

Statusna sprememba Servisa za protokolarne storitve iz  
neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Alenka BRATUŠEK**

**STATUSNA SPREMEMBA**  
***SERVISA ZA PROTOKOLARNE STORITVE***  
**IZ NEPOSREDNEGA PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA**  
**V JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD**

Magistrsko delo

**Mentor: akademski redni profesor dr. Veljko RUS**

**Ljubljana 2006**

**K A Z A L O:**

UVOD	5
OSNOVNI TRENDI PRIVATIZACIJE SREVISIA	6
<b>1. OSNOVNI TRENDI PRIVATIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA</b>	<b>7</b>
1.1. Medsektorska primerjava procesov privatizacije	8
1.1.1. Zdravstvo	9
1.1.2. Vzgoja in izobraževanje	10
1.1.3. Kultura	12
1.2. Kratka mednarodna primerjava Anglije in Švedske	13
1.2.1. Primerjava javnofinančnih sredstev po področjih	19
<b>2. SERVIS ZA PROTOKOLARNE STORITVE KOT NEPOSREDEN PRORAČUNSKI UPORABNIK</b>	<b>22</b>
2.1. Zgodovinski razvoj in predstavitev servisa za protokolarne storitev	23
2.1.1. Pomembni mejniki v razvoju servisa za protokolarne storitve	27
2.2. Zakaj je potrebna sprememba statusa?	29
2.3. Pogoji in cilji spremembe	32
2.4. Možne rešitve	34
2.4.1. Javna gospodarska služba	36
2.4.2. Javno podjetje	38
2.4.3. Javni gospodarski zavod	42
<b>3. JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD PROTOKOLARNE STORITVE REPUBLIKE SLOVENIJE</b>	<b>46</b>
3.1. Zakaj javni gospodarski zavod	46

<i>3.1.1. Pristojnosti ustanovitelja</i>	<b>47</b>
<i>3.1.3. Premoženje</i>	<b>48</b>
<i>3.2. Javni gospodarski zavod protokolarne storitev Republike Slovenije</i>	<b>49</b>
<i>3.3. Učinki spremembe</i>	<b>53</b>
<i>3.3.1. Z vidika državnega proračuna</i>	<b>53</b>
<i>3.3.2. Z vidika poslovanja organa</i>	<b>54</b>
<i>3.3.3. Z vidika zaposlenih</i>	<b>54</b>
<i>3.3.3.1. Intervju z zaposlenimi in ugotovitve, pridobljene na podlagi intervjuja</i>	<b>55</b>
<i>3.3.3.1.a ugotovitve na podlagi intervjuja</i>	<b>56</b>
<b>4. PROTOKOLARNE STORITVE KOT D.O.O.</b>	<b>68</b>
<i>4.1. Ustanovitev d.o.o.</i>	<b>68</b>
<i>4.2. Ali je dokončna privatizacija sploh smiselna in upravičena</i>	<b>69</b>
<i>4.2.1. Z vidika vlade in državnega proračuna</i>	<b>70</b>
<i>4.2.2. Z vidika poslovanja organa</i>	<b>73</b>
<i>4.2.3. Z vidika zaposlenih</i>	<b>73</b>
<b>5. VLOGA NEKDANJEGA PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA V NOVEM PRAVNEM SISTEMU</b>	<b>75</b>
<i>5.1. Poslanstvo</i>	<b>75</b>
<i>5.2. Vizija</i>	<b>76</b>
<i>5.3. Strateški cilji</i>	<b>76</b>
<i>5.3.1. Kakovost poslovanja</i>	<b>77</b>
<i>5.1.2. Poslovni cilji</i>	<b>77</b>

<i>5.1.3. Upravljanje z reprezentančnimi objekti</i>	<b>77</b>
--	-----------

<b>6. ZAKLJUČEK</b>	<b>78</b>
---------------------	-----------

<b>7. RAZLAGA POJMOV IN KRATIC</b>	<b>80</b>
------------------------------------	-----------

<b>8. SEZNAM TEMELEJNE LITERATURE:</b>	<b>81</b>
--	-----------

<i>INTERVJU:</i>	<b>83</b>
------------------	-----------

**Tabele:**

Tabela 1 - javno finančni podatki za leto 2003, prikazani po funkcionalni klasifikacij	20
Tabela 2 -število protokolarnih dogodkov v letih od 1989 do 2003	25
Tabela 3 -število zaposlenih v servisu po posameznih področjih od 1989 do 2003	26
Tabela 4 - delež sredstev v državnem proračunu, namenjenem financiranju JGZ Brdo od 1999 do 2005	30
Tabela 5 -ustvarjeni prihodki v letih 2000 do 2005	31

**Grafi:**

Graf 1: Ali ste bili seznanjeni s pripravami na spremembe, ki so se pripravljale v delovni organizaciji?	56
Graf 2: Ste bili seznanjeni, za kakšne spremembe gre?	56
Graf 3: Ste aktivno sodelovali pri postopku sprememb?	57
Graf 4: Kaj ste od spremembe pričakovali?	58
Graf 5: Ste po letu 2002 opazili kakšne spremembe pri delu?	59
Graf 6: Ste zadovoljni z novim pravnim statusom delovne organizacije?	60
Graf 7: Se vam je ekonomski položaj po spremembi kaj izboljšal?	61
Graf 8: Vas obremenjuje dejstvo, da niste več delavec v državni upravi?	62
Graf 9: Ali ste zadovoljni z odnosi med sodelavci?	63
Graf 10: Ali ste zadovoljni z odnosi vodilnih delavcev do ostalih zaposlenih?	64
Graf 11: Ali so se zaradi novega pravnega statusa odnosi med zaposlenimi spremenili?	64
Graf 12: Mislite, da bi lahko vodstvo JGZ Brda kaj od naštetega izboljšalo?	65
Graf 13: S čim v organizaciji ste najmanj zadovoljni?	66

## **UVOD**

Na začetku se moramo vprašati, zakaj sploh privatizacija določenih dejavnosti, ki so bile pred tem v domeni javne regulacije? Tako da dokazujemo slabosti javnega sektorja in prednosti privatnega, verjetno še nismo dokazali, da je privatizacija smiselna in potreben proces. Najprej je potrebno pokazati, da so prednosti javnega sektorja manjše kakor prednosti privatnega sektorja oziroma da so slabosti privatnega sektorja manjše kot slabosti javnega sektorja. Slovenija je kot mlada, nova država šele na začetku privatizacije določenih dejavnosti, ki so bile sicer v domeni javne regulacije. Kar pomeni, da je na tem področju še veliko možnosti.

Primerjava med evropskimi državami pokaže, da sta si dve najbolj nasprotujoči državi glede privatizacije Anglija in Švedska. Anglija je za časa Thatcherjeve uveljavila pretežno ekonomski in tržni model, ki se je zavzemal za tržno urejanje družbenih dejavnosti. Ko pa so prišli na oblast laburisti, so dali večjo težo in pomen socialnim ciljem. Razvili so program, ki je izrazito usmerjen k državljanom. Skandinavski model se zelo razlikuje od modela, ki se je izoblikoval v času Thatcherjeve, in manj od novega laburističnega modela. Švedska se zavzema za nekakšen sociotehnični sistem regulacije, kar pomeni uravnoteženje med sprejemljivimi socialnimi cilji in uresničljivimi funkcionalnimi cilji.

### **Ali lahko spremembo statusa neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod uvrstimo med privatizacijo javnega sektorja?**

Edini razlog, ki nas je pripeljal do tega, da je sprememba statusa Servisa za protokolarne storitve (v nadaljevanju Servis) potrebna, je bilo delovanje v nasprotju z zakonom. V magistrski nalogi bom skušala odgovoriti na vprašanje, ali je ta sprememba privatizacija javnega sektorja.

## **OSNOVNI TRENDI PRIVATIZACIJE SREVISA ZA PROTOKOLARNE STORITVE**

Magistrska naloga naj bi odgovorila na naslednja vprašanja:

### **KONFLIKTI**

- Ali je, glede na pravni status neposrednega proračunskega uporabnika, zakonito, da ta izvaja del svoje dejavnosti mimo državnega proračuna?

### **POGOJI, CILJI**

- Kakšne so prednosti ali slabosti v primeru, da se neposredni proračunski uporabnik preoblikuje v javni gospodarski zavod?

### **ANTICIPIRANE POSLEDICE**

- Kakšne socialne posledice bremenijo zaposlene?
- Ali so se s spremembo strinjali in kaj so pričakovali?

### **FAZE**

- Kakšne so možnosti za nadaljnjo privatizacijo (da bi se preoblikovala v podjetje d.o.o.) nekdanjega neposrednega proračunskega uporabnika in, ali je nadaljnja privatizacija smiselna?

### **INTERVJU**

- Na zgornja vprašanja bo magistrska naloga skušala odgovoriti tudi s pomočjo ankete, z uporabo dokumentov in analizo obstoječe zakonodaje ter na podlagi izkušenj neposredne udeležbe.

## **1. OSNOVNI TRENDI PRIVATIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA**

Privatizirati pomeni družbeno, kolektivno spremeniti v privatno. Vzgojno izobraževalni, zdravstveni in socialni sistemi so ključni blaginjski podsistemi države blaginje. Za državljane in državo samo so sistemi preveč pomembni, da bi se njihovo delovanje lahko v celoti prepustilo tržni ureditvi oziroma samodejnosti. Privatizacija, s katero izražamo procese prenosa od prej izključno javnih (državnih) subjektov na nedržavne (privatne) akterje, pomeni premik od monopola k pluralnosti in hkrati njihovo deregulacijo oz. spremembo regulacije. Zaradi pomembnosti področij za državo blaginje je popolna deregulacija nemogoča oziroma nesmiselna, ker lahko v sistemu povzroči prevelik nered in kaos.

Zelo pomembna pa je, po mojem mnenju, vloga neprofitnih organizacij v gospodarskem razvoju neke družbe. Ko govorimo o neprofitnih organizacijah, imamo v mislih razna društva, ustanove, javne zavode,... Že naziv »neprofitne organizacije« nam pove, da so to tiste entitete, ki niso ustanovljene zato, da bi ustvarjale dobiček, ampak je njihov osnovni cilj zagotavljanje neke javne dobrine. Če pa dobiček ustvarijo, ta ni namenjen lastnikom, ampak ga je potrebno nameniti za izvajanje dejavnosti (Kolarič, Černak-Meglič, Vojnovič 2002). Trenutno bi se omejila na javne zavode, ti namreč delujejo večinoma na področju družbenih dejavnosti (šolstvo, znanost, zdravstvo, kultura, sociala).

