine, idr.).

### **Poslovni model**

Gospodarjenje s stavbnimi zemljišči d.o.o. je javno podjetje, ustanovljeno na podlagi Odloka o ustanovitvi Javnega podjetja za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči Mestne občine Maribor (MUV, št. 12/2009-UPB-1), katerega temeljna naloga je opravljanje tehničnih, organizacijskih in pravnih nalog za potrebe gospodarjenja s stavbnimi zemljišči MOM. Stavbna zemljišča niso v upravljanju niti v lasti javnega podjetja (v lasti in upravljanju MOM direktno), ampak javno podjetje deluje po pooblastilu MOM in njenih organov odločanja. Za izvajanje svojih storitev gospodarjenja s stavbnimi zemljišči prejema plačilo iz proračuna MOM.

Javno podjetje izvaja svojo dejavnost GJS kot izbrino ter dopolnilne kot tržne. Pri tem je delež tržnih dejavnosti v strukturi prihodkov podjetja nepomemben. Skupna vrednost stavbnih zemljišč MOM po podatkih za leto 2014 znaša 63,7 mio EUR, kar pa ne predstavlja premoženja družbe.

Tabela 9: : Razvrstitev dejavnosti JP Gospodarjenja s stavbnimi zemljišči na izbirne in tržne

<b>Opis dejavnosti</b>	<b>izbirne</b>	<b>tržne</b>
1. Izvajanje analiz in vodenje evidenc za potrebe zemljiške politike	+	
2. Priprava kratkoročnih in dolgoročnih načrtov priskrbe stavbnih zemljišč skladno s potrebami MOM	+	
3. Sodelovanje pri pripravi prostorskih aktov	+	
4. Pridobivanje zemljišč skladno z načrtom	+	
5. Komunalno opremljenje zemljišč	+	
6. Razpolaganje in upravljanje z zemljišči	+	
7. Komunalni prispevek	+	
8. Druge aktivnosti (NUSZ, dodelitev koncesij, oddajanje zemljišč, ustanavljanje služnostnih pravic, itd.)	+	
9. Vodenje evidenc za okoljske občine		+
10. Nepremičninska dejavnost		+

Maja 2015 je bil sprejet Sklep o prenehanju Javnega podjetja za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči d.o.o. (MUV, št. 10/2015), ki še ni sproveden, saj predlog ZureP-2 predvideva izvajalca GJS gospodarjenja s stavbnimi zemljišči (t.i. zemljiške službe) kot posebno podjetje v lastni občine (ali več občin skupaj), na katerega se tudi prenesejo v last in upravljanje stavbna zemljišča.

Opravili smo vpogled v spletni portal Ministrstva za okolje in prostor RS, kjer pri predlaganem predlogu Zurep\_2, ki je bil objavljen 22.11.2015, ni sprememb in še vedno je predvidena za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči javna služba gospodarjenja z zemljišči (v nadaljevanju: zemljiška služba), skladno z določili zakona, ki ureja gospodarske javne službe, katere ustanoviteljica je občina.

[http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/veljavni\\_predpisi/prostor/arhiv\\_zaključenih\\_p\\_ostopkov\\_sodelovanja\\_javnosti\\_prostorski\\_predpisi/](http://www.mop.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/veljavni_predpisi/prostor/arhiv_zaključenih_p_ostopkov_sodelovanja_javnosti_prostorski_predpisi/)

Vsled navedenega ukinitve javnega podjetja do sprejetja zakona ni smiselna, ampak bi bilo smotrno razmisliti, ali se v prihodnje na obstoječe podjetje prenese poleg stavbnih zemljišč tudi upravljanje javnih lokalov in pripadajočih površin.

#### 1.4 EKONOMSKO – FINANČNI POLOŽAJ OBČINSKIH PODJETIJ

Za 10 obravnavanih podjetij, ki so v popolnem ali delnem lastništvu MOM, so prikazani izbrani ekonomsko-finančni kazalci poslovanja za zadnji dve leti, pri čemer se nanaša:

- tabela 9 (a) na podjetja iz komunalne dejavnosti in gradbeništva,
- tabela 9 (b) na podjetja iz dejavnosti oskrbe z vodo in energijo, javni prevoz in pogrebne storitve
- tabela 9 (c) na javne zavode lekarniške dejavnosti, upravljanja s športnimi objekti in dejavnost turizma
- tabela 9 (d) na skupne podatke za vsa občinska podjetja in zavode skupaj.

Iz tabele 9 (d) je razvidno, da znašajo po stanju 31.12.2014 sredstva vseh 10 občinskih podjetij skupaj 114,3 mio EUR, kapital in dolgoročne obveznosti do lastnika (pri javnih zavodih) 86,8 mio EUR ter finančne obveznosti vseh podjetij skupaj 3,7 mio EUR (od tega Energetika 1,7 mio EUR in Snaga 1,0 mio EUR). Izkazani finančni položaj občinskih podjetij je relativno stabilen z visokim deležem kapitala v strukturi financiranja (76 %) in nizko zadolženostjo, kar je tudi odraz samega modela financiranja občinskih podjetij (še posebej javnih zavodov).

Tabela 10 (a): Konsolidirani ekonomski pokazatelji poslovanja za javna podjetja za zadnji dve leti

Postavka	Komunala Snaga		Komunala Nigrad		Komunal Nipa		Gospod. s Stavb. zemlj.	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
<b>1. Sredstva</b>	<b>12.923</b>	<b>12.760</b>	<b>21.149</b>	<b>19.779</b>	<b>59</b>	<b>79</b>	<b>786</b>	<b>567</b>
2. Dolgoročna sredstva	6.603	6.301	11.182	11.040	0	10	8	2
3. Ratkoročna sredstva	6.320	6.459	9.967	8.740	59	69	778	565
<b>4. Kapital</b>	<b>7.172</b>	<b>7.368</b>	<b>12.033</b>	<b>11.806</b>	<b>18</b>	<b>51</b>	<b>484</b>	<b>486</b>
5. Dolgoročne obveznosti in rezervacije	3.259	2.955	793	691	14	5	1	0
od tega finančne obveznosti	1.102	762	205	112	0	0	0	0
6. Ratkoročne obveznosti	2.492	2.436	8.323	7.281	28	23	301	81
od tega finančne obveznosti	307	249	93	93	0	0	0	0
<b>7. Čisti prihodki iz dejavnosti</b>	<b>15.953</b>	<b>15.672</b>	<b>13.417</b>	<b>14.173</b>	<b>166</b>	<b>177</b>	<b>600</b>	<b>589</b>
iz upravljanja GS	11.926	12.788	9.171	8.373	0	0	587	576
iz upravljanja tržne dejavnosti	4.027	2.884	4.146	5.800	0	0	13	13
<b>8. EBITDA</b>	<b>1.770</b>	<b>1.441</b>	<b>1.320</b>	<b>562</b>	<b>-1</b>	<b>-22</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
iz upravljanja GS*	1.014	786	598	142	0	0	0	0
iz upravljanja tržne dejavnosti*	756	655	497	257	0	0	0	0
<b>9. EBIT</b>	<b>220</b>	<b>290</b>	<b>-92</b>	<b>-258</b>	<b>-1</b>	<b>-332</b>	<b>1</b>	<b>-3</b>
iz upravljanja GS*	98	-42	-330	-379	0	0	0	0
iz upravljanja tržne dejavnosti*	103	332	366	231	0	0	0	0
<b>10. Čisti dobiček/izguba</b>	<b>389</b>	<b>235</b>	<b>98</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>-334</b>	<b>10</b>	<b>3</b>
<b>11. Investicije (CAPEX)</b>	<b>938</b>	<b>615</b>	<b>1.076</b>	<b>748</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>12. Število zaposlenih</b>	<b>197</b>	<b>193</b>	<b>232</b>	<b>223</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>17</b>

Opp. \*Nigrad v svojih izkazih razporeja učinke poslovanja po profitnih centrih, ki niso opredeljeni kot GJS ali tržna dejavnost, kar je predmet tega pregleda



Iz kazalcev finančnega rezultata občinskih podjetij je razvidno, da je bil obseg čistih prihodkov v zadnjih dveh letih stabilen in, da so letu 2014 znašali 117,3 mio EUR, od tega iz opravljanja dejavnosti GJS 85,7 mio EUR (brez podatka za Marprom) in iz opravljanja tržnih dejavnosti 31,6 mio EUR (brez podatka za Marprom). Obseg prihodkov iz tržnih dejavnosti narašča glede na predhodno leto, predvsem iz poslovanju Mariborskega vodovoda in Nigrada. EBITDA (finančni rezultat pred odbitkom amortizacije, obresti in davkov) za leto 2014 je znašal 5,6 mio EUR in je za 1 mio EUR nižji glede na preteklo leto (največji padec Nigrad, največji porast Mariborski vodovod), pri čemer je EBITDA marža (razmerje EBITDA/čisti prihodki) znašala skupaj 4,8 %, od tega 1,7 % iz opravljanja GJS in 2,9 % iz tržnih dejavnosti. Glede na predhodno leto se je skupna EBITDA marža znižala za 0,9 % iz naslova izvajanja dejavnosti JGS. Po odbitku amortizacije znaša EBIT (rezultat iz poslovanja) iz opravljanja GJS za vsa podjetja skupaj -0,6 mio EUR in iz tržnih dejavnosti 2,4 mio EUR za leto 2014. Negativni EBIT iz opravljanja JGS je ustvarilo 5 podjetij (brez podatka za Marprom). Čisti dobiček vseh podjetij skupaj je za leto 2014 znašal 2,2 mio EUR in je blizu ravni preteklega leta.

Tabela 10 (b): Konsolidirani ekonomski pokazatelji poslovanja za javna podjetja

(000 EUR)

Postavka	Oskrba z vodo		Oskrba s energijo		Prevoz v mestu		Pokopališča in pogrebi	
	Mariborski vodovod		Energetika		Marprom		Pogrebno podjetje	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
<b>1. Sredstva</b>	<b>9.697</b>	<b>9.373</b>	<b>8.415</b>	<b>9.547</b>	<b>1.330</b>	<b>1.951</b>	<b>2.514</b>	<b>2.541</b>
2. Dolgoročna sredstva	2.794	2.877	5.839	6.317	146	249	1.789	1.745
3. Kratkoročna sredstva in PAČR	6.903	6.495	2.576	3.230	1.184	1.701	725	795
<b>4. Kapital</b>	<b>3.549</b>	<b>3.596</b>	<b>5.097</b>	<b>5.715</b>	<b>247</b>	<b>255</b>	<b>1.446</b>	<b>1.536</b>
5. Dogoročne obveznosti, PAČR in rezervacije	512	622	1.333	1.629	107	90	527	253
od tega finančne obveznosti	0	0	1.120	1.360	0	0	208	133
6. Kratkoročne obveznosti in PAČR	5.635	5.154	1.984	2.202	976	1.606	540	721
od tega finančne obveznosti	299	505	228	387	0	0	76	76
<b>7. Čisti prihodki iz dejavnosti</b>	<b>14.636</b>	<b>19.198</b>	<b>11.752</b>	<b>10.153</b>	<b>6.640</b>	<b>7.076</b>	<b>3.457</b>	<b>3.449</b>
iz opravljanja GJS	8.316	9.813	8.635	6.990	n.p.	n.p.	2.338	2.150
iz opravljanja tržne dejavnosti	5.230	9.196	3.115	3.163	n.p.	n.p.	1.119	1.299
<b>8. EBITDA</b>	<b>648</b>	<b>1.077</b>	<b>1.159</b>	<b>1.059</b>	<b>23</b>	<b>60</b>	<b>452</b>	<b>489</b>
iz opravljanja GJS	468	498	n.p.	222	n.p.	n.p.	299	318
iz opravljanja tržne dejavnosti	180	579	n.p.	837	n.p.	n.p.	153	171
<b>9. EBIT</b>	<b>79</b>	<b>555</b>	<b>493</b>	<b>406</b>	<b>-7</b>	<b>8</b>	<b>237</b>	<b>291</b>
iz opravljanja GJS	1	-5	n.p.	-256	n.p.	n.p.	120	159
iz opravljanja tržne dejavnosti	78	560	n.p.	662	n.p.	n.p.	117	132
10. Čisti dobiček/izguba	54	123	893	1.287	-12	8	148	243
11. Investicije (CAPEX)	356	920	511	744	98	158	329	93
<b>12. Število zaposlenih</b>	<b>165</b>	<b>173</b>	<b>51</b>	<b>53</b>	<b>166</b>	<b>166</b>	<b>41</b>	<b>40</b>

Opp. »n.p.« - Postavka iz nam dosegljivih podatkov ni poznana.

Tabela 10 (c): Konsolidirani ekonomski pokazatelji poslovanja za javne zavode za zadnji dve leti  
(v 000 EUR)

Postavka	Lekarniška dejavnost		Upravljanje objektov		Turizem	
	Mariborske lekarnice	ZŠportni objekti	Za turizem Maribor	2013	2014	2013
<b>1. sredstva</b>	<b>43.310</b>	<b>38.413</b>	<b>18.925</b>	<b>18.700</b>	<b>784</b>	<b>586</b>
2. Dolgoročna sredstva	32.597	31.318	18.287	18.091	73	83
3. Kratkoročna sredstva	10.713	7.095	638	609	711	503
<b>4. Lastni viri in dolgoročne obveznosti o lastnika</b>	<b>41.659</b>	<b>37.552</b>	<b>18.295</b>	<b>17.982</b>	<b>486</b>	<b>473</b>
5. Dolgoročne obveznosti	0	0	0	0	0	0
5.1. Dolgoročne finančne obveznosti	0	0	0	0	0	0
5.2. Kratkoročne obveznosti	1.651	861	630	718	298	113
5.2.1. Kratkoročne finančne obveznosti	0	0	0	0	0	0
<b>6. Čisti prihodki iz dejavnosti</b>	<b>44.414</b>	<b>42.627</b>	<b>3.085</b>	<b>2.967</b>	<b>1.399</b>	<b>1.224</b>
6.1. iz upravljanja GS	35.609	34.376	2.260	2.206	1.194	985
6.2. iz upravljanja državne dejavnosti	8.805	8.251	825	761	205	239
<b>7. EBITDA</b>	<b>990</b>	<b>867</b>	<b>128</b>	<b>42</b>	<b>98</b>	<b>5</b>
7.1. iz upravljanja GS	263	205	-109	-130	46	-28
7.2. iz upravljanja državne dejavnosti	727	662	237	172	52	33
<b>8. EBIT</b>	<b>610</b>	<b>616</b>	<b>26</b>	<b>-64</b>	<b>98</b>	<b>5</b>
8.1. iz upravljanja GS	91	31	-109	-119	46	-28
8.2. iz upravljanja državne dejavnosti	520	457	135	55	52	33
<b>9. Čisti presežek prihodkov/odhodkov</b>	<b>723</b>	<b>743</b>	<b>15</b>	<b>-88</b>	<b>89</b>	<b>3</b>
<b>10. Investicije (CAPEX)</b>	<b>307</b>	<b>557</b>	<b>266</b>	<b>458</b>	<b>55</b>	<b>49</b>
<b>11. Število zaposlenih</b>	<b>174</b>	<b>205</b>	<b>66</b>	<b>64</b>	<b>16</b>	<b>16</b>

Slabši rezultati iz poslovanja GJS so verjetno tudi odraz cenovne politike MOM pri oblikovanju cen javnih storitev v skladu z veljavnimi Uredbami o metodlogijah za oblikovanje cen storitev občinskih GJS na eni strani ter stroškovne učinkovitosti podjetij na drugi strani. V kolikor je takšno stanje posledica omejevalne cenovne politike, kar pomeni, da cena storitev ne pokriva stroškov izvajanja dejavnosti, ali slabše stroškovne učinkovitosti podjetij, oboje vodi v zmanjšano investicijsko sposobnost izvajalca GJS, kar lahko dolgoročno vpliva na slabšo kvaliteto storitev GJS za uporabnike. Vsa podjetja skupaj so v letu 2014 investirala 4,3 mio EUR (v letu 2013 pa 3,9 mio EUR), kar je na nivoju 3,7 % ustvarjenih čistih prihodkov.

Vse družbe skupaj so na zadnji dan v letu 2014 šteje 1.150 zaposlenih.