### **Ali si je sploh mogoče predstavljati gospodarski razvoj brez teh dejavnosti?**

Šolstvo bi moralo biti temelj, v katerega vlagamo in iz katerega potem črpamo znanje, ki pa je pogoj, da sploh lahko govorimo o razvoju.

Prav tako je potrebno poskrbeti za zdravstvo in zdravstveno varstvo. Veliko več pozornosti bi bilo treba nameniti preventivi v zdravstvu. Bolni ljudje so najprej nesrečni, nezadovoljni in na koncu koncev so tudi strošek za podjetje ali organizacijo in tudi za državo. Verjetno bi bilo bolj pametno nameniti več sredstev že v preventivo in skušati poiskati ustrezne preventivne programe in tako zmanjšati bolniške. Tako bi dosegli več učinkovitih delovnih ur in ne nazadnje boljše gospodarsko rast, kar pomeni, da je tudi to eden od temeljev gospodarskega razvoja.

Enako pomembna in ključna dejavnost je tudi kultura, ki naredi ljudi vsestransko boljše. Verjetno bo to res držalo, saj je človek, ki se je na neki način napolnil oziroma plemenitil, lahko boljši delavec in tako lahko več prispeva k boljšemu in hitrejšemu razvoju družbe.

Medtem ko se je tradicionalna država modernizirala s širjenjem družbenih dejavnosti v javnem sektorju in dozorela v moderno državo z oblikovanjem zaokroženega sistema države blaginje, se moderna država postopoma preobraža v postmoderno tako, da se vse tesneje povezuje s civilno družbo. Navezovanje države na civilno družbo ni modni trend, ampak je vprašanje preživetja moderne države. Šele s kooptacijo civilne družbe v javne službe se povečuje responzivnost, uspešnost in kakovost njihovih storitev. Metamorfoza iz moderne v postmderno državo poteka v okviru vedno gostejšega omrežja, v katerem se spletajo bolj ali manj partnerske vezi med državnimi organi in organizacijami civilne družbe (Rus, 2001).

### ***1.1. Medsektorska primerjava procesov privatizacije***

Privatizacijo javnega sektorja bi lahko razdelili na tako imenovane družbene dejavnosti na eni strani in gospodarske dejavnosti na drugi strani. Dejavnost Servisa za protokolarne storitve uvrstimo med gospodarske dejavnosti. In na področju gospodarskih dejavnosti (komunala, elektro,...) je velik del posla privatizacije – odklop od države – že opravljen. Država se mnogo težje loči od družbenih dejavnosti, kot so zdravstvo, šolstvo in kultura. Razlog je bil omenjen že v začetku, saj so to preveč pomembne dejavnosti, tako za državo kot tudi za državljane, da bi dopustila, da popolna deregulacija povzroči prevelik kaos oziroma lahko bolj škodi državi blaginji, kot pa bi tržna regulacija in s tem konkurenca na trgu imela pozitivnih učinkov za samo dejavnost – izboljšanje in dvig kvalitete storitev. Pri družbenih dejavnosti gre predvsem za storitveno dejavnost, kar pomeni, da so v samem procesu dela neposredno vključeni ljudje, tako na eni, kot na drugi strani.

Slovenija je mlada država, je država, ki nima dolge birokratske tradicije. V svojem desetletnem obdobju je morala postoriti marsikaj. Veliko je že bilo postorjenega,



kar nekaj pa bo potrebno še postoriti. V kratki primerjavi privatizacije pri nas bodo omenjena tri področja, in sicer zdravstvo, šolstvo in kultura (Rus 1996).

### **1.1.1. Zdravstvo**

Trenutno je v javni obravnavi zdravstvena reforma, dokument pod imenom »Bela knjiga«, kjer je kot cilj 5 navedena večja učinkovitost regulacije in upravljanja sistema zdravstvenega varstva. V primeru zdravstva torej ne gre govoriti o deregulaciji, ampak o večji učinkovitosti regulacije sistema zdravstvenega varstva. V Sloveniji sta regulacija in upravljanje sistema zdravstvenega varstva nedorečena in neučinkovita, posledično pa je neučinkovit tudi menedžment v zdravstvu.

Reforma na področju regulacije in upravljanja naj bi z novo zdravstveno zakonodajo uredila tudi regulacijsko vlogo države in tako vzpodbudila konkurenco med izvajalci, oziroma bi vzpostavili nekakšen zaprti trg, na katerem se bo uveljavil tenderski način razporejanja programov, za katere bodo izvajalci kandidirali pod določenimi pogoji. Izvajalci bodo izdvojili tržne dejavnosti, katerih dobiček bodo lahko namenili za motivacijo zaposlenih. Z novo zdravstveno zakonodajo bo jasneje opredeljena regulatorna vloga države na področju kakovosti in učinkovitosti delovanja izvajalcev, na področju urejanja kapacitet, sveženj pravic, ki se krijejo iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, in delovanja zdravstvenih zavarovalnic in načina, kako plačujejo izvajalce; na področju reguliranja dostopnosti cen zdravil, javnih naročil, delovanja izvajalcev in nadzora. V kolikor bo reforma uspela izpeljati vse načrtane cilje, bo to korak naprej, saj bo zdravstvo ostalo regulirano s strani države, hkrati pa bodo javni zavodi dobili možnost nagrajevanja in motiviranja zaposlenih iz drugega dela dejavnosti, to je tržnega dela. Tudi sama sem mnenja, da je zdravstvo preveč pomembna dejavnost za vse državljane in da imamo vsi državljani pravico do zdravja, ki ni običajno tržno blago, ampak javna dobrina, kar je tudi osnovni razlog za javno regulacijo – enak dostop za vse, v kolikor gre za nujne storitve. To je tudi osnovno izhodišče socialnega modela zdravstvenega varstva. Dostop do ustreznega zdravstvenega varstva je ena izmed državljanskih pravic, ki jo je potrebno omogočiti vsem, ne glede na njihovo zdravstveno, socialno in ekonomsko stanje. Le zdrav in srečen človek je steber uspešne in zadovoljne družbe, ki ima prihodnost v času, ki nas vedno bolj omejuje in postavlja vedno

nove ovire. Verjetno pa bi se dalo ravno zaradi tega, ker naj bo zdrav in srečen človek temelj družbe, pridobiti dobra podjetja za sodelovanje pri investicijah v zgradbe, tako imenovanim zasebnim vlaganjem v javno infrastrukturo, še lažje pa v opremo zdravstvenih ustanov. To bi bilo zgledno sodelovanje neprofitnega sektorja (kamor spadajo javni zavodi) in profitnega sektorja, s pozitivnimi učinki na celotno družbo.

### **1.1.2. Vzgoja in izobraževanje**

Sistem vzgoje in izobraževanja je za družbo in njen razvoj izrednega pomena. V Sloveniji je največ šol, tako osnovnih kot srednjih in visokošolskih ustanov in tudi vrtcev, še vedno državnih oziroma je njihova ustanoviteljica država ali lokalna skupnost – javni zavodi na področju vzgoje in izobraževanja. Javna služba na področju vzgoje in izobraževanja obsega programe za predšolske otroke, vzgojne programe domov za učence in dijaške domove, vzgojni in posebni program vzgoje in izobraževanja za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami, ki jih sprejme pristojni strokovni svet, in izobraževalne programe, ki jih sprejme pristojni minister, ter dejavnosti in naloge potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Prej naštete programe v skladu z ZOFVI-UPB3 opravljajo javni vrtci in šole, javni domovi za učence in dijaške domovi, javni zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in javne organizacije za izobraževanje odraslih, na podlagi koncesije pa tudi zasebni vrtci in šole oziroma domovi za učence in dijaški domovi, zavodi za otroke in mladostnike s posebnimi potrebami in zasebne organizacije za izobraževanje odraslih ter zasebniki, če je tako določeno z zakonom.

Po podatkih za leto 2003 je bilo v Sloveniji 1580 posrednih proračunskih uporabnikov, kamor spadajo javni zavodi, javne agencije in javni skladi (vir Ministrstvo za finance), od tega je kar 1498 javnih zavodov. Če pogledamo po vsebinskih področjih, ugotovimo, da se prav javna služba na področju vzgoje in izobraževanja izvaja v največ javnih zavodih, in sicer v kar 941 ali 62,8% vseh. Število zaposlenih v vseh javnih zavodih je 104.951 in od tega odpade na zavode s področja izobraževanja in športa kar 52.892 zaposlena ali 50,4% vseh. V okviru področja izobraževanje in šport največ zavodov izvaja osnovnošolsko izobraževanje, sledijo srednje šole in vrtci. Se pa dejavnost izobraževanja in

športa izvaja tudi v zasebnih organizacijah različnih pravnih oblik. V letu 2003 je bilo takšnih zasebnih izvajalcev 44, največ od tega - 17- na področju predšolske vzgoje - vrtci, sledijo višje strokovne šole - 15, visokošolski zavodi - 8, srednje šole - 7 in osnovne šole - 4. Pred pričetkom izvajanja izobraževanja na zasebnih institucijah mora biti izobraževalni program potrjen oziroma mora pridobiti javno veljavnost. Izobraževalni program pa pridobi javno veljavnost, ko pristojni strokovni svet ugotovi enakovreden izobrazbeni standard. Strokovni svet ustanovi vlada, in sicer za splošno izobraževanje, za poklicno in strokovno izobraževanje in za izobraževanje odraslih.

Za opravljanje javne službe v vzgoji in izobraževanju se lahko dodeli tudi koncesija zasebnemu vrtcu oziroma šoli, če to omogoča program, pa tudi zasebniku, ki izpolnjuje določene pogoje za izvajanje javno veljavnih programov.

Zdi pa se mi prav, da država (strokovni svet) nadzoruje programe, ki se izvajajo, saj je le tako zagotovljena določena kvaliteta in standard izobraževalnih programov. Dokler bo izobraževanje v javnih šolah brezplačno, pa večjega zanimanja za izobraževanje na zasebnih šolah ni pričakovati in zato tudi ni pričakovati večjega interesa za ustanavljanje zasebnih šol.