Tabela 10 (d): Ekonomski pokazatelji za občinske družbe skupaj (JP in JZ) za zadnji dve leti

Postavka	2013		2014	
	000000EUR	%%	000000EUR	%%
<b>1. Sredstva</b>	<b>119.892</b>	<b>100,0</b>	<b>114.294</b>	<b>100,0</b>
2. Dolgoročna sredstva	79.318	66,2	78.033	68,3
3. Kratkoročna sredstva	40.574	33,8	36.261	31,7
<b>4. Kapital</b>	<b>90.486</b>	<b>75,5</b>	<b>86.820</b>	<b>76,0</b>
5. Dogoročne obveznosti	6.546	5,5	6.245	5,5
6.1. Od tega finančne obveznosti	2.635	2,2	2.367	2,1
6.2. Kratkoročne obveznosti	22.858	19,1	21.196	18,5
6.3. Od tega finančne obveznosti	1.003	0,8	1.310	1,1
<b>7. Čisti prihodki</b>	<b>115.519</b>	<b>100,0</b>	<b>117.305</b>	<b>100,0</b>
7.1. Iz opravljanja GJS	88.034	76,2	85.699	73,1
7.2. Iz opravljanja tržne dejavnosti	27.485	23,8	31.606	26,9
<b>8. EBITDA</b>	<b>6.595</b>	<b>5,7</b>	<b>5.582</b>	<b>4,8</b>
8.1. Iz opravljanja GJS	3.993	3,5	2.216	1,9
8.2. Iz opravljanja tržne dejavnosti	2.602	2,3	3.366	2,9
<b>9. EBIT</b>	<b>1.537</b>	<b>1,3</b>	<b>1.809</b>	<b>1,5</b>
9.1. Iz opravljanja GJS	166	0,1	-653	-0,6
9.2. Iz opravljanja tržne dejavnosti	1.371	1,2	2.462	2,1
<b>10. Čisti dobiček/Izguba</b>	<b>2.409</b>	<b>2,1</b>	<b>2.240</b>	<b>1,9</b>
<b>11. Investicije (CAPEX)</b>	<b>3.936</b>	<b>3,4</b>	<b>4.352</b>	<b>3,7</b>
<b>12. Število zaposlenih</b>	<b>1.124</b>	<b>100,0</b>	<b>1.150</b>	<b>102,3</b>

Opp. (1) Podatki niso konsolidirani, zato morebitna medsebojna razmerja med družbami niso izključena.

(2) Pri postavkah čisti prihodki, EBITDA IN EBIT, kjer pri posamičnih podjetjih ni poznano razmerje med GJS in tržno dejavnostjo, je učinek obračunan na GJS.

## 1.5 SKLEPNE UGOTOVITVE IZ ANALIZE STANJA

Sklepne ugotovitve izhajajo iz analiziranih podatkov na osnovi javno dostopnih podatkov na spletnih straneh Ajpes [www.ajpes.si](http://www.ajpes.si), MOM [www.maribor.si](http://www.maribor.si), spletnih strani občinskih podjetij in dokumentov, ki smo jih prejeli (strategije po posamičnih družbah, dokument TUS, predstavitev za investicijsko konferenco »Krožno gospodarstvo«) idr. ter opravljenih razgovorov z direktorji posamičnih podjetij in zavodov.

### 1.5.1 PRAVNO – ORGANIZACIJSKI DEL

#### Ugotovitev 1:

*Skupni imenovalec vsem obravnavanim subjektom prava (pravne osebe v obliki (javne) gospodarske družbe ali javnega zavoda) je, da so odvisne osebe od več ali manj »javnega« kapitala, tj. da ima večina subjektov (z izjemo Nigrad in Pogrebno podjetje) 100 odstotno udeležbo predstavnikov države ali lokalne skupnosti, brez zasebnega kapitala.*

#### Ugotovitev 2:

*Delovanje in upravljanje vseh obravnavanih subjektov (z izjemo Nigrad in Pogrebno podjetje) je bilo kapitalsko ali ustanoviteljsko povezano; na eni strani - obvladujoča oseba (samostojno MOM ali z večjim številom občin s prevladujočim deležem MOM), ter na drugi strani subjekti, ki so predstavljali odvisne osebe.*

#### Ugotovitev 3:

*Zaradi nemožnosti direktne uporabe pravil o koncernski (dejanski) povezanosti med MOM in ostalimi občinami (niso gospodarske družbe), se tudi niso mogla direktno uporabljati pravila o navodilih in odgovornosti po ZGD-1, zato obstoji tveganje za uporabo 264. člena ZGD-1 (odškodninska odgovornost zaradi vpliva tretje osebe) na strani posameznikov iz občin in uporabe 263. člena ZGD-1 (skrbnost in odgovornost) pri organih vodenja in nadzora odvisnih subjektov.*

#### Ugotovitev 4:

*Upravljanje po vzorcu sui generis dejanskega koncerna je povzročilo tudi neenotnost upravljalске politike in tehnik. Prav tako pa so določila Odloka o opravljanju GJS v delu, ki se nanaša na oblike opravljanja GJS, v nasprotju s pravili korporacijskega prava, ki je v danem primeru relevantno za ureditev področja delovanja GJS.*

## 1.5.2 POSLOVNO – PROCESNI DEL

### Ugotovitev 5:

Vseh 10 obravnavanih občinskih podjetij izvaja vse GJS na osnovi Odloka o lokalnih gospodarskih javnih službah v Mestni občini Maribor pa tudi tržne dejavnosti, ki so komplementarne dejavnostim GJS. Nekateri od izvajalcev izvajajo določene dopolnilne oz. tržne dejavnosti v svojih odvisnih družbah, edino NIPA d.o.o. izvaja dejavnost GJS pa ni v neposredni lasti MOM. Njeno pozicioniranje v okviru izvajalcev JGS še ni povsem definirano.

### Ugotovitev 6:

Iz analize stanja izhaja, da *pristop MOM k izbiri izvajalca za izvajanje posamične dejavnosti GJS ni dovolj sistematičen in jasno opredeljen*. Ponekod velja princip 1 dejavnost GJS = 1 izvajalec, drugod ta princip ni upoštevan in je izvajalcev ene dejavnosti več ali pa en izvajalec opravlja več dejavnosti GJS, tudi tiste, ki jih izvajalec ne opredeljuje v okviru svojega poslanstva in strateških ciljev. Zaradi neenotnega principa izvajanja dejavnosti GJS po območjih prihaja celo do neenakega položaja izvajalca GJS s tržnimi subjekti (prim. Pogrebno podjetje d.d.).

### Ugotovitev 7:

Iz analize izhaja, da zaradi *odsotnosti krovne strategije razvoja in delovanja na nivoju MOM* obstaja na nivoju vodenja in delovanja občinskih podjetij *problem določanja prioritete v izvajanju dejavnosti GJS ter sledenju ciljev MOM*.

V dnevnem poslovanju se to odraža pri oteženem sprejemanju odločitev o investicijah, oteženem medsebojnem sodelovanju in poenotenju parcialnih ciljev posamičnih subjektov za doseg širšega cilja, negotovosti glede izvajanja dejavnosti v prihodnje (predvsem pri koncesionarjih) in negotovost pri izvajanju svoje lastne strategije (ki ni verificirana s strani lastnika, ki je običajno tudi investitor izvajanja strategije).

### Ugotovitev 8:

*Ni enotnega pristopa glede neposrednega lastništva infrastrukturnih objektov*, katerih upravljavci so izvajalci GJS. Del infrastrukturnih objektov je v neposrednem lastništvu MOM, medtem ko del infrastrukture predstavlja premoženje *izvajalca* (najbolj opazno pri JZ Športni objekti Maribor).

Zato je v takih primerih investitor delno izvajalec in delno MOM, kar predstavlja *verjetnost odsotnosti poenotenega pristopa do upravljanja objektov in manjšo učinkovitost pri zagotavljanju virov financiranja za investicije*.

### Ugotovitev 9:

Ni enotnega pristopa oz. *niso dovolj jasno določeni principi glede financiranja razvoja dejavnosti GJS*, predvsem v tistem delu, ko predstavljajo vir financiranja dejavnosti GJS in infrastrukture za izvajanje

dejavnosti GJS najemnine, ki jih za najem infrastrukture plačujejo izvajalci. Prihaja do *otežene situacije pri zagotavljanju virov financiranja za investicije in tekoče poslovanje*.

### 1.5.3 EKONOMSKO - FINANČNI DEL

#### Ugotovitev 10:

Po stanju 31.12.2014 znašajo sredstva 10 obravnavanih občinskih podjetij skupaj 113,7 mio EUR, kapital in dolgoročne obveznosti do lastnika (pri javnih zavodih) 86,3 mio EUR ter finančne obveznosti vseh podjetij skupaj 2,3 mio EUR. Izkazani *finančni položaj občinskih podjetij je relativno stabilen z visokim deležem kapitala v strukturi financiranja (76 %) in nizko zadolženostjo, kar je tudi odraz samega modela financiranja občinskih podjetij (še posebej javnih zavodov)*.

#### Ugotovitev 11:

*Obseg čistih prihodkov v zadnjih dveh letih sicer stabilen in so letu 2014 znašali 116,7 mio EUR, od tega iz opravljanja dejavnosti GJS 77,7 mio EUR (brez podatka za Marprom) in iz opravljanja tržnih dejavnosti 31,6 mio EUR (brez podatka za Marprom), vendar se je akumulativna sposobnost občinskih podjetij znižala, predvsem zaradi negativnega poslovnega rezultata iz opravljanja GJS. Rezultat iz poslovanja (EBIT) je iz opravljanja GJS za vsa podjetja skupaj negativen v višini -0,6 mio EUR, medtem ko je iz opravljanja tržnih dejavnosti pozitiven v višini 2,4 mio EUR.*

#### Ugotovitev 12:

*Slabši rezultati iz poslovanja GJS so verjetno tudi odraz vodenja cenovne politike MOM pri oblikovanju cen javnih storitev, ki se oblikujejo v skladu z veljavnimi Uredbami o metodologijah za oblikovanje cen storitev občinskih GJS na eni strani ter neoptimalne stroškovne učinkovitosti podjetij na drugi strani. Oboje vodi v zmanjšano investicijsko sposobnost izvajalca GJS, kar lahko dolgoročno vpliva na slabšo kvaliteto storitev GJS za uporabnike.*

#### Ugotovitev 13:

*Nizka investicijska sposobnost občinskih podjetij se odraža v podatku, da v zadnjih dveh letih skupne investicije občinskih podjetij niso presegle 3,7 % ustvarjenih čistih prihodkov, kar za leto 2014 znaša 4,3 mio EUR in 3,9 mio EUR za leto 2013. Zato je na tem področju nujno potrebno povzeti ukrepe za povečanje investicijske sposobnosti občinskih podjetij za nadaljnja vlaganja v infrastrukturo in razvoj poslovanja na področju izvajanja GJS in dopolnilnih dejavnosti.*

## 2 IZHODIŠČA ZA RAZVOJ DEJAVNOSTI OBČINSKIH PODJETIJ

### 2.1 IZHODIŠČA ZA VZPOSTAVITEV KROŽNEGA GOSPODARSTVA V MESTNI OBČINI MARIBOR

#### 2.1.1 DEFINICIJA IN CILJI KROŽNEGA GOSPODARSTVA

Krožno gospodarstvo predstavlja celovit sistem trajnostnega ravnanja z energetske in materialnimi viri. V sistemih krožnega gospodarstva se dodana vrednost proizvodov ohrani čim dlje, odpadki pa se odpravijo.

Krožno gospodarstvo je nov model, ki je nastal kot odziv na pritisk rastočega gospodarstva in potrošnje preko vseh meja. Gre za alternativo obstoječemu linearnemu gospodarskemu modelu, ki temelji na predpostavki, da sta količini surovin in ponorov onesnaževanja neomejeni. Krožno gospodarstvo pa se usmerja v preoblikovanje izdelkov in storitev, kroženje materialov, ponovno uporabo, popravila in recikliranje; temelji na uporabi energije iz obnovljivih virov, opušča nevarne kemikalije in znižuje porabo surovin.

Glavni cilji krožnega gospodarstva so:

- Učinkovita raba virov in materialov s trajnostno proizvodnjo in potrošnjo;
- Zagotavljanje kvalitetnega delovnega in bivalnega okolja ter
- Varovanje narave in krepitev socialne enakosti.

Pomena ekonomskih in okoljskih koristi prehoda v krožno gospodarstvo se zaveda tudi Evropska komisija, ki je ta koncept prepoznala kot pomembno orodje na poti k učinkoviti rabi virov, povečevanju konkurenčnosti in zmanjševanju odvisnosti od uvoza surovin. Sled tega je Evropska komisija 2. decembra 2015 sprejela nov sveženj o krožnem gospodarstvu, s katerim želi spodbuditi prehod Evrope na krožno gospodarstvo. S tem želi evropskim podjetjem in potrošnikom pomagati pri prehodu k močnejšemu in bolj krožnemu gospodarstvu, v katerem se viri uporabljajo bolj trajnostno. Predlagani ukrepi, kot je na primer povečanje recikliranja in ponovne uporabe, bodo prispevali k „zaprtju zanke“ življenjskih ciklov proizvodov in prinesli koristi za okolje in gospodarstvo (Evropska komisija 2015).

#### *Zasnove in inovacije za krožno gospodarstvo*

Krožno gospodarstvo je obnovitveno, kar pomeni, da stremi k temu, da večina ustvarjenih odpadkov postane vhodni material, to pa zmanjšuje izčrpanje neobnovljivih in prekomerno rabo obnovljivih virov. Takšna zasnova procesov mora zagotoviti, da je mogoče izdelke zlahka ločiti v razstavljive materiale. Pristopi v okviru krožnega gospodarstva z zasnovami odpravijo odpadke in ponavadi vključujejo inovacije v celotni vrednostni verigi. Med drugim lahko vključujejo (EK, 2014):

- zmanjšanje količine materialov, potrebnih za zagotovitev določene storitve („lightweighting“ – zmanjševanje teže);

- podaljšanje življenjske dobe proizvodov (trajnost);
- zmanjšanje uporabe energije in materialov v fazah proizvodnje in uporabe (učinkovitost);
- zmanjšanje uporabe nevarnih materialov in materialov, ki jih ni mogoče zlahka reciklirati, v proizvodih in proizvodnih procesih (nadomestitev);
- ustvarjanje trgov za sekundarne surovine (reciklirane materiale) (na podlagi standardov, javnih naročil itd.);
- oblikovanje izdelkov, katerih zasnova olajša vzdrževanje, popravila, nadgradnjo, predelavo ali recikliranje (okoljsko primerna zasnova);
- razvoj s tem povezanih storitev za potrošnike (storitev vzdrževanja/popravil itd);
- spodbujanje potrošnikov k zmanjšanju nastajanja odpadkov in visokokakovostnemu ločevanju ter zagotavljanje podpore v zvezi s tem;
- spodbujanje sistemov ločevanja in zbiranja, ki čim bolj znižajo stroške recikliranja in ponovne uporabe;
- olajševanje povezovanja dejavnosti za preprečitev, da bi stranski proizvodi postali odpadki (industrijska simbioza), in
- spodbujanje širše in boljše izbire potrošnikov na podlagi storitev najema, posojanja ali skupne rabe proizvodov kot alternative lastništvu, pri čemer se ščitijo interesi potrošnikov (v smislu stroškov, varstva, informacij, pogodbenih pogojev, vidikov zavarovanja itd.).

#### *Načela krožnega gospodarstva*

- Zasnova izdelkov brez odpadkov

Odpadki ne obstajajo več, ko so biološke in tehnične sestavine (ali »materiali«) izdelka zasnovane z namero, da ustrezajo biološkemu ali tehničnemu krogotoku materialov, da jih je mogoče razstaviti in znova uporabiti. Biološki materiali so nestrupeni in jih je mogoče preprosto kompostirati. Tehnični materiali, polimeri, zlitine in drugi umetni materiali so zasnovani tako, da jih je mogoče znova uporabiti s kar najmanjšo porabo energije in ohranitvijo najvišje kakovosti. Braungart in McDonough sta skovala besedno zvezo »odpadek je hrana«, ki povzema bistvo krožne filozofije; čeprav bi sam Braungart danes dejal, da »besede odpadki sploh ne bi smelo biti, odpadki ne obstajajo, vse mora biti »hrana« (nenehna ponovna uporaba)«.

- Odpornost v različnosti

Modularnost, vsestranskost in prilagodljivost so zaželene lastnosti, ki jim je v negotovem, spreminjajočem in hitro razvijajočem se svetu treba dati prednost. Raznoliki sistemi z veliko povezavami in prilagodljivimi velikostmi so ob zunanjih šokih prožnejši kot pa sistemi, ki so zgrajeni zaradi učinkovitosti – kar pogosto privede do večje ranljivosti.