Večjih vsebinskih premikov, z vidika privatizacije, torej ni pričakovati. Lahko pa bi se spremenil način financiranja, ki ne bi bil več odvisen od števila zaposlenih, kot je danes, ampak od števila otrok, ki so vključeni v program. Pri visokem šolstvu je ta premik že narejen in od šolskega leta 2003/2004 od 1.1. 2004 velja Uredba o javnem financiranju visokošolskih in drugih zavodov, članic univerz, od leta 2004 do 2008 (Ur.l. RS št. 134/03, 72/04) in se visokošolske programe financira glede na število študentov, število diplomantov ter število in vrsto programov in ne več po številu zaposlenih ali številu količnikov zaposlenih. Pri srednjih in osnovnih šolah in vrtcih pa je sistem financiranja še vedno naravnano na število zaposlenih. Mogoče bo tudi tu v bodočnosti volja, da se stvar obrne. Lahko pa bi imela ta sprememba načina financiranja tudi kakšno pomanjkljivost, in sicer zapiranje oddelkov, ki ne izpolnjujejo normativov (premajhno število otrok v oddelku). Če bi se to dogajalo v mestih in večjih središčih, kjer po mojih podatkih prav tako obstajajo razredi z 10 otroki, kljub normativom, ki so bistveno višji, ne bi bilo nič narobe. Če pa bi se to, in verjetno bi bilo tako, dogajalo na podeželju in manj poseljenih delih Slovenije, pa bi lahko takšno početje imelo več slabih kot dobrih posledic. Zato je zadevo potrebno pred uveljavitvijo sprememb temeljito preveriti in analizirati.

### **1.1.3. Kultura**

V bivših socialističnih državah, kjer govorimo o državno socialističnem sistemu blaginje (Slovaška, Madžarska, Slovenija,...), je kultura področje, kjer najdemo največ društev – to so neprofitno volonterske organizacije. Veliko je amaterskih gledališč, pevskih zborov, folklornih skupin, lutkarskih skupin in ostalih delujočih na področju kulture, ki se povezujejo v organizacije, z določeno stopnjo formalne organiziranosti, ki velja za vse, ki so vanje vključeni.

Med najnovejšimi zakoni s področja družbenih dejavnosti je Zakon o uresničevanju javnega interesa v kulturi. Javni interes na področju kulture je interes za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin na državni ravni in na lokalnih ravneh, ki se uresničuje z zagotavljanjem pogojev zanjo. Kulturna dobrina je kulturni proizvod ali storitev, ki je namenjena zadovoljevanju človekovih potreb na področju kulture, javna kulturna dobrina pa je tista kulturna dobrina, ki jo v javnem interesu zagotavlja država oziroma lokalna skupnost kot javno službo oziroma v obliki podpore posamičnim kulturnim projektom. V ZUJIK prvič srečamo vključevanje civilne družbe v regulacijo kulture, saj naj bi bila civilna družba udeležena v postopkih oblikovanja in sprejemanja kulturne politike. Kot predstavnike civilne družbe se omenja Nacionalni svet za kulturo, Kulturniško zbornico in strokovne komisije ministra. Kljub navidezni neodvisnosti vseh treh navedenih subjektov, se pri vsakem posebej opazi, da je ta neodvisnost le navidezna. Kulturniška zbornica Slovenija na osnovi omenjenega zakona spremlja in ocenjuje vpliv kulturne politike na kulturni razvoj, daje mnenje k nacionalnemu programu za kulturo in k letnim poročilom o njegovem izvajanju, obravnava predloge zakonov in drugih predpisov s področja kulture ter tiste, ki zadevajo tudi področje kulture, daje pobude in predloge za urejanje posameznih vprašanj na področju kulture, predlaga člane svetov javnih zavodov in daje mnenje za pravico do plačila prispevka za socialno zavarovanje samozaposlenih v kulturi. Vsa v zgornjem stavku omenjena mnenja so za sprejetje oziroma potrditev dokumentov neobvezujoča. Enako velja za strokovne komisije ministra. V kolikor bi želela biti komisija neodvisna od politike, bi jo morali sestavljati strokovnjaki s posameznega področja kulture, ki bi ministru morali svetovati pri posameznih odločitvah, ne bi pa smel te komisije imenovati minister, ampak bi jo mogoče imenovala kulturniška zbornica. Če pa je

telo (Nacionalni svet za kulturo) res nekako neodvisen, pa ima le svetovalno funkcijo brez možnosti odločanja.

V letu 2003 je delovalo na področju kulture 172 javnih zavodov ali 11,4% vseh, ki so v lasti države ali občine. Največ – 51 – je knjižnic in muzejev – 42. Če primerjamo še število zaposlenih, ugotovimo, da je bilo leta 2003 v javnih zavodih na področju kulture zaposlenih 6504 ljudi ali 6,2% vseh zaposlenih v javnih zavodih.

S 1. majem 2004 je Slovenija formalno in dejansko postala polnopravna članica EU in je tako izpolnila svoj največji cilj po osamosvojitvi. Postala je enakopravni član velike družine evropskih držav, ki stopajo na skupno pot. V tej veliki družini pa bo morala sama skrbeti in poskrbeti za svojo kulturno identiteto. S tega vidika je področje kulture zelo pomembna družbena dejavnost. Potrebno je poskrbeti, da se Slovenci zavedamo svoje kulturne identitete. Potrebno je poskrbeti za kulturno dediščino, verjetno bo potrebno poskrbeti tudi za del infrastrukture, potrebne za izvajanje kulturne dejavnosti, vse ostalo pa je že tako prepuščeno trgu.

## ***1.2. Kratka mednarodna primerjava Anglije in Švedske***

Če lahko tržne mehanizme opišemo z besedami: konkurenca, tveganje in negotovost, potem socialno politiko najbolj opišemo z besedo varnost. Razmerje med tržnimi mehanizmi in mehanizmi socialne politike tako pomeni iskanje specifičnega ravnotežja med svobodo in varnostjo, ugotavlja Martina Trbanc v svojem članku (Trbanc, 1996)). Po mojem mnenju je varnost, kot je opisna zgoraj, velika prednost in dobrina države blaginje. Ne vem, ali je to posledica življenja v bivši socialistični državi, vendar so zdravstveno zavarovanje, brezplačno obvezno šolanje (vsaj osnovno šolanje), razne socialne pomoči – za brezposelne, socialno ogrožene, porodniška varnost - zame velika prednost tudi in predvsem v primerjavi z zahodnim kapitalističnim svetom, ki pozna vglavnem samo tržno ekonomijo, presežke prihodkov nad odhodki in rast bruto domačega proizvoda.

Primerjava med Evropskimi državami pokaže, da sta si dve najbolj nasprotujoči državi glede privatizacije Anglija in Švedska. Anglija je za časa Thatcherjeve uveljavila pretežno ekonomski in tržni model, ki se je zavzemal za tržno urejanje družbenih dejavnosti. Ko pa so prišli na oblast laburisti, so dali večjo težo in

pomen socialnim ciljem. Razvili so program, ki je izrazito usmerjen k državljanom. Skandinavski model se zelo razlikuje od modela, ki se je izoblikoval v času Thatcherjeve, in manj od novega laburističnega modela. Švedska se zavzema za nekakšen sociotehnični sistem regulacije, kar pomeni uravnoteženje med sprejemljivimi socialnimi cilji in uresničljivimi funkcionalnimi cilji (Rus, 2001).

Prvi izmed treh tipov blaginjskega sistema, ki se je uveljavil v socialdemokratskih tipih države blaginje, je **socialno blaginjski sistem**, kjer so načela univerzalnosti socialnih pravic raztegnjena na nove srednje razrede. Ugotovimo lahko, da se je ta tip blaginjskega sistema uveljavil tudi v zahodnoevropskih državah – na Švedskem in v ostalih skandinavskih državah.

Poleg tega tipa blaginjskega sistema ločimo še **liberalni tip države blaginje**, zanj je značilno majhno število univerzalnih socialnih programov ter skromno socialno zavarovanje. Pravico do socialnih ugodnosti imajo samo tako imenovane marginalne skupine ljudi (nizki in nestalni dohodki). Države, ki jih prištevajo k temu tipu blaginjskega sistema, so predvsem ZDA, Avstralija in Kanada.

Naslednji oziroma zadnji pa je blaginjski sistem, ki ga predstavljajo **konservativno korporatistične države blaginje**. Tipične države tega sistema so Nemčija, Francija, Avstrija in Italija, kjer je pri razvoju na osnovi močne cehovske tradicije pod velikim vplivom (katoliške) cerkve pomembno vlogo obdržala družina. Država z družinskimi dodatki spodbuja materinstvo in ostajanje žensk doma, saj je otroško varstvo slabo razvito. Zaposlene ženske pa so pogosto le v delnih zaposlitvah.

Socialno blaginjski tip države blaginje je močno zaznamovala prav Švedska. Tako močno, da ga nekateri imenujejo kar švedski model države blaginje. V nadaljevanju bom skušala tudi z vidika porabe javnofinančnih sredstev pokazati, da ima Švedska zelo razvito javno službo – zdravstvo, izobraževanje, socialo – in res velik del svojih javnofinančnih odhodkov namenja za področja, ki omogočajo socialnoblaginjski tip države.

Temeljni dejavniki švedskega modela (Nikolič, 1999), ki pa je podoben tudi drugim skandinavskim državam, ugotavlja Nikolič v svojem članku, so:

*1. Neodvisni, močni in centralizirani socialni partnerji:*

- s posebno visoko ravnijo sindikalnega organiziranja v okviru sindikalnih konfederacij, ki niso razdeljene po ideoloških kriterijih, pač pa so urejene po industrijskih panogah in strokovnih kategorijah
- z združenimi privatnimi podjetniki (delodajalci)
- z željo pogajati se in doseči sporazum, ki bo v korist vseh, pri čemer upoštevajo tako potrebo po dinamičnem in odprtem tržnem gospodarstvu kot nujnost doseganja družbene enakosti

*2. Država, ki so jo dolgo časa vodili socialdemokrati, ki so tesno povezani s sindikati, je:*

- protagonist makroekonomske politike
- odgovorna za vzdrževanje polne zaposlenosti in za sistem redistribucije

Glavne dejavnosti države pa so:

- ukrepi usmerjeni k izboljšanju gospodarske konkurenčnosti in obnovi industrije (z uvajanjem novih proizvodnih modelov in podporo sindikatov v organiziranem udeležanju sprememb v podjetjih, kot tudi s pomočjo monetarne politike, nadzorovanja inflacije ter politiko potrošnje)
- solidarnost glede mezd, omejevanje razlik v mezdah med gospodarskimi panogami, podjetji in profesionalnimi kategorijami, in sicer:
  1. s pomočjo centraliziranih pogajanj o mezdah, ki jih spremlja ustrezna regulacija na lokalnem nivoju
  2. z dajanjem prednosti nizkim mezdam
  3. z obdavčevanjem ekstraprofita v visokoprofitnih podjetjih
- aktivna vloga države na trgu delovne sile, ki predstavlja:
  1. stalni sistem izobraževanja, ki zagotavlja mobilnost zaposlenih
  2. regionalno in industrijsko politiko
  3. stalno in občasno zaposlovanje v javnem sektorju
  4. omogočanje zaposlovanja žensk (skrb za otroke, odsotnost staršev z dela)