- Raba energije iz obnovljivih virov

Sistemi bi morali delovati na osnovi obnovljivih virov ali, kot menijo v Vestasu, družbi za vetrno energijo: »vsaka krožna zgodba bi morala najprej preveriti, kakšna je energija, ki je vključena v



proizvodni proces«. Sistemi bi morali delovati z obnovljivimi viri energije in bi morali biti podprti z manjšo količino potrebne energije. Sistem kmetijske pridelave poteka s trenutno razpoložljivo sončno energijo, vendar pa znatne količine fosilnih goriv še vedno uporabljamo pri proizvodnji mineralnih gnojil, pri proizvodnji kmetijske mehanizacije, predelavi živil in v dobavnih verigah. Celovitejši sistem kmetovanja in predelave živil bi zmanjšal potrebo po fosilnih gorivih in izkoristil več energijske vrednosti stranskih izdelkov in hlevskega gnoja. Takšen sistem bi tudi povečal povpraševanje po človekovem delu – ki mora biti, kot trdi Walter Stahel, sestavni del te evolucije: »Premik z obdavčitve dela na obdavčitev porabe energije in materialov bi pospešil širitev bolj krožnih poslovnih modelov. Zagotovil bi tudi, da bi učinkovito izvajali večji pritisk na resnično ozko grlo naše porabniške družbe, kajti dolgoročno gledano ne bo primanjkovalo ne delovne sile in tudi ne (obnovljive) energije.«

- Sistemsko razmišljanje

Sposobnost razumeti, kako posamezni deli vplivajo drug na drugega znotraj celote, in odnos celote do delov, je ključnega pomena. Elemente sistemov je treba upoštevati v zvezi z njihovim okoljem in v družbenem kontekstu, za razliko od razumevanja stroja, ki je tudi sistem, vendar ozko omejen in determinističen. Sistemsko razmišljanje se ponavadi nanaša na večino sistemov v vsakdanjem življenju, ki so nelinearni, bogati s povratnimi informacijami in medsebojno soodvisni. Takšnih sistemov ni mogoče upravljati v konvencionalnem, »linearnem« smislu, saj zahtevajo več prilagodljivosti in pogostejše prilagajanje spreminjajočim se okoliščinam. Sistemsko razmišljanje poudarja zaloge materialov in tokove. Vzdrževanje ali dopolnjevanje zalog materialov je neločljivo povezano z dobro vzpostavljenim sistemom povratnih informacij; za te materiale predpostavljamo, da so dolgoživi ter imajo potencial, da se obnavljajo. V poslovnem smislu njihova modularnost in prilagodljivost pomenita več manevrskega prostora za inovacije in razvoj raznovrstnih vrednostnih verig, pa tudi manj odvisnosti od zgolj kratkoročnih strategij.

Razumevanje tokov v kompleksnih sistemih nam pove nekaj več o kompromisu med učinkovitostjo in odpornostjo. Sistemi, ki so vse bolj učinkoviti, imajo manj vozlišč, manj povezav in so bolj prepustni, hkrati pa postajajo vse bolj lomljivi in ranljivi. Zato postanejo dovzetni za učinke šokov, kot sta nestanovitnost cen ali prekinitev oskrbe. Sistemi z veliko vozlišči in povezavami so odpornejši, vendar se le počasi odzivajo na spremembe, sploh v mejnih razmerah, in se zato zdijo neučinkoviti.

Uspešnost je točka, kjer se odpornost in učinkovitost prekrivata: učinkovitost (delati stvari pravilno) je dobrodošla, vendar v službi uspešnosti (delati prave stvari na učinkovit način) in z glavnim ciljem – zagotoviti, da se poslovne dejavnosti prilegajo gospodarstvu. To je še en način, kako je mogoče optimizirati sisteme. Ker se v krožnem gospodarstvu več tokov materiala, blaga in storitev vrednoti in s tem zmanjšuje tveganje, podjetja zmanjšano učinkovitost nadomestijo z nižjimi stroški, dodatnimi denarnimi tokovi in – v številnih primerih – z manj skrbi glede usklajenosti s predpisi (ko npr. odpadke iz svoje proizvodnje izločijo ali njihovo količino povsem zmanjšajo).

- Misлити kaskadno

Pri bioloških materialih je bistvo ustvarjene vrednosti v priložnostih, da dodatne vrednosti pridobimo iz zavrženih izdelkov in materialov, tako da jih pred morebitnim končnim odlaganjem postopoma

predelujemo in uporabimo v drugih aplikacijah. V biološki razgradnji, pa naj poteka v naravi ali pa gre za nadzorovano fermentacijo procesov, se material razgrajuje fazno z mikroorganizmi, kot so bakterije in glive, ki iz ogljikovih hidratov, maščob in beljakovin v prisotnih materialih izvlečejo energijo in hranila. Na primer: na materialni poti surovine od drevesa do peči bi vrednost materiala lahko v celoti izkoristili s postopno razgradnjo le-tega, prek zaporedne uporabe, kot je lesni izdelek (na primer pohištvo), obnova izdelka, recikliranje -, preden izdelek zgine ali preden ga zažgemo. Upoštevati je torej treba celotno biološko entiteto. Celostno, kaskadno razmerje porabe kave upošteva celotno rastlino in celotni proces pridelave kave. Celostno razmišljanje vključuje to, da grm kavovec dobro uspeva v senci, zato ga je koristno namestiti k drugim drevesom. Poleg tega proizvodnja kave ustvari 12 milijonov ton kmetijskih odpadkov na leto. Te odpadke je mogoče uporabiti tako, da z njimi nadomestimo trdi les, ki ga tradicionalno uporabljajo kot gojišče visoko vrednih tropskih gob; gre za trg z dvoštevlično rastjo (trenutno 17 milijard USD globalno). Kavni odpadki so vrhunsko nadomestilo, saj skrajšujejo pridelovalno obdobje. Ostanek kavne usedline (po uporabi kot rastno gojišče) je mogoče znova uporabiti kot krmo za živino, saj vsebuje dragocene encime, tako da se na koncu kaskade lahko vrne v tla v obliki živalskega gnoja.

#### Prikaz dobrih praks podjetij različnih panog

Pomembno podporo prehodu v krožno gospodarstvo predstavlja Fundacija Ellen MacArthur. Z njeno pomočjo številna podjetja, ki utirajo pot krožnemu gospodarstvu, izmenjujejo izkušnje. Ker Fundacija podpira tudi širjenje primerov dobrih praks, je njen prispevek zlasti v tem, da se je razprava o novih poslovnih konceptih začela širiti tudi v vodstvenih krogih. Zanimanje za prehod v krožno gospodarstvo je vedno večje, vse več je svetovno znanih družb, ki novi koncept podpirajo in ga postopoma sprejemajo kot prevladujočo gospodarsko usmeritev. V nadaljevanju so prikazani izbrani primeri dobrih praks različnih podjetij, povzetih iz gradiva MOP (2014).

#### Čistila Splosh (Anglija)

Angus Grahame je leta 2012 na trg uvedel čistila Splosh kot nov poslovni model e-poslovanja. Namesto pogostih nakupov novih plastenk lahko kupci na začetku nabavijo zabojček, ki vsebuje paleto preprosto zasnovanih steklenic. Znotraj vsake od njih je vrečka s koncentrirano tekočino. Stranke z dodajanjem tople vode iz pipe dobijo različna čistila, za katera v podjetju Splosh zagotavljajo, da so prav tako učinkovita kot primerljiva čistila konkurentov. Steklenice lahko potrošniki uporabijo večkrat, vrečke s koncentrirano tekočino pa dobijo s poštno dostavo. Če je vsaka steklenica znova uporabljena 20-krat, to predstavlja 95 % manj odpadne embalaže.

#### Ricoh (Japonska)

Kopirne stroje in tiskalnike, ki se vrnejo iz programa lizing, v podjetju pregledajo, razstavijo in pošljejo v proces obsežne prenove, ki obsega zamenjavo ključnih komponent in posodobitev programske opreme. Nato jih pod oznako GreenLine in z enakim sistemom garancije, kot velja za nove naprave, znova dajo na trg.

#### Refuse Vehicle Solutions Ltd (Anglija)

Namen podjetja je zagotoviti stroškovno učinkovito alternativo javnemu in zasebnemu sektorju ob nakupu novih ali visoko kakovostnih zavrženih vozil. V podjetju se na podlagi velike zaloge različnih že

uporabljenih rezervnih delov za recikliranje osebnih vozil ter smetarskih vozil lotevajo obsežnejše prenove vozil.

#### Philips (Nizozemska)

Partnerski projekt med Philipsom in podjetjem TurnToo je prikaz pionirskega modela »plačilo v skladu z razsvetljavo«. Philips je skupaj z arhitektom in izvajalcem vgradnje napeljav zasnoval inteligentno razsvetljavo LED za pisarniške prostore, ki izrablja dnevno svetlobo, upošteva razmere v prostoru in potrebe uporabnikov, s čimer so stroške za razsvetljavo znižali do 65 %.

#### Maersk Line (Danska)

Podjetje Maersk Line izdeluje nove ladje, tako da ponovno usposablja stare. Ker s svojim delovanjem zmanjšuje porabo materialov in virov, je podjetje Maersk Line pridobilo certifikat »od zibelke do zibelke«.

#### Digital Lumens (ZDA)

Podjetje Digital Lumens ponuja integrirane inteligentne sisteme razsvetljave, na primer svetila LED, razpeljavo kablov in programsko opremo, zato da bi se strankam poraba energije za razsvetljavo zmanjšala do 90 odstotkov.

### **2.1.2 KLJUČNI PARAMETRI IN POGOJI ZA VZPOSTAVITEV KROŽNEGA GOSPODARSTVA V MOM**

*Trajnostna urbana strategija za Maribor* je krovni dokument urbanističnega razvoja občine, v okviru katerega lahko deluje krožno gospodarstvo. Omenjeni dokument je v fazi potrjevanja na resornem ministrstvu ter celostno in vsebinsko nadgrajuje sledeče obstoječe strateške dokumente MOM:

- Dopolnjen osnutek občinskega prostorskega načrta – konceptualni del (2013)
- Celostna prometna strategija (2015)
- Lokalni program za kulturo (2015)
- Strategija razvoja Maribora 2030 – z dopolnitvami (2012)
- Kolesarska strategija mesta Maribor (2013 – 2013)
- Strategija razvoja turizma turistične destinacije Osrednja Štajerska 2010-2020 (2012)
- Lokalni program mladih v MOM za obdobje 2015–2020 – osnutek (2015)
- Lokalni energetske koncept MOM (2008)

Dosedanji dokumenti, ki obravnavajo krožno gospodarstvo, niso operativni dokumenti, zato je potrebno zagotoviti operacionalizacijo le-teh.

*Pogoji za vzpostavitev krožnega gospodarstva* se nanašajo na celotno družbo, saj krožno gospodarstvo postavlja izziv za vse akterje v družbi. Zato je nujno, da vse zainteresirane strani sprejemajo ukrepe z istim končnim ciljem. Uvedba krožnega gospodarstva zahteva premišljen in uravnotežen politični in ekonomski pristop, ki obravnava celoten spekter ovir in priložnosti. Pri tem je potrebno upoštevati interakcije med uporabo virov, gospodarske koristi, ki izhajajo iz njega, kot tudi okoljske in socialne vidike.

## *Kako vpeljati uspešno krožno gospodarstvo – priporočila ekonomske politike*

Krožno gospodarstvo postavlja izziv za vse akterje v družbi. Zaradi tega je nujno, da vse zainteresirane strani sprejemajo ukrepe z istim končnim ciljem. Uvedba krožnega gospodarstva *zahteva preišljen in uravnotežen politični pristop*, ki obravnava celoten spekter ovir in priložnosti. Pri tem je potrebno upoštevati *interakcije med uporabo virov, gospodarske koristi, ki izhajajo iz njega, kot tudi okoljske in socialne vidike*.

V literaturi (MOP 2014, Business Europe 2015) je mogoče zaslediti nekaj priporočil ekonomske politiki, s pomočjo katerih bo prehod v krožno gospodarstvo lažji in bolj učinkovit. Smiselno je, da ta priporočila upošteva tudi občina sama.

Gre za naslednja priporočila:

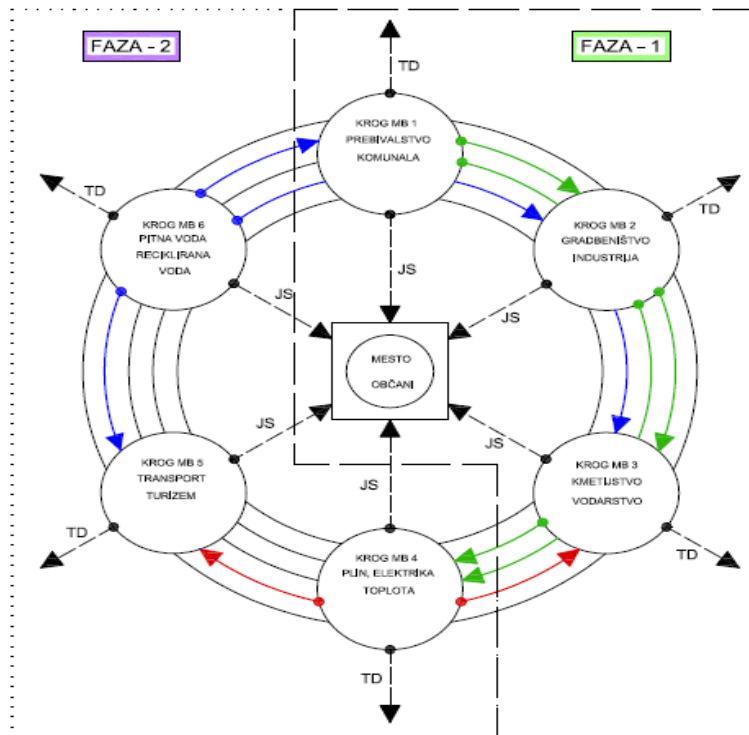
- *Odpiranje miselnosti in krepitev sodelovanja* - Ključno pri prehodu v krožno gospodarstvo je pospešiti spremembo miselnosti vseh akterjev, tako poslovne javnosti, kot tudi potrošnikov, javnih organov in akademske javnosti. Koncept krožnega gospodarstva bi bilo sčasoma potrebno umestiti tudi v izobraževalni sistem na vseh stopnjah izobraževanja.
- *Izkoristiti priložnosti obstoječe zakonodaje* - Široka paleta pobud in zakonodaja EU spodbuja prehod gospodarstev v krožna gospodarstva. Pomembno je, da se zagotovi učinkovita vpeljava in izvajanje regulacije. Občina lahko na tem področju deležnikom pomaga predvsem z ustreznim obveščanjem o aktualnih razpisih, ki spodbujajo prehod v krožno gospodarstvo.
- *Zagotoviti varnost investicij* – nekatere spodbude EU se fokusirajo predvsem na ravnanje z odpadki in le-te so namenjene predvsem zagotavljanju varnosti pri investiranju na tem področju. Tudi na tem področju občina lahko na različne načine prispeva k čim večjemu izkoriščanju spodbud EU, ki so namenjene investicijam.
- *Zagotoviti, da so stroški enakomerno porazdeljeni* - Nosilci ekonomske politike tudi v občini morajo spremljati vse stroške, ki jih prinaša krožno gospodarstvo. To je pomembno zaradi konsistentne analize prednosti in ovir, ki jih prinaša uvedba krožnega gospodarstva. Cilj je preprečiti, da bi *nekatere ciljne skupine ustvarile dobičke na račun drugih*.
- *Monitoring* - Potrebno je *vzpostaviti kazalnike spremljanja učinkov in posledic* krožnega gospodarstva. Zaradi vključenosti številnih deležnikov na različnih ravneh je ustrezní monitoring krožnega gospodarstva ključen za prepoznavanje učinkov, ki jih prinaša uvedba krožnega gospodarstva.
- *Javna naročila* - Občina lahko z ustreznimi javnimi naročili spodbudi razvoj krožnih praks na različnih področjih.
- *Odstranitev ovir za uvedbo krožnega gospodarstva* - Glede na obstoječe stanje v občini lahko občina na različne načine vpliva na odstranitev ovir pri uvajanju krožnega gospodarstva.

## 2.2 IZHODIŠČA ZA RAZVOJ JAVNIH IN TRŽNIH DEJAVNOSTIH OBČINSKIH PODJETIJ MESTNE OBČINE MARIBOR Z URESNIČEVANJEM CILJEV KROŽNEGA GOSPODARSTVA

Izhodišče 1:

Bodoči poslovni modeli občinskih podjetij naj vključujejo pogoje za prehod v krožno gospodarstvo. Uspešni modeli krožnih sistemov delovanja izrabljajo notranje prostorske potenciale in skušajo vključevati vse sloje prebivalcev ter spodbuditi gospodarske cikle, ki bodo dobrobit enakomerno porazdeljevali. Skladno s Trajnostno urbano strategijo morajo biti principi ekoloških krogov preneseni tako na krožno ekonomijo kot tudi na družbeni krogotok. Sistem teži k delovanju, kjer ni nepotrebnih snovi v so-naravnih krogotokih, odpadnih produktov v gospodarskem sodelovanju ter zapostavljenih ljudi v mestu. Model, ki je prilagojen značilnostim Maribora, je prikazan spodaj.

Shema krožnega gospodarstva (projekt Wcycle Maribor):



(Vir: Povzeto iz Trajnostna urbana strategija MOM.)

Izhodišče 2:

Pri prehodu v krožno gospodarstvo bo potrebno preseči tradicionalni pristop upravljanja, nadzora in spoštovanja načela »onesnaževalec plača« in ga dograditi s sistemom inovacij, spodbud in integracijo politik.

Potrebne bodo spremembe celotnih vrednostnih verig, od spremenjene zasnove proizvodov prek novih poslovnih in tržnih modelov ter novih načinov spreminjanja odpadkov v vir do novih načinov ravnanja potrošnikov. To pomeni popolno *sistemsko spremembo* in inovacije na tehnološkem področju, pa tudi na *področju organizacije, družbe, metod financiranja in politik*.

### *Izhodišče 3:*

*Ključne elemente razvoja ne moremo obravnavati ločeno javno od tržnega dela, ker je tržni del komplementarni osnovni dejavnosti GJS in gre v smeri povečevanja kvalitete storitev in povečevanja učinkovitosti delovanja javnih služb.*

*Delovanje javnega in tržnega dela občinskih podjetij mora slediti ključnim elementom, ki jih navajamo v nadaljevanju:*

- a)** *Kvalitetna in tehnološko napredna infrastruktura (preprečevanje izgub pitne vode, energije, itd.) => nove investicije in optimalno delovanje GJS*
- b)** *Uresničevanje projekta Wcycle*
  - => Upravljanje z odpadki (sistemi recikliranja in predelave, trženje odpadkov)*
  - => Zagotavljanje ponovne uporabe (večkratna raba in socialni moment)*
  - => Lokalno zagotavljanje sekundarnih in primarnih surovin*
- c)** *Nova znanja in inovativne rešitve (izobraževanje, nove spretnosti, zelena tehnologija) => spodbujanje inovacij, povezovanje občinskih podjetij z institucijami znanja*
- d)** *Racionalna raba prostora (racionalnost komunalnih sistemov) => usklajenost prostorskega načrta s strategijo razvoja*
- e)** *Okrepitev notranjega sodelovanja med občinskimi podjetji => skupni cilji imajo prednost pred posamičnimi cilji*
- f)** *Ekonomska učinkovitost => ustrezna cenovna politika za posamezno storitev in stroškovna učinkovitost posameznih podjetij*
- g)** *Konkurenčnosti gospodarstva => zniževanje stroškov gospodarstva zaradi izvajanja dopolnilnih (tržnih) dejavnosti na prostih kapacitetah komunalne infrastrukture*

*Navedeni elementi v točkah (a) do (g) morajo biti vpeti v poslovnih modelih občinskih podjetij tako, da bo skupina občinskih podjetij povezano kar najboljše izkoriščala surovine, proizvode in odpadke tako, da se bodo povečali prihranki za uporabnika kot tudi za izvajalce, s čimer bo dosežen cilj krožnega gospodarstva.*

### *Izhodišče 4:*

*Poslovni modeli občinskih podjetij naj bodo odraz sprejetih strategij in operativnih načrtov na nivoju MOM, skupine občinskih podjetij in na nivoju posameznega podjetja.*

*Potrebno je sprejeti krovno strategijo razvoja in delovanja MOM, kateri sledijo podrejene strategije. Ti dokumenti morajo biti operativni z jasno definiranimi cilji, načinom njihovega uresničevanja in odgovornostmi.*

## 2.3 PRIMERI PRAVNE ORGANIZIRANOSTI OBČINSKIH PODJETIJ V TUJIH PRAKSAH

### Koncern Graz:

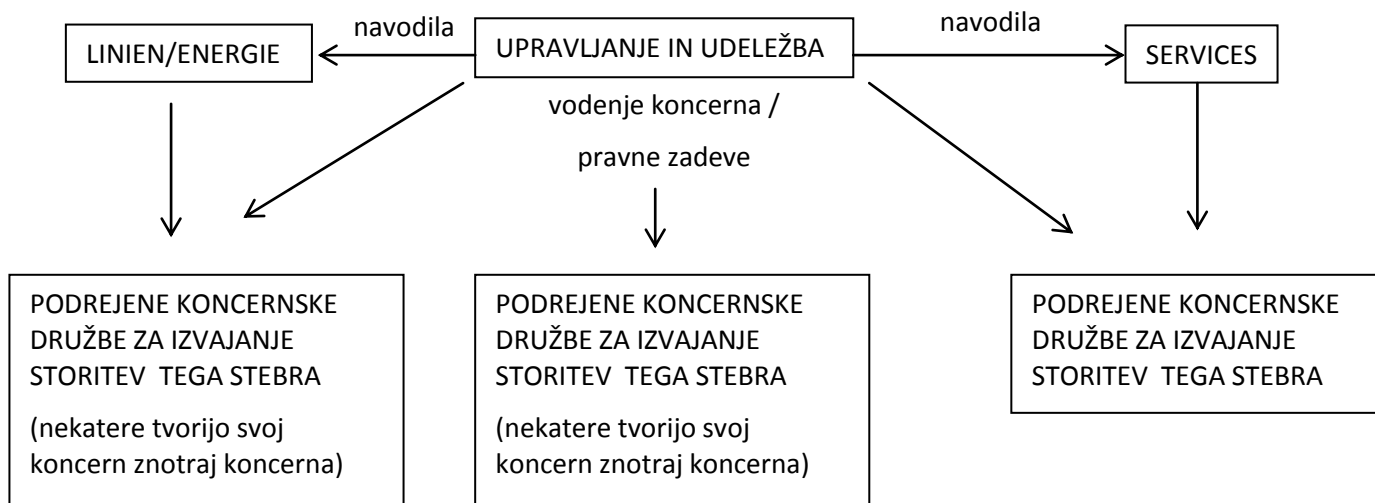
Upravljanje lokalnih gospodarskih javnih služb in njenih izvajalcev (v nadaljevanju tega dela: občinskih podjetij) je v Grazu urejeno v obliki koncerna, katerega vrh predstavlja družba Holding Graz – Kommunale Dienstleistung GmbH (v nadaljevanju: Holding Graz). Uprava te družbe opravlja svoje obveznosti skladno z zakonom, družbeno pogodbo in upravljavsko direktivo mesta Graz. Uprava je sestavljena iz treh članov, ki jih imenuje skupščina. Prav tako pa ima nadzorni svet (najmanj 3 in največ 16 članov), ki naloge uprave natančneje opredeli.

Holding Graz temelji na treh stebrih, izmed katerih vsakega vodi en član uprave, in sicer

- »Upravljanje in udeležba«, ki vključuje interne oddelke in interno delovanje mestne uprave ter velike družbe, kot so npr. Flughafen Graz, Bestattung Graz, Freizeit Graz, Schöckl Seilbahn, itd. Ta steber je tudi glavni steber, ki koordinira delo v koncernu, skrbi za komunikacijo med posameznimi deli koncerna, vodi delovna telesa, ki skupaj s preostalima stebra kreirajo njuno krovno politiko;
- »Linien/Energie«, pod katero spada 83 tramvajskih linij in 159 avtobusov. V sodelovanju s hčero e-mobility graz GmbH se kreira tudi politika okolju prijaznega mestnega prevoza;
- »Services«, pod katero spada urejanje okolja, skrb za vodovodno napeljavo in ostali elementi vodnega gospodarstva, upravljanjem z odpadki, urejanje cestnih in zelenih površin.

Nekatere družbe, v katerih je Holding Graz udeležen pa so organizirane kot koncern v koncernu (nem. Teilkonzern), kar predstavlja izjemno »upravljanju prijazno« strukturo za vodenje velikih družb, ki imajo na področju svoje aktivnosti več odvisnih družb.

Podjetniško odločanje in vodenje koncerna je zaupano članom uprave, ki se tedensko sestajajo in sprejmejo sklepe o svojih nalogah. Najmanj enkrat letno uprava poroča nadzornemu svetu glede poslovne politike in nadaljnjega razvoja. Kvartalno pa mora uprava poročati nadzornemu svetu o teku poslov, razvoju tekočih projektov in položaju podjetij. O pomembnih vprašanih uprava poroča nadzornemu svetu nemudoma. Budget za prihodnje leto, poslovne načrti, investicije preko 10 milijonov evrov, opredelitev koncernskih smernic, strukturne spremembe, statusne spremembe ipd. pa sprejema skupščina.



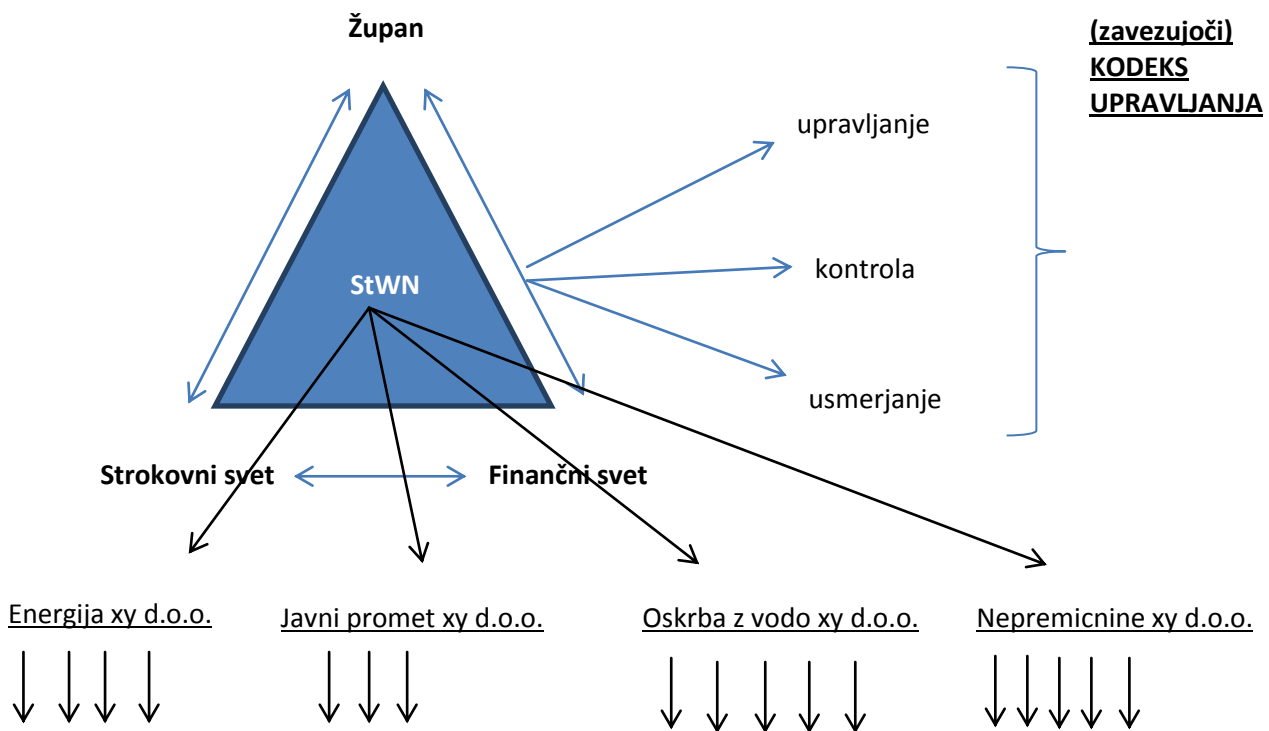
### **Koncern Nürnberg:**

Nemško mesto Nürnberg je organizirano kot koncern, katerega vrh predstavlja družba Städtischen Werke Nürnberg GmbH (v nadaljevanju: StWN). Njen edini družbenik je mesto Nürnberg. Ta ima trenutno 8 družb hčera (vsako za svoje področje in so sicer samostojne družbe, vendarle pa finančno, ekonomsko in organizacijsko med seboj povezane in podvržene tudi navodilom s strani koncernskega vodstva) in je udeležena na nadaljnjih 10 družbah. Vse družbe hčere pa so dalje udeležene z različnimi deleži na drugih družbah.

Glavne dejavnosti StWN so na področju energije, oskrbe z vodo, javnega prometa ter nepremičnin. Kontrolo nad celotnim koncernom pa izvajajo tri veje, in sicer župan, strokovni svet in finančni svet. Slednji predstavlja neke vrste koncernski holding, saj se prav v tem organu dogaja tako upravljanje kot kontrola kapitalskih udeležb v drugih družbah. Za mesto Nürnberg je torej značilna t.i. trikotna upravljavaska struktura, sestavljena iz prej omenjenih. Župan (brez političnega vpliva) je kot najvišji organ član in predsednik organov nadzora v najpomembnejših hčerinskih družbah. Strateško usmerja politiko kapitalske udeležbe na drugih družbah in jo tudi kontrolira. Strokovni svet nudi vsebinsko podporo pri posameznih odločitvah strokovne narave in deloma izvaja operativno in strateško kontrolo učinkovitosti samega vodenja. Finančni svet, kot dejanski holding koncerna pa izvaja dejansko upravljanje s kapitalskimi deleži, operativno izvaja kontrolo nad kapitalskimi udeležbami, ki jo vzpostavi župan, pri čemer pa finančni svet prav tako sodeluje na strateškem nivoju. Enako pomoč nudi pri usmeritvah glede kapitalske udeležbe.

Temelj trikotnega sistema pa ni samo tristebna struktura holdinškega vodenja, temveč tudi tristebna struktura samega operativnega vodenja kapitalski udeležb mesta Nürnberg, ki temelji na upravljanju, kontroli in usmeritvah/strategiji. Da pa lahko takšen sistem zdrži pa so ključnega pomena interni predpisi, smernice, ki usmerjajo delovanje celotnega koncerna. V primeru Nürnberga je to kodeks upravljanja občinskih podjetij, ki predstavlja »biblijo« delovanja koncerna in obeh omenjenih tristebnih struktur.





Na kratko o podjetju, ki je organizirano kot družba z omejeno odgovornostjo (GmbH) in katerega družbenik je mesto Waldshut Tiengen. Podatki so pridobljeni iz družbene pogodbe podjetja, ki je dostopna na internetni strani [http://www.waldshut-tiengen.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Satzungen/Gesellschaftsvertrag\\_Stadtwerke2014.pdf](http://www.waldshut-tiengen.de/fileadmin/Dateien/Dateien/Satzungen/Gesellschaftsvertrag_Stadtwerke2014.pdf).

Stadtwerke Waldshut-Tiengen GmbH je je firma družbe s sedežem v mestu Waldshut-Tiengen, zvezna dežela Baden-Wurtemberg. Dejavnost družbe je oskrba, trgovanje in distribucija elektrike, vode, ogrevanja in izvedba siceršnje oskrbe prebivalstva ter podjetij.

Družba ima samo enega družbenika in to je mesto Waldshut-Tiengen.

Družbena pogodba določa, da v primeru, da bi družba imela več družbenikov, ter bi se odločila, da, iz določenega razloga del dejavnosti preneha opravljati, morajo dati predhodno soglasje k temu vsi družbeniki.

Organa družbe sta poslovodja in skupščina. Z družbeno pogodbo je določeno, da ima lahko družba enega ali več poslovodij, ki vodijo in zastopajo družbo. V primeru, da ima družba samo enega poslovodjo zastopa ta družbo sam, če pa je poslovodij več, pa se določi, da zastopajo družbo skupaj ali pa samo določen poslovodja skupaj z prokuristom družbe.

Poslovodja vodi družbo v skladu z zakoni, družbeno pogodbo in sklepi skupščine.

Skupščino družbe sestavlja trenutno 12 članov izmed katerih sta tudi župan mesta Waldshut-Tiengen (Oberbürgermeister) in pa predstavnik ene izmed občinskih skupnosti (Bürgermeister).

V Zvezni republiki Nemčiji se občinam dovoljuje ustanovitev podjetij, ki opravljajo določene (predvsem javne) naloge. Predpostavke za izpolnjevanje pogojev o ustanovitvi občinskih podjetij urejajo občinski pravilniki, ki se pa med zveznimi deželami precej razlikujejo. Nekatere Zvezne dežele so glede ustanavljanja občinskih podjetij precej »odprte«, ter za njihovo ustanovitev ne predpisujejo strogih pogojev, spet nekaterim pa se zdi sporno iz določenega vidika, da bi občina bila ustanovitelj

podjetja, zaradi tega, ker podjetje naj bi praviloma ustvarjalo dobiček. Tako vsi pravilniki v vseh zveznih deželah vsebujejo »meje« gospodarske dejavnosti občinskih podjetij. Glavna predpostavka je tako zasledovanje javnega interesa. Prepovedano je, da bi bil edini cilj podjetja, katerega lastnik je občina, pridobivanje dobička.

Podjetja, ki jih ustanovijo občine opravljajo naloge, kot so mestne oskrbovalne službe (kot je zgornji primer Stadtwerke Waldshut-Tiengen GmbH), infrastrukturne naloge (npr. mestni promet), lahko so lastnice ali družbenice v bolnišnicah, domovih za ostarele pa tudi na primer bankah.