- politike, ki izboljšujejo blaginjo vseh, oziroma politika blaginje, često pojmovana kot država blaginje in to s pomočjo:
  1. visoko razvitih javnih služb (zdravstvo, šolstvo, otroci ...)
  2. visokih davkov

Po prihodu socialdemokratske stranke na oblast leta 1932 so se morali spopasti z gospodarsko krizo. Švedska je v tridesetih letih začela razvijati ekonomsko politiko na keynesijanki podlagi, kar jim je omogočilo velik, celo zgodovinski kompromis dela in kapitala v tej državi. Glede na stopnjo razvitosti v primerjavi z ostalimi evropskimi državami in blaginjski sistem v državi, ugotavljam, da so bili s svojimi reformami v zadnjih 70 letih zelo uspešni. Bruto domači proizvod na prebivalca je kar 31.000 evrov (povprečje EU je 22.300 evrov, v Sloveniji 13.000 evrov in v Angliji 28.800 evrov), kar pomeni, da jim je uspelo ostati oziroma postati ena izmed bolj razvitih evropskih držav, kljub temu da so še vedno ohranjali tako imenovano socialno državo, kjer pa so glede doseženih ciljev na socialnem področju prav gotovo prvi na svetu. Poleg visokih javno-finančnih izdatkov za družbene dejavnosti, je za Švedsko značilna visoka zaposlenost žensk. To pa omenjam zato, ker je v konzervativno korporativističnem sistemu blaginje značilno, da ženske večinoma ne odhajajo na delo oziroma niso zaposlene, ampak ostajajo doma in skrbijo za družino. Kar je posledica slabo razvitega varstva otrok in do neke mere tudi vpliva cerkve na razvoj družbe, saj ima družina zelo velik pomen.

Velika Britanija je v času Margaret Thatcher – Železne lady – uveljavila model tržne urejenosti družbenih dejavnosti, kar pomeni, da država ni veliko pripomogla k blaginji državljanov, ampak je moral vsak na nek način poskrbeti zase. Verjetno je to tudi eden od razlogov za njen psevdonim » Železna lady«. Se je pa v Veliki Britaniji od takrat marsikaj spremenilo. Predvsem lahko o spremembah govorimo po prihodu Tonya Blaira. Začne se govoriti o tako imenovani tretji poti. Prvi, ki so skovali pojem tretja pot, so bili svetovalci predsednika Clintona, nekaj let kasneje je ideje prevzel tudi Tony Blair. Avtorji tretje poti razumejo pojem tretja pot kot začetek gibanja novega vala revizionizma, ki cilja na novo sintezo tradicionalne socialne demokracije in liberalizma na nekaterih ključnih področjih družbenih reform, kot so upravljanje, država blaginja, izobraževanje, politična kultura in



ustvarjanje delovnih mest v novi ekonomiji (Meyer, 2000). Če dodam svoje mnenje, bi rekla, da je Blair ugotovil prednosti socialnoblaginjskega sistema in skušal odpraviti določene pomanjkljivosti sistema blaginje, ki jih je zaznal pri njih. Vsekakor se je zavedal, da bo potreboval desetletje ali celo več, da bo lahko uveljavil projekt tretje poti, katerega cilj je bil:

- glavni pomen enakosti kot inkluzivnost, to je možnost za vsakega posameznika, da sodeluje v ekonomskem in socialnem svetu;
- favorizira partnerstvo med vlado in podjetji;
- zagovarja močno in samozadostno civilno družbo, utemeljeno na pravicah in odgovornosti, ki je partner vladi;
- poudarja nujnost, da se sprejme ekonomsko globalizacijo in tržne zakonitosti kot trdo življenjsko dejstvo, ki se mu morajo prilagoditi na vrednotah utemeljene in učinkovite politike.

Jedro novega koncepta je strategija, katere cilj je inkluzivnost, možnost za vse (ne družbena pravičnost) in zaposlenost, ne na način strukturnih reform in makroekonomskih politik, temveč s kulturno revolucijo in ustreznimi spremembami socialne države, katerih cilj je v najboljšem primeru prilagajanje ljudi ekonomskim in družbenim strukturam, kot so določene s sodobnim stanjem globalizacije. Ta premik, k predvsem kulturnim strategijam, simbolizirajo takšni termini, kot so partnerstvo med vlado in podjetji, vlado in družbo, zaposljivost in možnost za vse. Partnerstvo pomeni, da ne glede na to, kaj se hoče doseči, mora biti doseženo samo s pogajanjem, namesto uveljavljanja zgolj državne suverenosti v okviru etabliranih struktur. Inkluzivnost pomeni, da mora biti slehernemu posamezniku dana možnost, da se vključi v ekonomsko in družbeno življenje na nek način in na katerikoli ravni in pod kakršnimikoli pogoji. Ostalo je v rokah posameznikovih sposobnosti in zaposljivost pomeni, da socialna država lahko pomaga ljudem dobiti nove delovne kvalifikacije, toda v zadnji instanci so ljudje sami odgovorni za lastno integracijo v ekonomsko in socialno življenje (Meyer, 2000). Končna tveganja trga dela so prenesena na posameznika, kljub temu pa je država pri tem neke vrste podpornik. V klasičnem smislu socialne demokracije pa je posamezniku pripadala socialna varnost kot državljanska pravica, saj je bila ocena, da prav tržna dinamika deluje napačno.

Ravno med zaključevanjem svoje magistrske naloge sem v Poletu (priloga Dela), zasledila intervju s človekom, ki se je zelo zavzemal za »tretjo pot« in jo pomagal ustvarjati. Zelo zanimivo se mi zdi, da lahko preberem neposredno izkušnjo nekoga, ki je sodeloval pri tako pomembni stvari, kot so bile spremembe v blaginjskem sistemu neke konzervativne države. Zato v nadaljevanju povzemam nekaj ključnih misli iz tega intervjuja.

Derek Wyatt – laburistični poslanec v britanskem parlamentu, strokovnjak za »tretjo pot«, je v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja nekaj let učil zgodovino v šoli, bil nekaj let samostojni novinar za The Times in The Observer, potem je bil zelo uspešen založnik, pred odhodom v politiko pa direktor računalniškega oddelka zasebne televizijske postaje BSkyB. Privilegiran dostop do nekaterih informacij vsekakor pomaga izoblikovati določeno mnenje, pomembno pa je, da gospod Wyatt verjame, da je smisel demokracije čim večja blaginja čim večjega števila državljanov. Razlog, da je šel v politiko, je »baronica Tacherjeva«, kot jo imenuje. Tudi prej je bil član laburistične stranke, ampak ga je prav ona s svojim govorom o tem, da lokalna skupnost ne obstaja, spodbudila do bolj aktivnega vključevanja v politiko. Nikakor se ni mogel strinjati s tem, da lahko vse naše življenje spelje samo na individualne interese. Tudi on ji priznava, da je gospodarstvo postavila na noge. Laburisti so rabili veliko časa, da so dojeli, da je imela prav. Lepo je, da to tudi javno priznajo. Očitno pa so bili tudi Britanci mnenja, da je čas za spremembe in da bo potrebno nekaj korenito spremeniti.

Po devetih letih laburistične vlade sta po njegovem mnenju pomembni dve stvari, ki so jih naredili:

1. Prva stvar je minimalna plača, ki se je ne začetku zdela sramotno nizka, saj je znašala le 3 funte 60 na uro. Ko se je minimalna plača uvajala, so nasprotniki trdili, da bo zaradi tega vsaj milijon ljudi izgubilo službo. Kljub temu so jo uvedli in niti en človek ni zaradi tega izgubil službe. Danes minimalna plača znaša 5 funtov 80 na uro, kar je približno 2.030 SIT, kar pomeni porast za 75%. Wyatt meni, da je to pomemben dosežek.
2. Druga stvar je razširitev države blaginje (»welfare state«). Pred časom je država ženskam, ki so zanosile, nudila bolj malo pomoči. Uvedli so nov program »sure state«, zanesljiv začetek. Ko ženska zanosi, se lahko takoj vključi v ta multidisciplinarni program, ki pomaga pri zdravstveni oskrbi,

izobraževanju in celo nastanitvi, v kolikor je to problem. Še vedno se pri najrevnejših družinah pojavlja problem pismenosti. Pri načrtovanju družine skrbijo tudi za opismenjevanje in vsak otrok dobi na leto 5 knjig. Če starši ne znajo brati, imajo posebne bralce, ki otroke obiskujejo in berejo z njimi. Do leta 2010 bo program »sure state« dosegljiv v celotni državi.

Gospod Wyatt je zadovoljen z doseženimi rezultati, saj gre gospodarstvu dobro, imajo precej dobrih socialnih programov, priznava pa, da je tudi nekaj stvari, ki jih zaenkrat še ne znajo rešiti. Mednje sodita stanovanjski problem in infrastruktura (Tadel, 2006).

### ***1.2.1. Primerjava javnofinančnih sredstev po področjih***

Za analiziranje javnofinančnih izdatkov je zelo pomembna funkcionalna oziroma programska klasifikacija, ki pove, za kakšne namene se javnofinančna sredstva porabljajo. V svetu se uporabljata predvsem dve osnovni metodologiji zbiranja podatkov o javnofinančnih izdatkih. Prva, kateri je najbolj podobna in iz nje izpeljana tudi nam najbližja ESA metodologija, je metodologija nacionalnih računov Združenih narodov. Druga pa je metodologija državne finančne statistike Mednarodnega denarnega sklada. Obstajajo še druge metodologije, ki so bolj ali manj izpeljanke prvih dveh. Omenila bi še metodologijo OECD, saj se z njihovimi podatki pri nas večkrat srečujemo. Pri primerjavi podatkov je zato zelo pomembno navesti, na osnovi katere metodologije so bili pridobljeni, saj lahko med seboj primerjamo sicer neprimerljive podatke.

Delež javnofinančnih izdatkov, ki jih posamezna država namenja za določeno področje, je lahko na nek način indikator oziroma pokazatelj, kakšen je njen blaginjski sistem oziroma kakšen tip države blaginje imajo posamezne države. Podatki, ki so prikazani v nadaljevanju, so javnofinančni podatki za leto 2003, prikazani po funkcionalni klasifikaciji (vir: Eurostat) po metodologiji nacionalnih računov (ESA).