Pravno-organizacijske oblike občinskih podjetij so različne. Lahko so ustanovljene kot osebe javnega prava (npr. javni zavodi) ali pa kot osebe zasebnega prava (npr. kot d.o.o. ali d.d.). Pogoj pa je, da gre za pravno-organizacijsko obliko, kjer je odgovornost občine, kot družbenice omejena. Torej, da ne odgovarja s vsem svojim premoženjem. V zadnjih letih se večina oziroma veliko število podjetij, ki jih ustanovijo občine, ustanovi predvsem v obliki družbe z omejeno odgovornostjo (d.o.o. oz. Gesellschaft mit beschränkter Haftung – GmbH).

V zadnjih letih je prišlo predvsem zaradi ekonomskih razlogov oziroma varčevanja do »privatizacije javnih nalog«.

### 3 USMERITVE ZA STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE OBČINSKIH PODJETIJ

#### 3.1 POUДАРJENE USMERITVE

- a) Usmeritev, ki ponazarja organiziranost in upravljanje Mesta Maribor:  
**»MESTO MARIBOR KOT KONCERN«**
- b) Usmeritev, ki ponazarja vizijo Mesta Maribor:  
**»ALL -IN -ONE« CITY** ali **»VSE V ENEM« MESTU**
- c) Usmeritve, ki ponazarjajo načela delovanja Mesta Maribor in občinskih podjetij:  
**»PRINCIP PRIORITETE NOTRANJIH RESURSOV«** IN  
**»INTERES SKUPINE PRED POSAMIČNIM INTERESOM«**
- d) Usmeritev glede organiziranost občinskih podjetij:  
**»MARIBORSKI OBČINSKI KONCERN«**



- Krovni dokument za prehod iz usmeritev v izvedbo:  
**»STRATEŠKI RAZVOJ MESTA MARIBORA KOT KONCERN«**
- Podrejeni dokumenti za prehod iz usmeritev v izvedbo:  
**»STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE OBČINSKIH PODJETIJ MOM«**  
**»STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE POSAMIČNEGA OBČINSKEGA PODJETJA«**

#### 3.2 PRENOVLJENO POSLANSTVO IN VIZIJA

Poslanstvo in vizijo občinskih podjetij je danes opredeljena zgolj na podlagi Odloka o lokalnih gospodarskih javnih službah v Mestni občini Maribor (Medobčinski uradni vestnik, št. 11 – 30.4.2012, v nadaljevanju: Odlok) kot krovnega dokumenta za urejanje lokalnih gospodarskih služb v Mestni občini Maribor. V okviru priprave Strategije razvoja in delovanja MOM se naj **opredeli (1) poslanstvo**

*in vizija MOM za prihodnje načrtovano obdobje* ter se v skladu s tem v nadaljevanju **redefinira (2) poslanstvo in vizija obstoja in delovanja občinskih podjetij** kot izvajalcev GJS in dopolnilnih dejavnosti **skupinsko in posamično** za prihodnje načrtovano obdobje, kar bo preseglo zgolj zakonodajna določila Odloka. Pri tem se naj upošteva, da imajo občinska podjetja že pripravljene (sprejete) posamične strategije ter v okviru teh opredeljena svoja poslanstva in vizije, kar pa ni nujno, da bo dejansko skladno z redefiniranimi krovnimi strategijami za prihodnje razvojno obdobje.

### **3.3 PRAVNO – ORGANIZACIJSKE USMERITVE ZA STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE OBČINSKIH PODJETIJ V MOM**

#### **3.3.1 PRAVNA ORGANIZIRANOST DEJAVNOSTI GJS IN TRŽNIH DEJAVNOSTI**

Glede na dejansko stanje in supra omenjene pravne možnosti menimo, da bi bilo za MOM (in občine) v pravnem smislu sprejeti pravila igre pogodbenega koncerna z ustanovitvijo družbe z omejeno odgovornostjo (Mariborski občinski koncern-v nadaljevanju: MOK Maribor). Navedena strateška usmeritev bi bila primerna tako za upravljanje z gospodarskimi javnimi službami, kakor tudi za ostale oblike opravljanja dejavnosti s premoženjem MOM in javnega kapitala, pri čemer bi se lahko vzpostavila ureditev nivojskega pogodbenega koncerna.

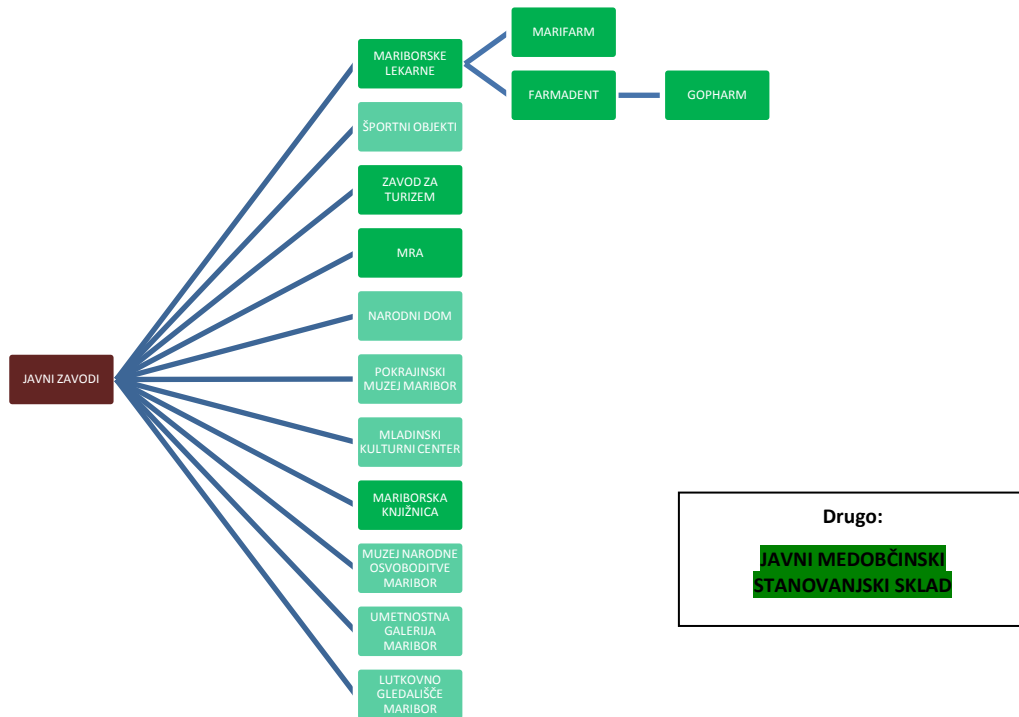
Pri tem bi se na nivoju MOK Maribor udeležili dve liniji delovanja in sicer:

- Upravljalško-premoženjsko struktura in delovanje »javnih zavodov« in
- Upravljalško-premoženjska struktura in delovanje družb

**v obliki pogodbenega koncerna sui generis.**

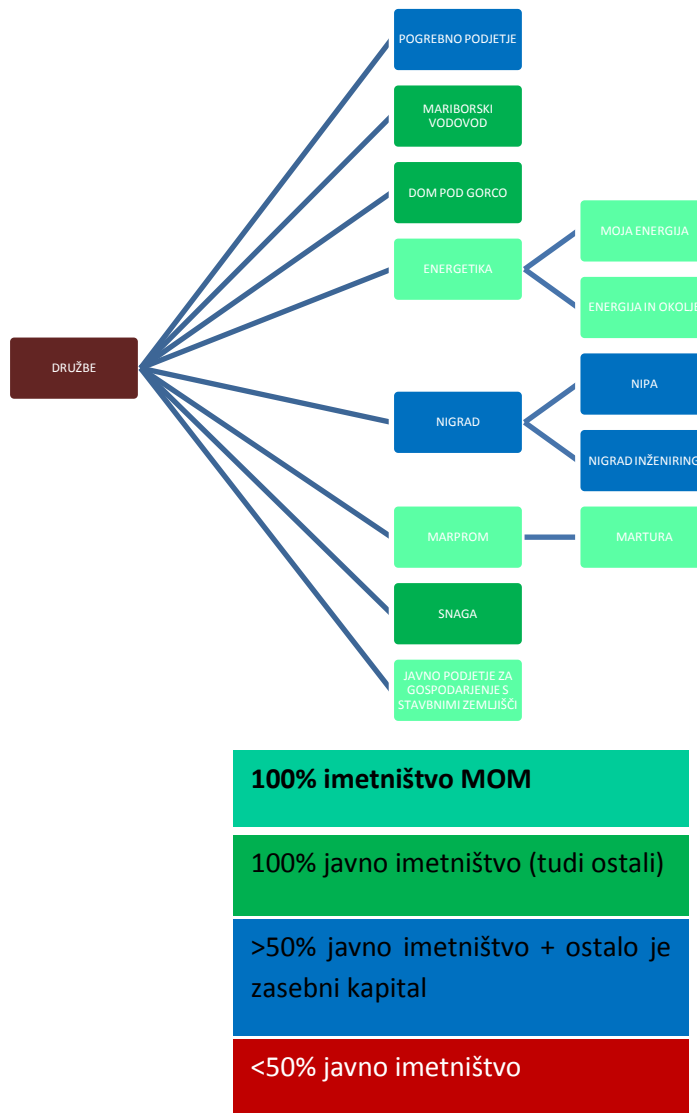
Zato v nadaljevanju navajamo značilnosti in delovanje pogodbenega koncerna.

Upravljaljsko-premoženjsko struktura in delovanje »javnih zavodov«



- 100% imetništvo MOM
- 100% javno imetništvo (tudi ostali)
- >50% javno imetništvo + ostalo je zasebni kapital
- <50% javno imetništvo

## Upravljaljsko-premoženjska struktura in delovanje družb



### 3.3.1.1 Pogodbeni koncern

Pogodbeni koncern nastane med dvema pravno samostojnima družbama, ki skleneta pogodbo o obvladovanju. Pogodba o obvladovanju je edina podjetniška pogodba, ki je podlaga za nastanek pogodbenega koncerna. Je posebna organizacijska pogodba, ki sicer ne poseže v strukturo organov odvisne družbe, temveč v samostojnost odločanja, s tem pa tudi v upravljanje odvisne družbe.

Sklenitev pogodbe o obvladovanju je v nemški praksi praviloma posledica dejanskega razmerja odvisnosti med družbama. Dejansko razmerje odvisnosti je tudi najenostavnejša podlaga za pogodbeni koncern. Za veljavnost pogodbe, ki jo sicer sklepa poslovodstvo, je potrebno soglasje skupščine, ki se daje s tričetrtinsko večino pri sklepanju zastopanega osnovnega kapitala. Če ima družba v odvisni družbi

takšno večino, z lahkoto sprejme sklep o soglasju, seveda če želi dejanski koncern spremeniti v pogodbenega. Pogodbeni koncern se v tujini preferira zlasti iz davčnih razlogov.

Pogodba o obvladovanju začne veljati šele, ko je vpisana v sodni register.<sup>31</sup> Pogodbeni koncerni so zato za tretje razvidni iz registra.

S pogodbo o obvladovanju prenese družba pravico vodenja svoje družbe na družbo, ki postane s tem obvladujoča. Poslovodstvo odvisne družbe mora upoštevati navodila, ki jih prejme od poslovodstva obvladujoče družbe, zaradi česar družba v poslovnem smislu ni več samostojna, temveč deluje v skladu z nadrejenimi koncernskimi interesi. V korelaciji s pravico enotnega koncernskega vodenja pa je določena obveznost obvladujoče družbe, da v času trajanja pogodbe poravnava letno izgubo v odvisni družbi.

### **3.3.1.2 Vodenje in odgovornost v pogodbenem koncernu**

Po 541. členu ZGD-1 ima obvladujoča družba na podlagi pogodbe o obvladovanju pravico, da odvisni družbi daje navodila za vodenje poslov. Če pogodba ne določa kaj drugega, se lahko dajo tudi navodila, ki so za odvisno družbo škodljiva, če koristijo obvladujoči družbi ali z njo koncernsko povezanim družbam.

Poslovodstvo odvisne družbe mora izpolnjevati navodila obvladujoče družbe in jih ne sme zavrniti, tudi če po njegovem mnenju ne koristijo interesom obvladujoče družbe in z njo povezanim družbam.

Iz navedenih določb izhaja, da se v pogodbenem koncernu enotno vodstvo izvršuje z navodili, ki so za odvisno družbo obvezna.

Navodila, kot sredstvo za enotno vodenje, sme dajati odvisni družbi le poslovodstvo obvladujoče družbe.

Poslovodstvo obvladujoče družbe ima pravico dajati navodila le odvisni družbi, s katero je sklenjena pogodba. Tako npr. v večstopenjskem koncernu poslovodstvo družbe – matere ne sme dajati navodil družbi – vnukinji, ki je sklenila pogodbo o obvladovanju z družbo – s hčerjo.

Iz istega razloga tudi ni dopustno, da obvladujoča družba prenese pravico vodenja na drugo družbo. To bi bilo mogoče le s spremembo pogodbe o obvladovanju po 537. členu ZGD-1.

Čeprav je po pogodbi o obvladovanju podrejena odvisna družba v celoti, je adresat navodil vedno poslovodstvo odvisne družbe. To je poudarjeno tudi v 2. odst. 541. člena ZGD-1. Navodil torej ni mogoče dajati nadzornemu svetu in skupščini. Praviloma tudi ni dovoljeno dajati navodil sodelavcem poslovodstva in njihovim podrejenim. Iz navedenih določb izhaja, da je v pogodbenem koncernu dovoljeno dajati tudi škodljiva navodila, vendar s pogojem, da so sočasno koristna za obvladujočo družbo ali z njo povezanimi koncernskimi družbami.

Poslovodstvo odvisne družbe je dolžno navodila izpolnjevati, vendar kljub temu obdrži pravico nadzorovati skladnost navodil s pogodbo in zakonom.

---

<sup>31</sup> 2. odst. 536. člena ZGD-1.

Pri obravnavanju vodenja v pogodbenem koncernu so pomembna predvsem vprašanja povezana s pravico do dajanja navodil in s položajem posloводства odvisne družbe. Kot je že omenjeno, je v pogodbenem koncernu določena obveznost obvladujoče družbe, da pokrije letno izgubo v odvisni družbi ter odgovornost zastopnikov obeh družb za kršitev dolžnosti skrbnega vodenja. Določbe o obveznosti obvladujoče družbe in o odgovornosti organov vsebujejo 542. člen do 544. člena ZGD-1.

### **3.3.1.3 Pravica do navodil**

Za navodilo šteje vsaka izjava volje, s katero obvladujoča družba naloži poslovodu odvisne družbe določeno ravnanje iz področja vodenja družbe. Oblika navodila z zakonom ni predpisana, lahko pa je določena s pogodbo o obvladovanju.

Navodilo je edina dovoljena oblika, s katero lahko obvladujoča družba izvršuje pravico vodenja odvisne družbe. Tako npr. ni dopustno dati obvladujoči družbi obsežnih pooblastil, na podlagi katerih sme obvladujoča družba namesto odvisne družbe in v njenem imenu sklepati pravne posle. Razlog je v tem, da pri takšnem neposrednem načinu vodenja posloводство odvisne družbe izgubi nadzor nad vodenjem odvisne družbe.

Izvrševanje pravice dajanja navodil zavisi od podjetniških interesov obvladujoče družbe. Pogodba o obvladovanju ne obvezuje obvladujoče družbe, da mora dajati navodila; pogodba zagotavlja le pravico dajati navodila. Če obvladujoča družba odvisni družbi navodil ne da, mora posloводство odvisne družbe družbo voditi tako, kot da pogodbe o obvladovanju ni. Posloводство odvisne družbe iz pogodbe o obvladovanju torej nima zahtevka, da naj se navodila dajo.

Drugo pa je vprašanje, ali ima posloводство obvladujoče družbe do svoje družbe obveznost izkoristiti pravico do dajanja navodil. Po nemški teoriji temelji obveznost posloводства obvladujoče družbe, da izkoristi možnosti, ki jih daje pogodba o obvladovanju na splošnih določbah o pravici in dolžnosti vodenja posamezne družbe.<sup>32</sup>

### **3.3.1.4 Obseg pravice dajanja navodil**

Obseg pravice dajanja navodil se ravna predvsem po pogodbi o obvladovanju. V pogodbi o obvladovanju je lahko konkretizirana vsebina pravice dajanja navodil; lahko so določene omejitve pravice ter oblika oziroma način dajanja navodil.

Če pogodba ničesar ne določa, ima obvladujoča družba po določbi 541. člena ZGD-1 pravico dajati poslovodu odvisne družbe navodila iz vseh področij vodenja; to pomeni, da lahko obvladujoča družba z navodili usmerja katerokoli odločitev, ki sodi v pristojnost posloводства po splošnih pravilih o vodenju družbe in da lahko obvladuje celotno področje vodenja odvisne družbe.

---

<sup>32</sup> Emmerich, V. in Sonnenschein, J. Op. cit.: 306. Hommelhoff, P. Op. cit.: 104.