Statusna sprememba Servisa za protokolarne storitve iz  
neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod

Tabela: 1 Javnofinančni podatki za leto 2003, prikazani po funkcionalni klasifikaciji

	<b>zdravstvo</b>	<b>izobraževanje</b>	<b>socialno varstvo in socialno skrbstvo</b>	<b>skupaj</b>
Velika Britanija	6,7	5,3	16,4	28,4
Švedska	7,3	7,4	24,9	39,6
Slovenija	6,8	5,9	18,3	31,0
EU 15 (leto 2002)	6,5	5,2	19	30,7

Vir: Eurostat: New Cronos

Kot je razvidno iz zgornjih podatkov, lahko ugotovimo, da se sistem blaginje v posamezni državi da na nek način meriti oziroma ugotoviti tudi po višini javnofinančnih izdatkov za posamezno področje. Švedska, kot tipična predstavnica socialno blaginjskega tipa države, namenja za socialno varnost in socialno skrbstvo kar 24,9% bruto domačega proizvoda. Celó nekaj več – 25% BDP pa Danska. Finska ji sledi z 21,6%. Tudi po analizi na osnovi javnofinančnih izdatkov pridemo do ugotovitve, da v vseh skandinavskih državah prevladuje socialnoblaginjski tip države. EU povprečje za 15 starih članic Evropske unije je 19% BDP javnofinančnih sredstev za socialno varnost in socialno skrbstvo, kar je mogoče celo nekoliko presenetljivo veliko. Sploh če vidimo, da Slovenija, za katero pravimo, da je zelo socialna država oziroma celo v Ustavi RS piše, da je socialna država, za področje socialne varnosti in socialnega skrbstva namenja 18,3% BDP, kar je manj od povprečja EU 15.

Verjetno pa je prav, da ne upoštevamo samo podatkov za socialno varnost in socialno skrbstvo, ampak tudi za zdravstvo in izobraževanje, saj vse to pripomore k boljšemu blagostanju državljanov. Poleg tega sem v predhodnem poglavju tudi za Slovenijo navajala podatke za ta področja – šolstvo, zdravstvo, socialo in kulturo. Podatkov za področje kulture po tem viru in metodologiji ni, zato bom v nadaljevanju primerjala samo javnofinančne izdatke za tri področja.

Švedska za področje socialnega varstva in socialnega skrbstva nameni 24,9% BDP javnofinančnih izdatkov, za področje zdravstva 7,3% BDP in za področje izobraževanja 7,4% BDP. Skupaj za vsa tri področja nameni kar 39,6% BDP vseh javnofinančnih izdatkov.

Velika Britanija nameni za socialno varnost in socialno skrbstvo 16,4% BDP, za področje zdravstva 6,7% BDP in za področje izobraževanja 5,3% BDP. Skupaj za vsa tri področja Velika Britanija nameni 28,4% BDP vseh javnofinančnih izdatkov. Tudi brez primerjave z evropskim povprečjem EU 15, nam rezultati oziroma številke pokažejo, da je bistvena razlika med blaginjskim sistemom na

Švedskem in v Veliki Britaniji. Tudi številke dokazujejo, da je blaginjski sistem na Švedskem res socialnoblaginjski sistem, česar za Veliko Britanijo ni mogoče reči oziroma številke dokazujejo, da v Veliki Britaniji ni mogoče govoriti o socialnoblaginjskem tipu države (kar pravi tudi teorija – številke pa to samo dokazujejo).

Slovenija je kot država z dolgoletno socialistično »tradicijo« država, ki bi po mojem mnenju morala težiti k socialno blaginjskemu sistemu. Z navedbo – socialistična tradicija - nimam v mislih nič slabega ali slabšalnega, nasprotno. Mislim, da so imeli ljudje v preteklosti (v času socializma) brezplačno na voljo vse javne dobrine, potrebne za njihovo socialno integracijo in osebnostni razvoj. Verjetno v današnjem času ne bo mogoče ohraniti vseh preteklih pravic, ki so bile financirane iz javnih sredstev, bilo bi pa smiselno ohraniti vrsto socialnih pravic, pravic na področju zdravstva in tudi šolstva. Ne nazadnje pa ne morem mimo kulture, ki je prav tako javna dobrina, potrebna za človekov celostni razvoj.

Menim, da v Sloveniji politika še ni povsem prepričana v katero smer deluje oziroma kateri blaginjski sistem naj bi Slovenija imela - socialnoblaginjski sistem ali liberalni tip države blaginje?

## **2. SERVIS ZA PROTOKOLARNE STORITVE KOT NEPOSREDEN PRORAČUNSKI UPORABNIK**

V skladu s 25. členom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS št. 119/2000) je bil Servis neposreden proračunski uporabnik, ki je deloval kot vladna služba v okviru generalnega sekretariata. V proračunu je imel šifro 1513 in je imel v okviru svojega finančnega načrta zagotovljena sredstva za plače, materialne stroške in investicije (v manjšem obsegu). Servis je del svojih storitev, ki jih je izvajal, izvajal tudi za trg oziroma tržil. To je tako imenovana »lastna dejavnost« neposrednih proračunskih uporabnikov. Servis je na trgu z lastno dejavnostjo zaslužil sredstva v skoraj enakem obsegu, kot so mu bila zagotovljena v proračunu.

V skladu z načeli Zakona o javnih financah (ZJF), je potrebno vse prejemke in izdatke prikazati v proračunu RS v polnem bruto znesku. Prav tako je potrebno prihodke iz naslova lastne dejavnosti prikazati v proračunu, poleg tega pa pri porabi sredstev iz naslova lastne dejavnosti obstajajo določene omejitve. Lahko da so državni predpisi v tem segmentu (pridobivanje prihodkov posameznih proračunskih uporabnikov) nekoliko zastareli in konzervativni, vendar je zaenkrat zakonodaja takšna, kakršna je in dokler ne bo sprememb, jo je potrebno upoštevati in delovati v skladu z njo.

Servis je imel še iz leta 1988 – ustanovitev Protokola kot samostojne strokovne službe Izvršnega sveta SR Slovenije - odprt žiro račun, ki ga niso nikoli zaprli. Republika Slovenija oziroma proračun je imela tudi pred uvedbo enotnega zakladniškega računa odprt samo en račun, preko katerega so oziroma bi morale potekati vse finančne transakcije neposrednih proračunskih uporabnikov. Z uvedbo enotnega zakladniškega računa poteka preko enega transakcijskega računa poslovanje celotnega javnega sektorja (tako neposrednih kot posrednih proračunskih uporabnikov).

V nasprotju z zakonodajo je imel neposreden proračunski uporabnik odprt svoj račun, kar pa je imelo z vidika Servisa tudi nekaj prednosti. ZJF določa, da je proračun sprejet za eno leto, izvršuje pa se v obdobju, ki je enako koledarskemu.

Vse pravice porabe, ki so zagotovljene v proračunu RS, se morajo porabiti do konca leta in se ne prenašajo v naslednje leto. To pomeni, da neporabljena sredstva zapadejo.

Z vidika prihodkov iz naslova lastne dejavnosti je to še toliko težje, saj jih ni mogoče natančno načrtovati. Koliko bo teh prihodkov, je znano šele z realizacijo. Ker pa je natančno določeno, zakaj lahko porabiš sredstva iz lastne dejavnosti, je še toliko težje načrtovati, zakaj jih boš porabil, dokler ne veš, koliko jih sploh bo. Prav tako je Računsko sodišče v Revizijskem poročilu o pravilnosti izvrševanja finančnega načrta za leto 2000 v revizijskih razkritjih poudarilo, da v zaključnem računu proračuna za leto 2000 Servis ni izkazal odhodkov lastne dejavnosti in da za te odhodke niso bile odprte posebne proračunske postavke. Vse v zvezi z lastno dejavnostjo se je dogajalo mimo proračuna.

Vse navedeno je pripeljalo do tega, da je bilo potrebno razmišljati o spremembi statusa neposrednega proračunskega uporabnika - Servisa za protokolarne storitve.

Pri spremembi pravnega statusa so bile najbolj verjetne tri statusno pravne oblike:

- a. javni zavod
- b. javni gospodarski zavod
- c. javno podjetje

### ***2.1. Zgodovinski razvoj in predstavitev Servisa za protokolarne storitve***

Servis je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi Protokola (Uradni list SRS, št. 29/88) kot strokovne službe Izvršnega sveta skupščine SRS za izvajanje protokolarnih nalog, in sicer še po Zakonu o sistemu državne uprave in o Izvršnem svetu Skupščine RS Slovenije ter o republiških upravnih organih (Uradni list SRS, št. 24/79, 12/82, 39/85, 37/87, 18/88 in 15/90). Skladno z določbo 213. člena je bil ustanovljen kot samostojna strokovna služba s pravno osebnostjo.

Od leta 1988 do začetka leta 2002 je bil organiziran kot vladna služba v okviru generalnega sekretariata. Servis je od svoje ustanovitve dalje deloval v skladu z ustanovitvenim aktom iz leta 1988, v katerem so opredeljene temeljne naloge. Te naloge lahko definiramo kot opravljanje strokovnih, tehničnih in drugih opravil in so vezane na upravljanje objektov za protokolarne in reprezentančne namene, prav tako so vezane na opravljanje dejavnosti, ki omogočajo smotrno in gospodarsko rabo protokolarnih objektov. Poleg že naštetega imajo pomembno vlogo gostinske storitve - izvedba protokolarnih dogodkov - in storitve v zvezi z nastanitvijo in bivanjem v protokolarnih objektih, ki pa so prav tako temeljne naloge Servisa (Sovdat, 2002).

Že od začetka delovanja Servisa njegova dejavnost ni bila usmerjena samo v pripravo storitev za protokolarne in ostale reprezentančne dogodke. Postopno odpiranje dejavnosti Servisa za ostale uporabnike s povečanjem komercialne prodaje svojih storitev pa je omogočalo, da se je del ustvarjenih sredstev namenil za tekoče vzdrževanje in manjše investicije protokolarnih objektov. Najvišjo stopnjo rasti komercialne dejavnosti beleži Servis v letu 1993, ko je prodaja storitev zunanjim uporabnikom dosegla 55 % skupnega letnega dohodka. Iz državnega proračuna se vsa ta leta zagotavljajo le sredstva za plače zaposlenih in okoli pet odstotni delež za materialne stroške. Izjema je bilo le leto 1999, ko sta se deloma adaptirala grad Brdo in vila Podrožnik, zato je bilo iz proračuna zagotovljeno nekaj več sredstev.

Svojo dejavnost Servis opravlja na več eminentnih lokacijah:

- posestvo BRDO
- grad STRMOL
- vila PODROŽNIK
- vila TARTINI (najem KRKA)
- vila BLED (najem HTP Bled)

Vsi objekti, kjer Servis izvaja svojo dejavnost, so pod spomeniškim varstvom, kar je včasih prednost, mnogokrat pa povzroča tudi nemalo težav (zaradi potreb po obnavljanju). V času od ustanovitve Servisa do danes so bili lastnikom vrnjeni naslednji objekti: vila Bistrica pri Tržiču, vila Triglav na Pokljuki in Klub



delegatov v Ljubljani. Z razpadom Jugoslavije je Servis izgubil tudi vilo na Užički v Beogradu in Slovensko bazo v Beogradu. Velik dosežek tako za vlado kot za Servis je tudi rešitev enega večjih denacionalizacijskih postopkov, ki se je zaključil konec leta 2003 – postopek denacionalizacije gradu Strmol. V letu 2003 je bil grad Strmol razglašen za kulturni spomenik državnega pomena in kot tak ostaja v lasti države. Glede na število objektov (če vzamemo samo večje in pomembnejše objekte) se lahko vprašamo, ali država sploh potrebuje toliko protokolarnih objektov in ali ne bi bilo bolj smiselno katerega izmed objektov prodati in s kupnino, ki bi jo država dobila, obnoviti oziroma na eni lokaciji omogočiti širšo protokolarno ali pa tudi kongresno dejavnost za potrebe države, kot tudi za potrebe trga, oziroma za trg. Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo bo število raznih srečanj (srečanje 16 predsednikov SEP, srečanje Bush – Putin, predsedovanje OVSE, predsedovanje Evropski uniji,...) in konferenc, ki bodo organizirane v Sloveniji, naraslo. Brdo je s svojo zgodovino in lepoto navdušilo mnogo tujih politikov in diplomatov. V Letu 2002 obnovljen Hotel Kokra že omogoča izvedbo manjših oziroma ne prevelikih dogodkov. Verjetno bi bilo smiselno na tej lokaciji dograditi ali na novo izgraditi infrastrukturo, ki bi omogočala tudi izvedbo velikih dogodkov (glede na število udeležencev). Pripravlja se projekt konferenčne dvorane, kjer bi se dalo zagotoviti pogoje za izvedbo takšnih dogodkov. Zaradi predsedovanja Slovenije Evropski uniji v začetku leta 2008 bo takšen objekt več kot potreben in bi bilo smiselno, da ga država zagotovi. Potrebno pa je zagotoviti tudi to, da bo objekt služil svojemu namenu tudi po zaključenem predsedovanju. Verjetno bo Servis moral več pozornosti nameniti trženju kongresne dejavnosti, v kolikor bo želel, da objekt takšne velikosti živi. Bilo je narejenih že kar nekaj idejnih zasnov, pa se je zadeva spet ustavila pri denarju.

Tabela 2: Število protokolarnih dogodkov v letih od 1989 do 2003

Lokacija	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Grad BRDO	21	24	22	25	24	23	24	23	19	26	39	34	86	69	53
Grad STRMOL	22	21	24	23	22	29	31	28	23	21	20	17	38	25	11
Vila PODROŽNIK	97	102	99	111	119	84	64	90	94	98	53	79	75	76	96
<b>SKUPAJ</b>	<b>140</b>	<b>147</b>	<b>145</b>	<b>159</b>	<b>165</b>	<b>136</b>	<b>119</b>	<b>141</b>	<b>136</b>	<b>145</b>	<b>112</b>	<b>130</b>	<b>199</b>	<b>170</b>	<b>160</b>
Ostale lokacije*	63	71	89	77	72	96	108	76	62	82	129	72	618	681	690
<b>VSE SKUPAJ</b>	<b>203</b>	<b>218</b>	<b>234</b>	<b>236</b>	<b>237</b>	<b>232</b>	<b>227</b>	<b>217</b>	<b>198</b>	<b>227</b>	<b>241</b>	<b>202</b>	<b>817</b>	<b>851</b>	<b>850</b>

\*ostale lokacije predstavljajo vladno palačo, restavracijo Zois, maršalovo brunarico, kočo Jezero in hotel Kokra.

V zgornji tabeli je prikazano število protokolarnih dogodkov po letih od ustanovitve Servisa do leta 2003. Iz tabele je razvidno, da se je število vseh protokolarnih dogodkov v letu 2001 zelo povečalo in da se je leta 2001 zelo povečalo število protokolarnih dogodkov na lokacijah, ki jih označujem kot »ostale lokacije«. Na Servisu so povedali, da takšen skok protokolarnih dogodkov ni posledica velikega povečanja protokolarnih dogodkov, ampak novega evidentiranja dogodkov. Od leta 2001 dalje vodijo vsak, še tako majhen (večerja predsednika, sprejem z vojaškimi častmi, fototermin,...) protokolarni dogodek posebej. Pred tem pa so vodili evidenco samo za »velike« protokolarne dogodke. Od leta 2001 dalje ostaja število protokolarnih dogodkov približno enako. Poleg tega je v tem obdobju Vlada RS sprejela sklep, da naj tudi ostali državni organi protokolarne objekte prvenstveno koristijo za dogodke, ki jih organizirajo (posveti, konference, poslovna kosila ministrov, tuje delegacije...). Tudi to je eden izmed razlogov za večje število protokolarnih dogodkov. Presenetljivo pa je, da se lastni prihodki Servisa niso nič povečali. Razlog je prav tako v tem, da je več manjših – cenejših dogodkov, ki povečajo število protokolarnih dogodkov, obseg lastnih prihodkov pa ostaja na enaki ravni.

Naslednja tabela prikazuje število zaposlenih v letu 1989 in od leta 1999 do 2003. V letu 2002 je viden velik skok števila zaposlenih, kar je posledica prevzema gostinskih obratov družbene prehrane, ki so prej spadali k vladni službi Servisu skupnih služb Vlade RS. Sicer pa lahko ugotovimo, da se skupno število zaposlenih ni povečalo vse od ustanovitve, kar je pohvalno v primerjavi z ostalo državno upravo, kjer se je število zaposlenih povečalo kar za 314%, in sicer iz 9.773 v letu 1991 na 30.671 v letu 2001.

Tabela 3: Število zaposlenih v servisu po posameznih področjih od leta 1989 do leta 2003

Področje	1989	1999	2000	2001	2002	2003
Gostinstvo	75	94	91	89	134	133
Teh. sl.	25	55	49	47	47	47
Skupne sl.	38	17	19	19	19	19
<b>SKUPAJ</b>	<b>138</b>	<b>166</b>	<b>159</b>	<b>155</b>	<b>200</b>	<b>199</b>

### **2.1.1. Pomembni mejniki v razvoju Servisa za protokolarne storitve**

1. Ustanovitev Servisa leta 1989 pomeni nov začetek delovanja dejavnosti, ki je imela pred tem popolnoma drugačen status. Tako vsebinsko kot organizacijsko je Servis pridobil tiste predpogoje, ki so omogočili (vsaj do določene ravni) možnosti za poslovanje na »tržnih« osnovah. Dejavnost upravljanja objektov ter funkcionalnih zemljišč in izvajanje gostinskih ter nastanitvenih storitev za protokolarne potrebe in tudi za zunanje uporabnike pomeni popolnoma nove možnosti, s tem pa tudi soočanje s splošnimi pogoji gospodarjenja, tržno konkurenčnostjo in izrabo lastnih potencialov. Formalni položaj Servisa kot vladne službe in njegovo nastopanje tudi na »trgu« je že zelo kmalu privedlo do dvojnega statusa, ki se je skozi različna obdobja delovanja različno odražal na finančnem poslovanju. Cilji postopnega odpiranja in povečevanja komercialnega poslovanja so s seboj prinašali določene težave, vezane zlasti na pravno-statusno obliko organiziranosti Servisa. Vedno več je bilo tako imenovane »tržne« dejavnosti, vedno več je bilo prilivov na račun, ki pravno formalno sploh ne bi smel biti odprt. Na žiro račun servisa se je stekal denar, ki bi moral biti prikazan kot prihodek v proračunu, pa ni bil. Ko je to ugotovilo Računsko sodišče, je sledilo negativno mnenje, ki pa je samo pripomoglo k hitrejšemu začetku reševanja problema.
2. S sprejetjem zakona o denacionalizaciji leta 1992 je bil Servis postavljen pred zelo zahtevno nalogo. Kot vladna služba, predvsem pa kot subjekt v konkretnem okolju, je ne glede na formalni postopek in pristojnosti zahteval v relativno kratkem času konkretne odgovore na številne zahteve denacionalizacijskih upravičencev. Zahteve denacionalizacijskih upravičencev so prihajale v časovnih intervalih, prav tako tudi ustrezne odločbe upravnih organov. Večina denacionalizacijskih zahtevkov je bila rešena v letih od 1992 do danes. Velik denacionalizacijski problem – grad Strmol – je bil uspešno zaključen konec leta 2003 in to v obojestransko zadovoljstvo, tako upravičenca kot tudi države, ki ostaja lastnica gradu Strmol.

3. Obseg prodaje storitev zunanjim uporabnikom je dosegel v letu 1996 - v zadnjem desetletnem razvoju - svojo najvišjo vrednost. To je spodbudilo nadaljnja razmišljanja o potrebah dolgoročne strategije Servisa, saj so pogoji poslovanja, zlasti stanje objektov in naprav, narekovali nujna investicijska vlaganja. Omenjeni dvojni status je omogočal izvajanje manjših investicijskih del s sredstvi, ustvarjenimi s poslovanjem na trgu, a za večje potrebne posege ni bilo možnosti.
  
4. Do leta 2001 je bilo več poizkusov v zvezi s spremembo statusa. V letih 1994 in 1995 ter tudi v letu 1999 je bila predlagana oblika javnega zavoda. V ta namen je bilo izdelanih nekaj konkretnih predlogov sklepov in osnutkov potrebnih aktov ter tudi način rešitve finančnega vprašanja (gre za prenos sredstev za kritje bruto plač in dela materialnih stroškov), ki naj bi jih Vlada RS obravnavala in sprejela. Bistveni cilj, ki mu je bilo potrebno slediti, je bil, da bi sprememba statusa dolgoročno pomenila zmanjševanje deleža proračunske dotacije s pomočjo porasta prodaje storitev zunanjim uporabnikom ob hkratnem izpolnjevanju pogojev, tako da ni ovirano opravljanje nalog, ki jih narekujejo protokolarne potrebe.
  