Pogodba o obvladovanju ne sme razširiti pravice obvladujoče družbe, ki izhaja iz zakona, in nima pravice z navodili posegati v pristojnosti drugih organov odvisne družbe.

Nedvomno pa je, da obvladujoča družba lahko, če je večinski delničar ali član odvisne družbe, uveljavlja svoje interese tudi v skupščini odvisne družbe in preko skupščine tudi v nadzornem svetu. Toda ta možnost izhaja iz članskih pravic obvladujoče družbe in ne iz pogodbe o obvladovanju.

S tem v zvezi je sporno vprašanje, ali lahko obvladujoča družba z navodilom doseže, da ji odvisna družba odvede letni dobiček, ki ostane po razporeditvi v rezerve. Odločitev o uporabi dobička je, potem ko je bilanca v skladu z ZGD-1 sestavljena, v pristojnosti skupščine. Ker obvladujoča družba skupščini ne sme dajati navodil, z navodilom skupščini ne more doseči prenosa dobička.<sup>33</sup> Ne gre pa prezreti možnosti, da obvladujoča družba, z navodili doseže, da v odvisni družbi dobiček sploh ne nastane.

Ker obvladujoča družba ne sme dajati navodil nadzornemu svetu odvisne družbe, je zakon moral rešiti možno nasprotje v interesih obvladujoče družbe in nadzornega sveta odvisne družbe. Po 3. odst. 541. člena ZGD-1 daje nadzorni svet odvisne družbe soglasje k pravnim poslom posloводства neodvisno od navodil obvladujoče družbe. V primeru, da nadzorni svet soglasja ne da, mora posloводство odvisne družbe to sporočiti obvladujoči družbi. Če obvladujoča družba navodilo ponovi, soglasje nadzornega sveta odvisne družbe ni več potrebno; potrebno pa je soglasje nadzornega sveta obvladujoče družbe.

Če pogodba o obvladovanju ne določa kaj drugega, lahko po 1. odst. 541. člena ZGD-1 obvladujoča družba daje odvisni družbi navodila, ki so za družbo škodljiva, če koristijo interesom obvladujoče družbe ali z njo koncernsko povezanih družb.

Namen določbe je zagotoviti skupnim koncernskim interesom prednost pred interesi odvisne družbe. Zato je škodljivo navodilo dopustno, če se prikrajšanje, ki ga zaradi škodljivega navodila utрпи odvisna družba, v koncernu izravna s kakršnokoli ugodnostjo za obvladujočo družbo ali za drugo koncernsko družbo.

Presoja, ali škodljivo navodilo koristi koncernskim interesom, je v pristojnosti posloводства obvladujoče družbe. Posloводство obvladujoče družbe mora z dolžno skrbnostjo oceniti, ali navodilo, ki je škodljivo za odvisno družbo, koristi koncernu.

Prikrajšanje, ki ga zaradi škodljivega navodila utрпи odvisna družba, mora biti v razumnem sorazmerju s koristmi, ki jih ima celotni koncern. Vsako nesorazmerno oškodovanje odvisne družbe je nedopustno.

### **3.3.1.5 Omejitve pravice do navodil**

Pravica obvladujoče družbe, da odvisni družbi daje navodila, je lahko omejena s pogodbo o obvladovanju, s statutom odvisne družbe pa tudi z zakonskimi določbami.

---

<sup>33</sup> Emmerich, V. in Sonnenschein, J. Op. cit.: 308.

Iz 1. odst. 541. člena ZGD-1 izhaja, da lahko pogodba o obvladovanju poljubno omeji pravico obvladujoče družbe do dajanja navodil. Vendar omejitve ne smejo spremeniti smisla pogodbe o obvladovanju (npr. pravica dajanja navodil se ne sme omejiti na posamezen obrat odvisne družbe). Omejitve v pogodbi o obvladovanju običajno zadenejo posamezna področja vodenja, na katera obvladujoča družba ne sme poseči.

Če pogodba o obvladovanju omejuje pravico dajanja navodil, je vsako navodilo, ki presega pogodbene omejitve nedopustno. Pravica do dajanja navodil je omejena z dejavnostjo odvisne družbe, določeno v statutu.

Navodila obvladujoče družbe ne smejo naložiti odvisni družbi, da opravi kakršenkoli pravni posel ali drugo ravnanje, ki ni v skladu z njeno dejavnostjo ali celo, da spremeni svojo dosedanjo dejavnost. Sprememba dejavnosti sodi v pristojnost skupščine in ne v pristojnost posloводства odvisne družbe.

Omejitve pravice do dajanja navodil izhajajo tudi iz številnih prisilnih določb ZGD-1 in drugih predpisov. Obvladujoča družba ne sme poslovodu odvisne družbe naložiti ravnanja, ki je v nasprotju s prisilnimi določbami zakonodaje in ki je v nasprotju z dobrimi poslovnimi običaji. Splošna zakonska omejitev je določena tudi v določbi 1. odst. 543. člena ZGD-1, po kateri mora obvladujoča družba oziroma njeni zastopniki dajati navodila pravilno in skrbno.

#### **3.3.1.6 Položaj posloводства odvisne družbe**

Po določbi 2. odst. 541. člena ZGD-1 je posloводство odvisne družbe dolžno izpolnjevati navodila obvladujoče družbe; navodila ne sme zavrniti tudi, če po njegovem mnenju ne koristi interesom obvladujoče družbe in z njo koncernsko povezanih družb.

Določbo je mogoče razumeti tako, da je posloводство odvisne družbe dolžno "brezpogojno" izpolnjevati navodila obvladujoče družbe, ne da bi jih smelo samo preverjati oziroma ugotavljati, ali so pravilna.

Po 1. odst. 544. člena ZGD-1 je posloводство odvisne družbe dolžno navodila izpolnjevati pravilno in skrbno, kar pomeni tudi, da mora preveriti, ali je navodilo v skladu s pogodbo, statutom in zakonodajo. Posloводство torej ima pravico in tudi dolžnost presojeti dopustnost navodila oziroma presojeti, ali so zastopniki obvladujoče družbe ravnali pravilno in skrbno. Edina izjema pri tem so škodljiva navodila. Posloводство odvisne družbe nima pravice presojeti, ali škodljiva navodila koristijo koncernu. Natančneje: pravico presoje sicer ima, vendar nima pravice zavrniti navodila, če po njegovem mnenju navodilo ne koristi koncernu, kot zahteva določba 1. odst. 541. člena ZGD-1.

Zamisel določbe temelji na ugotovitvi, da bi posloводство odvisne družbe s svojega položaja težko ocenilo, ali navodilo koristi koncernu.

Pravica organa odvisne družbe, da nadzira pravilnost navodil obvladujoče družbe je v pogodbenem koncernu posebnega pomena. Pomeni pravzaprav edino garancijo, da obvladujoča družba ne more kršiti pogodbe in zakona ter tudi, da ne ogrozi obstoja odvisne družbe. Izključitev te pravice, ki velja izrecno le za škodljiva navodila, ni mogoče razširiti na druga navodila.

Če je navodilo obvladujoče družbe pravilno in dopustno, ga mora poslovodstvo odvisne družbe izpolniti. Če navodila ne izpolni, krši pogodbo o obvladovanju, zaradi česar je skupno z odvisno družbo odgovorno.

### **3.3.1.7 Odgovornost obvladujoče družbe**

Po določbi 1. odst. 542. člena ZGD-1 mora obvladujoča družba poravnati odvisni družbi vsako med trajanjem pogodbe o obvladovanju nastalo letno izgubo, če ta ni poravnana iz drugih skladov, v katere je bil odveden dobiček med trajanjem pogodbe. S tem je odvisni družbi zagotovljeno, da med trajanjem pogodbe ne more priti do prezadolženosti in do stečaja družbe. Ureditev je kogentna; pogodbena izključitev ali omejitev obveznosti poravnave izgube pa ni dopustna.

Obveznost poravnave letne izgube je določena v zameno za pravico vodenja, ki jo ima obvladujoča družba in tudi zato, ker v pogodbenem koncernu ne veljajo striktna pravila o ohranitvi osnovnega kapitala (glej 4. odst. 533. člena ZGD-1). Kjer pa ni jamstva, da se bo premoženje družbe ohranilo, tudi ni več razloga, da se odgovornost za obveznosti družbe omeji le na premoženje družbe.

Obveznost poravnave je tudi zagotovilo upnikom, da bodo njihove terjatve do odvisne družbe plačane. Ker je ureditev poravnave izgube kogentna, upnikom ni potrebno z drugimi pravnimi instituti zavarovati svojih terjatev.

Obvladujoča družba mora poravnati vsako izgubo, ki nastane v času trajanja pogodbe, kolikor ni poravnana iz drugih skladov, v katere je bil odveden dobiček med trajanjem pogodbe.

Zakon ne zahteva, da mora biti izguba posledica navodil obvladujoče družbe. To pomeni, da vzrok nastanka izgube ni pomemben. Pomembno pa je, da je nastala med trajanjem pogodbe o obvladovanju.

Iz določbe 1. odst. 542. člena ZGD-1 izhaja, da se lahko izguba poravna iz drugih skladov, v katere je bil odveden dobiček med trajanjem pogodbe. V odvisni družbi se morajo namreč po določbi 549. člena ZGD-1 obvezno oblikovati rezerve po določilih aktov in sklepov družbe, pa tudi zakonske rezerve na osnovni kapital po 380. členu ZGD-1. Za poravnavo izgube se torej ne morejo uporabiti rezerve, ki so bile oblikovane pred sklenitvijo pogodbe, seveda pa tudi ne zakonske rezerve.

Obveznost poravnave izgube nastane s sklenitvijo pogodbe. Izgube, ki je nastala pred sklenitvijo pogodbe, obvladujoča družba ni dolžna poravnati.

Če pogodba o obvladovanju preneha med poslovnim letom, kar je zaradi utemeljenega razloga iz 1. odst. 539. člena ZGD-1 možno, bi lahko bilo zaradi formulacije določbe 1. odst. 542. člena ZGD-1, po kateri se poravna letna izguba, sporno, ali je obvladujoča družba dolžna poravnati izgubo, ki je nastala v obdobju poslovnega leta do prenehanja pogodbe. Če se zavzame stališče, da obveznosti poravnave v tem primeru ni, je prenehanje pogodbe med poslovnim letom dobra možnost, da se obvladujoča družba reši obveznosti. To bi bilo seveda v nasprotju z osnovno zamisljivo ureditve, po kateri je pravica vodenja v korelaciji z odgovornostjo poravnave izgube, ki nastane v času trajanja pogodbe. Zato je v primeru, da

pogodba preneha med poslovnim letom, potrebno za čas trajanja pogodbe sestaviti bilanco. Če ta izkaže izgubo, jo je obvladujoča družba dolžna poravnati.

Obseg obveznosti obvladujoče družbe se ravna po bilančno izkazani izgubi v odvisni družbi. Ker lahko obvladujoča družba vpliva na sestavo bilance, lahko seveda tudi manipulira z višino oziroma obsegom izkazane izgube. Ko pa je bilanca sestavljena, je za obveznost obvladujoče družbe merodajen obseg izgube v bilanci.

Iz zakona ni razvidno, v katerem trenutku dospe zahtevki za poravnavo izgube. Praviloma je izguba znana, ko je sestavljena bilanca. Ker pa ima obvladujoča družba možnost, da zavlačuje s sestavo bilance, se v nemškem pravu zagovarja tudi stališče, da zahtevki dospe, ko preteče poslovno leto.<sup>34</sup>

Zahtevki za poravnavo izgube ima odvisna družba. Njeno poslovodstvo ga mora nemudoma uveljaviti. Navodilo obvladujoče družbe, ki bi imelo namen preprečiti uveljavljanje zahtevka, je zaradi nasprotja z zakonom nedopustno. Če poslovodstvo ne uveljavi zahtevka nemudoma, je po 1. odst. 544. člena ZGD-1 odgovorno za škodo, ki nastane odvisni družbi.

Upniki odvisne družbe nimajo neposrednega zahtevka do obvladujoče družbe. Lahko pa za zavarovanje svojih terjatev zahtevajo, da se jim terjatev odvisne družbe za poravnavo izgube prenese v zastavo.<sup>35</sup>

Dolžnost obvladujoče družbe obstaja, dokler traja pogodba o obvladovanju. Ko pogodba preneha, preneha tudi odgovornost obvladujoče družbe. Upnikom, katerih terjatve so nastale v času trajanja pogodbe oziroma pred vpisom prenehanja pogodbe v register, zagotavlja zato določba 1. odst. 551. člena ZGD-1 ustrezno varstvo. Upniki lahko v roku 6 mesecev po objavi vpisa prenehanja pogodbe v register zahtevajo, da jim obvladujoča družba da zavarovanje za njihove terjatve. Zahtevajo lahko kakršnokoli zavarovanje terjatev, ki je možno po obligacijskem pravu.

### **3.3.1.8 Odgovornost organov obvladujoče družbe**

Po določbi 543. člena ZGD-1 so zastopniki obvladujoče družbe dolžni dajati navodila pravilno in skrbno. Za kršitev te obveznosti odgovarjajo odvisni družbi za nastalo škodo.

Med navodilom in nastalo škodo oziroma med navodilom in ravnanjem poslovodstva odvisne družbe, ki je povzročilo škodo, mora biti vzročna zveza.

Predpostavka odgovornosti zastopnikov obvladujoče družbe je, da so bila navodila nepravilna in v nasprotju s skrbnim vodenjem.

Zastopniki obvladujoče družbe so praviloma odgovorni le, če dajejo navodila v tem svojstvu. Vendar so odgovorni tudi, če dajo škodljiva navodila preko skupščine odvisne družbe, v kateri ima obvladujoča družba obvladujoč vpliv.

---

<sup>34</sup> Emmerich, V. in Sonnenschein, J. Op. cit.: 268.

<sup>35</sup> Ibidem.: 269.

Če je zastopnik obvladujoče družbe sočasno član posloводства v odvisni družbi in v tem svojstvu odvisni družbi povzroči škodo, ne da bi to hkrati koristilo koncernu, je odgovoren na podlagi pravila o odgovornosti za vodenje lastne družbe (263. člen ZGD-1).

Zahtevek za povrnitev škode pripada odvisni družbi. Za družbo ga lahko uveljavljajo tudi njeni člani oziroma vsak posamezni član in tudi upniki družbe. Član družbe ne more zahtevati plačila zase, temveč le za družbo. Zahtevek družbe lahko uveljavljajo tudi upniki, če jim družba ne more plačati njihovih terjatve.

### **3.3.1.9 Odgovornost organov odvisne družbe**

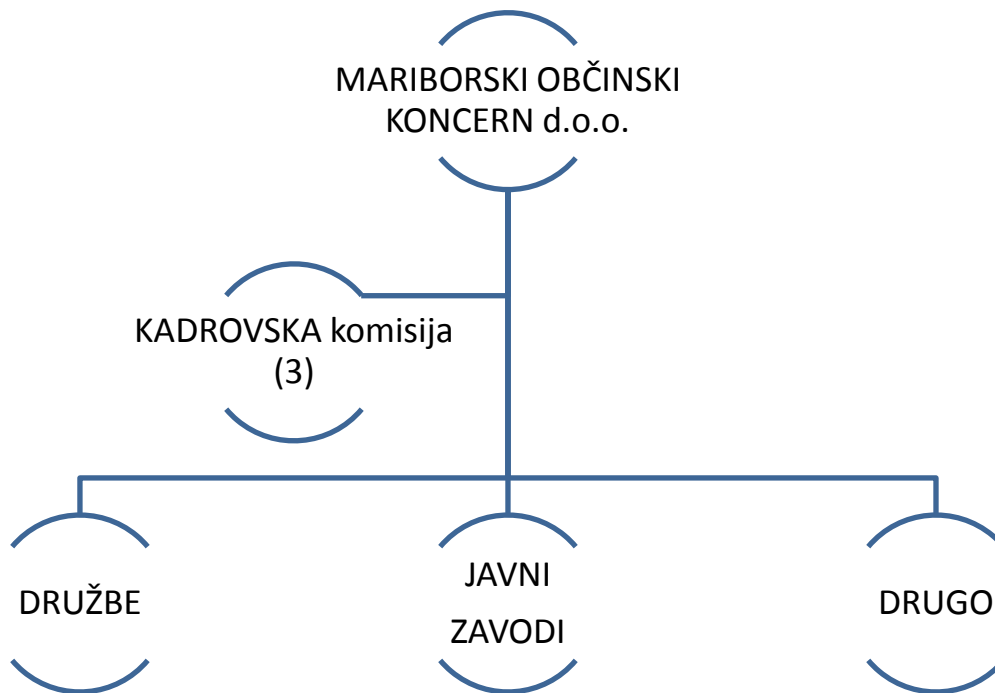
Po 544. členu ZGD-1 odgovarjajo poleg organov obvladujoče družbe tudi člani posloводства in člani nadzornega sveta odvisne družbe.