5. Leta 1999 sprejeti Zakon o javnih financah, Zakon o izvrševanju proračuna ter Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS pomenijo poleg Odloka o ustanovitvi Servisa za protokolarne storitve (UL RS, št. 29/88) za poslovanje Servisa zakonski okvir, ki po svoji vsebinski naravnosti do določene mere onemogoča »gospodarski« način poslovanja. Finančno poslovanje bo potrebno prilagoditi finančnim predpisom oziroma spremeniti status, ki bo omogočil gospodarnejši način poslovanja – nov pravni status.
  
6. S 1.1.2002 postane prej neposredni proračunski uporabnik Servis za protokolarne storitve, javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije, ki je samostojna pravna oseba.

## **2.2. Zakaj je potrebna sprememba statusa?**

Zakon o javnih financah pozna dve vrsti proračunskih uporabnikov, in sicer:

- a) neposredne proračunske uporabnike, katerih finančni načrt je sestavni del proračuna RS in ga sprejme državni zbor;
- b) posredne proračunske uporabnike, ki so javni zavodi, javne agencije in javni skladi in se iz proračuna financirajo posredno, kar pomeni, da morajo z resornim ministrom podpisati pogodbo, kjer definirajo, kaj in v kakšnem obsegu bodo delali in koliko bodo za to dobili sredstev.

Servis je bil do leta 2002 neposredni proračunski uporabnik. V proračunu je bil voden pod svojo šifro proračunskega uporabnika in je bil organiziran kot vladna služba v okviru generalnega sekretariata, kar ne pomeni nič drugega kot to, da ima generalni sekretar vlade določene pristojnosti v zvezi z izvrševanjem njihovega proračuna. Za vse proračunske uporabnike velja, da so sredstva, ki so zagotovljena v proračunu tekočega leta, neprenosljiva v prihodnje leto. To je veljalo tudi za Servis, ker je bil neposredni proračunski uporabnik.

Ob ustanovitvi leta 1988 je imel status samostojne strokovne službe s pravno osebnostjo, kar pomeni tudi svoj žiro račun (danes transakcijski račun). To pa je za neposrednega proračunskega uporabnika povsem nedopustno, saj ima država za izvrševanje proračuna RS le en transakcijski račun, kjer se vršijo transakcije vseh neposrednih proračunskih uporabnikov. Prav njihov lasten žiro račun, ki je bil odprt že v preteklosti, je omogočal Servisu za protokolarne storitve izvajanje tako imenovane »lastne dejavnosti« - storitev, ki se prodajajo na trgu mimo proračuna Republike Slovenije, kar je vsekakor v nasprotju z zakonodajo, ki ureja področje javnih financ.

V proračunu RS je imel Servis zagotovljena sredstva za plače, materialne stroške in investicije (v majhnem obsegu), svoje storitve pa je tudi tržil oziroma prodajal na trgu (lastna dejavnost), kar mu je prineslo dodatna finančna sredstva v skoraj enakem obsegu, kot so mu bila zagotovljena v proračunu.

Statusna sprememba Servisa za protokolarne storitve iz  
neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod

Tabela 4: Delež sredstev v državnem proračunu namenjen financiranju JGZ Brdo od leta 1999 do 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Celoten proračun v tisoč SIT	963.699	1.028.944	1.194.151	1.311.748	1.461.158	1.595.000	1.731.219
BRDO v tisoč SIT	745	520	651	850	983	1.090	1.048
Delež BRDA/celot.pror.	0,077	0,051	0,055	0,065	0,067	0,068	0,061

Od začetka veljave odloka o ustanovitvi Servisa pa do leta 2005 je bila po posameznih letih dosežena realizacija, kot je razvidno iz tabele. Delež lastnih sredstev je vse od ustanovitve Servisa naraščal in v letu 1993 dosegel celo 55%. Če bi bil Servis samostojna pravna oseba, bi se glede na njegove dohodke iz tržne dejavnosti lahko vprašali: »Ali ta oseba sploh še spada v tako imenovani sektor države?«. Po naših standardih in definicijah bi to bil sektor države, če bi bila ustanoviteljica država ali lokalna skupnost, ne glede na njihov tržni prihodek. Mednarodni standardi so glede tega nekoliko bolj natančni in pravne osebe razvrščajo na javne in nejavne tudi glede na financiranje, in sicer k sektorju države ne spada pravna oseba, ki na trgu ustvari večino prihodka, kljub temu da je ustanoviteljica država. Tukaj se zopet pojavi vprašanje: »Kaj pa je večina prihodka? Je to že 51%?« Verjetno bi bilo potrebno točneje postaviti mejo in ne definirati samo z besedico »večino«. Ampak ker Servis ni bil samostojna pravna oseba, tega problema na tem mestu ne bom več obravnavala. Hotela sem samo povedati, da ne samo da je zelo narobe, da je toliko let spadal med neposredne proračunske uporabnike, po statistični definiciji sektorja države, bi celo izpadel iz sektorja države, kljub temu da je ustanoviteljica država. Ta teza samo še bolj potrjuje potrebo po ureditvi pravnega statusa.

Statusna sprememba Servisa za protokolarne storitve iz  
neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod

Tabela št.5: Ustvarjeni prihodki v letih 2000 do 2005

LETO		PRIHODKI	PRORAČUN	LASTNI	iz tržne dejavnosti	iz gospodarske javne službe
2000	Plač.real.	943.847	519.960	423.887	308.980	114.907*
	Delež v %	100	55	45	73	27
2001	Plač.real.	1.049.352	649.787	399.565	234.079	165.486*
	Delež v %	100	62	38	59	41
2002	Plač.real.	1.275.885	765.895	509.990	431.774	78.216
	Delež v %	100	60	40	85	15
2003	Plač.real.	1.381.978	772.400	609.578	548.823	60.755
	Delež v %	100	56	44	90	10
2004	Plač.real.	1.485.054	840.748	644.306	589.445	54.861
	Delež v %	100	57	43	91	9
2005	Plač.real.	1.537.600	873.544	664.056	567.884	96.172
	Delež v %	100	57	43	86	14

Neposredni proračunski uporabniki načeloma lahko, v skladu s Pravilnikom o izvrševanju proračuna, opravljajo določene storitve (tako imenovano lastno dejavnost, npr: prodaja publikacij, fotokopiranje, izvajanje seminarjev, opravljanje gostinske dejavnosti in prevozov,...) tudi za trg, v kolikor to niso storitve, ki so zakonsko ali z aktom o ustanovitvi določene kot naloge neposrednega proračunskega uporabnika. Prihodki lastne dejavnosti neposrednega proračunskega uporabnika so v skladu z ZJF namenski prihodki proračuna, ki se lahko namenijo za namenske izdatke – na primer materialni stroški, pogodbe o delu z izvajalci nalog lastne dejavnosti,...

Servis pa je s tako imenovano lastno dejavnostjo pridobil približno 50% vseh sredstev (v letu 1993 je prodaja storitev zunanjim uporabnikom dosegla celo 55% skupnega letnega prihodka). Lastna dejavnost, ki jo je opravljal, je bila njegova primarna naloga, zato težko govorimo o pravi lastni dejavnosti. Res pa je, da bi moral opravljati gostinsko dejavnost samo za protokolarne dogodke, za trg pa mu tega ne bi bilo treba opravljati. Poleg tega pa je seveda potrebno prihodek lastne dejavnosti prikazati v državnem proračunu, saj je bruto princip prikazovanja prihodkov in odhodkov temeljno načelo javnih financ, kar pomeni, da morajo biti v proračunu vidni vsi prihodki in vsi odhodki. Servis pa je te prihodke vodil na svojem lastnem računu mimo proračuna, ker bi bila to še ena dodatna ovira pri porabi teh sredstev, saj tudi za porabo namenskih

sredstev proračuna veljajo enake omejitve, kot veljajo pri vseh ostali sredstvih integralnega proračuna – proračunsko leto je enako koledarskemu letu, kar pomeni, da sredstva, ki niso porabljena do 31.12., ostanejo neporabljena in se jih ne prenese v naslednje leto. Servis je svoj stari žiro račun spretno uporabljal in s tem povzročal nemalo problemov, saj je takšno poslovanje za neposrednega proračunskega uporabnika nezakonito. To je bil glavni in temeljni razlog, da je prišlo do pobude, da je na tem področju potrebno nekaj spremeniti. Začeli so se dogovori o spremembi statusa Servisa za protokolarne storitve. Poleg vseh prej naštetih napak in slabosti je potrebno omeniti še eno, in sicer obstoječi statusni položaj (ker ni samostojna pravna oseba) Servisu za protokolarne storitve ni omogočal kandidirati na raznih javnih razpisih za sredstva različnih fondacij in skladov, namenjenih za ohranjanje naravne in kulturne dediščine, s katerimi bi lahko obnavljali nepremičnine, ki jih imajo v upravljanju. Na ta način bi namreč razbremenili proračun RS oziroma mnogo bolje skrbeli za naravno in kulturno dediščino.

Do leta 2001 očitno ni bilo prave volje, da bi se ta zadeva kakor koli rešila. Bilo je sicer nekaj poskusov, ki pa so vsi končali v predalih. Uspelo pa je v letu 2001 in od 1.1.2002 nekdanji proračunski uporabnik posluje kot javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije, ki je samostojna pravna oseba.

### ***2.3. Pogoji in cilji spremembe***

Dva izmed glavnih načel Zakona o javnih financah sta:

- bruto princip prikazovanja prihodkov in odhodkov in
- integralnost proračuna.

Bruto princip pomeni, da morajo biti v proračunu prikazani vsi prihodki državnega proračuna in vsi odhodki neposrednih proračunskih uporabnikov, integralnost proračuna pa pomeni, da naj vsi prejemki služijo za pokrivanje vseh izdatkov proračuna in naj ne bodo namenski. Seveda smo že takoj po sprejetju zakona pričeli z uvajanjem izjem in v Zakonu o izvrševanju proračuna za leti



2003 in 2004 (Ur.l. RS št. 118/02) je z zakonom definiranih 18 vrst namenskih prihodkov. Mogoče je res, da se s tem krši eno glavni načel Zakona o javnih financah, vendar včasih drugače pač ne gre. Vsekakor pa je nujno, da se vsi prejemki in izdatki, tako nenamenski kot namenski, izkazujejo v proračunu RS v polnem (bruto) obsegu, brez medsebojnega poračunavanja.