Člani posloводства odgovarjajo skupno z zastopniki obvladujoče družbe le, če so tudi sami kršili dolžnosti skrbnega in vestnega vodenja, zlasti če so izpolnjevali nepravilna navodila.

Nadzorni svet je odgovoren le, če je dal soglasje za ravnanje posloводства.

Odgovornost članov posloводства je izključena, če so ravnali po navodilih, ki so bila dana v skladu z zakonom in pogodbo.

### 3.3.2 STRUKTURA MOK Maribor d.o.o.



MOK Maribor naj bi bil ustanovljen z namenom koncentriranega, preglednega, strokovnega in od dnevne politike ločenega upravljanja kapitalskih naložb in ustanoviteljskih pravic MOM.

Cilji, ki bi jih MOK Maribor zasledoval pri upravljanju naložb MOM so povečanje vrednosti naložb, zagotavljanje čim višjega donosa za lastnike in uresničevanje drugih morebitnih strateških ciljev v naložbah, ki so opredeljene kot strateške z akti upravljanja. MOK Maribor bo za doseganje svojih ciljev stremel k dvigu nivoja korporativnega upravljanja v družbah z naložbo MOM oziroma zavodih z ustanoviteljstvom MOM, zasledoval bo dolgoročen interes družb/zavodov, ki so lahko izključno ekonomski, nacionalno strateški cilji, kombinacija obeh in istočasno usmerjeni k trajnostnemu razvoju družb/zavodov ter k vzpostavitvi take lastniške/ustanoviteljske strukture, ki bo dolgoročno zagotavljala učinkovito upravljanje, konkurenčnost ter uspešen razvoj.

Pomemben del aktivnosti MOK Maribor bo usmerjen na postavitve ustreznih pričakovanj od družb s naložbo MOM in na preverjanje, ali družbe dosegajo postavljena pričakovanja. Najmanjši pričakovan nivo korporativnega upravljanja naj bi bil tisti, ki ga predvidevajo zakoni in kodeksi korporativnega upravljanja. MOK Maribor naj bi v tem smislu v skladu z zakonom sprejel merila za merjenje uspešnosti družb s kapitalsko naložbo MOM in preko tega preverjal izpolnjevanje pričakovanj na področju poslovanja družb/zavodov.

Posebna pričakovanja naj bi se družbam sporočala v obliki priporočil in pričakovanj MOK Maribor.

Vrednote MOK Maribor naj bi bile: odličnost, poštenost, meritokracija, spoštovanje, zaupanje, strokovnost.

MOK Maribor naj bi upošteval načela, ki jih določa in katerih vsebino opredeljuje zakonodaja in kodeksi korporativnega upravljanja in sicer:

- načelo skrbnosti in odgovornosti,
- načelo neodvisnosti,

- načelo preglednosti in
- načelo gospodarnosti

V naslednji fazi implementacije bi bilo potrebno izdelati tudi eksterne in interne mehanizme, kontrole in smernice dobrega upravljanja in tudi samega procesa odločanja na vseh nivojih koncerna (tako kodeks kot tudi interni pravilniki, politika dela, politika nagrajevanja, delitev odgovornosti itd.) – da se vzpostavi dober »checks and balances system« v celotnem koncernu.

### 3.3.3 GLAVNE PRAVNE USMERITVE

*Usmeritev 1:*

**Ustanoviti Mariborski občinski koncern** v obliki **družbe z omejeno odgovornostjo** s strani Mestne občine Maribor in nanj prenesti premoženje v lasti MOM. Poslovne deleže, ustanoviteljske deleže in pravice ali delnice v lasti MOM ni potrebno nujno prenašati na MOK Maribor. Lahko se zgolj prenese upravljalne pravice na MOK Maribor. V razmerju do odvisnih družb se razmerja ne spremenijo.

*Usmeritev 2:*

**Uskupiniti dejavnosti izvajalcev GJS in ostalih izvajalcev dejavnosti po logiki gospodarskih družb in logiki javnih zavodov** ter ostali in narediti **tri trdne stebre, združene pod skupnim upravljalcem**. Le-ta bi izdelal skupno strategijo in model upravljanja. Za doseganje enovitega in centraliziranega upravljanja v MOM bi poskrbela pogodba o obvladovanju, ki bi jo sklepal MOK Maribor z odvisnimi subjekti oziroma subjekti, ki bi si to želeli.

*Usmeritev 3:*

Vodenje in delo v MOK Maribor mora biti podrejeno **vitki in učinkoviti organiziranosti** od vrha do posameznih (ne)odvisnih subjektov. Pri tem bo potrebno spremeniti način upravljanja v odvisnih subjektih zaradi izvrševanja pogodbe o obvladovanju.

*Usmeritev 4:*

Pri izboru članov organov vodenja in nadzora MOK Maribor (in odvisnih subjektov) morajo veljati **profesionalne usmeritve nabora**. Posamezni predvideni kandidati morajo podpisati posebne izjave o neodvisnosti in ustrezati načelom strokovnosti in usposobljenosti.

*Usmeritev 5:*

Glede opravljanja določenih dejavnosti je potrebno **vzpostaviti gospodarski profesionalizem**, ki temelji na gospodarskih principih in jasno zastavljenem korporativnem upravljanju z namenom doseganja najboljših učinkov za prebivalce mesta Maribor in prebivalce ostalih občin.

Usmeritev 6:

Sistem gospodarjenja, vodenje in upravljanja po vzorcu pogodbenega koncerna sui generis prenesti na nivo ostalih mestnih občin in povezanih občin v regiji ter s povezavo **ustanoviti regijski gospodarski center** za oskrbo prebivalstva in doseganje maksimalnih gospodarnih učinkov zanje.

### 3.4 USMERITVE NA POSLOVNO – PROCESNEM DELU IZVAJANJA DEJAVNOSTI

#### 3.4.1 USMERITVE V POSLOVANJU DEJAVNOSTI GJS IN TRŽNIH DEJAVNOSTI

Iz analize stanja izhaja, da *pristop MOM k izbiri izvajalca za izvajanje posamične dejavnosti GJS ni dovolj sistematičen in jasno opredeljen*. Ponekod velja princip 1 dejavnost GJS = 1 izvajalec, drugod ta princip ni upoštevan in je izvajalcev ene dejavnosti več ali pa en izvajalec opravlja več dejavnosti GJS, tudi tiste, ki jih izvajalec ne opredeljuje v okviru svojega poslanstva in strateških ciljev. Zaradi neenotnega principa izvajanja dejavnosti GJS po območjih prihaja celo do neenakega položaja izvajalca GJS s tržnimi subjekti. Če upoštevamo še izhodišča za uresničevanje ciljev krožnega gospodarstva morajo biti poslovni procesi redefinirani (1) znotraj posamičnih dejavnosti GJS (panog), (b) povezavah med njimi in (3) po izvajalcih tako, da bo poslovni proces krožnega gospodarstva uresničen tudi organizacijsko. Osnovna shema poslovnega procesa krožnega gospodarstva je sicer znana v okviru projekta Wcycle Maribor, kar pa bo potrebno operacionalizirati tako organizacijsko kot vsebinsko. Pri tem bo potrebno revidirati naloge izvajanja dejavnosti GJS znotraj izvajalcev, njih povezanost med izvajalci ter jih pri tem optimirati, ugotovitve pa implementirati pri bodoči delitvi nalog v okviru dejavnosti GJS med izvajalci. Predvsem veljajo te usmeritve za dejavnosti GJS, ki so v tesnejši medsebojni poslovno-procesni povezanosti in bi takšna reorganizacija lahko pomenila bistveno izboljšanje kvalitete in cene storitev za uporabnike ter učinkovitejše delo GJS (dejavnost oskrbe s pitno vodo in komunale), ali pa se nanaša na izvajalce, ki opravljajo določene naloge GJS ali tržno dejavnost izven svoje osnovne dejavnosti in poslanstva (kot je Snaga, Nipa, Turizem). Prav tako je potrebno preveriti izvajanje dejavnosti JGS po območjih, tam kjer se ne izvaja dejavnost po istem principu (kot dejavnost pokopališč in pogrebnih storitev).

Iz analize izhaja, da zaradi *odsotnosti krovne strategije razvoja in delovanja na nivoju MOM* obstaja na nivoju vodenja in delovanja občinskih podjetij *problem določanja prioritet v izvajanju dejavnosti GJS ter sledenju ciljev MOM*.

V dnevnem poslovanju se to odraža pri oteženem sprejemanju odločitev o investicijah, oteženem medsebojnem sodelovanju in poenotenju parcialnih ciljev posamičnih subjektov za doseg širšega cilja, negotovosti glede izvajanja dejavnosti v prihodnje (predvsem pri koncesionarjih) in negotovost pri izvajanju svoje lastne strategije (ki ni verificirana s strani lastnika, ki je običajno tudi investitor izvajanja strategije).

Iz analize izhaja, da *ni enotnega pristopa glede neposrednega lastništva infrastrukturnih objektov*, katerih upravljavci so izvajalci GJS. Del infrastrukturnih objektov je v neposrednem lastništvu MOM, medtem ko del infrastrukture predstavlja premoženje *izvajalca* (najbolj opazno pri JZ Športni objekti Maribor). Zato je v takih primerih investitor delno izvajalec in delno MOM, kar predstavlja *verjetnost*



*odsotnosti poenotenega pristopa do upravljanja objektov in manjšo učinkovitost pri zagotavljanju virov financiranja za investicije.*

Ni enotnega pristopa oz. *niso dovolj jasno določeni principi glede financiranja razvoja dejavnosti GJS*, predvsem v tistem delu, ko predstavljajo vir financiranja dejavnosti GJS in infrastrukture za izvajanje dejavnosti GJS najemnine, ki jih za najem infrastrukture plačujejo izvajalci. Prihaja do *otežene situacije pri zagotavljanju virov financiranja za investicije in tekoče poslovanje.*

*Usmeritev 1:*

*Pristop MOM k izbiri izvajalca za izvajanje posamične dejavnosti GJS naj bo sistematičen in jasno opredeljen z upoštevanjem izhodišč za razvoj dejavnosti v okviru krožnega gospodarstva*, pri čemer se naj sledi osnovnemu principu **1 dejavnost = 1 izvajalec**, razen če to iz racionalnih razlogov ni smiselno, pri tem pa se sledi načelu, da so koristi kot posledica optimalnega izvajanja dejavnosti GJS v okviru skupine pred koristmi posamičnega izvajalca. **Naloge**, ki jih izvaja izvajalec v okviru JGS ali tržne dejavnosti naj bodo **homogene in usklajene z njegovim poslanstvom in cilji poslovanja**.

*Usmeritev 2:*

Pred operacionalizacijo projekta »Wcycle Maribor« priporočamo **redefiniranje nalog v okviru dejavnosti GJS in njihovih izvajalcev**. Za to je potrebna analiza obstoječih in bodočih poslovnih procesov, upoštevajoč model krožnega gospodarstva, ki zajema poslovne procese znotraj podjetij, znotraj posamične dejavnosti, njihovo medsebojno povezanost ter povezanost z drugimi dejavnostmi GJS in dopolnilnih dejavnosti znotraj modela Wcycle. Pri tem je potreben **pristop, ki bo zagotavljal celosten in dolgoročen vidik razvoja dejavnosti GJS in dopolnilnih dejavnosti**.

*Usmeritev 3:*

**Poslovni modeli občinskih podjetij naj bodo odraz sprejetih strategij in operativnih načrtov** na nivoju MOM, skupine občinskih podjetij in na nivoju posameznega podjetja.

MOM naj izdela svojo strategijo razvoja in delovanja, ki predstavlja krovno strategijo za vsa podjetja v lastništvu MOM. **Krovna strategija MOM**, ki jo potrebujejo občinska podjetja za svoje usmerjeno delovanje, naj **poda strateški okvir ciljev, ukrepov ter pričakovanih kratkoročnih in dolgoročnih učinkov razvoja dejavnosti GJS in izvajalcev** v lastništvu MOM, **odgovore o načinu zagotavljanja resursov za izpolnitev ciljev**, vsebovati mora **sistem kazalnikov**, ki bodo indikatorji izpolnjevanja ciljev in, s katerimi se bo spremljalo izpolnjevanje te strategije. V strategijo se **umestijo vsi ključni projekti** za doseg cilja Mesta Maribor, med njimi tudi *projekt Wcycle Maribor*.

Krovno strategijo razvoja in delovanja MOM sledijo **podrejene strategije kot operativne z jasno definiranimi cilji, načinom njihovega uresničevanj, definiranimi kazalniki za merjene uspešnosti in definiranimi odgovornostmi**.

#### Usmeritev 4:

Izdelajo in **sprejmejo se strategije in operativni načrti**, ki so osnova za delo občinskih podjetij kot skupine in posamično v naslednjem razvojnem obdobju :

a) *krovna strategija*:

- **na nivoju MOM**: »Strateški razvoj Mesta Maribora kot koncern« => *sprejme Mestni svet*

b) *podrejene strategije* :

- **na nivoju Mariborskega koncerna** : »Strategija razvoja in delovanja občinskih podjetij MOM« => *sprejme organ upravljanja Mariborskega koncerna*

- **na nivoju posamičnega javnega podjetja ali javnega zavoda**: »Strategija razvoja in delovanja posamičnega občinskega podjetja« => *sprejme organ upravljanja javnega podjetja ali javnega zavoda*

Le na ta način bo **dosežena poenotenost ciljev MOM s cilji izvajalcev GJS** in njihova **transparentnost**, poenotena bodo **načela in principi delovanja**, vnaprej bodo dogovorjene **aktivnosti in resursi za doseganje ciljev**, definirane **odgovornosti**, dodatno z vzpostavitvijo delovanja pogodbenega koncerna se bo **povečala učinkovitost** pri sprejemanju operativnih odločitev in njihovem izvajanju, prav tako bo omogočeno **uresničevanje ciljev skupine pred posamičnimi cilji izvajalcev**.

#### Usmeritev 5:

Za učinkovito delovanje GJS je pomembno **poenotenje pristopa do upravljanja občinske infrastrukture in objektov** ter povečanje **učinkovitosti pri zagotavljanju virov financiranja za investicije**. Z ustanovitvijo koncerna bi se definirala najprimernejša premoženjska struktura koncerna upoštevajoč možnost lastništva **občinske infrastrukture in objektov** v upravljanju občinskih podjetij. Prouči se možnost, **da koncern prevzame odgovornost za vlaganja v infrastrukturo in zagotavljanje financiranja**.

### 3.4.2 USMERITVE PRI VZPOSTAVLJANJU NOTRANJIH IN MEDSEBOJNIH POSLOVNIH PROCESOV PRI IZVAJANJU DEJAVNOSTI GJS IN TRŽNIH DEJAVNOSTI

V izhodiščih razvoja smo prepoznali, da **ključne elemente razvoja ne moremo obravnavati ločeno javno od tržnega dela**, ker je tržni del komplementarni osnovni dejavnosti JGS in gre v smeri povečevanja kvalitete storitev in povečevanja učinkovitosti delovanja javnih služb, kar bo v prihodnosti zahtevalo:

- nove investicije in optimalno delovanje GJS ,
- upravljanje z odpadki => zagotavljanje ponovne uporabe => lokalno zagotavljanje sekundarnih in primarnih surovin,
- spodbujanje inovacij, povezovanje občinskih podjetij z institucijami znanja,
- usklajenost prostorskega načrta s strategijo razvoja,
- okrepitev notranjega sodelovanja med občinskimi podjetji,
- ekonomska učinkovitost, ki se bo odražala v ustrezni cenovni politiki za posamezno storitev in stroškovni učinkovitosti posamičnih podjetij,

- povečevanje konkurenčnosti gospodarstva => zniževanje stroškov gospodarstva zaradi izvajanja dopolnilnih (tržnih) dejavnosti na prostih kapacitetah komunalne infrastrukture.

Navedeni elementi bodo morali biti vpeti v poslovnih modelov občinskih podjetij tako, da bo *skupina občinskih podjetij povezano* kar najboljše *izkoriščala surovine, proizvode in odpadke*, s čimer se bodo *povečali prihranki za uporabnika kot tudi za izvajalce*, kar je *cilj krožnega gospodarstva*. Pri tem bo tudi maksimizirana ekonomska učinkovitost delovanja mesta kot koncerna.

*Usmeritev 6:*

**Tržni del je komplementaren osnovni dejavnosti GJS** in gre v smeri povečevanja kvalitete storitev in povečevanja učinkovitosti delovanja javnih služb. V bodoči Strategiji razvoja in delovanja občinskih podjetij je potrebno **jasno opredeliti in razmejiti tržne dejavnosti posamičnega izvajalca GJS, analizirati njih učinke na kvaliteto in učinkovitost izvajanja GJS**. Priporočamo, da se *izvede tržna analiza* posamične dejavnosti GJS in pripadajoče tržne dejavnosti bo pokazala *konkurenčnost s primerljivimi podjetji* znotraj istih dejavnosti, *možnosti nadaljnjega razvoja* glede na makroekonomske trende in trende v dejavnosti, *analiza notranjih potencialov in resursov* pa bo pokazala *sinergijske učinke* izvajanja tržnih dejavnosti skupaj z GJS v *primerjavi s podjetji izven sistema javnih podjetij*, ki te sinergije nimajo.

Pričakovati je, da bodo izvajalci GJS organizirali poslovne procese znotraj sebe in v okviru skupine občinskih podjetij tako, da bodo **maksimalno izkoriščali prednosti sinergij GJS s tržnimi dejavnostmi ter resursov skupine**.

### **3.5 USMERITVE Z EKONOMSKO – FINANČNEGA VIDIKA POSLOVANJA OBČINSKIH PODJETIJ IN MOM**

Iz analize izhaja, da ima velik vpliv na *rezultate iz poslovanja GJS v zadnjih dveh letih* (1) *vodenje cenovne politike MOM* pri oblikovanju cen javnih storitev, ki se oblikujejo v skladu z veljavnimi Uredbami o metodologijah za oblikovanje cen storitev občinskih GJS ter (2) *stroškovna učinkovitost podjetij*. Oboje se *odraža v zmanjšani investicijski sposobnosti izvajalca GJS*, kar lahko dolgoročno vpliva na slabšo kvaliteto storitev GJS za uporabnike. Potrebno je povzeti ukrepe za povečanje investicijske sposobnosti občinskih podjetij za nadaljnja vlaganja v infrastrukturo in razvoj poslovanja na področju izvajanja GJS in dopolnilnih dejavnosti.

*Usmeritev 7 :*

V okviru skupine občinskih podjetij (na nivoju holdinga) se naj poenoti in sistemsko pristopi k priskrbi virov financiranja, pri tem se naj **redefinirajo principi financiranja in prioritete financiranja v okviru izvajalcev dejavnosti GJS za načrtovano obdobje**. Potrebe po investicijah in potrebnih virih financiranja tekočega poslovanja občinskih podjetij se naj opredelijo v strateških in letnih poslovnih načrtih, se uskladijo na vseh sprejemanja zavez za realizacijo strategij v okviru MOM (kot izhaja iz Usmeritve 4), tako da bodo **naloge in aktivnosti v zvezi s pridobivanjem virov financiranja jasne in**

**transparentne v okviru proračuna in izven za vse udeležene.** Temu primerno se naj znotraj skupine občinskih podjetij organizirajo podporne funkcije za ta namen (projektna organizacija).

*Usmeritev 8:*

V MOM se **preveri ustreznost in usklajenost cenovne politike** za posamezne izvajalce GJS z Uredbami o metodologijah za oblikovanje cen storitev občinskih podjetij GJS za naslednje načrtovano obdobje, znotraj podjetij se naj **analizira stroškovna učinkovitost** v izvajanju GJS, vse **s ciljem**, da se v okviru občinskih podjetij **akumulira pozitivni denarni tok** iz naslova izvajanja **dejavnosti GJS za potrebne investicije v prihodnosti**.

*Usmeritev 9:*

Izpostavi se **prioritetni ekonomsko-finančni cilj delovanja občinskih podjetij kot skupine => skupina občinskih podjetij** (na nivoju koncerna) **ustvarja dovolj lastnega akumuliranega denarnega toka za načrtovane (potrebne) investicije v infrastrukturo (CAPEX)**, ki bodo v prihodnosti tudi pogoj za uresničevanje ciljev krožnega gospodarstva in zagotavljanja pogojev za razvoj in kvaliteto storitev GJS za uporabnike na pričakovanem nivoju in višje.

*Usmeritev 10:*

**MOM bi na osnovi prenosa upravljanja z občinsko infrastrukturo in občinskimi podjetji zasledovala naslednje ekonomsko-finančne cilje:**

- **prioritetno uresničevati ekonomske učinke na konsolidirani osnovi** (pred učinki posamičnih družb) => ob tem bi bilo upoštevano tudi *priporočilo ekonomski politiki* pri uvajanju krožnega gospodarstva, da se prepreči, da bi »nekatero ciljne skupine ustvarile dobičke na račun drugih;
- **znižati pritisk na občinski proračun** iz naslova investiranja v občinsko infrastrukturo, ob tem, *prispevati pa k čim večjemu izkoriščanju spodbud EU*, ki so namenjene investicijam;
- **povečati učinkovitost** delovanja občinskih podjetij in MOM;
- **povečevati vrednost** lastniškega deleža v holdingu.

Za nadzor nad izpolnjevanjem ekonomskih ciljev poslovanja skupine občinskih podjetij se **izdela sistem kazalnikov uspešnosti poslovanja, sistem poročanja in ukrepanja** v primeru neizpolnjevanja ciljnih vrednosti.

## 4 POVZETEK USMERITEV

### POUDARJENE USMERITVE

- a) Usmeritev, ki ponazarja organiziranost in upravljanje Mesta Maribor:  
**»MESTO MARIBOR KOT KONCERN«**
- b) Usmeritev, ki ponazarja vizijo Mesta Maribor:  
**»ALL -IN -ONE« CITY** ali **»VSE V ENEM« MESTU**
- c) Usmeritve, ki ponazarjajo načela delovanja Mesta Maribor in občinskih podjetij:  
**»PRINCIP PRIORITETE NOTRANJIH RESURSOV« IN**  
**»INTERES SKUPINE PRED POSAMIČNIM INTERESOM«**
- d) Usmeritev glede organiziranost občinskih podjetij:  
**»MARIBORSKI OBČINSKI KONCERN«**



- e) Krovni dokument za prehod iz usmeritev v izvedbo:  
**»STRATEŠKI RAZVOJ MESTA MARIBORA KOT KONCERN«**
- f) Podrejeni dokumenti za prehod iz usmeritev v izvedbo:  
**»STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE OBČINSKIH PODJETIJ MOM«**  
**»STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE POSAMIČNEGA OBČINSKEGA PODJETJA«**

### PRAVNE USMERITVE

1. **Ustanoviti Mariborski občinski koncern** v obliki **družbe z omejeno odgovornostjo** s strani Mestne občine Maribor in nanj prenesti premoženje v lasti MOM. Poslovne deleže, ustanoviteljske deleže in pravice ali delnice v lasti MOM ni potrebno nujno prenašati na MOK Maribor. Lahko se zgolj prenese upravljalne pravice na MOK Maribor. V razmerju do odvisnih družb se razmerja ne spremenijo.

2. **Uskupiniti dejavnosti izvajalcev GJS in ostalih izvajalcev dejavnosti po logiki gospodarskih družb in logiki javnih zavodov** ter ostali in narediti **tri trdne stebre, združene pod skupnim upravljalcem**. Le-ta bi izdelal skupno strategijo in model upravljanja. Za doseganje enovitega in centraliziranega upravljanja v MOM bi poskrbela pogodba o obvladovanju, ki bi jo sklepal MOK Maribor z odvisnimi subjekti oziroma subjekti, ki bi si to želeli.
3. Vodenje in delo v MOK Maribor mora biti podrejeno **vitki in učinkoviti organiziranosti** od vrha do posameznih (ne)odvisnih subjektov. Pri tem bo potrebno spremeniti način upravljanja v odvisnih subjektih zaradi izvrševanja pogodbe o obvladovanju.
4. Pri izboru članov organov vodenja in nadzora MOK Maribor (in odvisnih subjektov) morajo veljati **profesionalne usmeritve nabora**. Posamezni predvideni kandidati morajo podpisati posebne izjave o neodvisnosti in ustrezati načelom strokovnosti in usposobljenosti.
5. Glede opravljanja določenih dejavnosti je potrebno **vzpostaviti gospodarski profesionalizem**, ki temelji na gospodarskih principih in jasno zastavljenem korporativnem upravljanju z namenom doseganja najboljših učinkov za prebivalce mesta Maribor in prebivalce ostalih občin.
6. Sistem gospodarjenja, vodenje in upravljanja po vzorcu pogodbenega koncerna sui generis prenesti na nivo ostalih mestnih občin in povezanih občin v regiji ter s povezavo **ustanoviti regijski gospodarski center** za oskrbo prebivalstva in doseganje maksimalnih gospodarnih učinkov zanje.

## POSLOVNO – PROCESNE USMERITVE

1. *Pristop MOM k izbiri izvajalca za izvajanje posamične dejavnosti GJS naj bo sistematičen in jasno opredeljen z upoštevanjem izhodišč za razvoj dejavnosti v okviru krožnega gospodarstva, pri čemer se naj sledi osnovnemu principu **1 dejavnost = 1 izvajalec**, razen če to iz racionalnih razlogov ni smiselno, pri tem pa se sledi načelu, da so koristi kot posledica optimalnega izvajanja dejavnosti GJS v okviru skupine pred koristmi posamičnega izvajalca. **Naloge**, ki jih izvaja izvajalec v okviru JGS ali tržne dejavnosti naj bodo **homogene in usklajene z njegovim poslanstvom in cilji poslovanja**.*
2. Pred operacionalizacijo projekta »Wcycle Maribor« priporočamo **redefiniranje nalog v okviru dejavnosti GJS in njihovih izvajalcev**. Za to je *potrebna analiza* obstoječih in bodočih poslovnih procesov, upoštevajoč model krožnega gospodarstva, ki *zajema poslovne procese znotraj podjetij, znotraj posamične dejavnosti, njihovo medsebojno povezanost ter povezanost z drugimi dejavnostmi GJS in dopolnilnih dejavnosti znotraj modela Wcycle*. Pri tem je potreben **pristop, ki bo zagotavljal celosten in dolgoročen vidik razvoja dejavnosti GJS in dopolnilnih dejavnosti**.
3. **Poslovni modeli občinskih podjetij naj bodo odraz sprejetih strategij in operativnih načrtov** na nivoju MOM, skupine občinskih podjetij in na nivoju posameznega podjetja.

MOM naj izdela svojo strategijo razvoja in delovanja, ki predstavlja krovno strategijo za vsa podjetja v lastništvu MOM. **Krovna strategija MOM**, ki jo potrebujejo občinska podjetja za svoje usmerjeno delovanje, naj **pada strateški okvir ciljev, ukrepov ter pričakovanih kratkoročnih in dolgoročnih učinkov razvoja dejavnosti GJS in izvajalcev** v lastništvu MOM, **odgovore o načinu zagotavljanja resursov za izpolnitev ciljev**, vsebovati mora **sistem kazalnikov**, ki bodo indikatorji izpolnjevanja ciljev in, s katerimi se bo spremljalo izpolnjevanje te strategije. V strategijo se **umestijo vsi ključni projekti** za doseg cilja Mesta Maribor, med njimi tudi *projekt Wcycle Maribor*.

Krovno strategijo razvoja in delovanja MOM **sledijo podrejene strategije kot operativne z jasno definiranimi cilji, načinom njihovega uresničevanj, definiranimi kazalniki za merjene uspešnosti in definiranimi odgovornostmi**.

4. **Izdela in sprejme se strategije in operativni načrti**, ki so osnova za delo občinskih podjetij kot skupine in posamično v naslednjem razvojnem obdobju :

a) **krovna strategija**:

- **na nivoju MOM**: »Strateški razvoj Mesta Maribora kot koncern« => *sprejme Mestni svet*

b) **podrejene strategije** :

- **na nivoju Mariborskega koncerna** : »Strategija razvoja in delovanja občinskih podjetij MOM« => *sprejme organ upravljanja Mariborskega koncerna*

- **na nivoju posamičnega javnega podjetja ali javnega zavoda**: »Strategija razvoja in delovanja posamičnega občinskega podjetja« => *sprejme organ upravljanja javnega podjetja ali javnega zavoda*

Le na ta način bo **dosežena poenotenost ciljev MOM s cilji izvajalcev GJS** in njihova **transparentnost**, poenotena bodo **načela in principi delovanja**, vnaprej bodo dogovorjene **aktivnosti in resursi za doseganje ciljev**, definirane **odgovornosti**, dodatno z vzpostavitvijo delovanja pogodbenega koncerna se bo **povečala učinkovitost** pri sprejemanju operativnih odločitev in njihovem izvajanju, prav tako bo omogočeno **uresničevanje ciljev skupine pred posamičnimi cilji izvajalcev**.

5. Za učinkovito delovanje GJS je pomembno **poenotenje pristopa do upravljanja občinske infrastrukture in objektov** ter povečanje **učinkovitosti pri zagotavljanju virov financiranja za investicije**. Z ustanovitvijo koncerna bi se definirala najprimernejša premoženjska struktura koncerna upoštevajoč možnost lastništva **občinske infrastrukture in objektov** v upravljanju občinskih podjetij. Prouči se možnost, **da koncern prevzame odgovornost za vlaganja v infrastrukturo in zagotavljanje financiranja**.

6. **Tržni del je komplementaren osnovni dejavnosti GJS** in gre v smeri povečevanja kvalitete storitev in povečevanja učinkovitosti delovanja javnih služb. V bodoči Strategiji razvoja in delovanja občinskih podjetij je potrebno **jasno opredeliti in razmejiti tržne dejavnosti posamičnega izvajalca GJS, analizirati njih učinke na kvaliteto in učinkovitost izvajanja GJS**. Priporočamo, da se *izvede tržna analiza* posamične dejavnosti GJS in pripadajoče tržne dejavnosti bo pokazala **konkurenčnost s primerljivimi podjetji** znotraj istih dejavnosti, **možnosti nadaljnjega razvoja** glede na makroekonomske trende in trende v dejavnosti, **analiza notranjih potencialov in resursov** pa bo pokazala **sinergijske učinke** izvajanja tržnih dejavnosti skupaj z GJS v primerjavi s podjetji izven sistema javnih podjetij, ki te sinergije nimajo.

## EKONOMSKO – FINANČNE USMERITVE

1. V okviru skupine občinskih podjetij (na nivoju holdinga) se naj poenoti in sistemsko pristopi k priskrbi virov financiranja, pri tem se naj **redefinirajo principi financiranja in prioritete financiranja v okviru izvajalcev dejavnosti GJS za načrtovano obdobje**. Potrebe po investicijah in potrebnih virih financiranja tekočega poslovanja občinskih podjetij se naj opredelijo v strateških in letnih poslovnih načrtih, se uskladijo na vseh sprejemanja zavez za realizacijo strategij v okviru MOM (kot izhaja iz Usmeritve 4), tako da bodo **naloge in aktivnosti v zvezi s pridobivanjem virov financiranja jasne in transparentne v okviru proračuna in izven za vse udeležene**. Temu primerno se naj znotraj skupine občinskih podjetij organizirajo podporne funkcije za ta namen (projektna organizacija).

2. V MOM se **preveri ustreznost in usklajenost cenovne politike** za posamezne izvajalce GJS z Uredbami o metodologijah za oblikovanje cen storitev občinskih podjetij GJS za naslednje načrtovano obdobje, znotraj podjetij se naj **analizira stroškovna učinkovitost** v izvajanju GJS, vse **s ciljem**, da se v okviru občinskih podjetij **akumulira pozitiven denarni tok** iz naslova izvajanja **dejavnosti GJS za potrebne investicije v prihodnosti**.

3. Izpostavi se **prioritetni ekonomsko-finančni cilj delovanja občinskih podjetij kot skupine => skupina občinskih podjetij** (na nivoju koncerna) **ustvarja dovolj lastnega akumuliranega denarnega toka za načrtovane (potrebne) investicije v infrastrukturo (CAPEX)**, ki bodo v prihodnosti tudi pogoj za uresničevanje ciljev krožnega gospodarstva in zagotavljanja pogojev za razvoj in kvaliteto storitev GJS za uporabnike na pričakovanem nivoju in višje.

4. **MOM bi na osnovi prenosa upravljanja z občinsko infrastrukturo in občinskimi podjetji zasledovala naslednje ekonomsko-finančne cilje:**

- **prioritetno uresničevati ekonomske učinke na konsolidirani osnovi** (pred učinki posamičnih družb) => ob tem bi bilo upoštevano tudi *priporočilo ekonomski politiki* pri uvajanju krožnega gospodarstva, da se prepreči, da bi »nekatero ciljne skupine ustvarile dobičke na račun drugih;
- **znižati pritisk na občinski proračun** iz naslova investiranja v občinsko infrastrukturo, ob tem, *prispevati pa k čim večjemu izkoriščanju spodbud EU*, ki so namenjene investicijam;
- **povečati učinkovitost** delovanja občinskih podjetij in MOM;
- **povečevati vrednost** lastniškega deleža v holdingu.

Za nadzor nad izpolnjevanjem ekonomskih ciljev poslovanja skupine občinskih podjetij se **izdela sistem kazalnikov uspešnosti poslovanja, sistem poročanja in ukrepanja** v primeru neizpolnjevanja ciljnih vrednosti.

**UM EKONOMSKO-POSLOVNA FAKULTETA**

**Inštitut za gospodarsko pravo pri EPF**

Predstojnik prof. dr. Borut BRATINA