V primeru, ko neposredni proračunski uporabnik izvaja lastno dejavnost v tako velikem obsegu (50% vseh prihodkov) in prihodke iz tega naslova pelje mimo proračuna, sta v bistvu kršeni dve temeljni načeli javnih financ. Za Ministrstvo za finance je bil to več kot dovolj velik razlog, da se odloči podpreti določene spremembe v zvezi s statusnim preoblikovanjem enega izmed neposrednih proračunskih uporabnikov.

Začelo se je razmišljati o spremembi statusa neposrednega proračunskega uporabnika v neko drugo primernejšo obliko. Kar nekaj časa je bilo potrebnega, da so stališča posameznih akterjev v tej zgodbi dobila isti imenovalec.

Tukaj se postavlja samo eno vprašanje. Ali bi bilo mogoče smiselno razmisliti in z zakonom dopustiti možnost, da tudi neposredni proračunski uporabniki izvajajo več del in nalog za trg – oziroma kot lastno dejavnost? Povsem nemogoče pa se zdi, da bi dopustili, da se prihodki iz tega naslova ne prikažejo v proračunu. Dejansko takšno stanje ni dopustno in ga neposredni proračunski uporabniki tudi ne morejo izpeljati, saj nimajo odprtih svojih transakcijskih računov. Pri Servisu za protokolarne storitve je šlo za izjemo, saj je imel svoj transakcijski račun odprt že v preteklosti. Dejstvo pa je, da so to spretno izrabili sebi v prid in poslovali malo kot neposreden proračunski uporabnik in malo kot podjetje, ki opravlja dejavnost na trgu.

Računsko sodišče je v reviziji zaključnega računa za leto 2000 v svojem revizijskem poročilu št. 1205-5/01-15 z dne 21. december 2001 ugotovilo, da takšno poslovanje za neposrednega proračunskega uporabnika ni primerno in da je potrebno zadevo urediti.

Če hočemo navesti vzrok, zakaj smo se lotili sprememb, to je namreč nezakonito poslovanje neposrednega proračunskega uporabnika, ugotovimo, da je cilj, do katerega je potrebno priti, v bistvu enak. Na prvem mestu je seveda zakonitost in zakonito poslovanje države oziroma neposrednih uporabnikov proračuna. Že prej sem ugotovila, da verjetno ne bi bilo smiselno popravljati zakonov in tudi ostalim

dopuščati takšno »poslovanje«, saj bi s tem še bolj na široko odprli vrata za podobne zadeve in bi bil proračun manj transparenten oziroma bi izgubili integralnost proračuna, za katero pa sem že navedla, da je eno glavnih načel javnih financ, in s to spremembo bi porušili celoten sistem javnih financ, kar pa vsekakor ne more in ne sme biti cilj Ministrstva za finance.

Ugotovila sem, da ostane samo ena možnost, če hočemo priti do cilja, ki smo si ga zadali. To je sprememba pravnega statusa neposrednega proračunskega uporabnika v samostojno pravno osebo.

#### **2.4. Možne rešitve**

Že vse od leta 1994 so se pojavljali poskusi spremembe statusa Servisa iz državnega organa in tako neposrednega proračunskega uporabnika, v drugo možno pravno statusno obliko (Bohinc, 2001). Glede na dejavnost, s katero se je ukvarjal Servis, so bile na koncu podane tri možne oblike preoblikovanja, zato bom v nadaljevanju obravnavala samo te tri, in sicer:

- javni zavod,
- javno podjetje,
- javni gospodarski zavod.

V vseh treh pravnih oblikah se izvaja javna služba, bodisi javna služba na področju družbenih dejavnosti (sociala, zdravje, šolstvo, kultura) ali pa gospodarska javna služba na področju gospodarskih dejavnosti (elektro, komunala, pogrebne storitve, ...).

##### **a. Javni zavod**

Javni zavodi so po definiciji iz 1. člena Zakona o zavodih (Ur.l. RS št. 12/91 in 8/96) organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička.

## **b. Javno podjetje**

V skladu s 6. členom ZGJS je ena od možnih oblik zagotavljanja javne gospodarske službe tudi javno podjetje. Zakon predlaga, da se za to obliko (javno podjetje) odločimo, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega in kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno.

## **c. Javni gospodarski zavod**

V skladu s 1. členom Zakona o javnih gospodarskih službah (Ur. l. RS št. 32/93), se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjo zagotavlja Republika Slovenija oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. V 6. členu Zakona o javnih gospodarskih službah je ena od možnih oblik zagotavljanja javne gospodarske službe tudi javni gospodarski zavod, ki je smiseln, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne oziroma če ni to njihov cilj.

Javni zavod, kot možno obliko spremembe statusa, smo ovrgli najprej, saj so javni zavodi po definiciji iz 1. člena Zakona o zavodih, organizacije, ki se ustanovijo za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva ali drugih dejavnosti, *če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička*. Servis za protokolarne storitve že sedaj opravlja določen del dejavnosti z namenom pridobivanja dobička (v kolikor dobiček nameni za razvoj lastne dejavnosti, imamo sicer še vedno lahko neprofitno organizacijo), poleg tega pa se javni zavodi ustanavljajo za *opravljanje družbenih dejavnosti (Kamnar, 1999), kar upravljanje z državnim premoženjem in izvedba protokolarnih dogodkov nista*.

Tako sta izmed navedenih treh ostali še dve možnosti za preoblikovanje, in sicer JAVNO PODJETJE ali JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD. V obeh statusnih oblikah

se izvaja javna gospodarska služba, kar je pomenilo, da je najprej potrebno dejavnost Servisa definirati kot javno gospodarsko službo.

#### **2.4.1. Javna gospodarska služba**

Z gospodarskimi javnimi službami se po Zakonu o gospodarskih javnih službah zagotavljajo materialne javne dobrine (proizvodi, storitve), katerih trajno in nemoteno izvajanje v javnem interesu zagotavljajo Republika Slovenija oz. lokalna skupnost zaradi zadovoljevanja javnih potreb, kadar in v kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu (Kamnar, 2000). Določajo se z zakonom s področja energetike, prometa in zvez, komunalnega in vodnega gospodarstva in gospodarjenja z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstva okolja ter z drugimi zakoni, ki urejajo druga področja gospodarske infrastrukture.

Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

V skladu s 3. členom Zakona o gospodarskih javnih službah so lahko gospodarske javne službe obvezne ali izbirne. Obvezne javne službe se določi z zakonom.

Način opravljanja gospodarske javne službe predpiše Vlada RS z uredbo.

Za gospodarske javne službe velja, da jih ne izvajajo zgolj osebe javnega prava. Zakon o gospodarskih javnih službah podrobno določa način izvajanja gospodarskih javnih služb ter našteva oblike, v okviru katerih se lahko zagotavljajo javne službe. Izvajajo se lahko tako preko oseb javnega prava, kot preko oseb zasebnega prava.

Na podlagi 6. člena Zakona o gospodarskih javnih službah se lahko zagotavlja gospodarske javne službe v naslednjih oblikah:

- v režijskem obratu, kadar bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo;

• *v javnem gospodarskem zavodu, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne, če to ni njihov cilj;*

- v javnem podjetju, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno;

- z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava;
- z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava, kadar je takšna oblika primernejša od oblik iz prejšnjih alinej.

Po 4. členu Zakona o gospodarskih javnih službah lahko vlada predpiše, da se poleg proizvodov in storitev, navedenih v 2. odstavku 1. člena, določeni proizvodi / storitve opravljajo na način in v oblikah, kot jih zakon določa za gospodarske javne službe.

Vlada RS je to storila v primeru Servisa za protokolarne storitve in to v Odloku o ustanovitvi gospodarskega javnega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije (Ur.l. RS št. 97/01), kjer so kot gospodarska javna služba opredeljene strokovne in tehnične naloge pri upravljanju protokolarnih in reprezentančnih objektov, ter ostale naloge, ki omogočajo njihovo smotrno in gospodarno rabo ter razvoj, v skladu s Sklepom vlade o določitvi protokolarnih pravil (Uradni list RS, št. 36/94) in ostalimi predpisi, ki določajo opravljanje protokolarnih storitev. Pod temi ostalimi predpisi je mišljena tudi uredba (ker imamo trenutno samo sklep) o določitvi protokolarnih pravil, ki bi jo vlada še morala sprejeti.

#### **2.4.2. Javno podjetje**

V skladu s 6. členom ZGJS je za opravljanje gospodarske javne službe ena izmed možnih oblik JAVNO PODJETJE.

Javno podjetje je pravna oseba javnega prava, korporacija\* in že sam ZJGS nas napelje na to, da izvaja dejavnost kot profitno.

- \* Značilnost korporacije je, da se več oseb združi in nastane nova oseba. Je članska združba, ki jo upravljajo člani in služi njihovemu namenu. Med korporacije (pravne osebe), ki delujejo po članskih načelih, lahko uvrstimo tudi gospodarske družbe - kapitalske (delniška družba, družba z omejeno odgovornostjo in komanditna družba).

6. člen ZGJS navaja javno podjetje kot primerno obliko za izvajanje javne gospodarske službe, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno.

Dr. Rajko Pirnat (1995) uvršča javna podjetja med specializirane osebe javnega prava, ki se naj ukvarjajo predvsem s »servisnimi nalogami«, za razliko od teritorialnih oseb javnega prava, ki pa naj rešujejo predvsem regulativne naloge.

Naj tukaj samo omenim, kaj uvrščamo med teritorialne osebe javnega prava. Poleg države, ki je na prvem mestu, spadajo med te osebe tudi lokalne skupnosti, torej občine in pokrajine.

Med specializirane osebe javnega prava dr. Pirnat poleg javnih podjetij uvršča še javne zavode, javne gospodarske zavode, javne sklade, različne zbornice, ...

Ustanovitev javnega podjetja nam omogoča ZGJS, ki v 25. členu navaja, da ustanovi Vlada ali lokalna skupnost javno podjetje, kot podjetje v lasti republike ali lokalne skupnosti ali pa se ustanovi kot podjetje z vložki zasebnega kapitala, če to ni v nasprotju z javnimi interesi, zaradi katerih je bilo ustanovljeno.

Kot smo že ugotovili, je javno podjetje ustanovljeno v skladu z ZGJS, ki pa v svojem 28. členu navaja, da se za vsa vprašanja, ki se nanašajo na položaj javnega podjetja, uporabljajo predpisi, ki urejajo položaj podjetij oziroma gospodarskih družb. Tukaj pa trčimo v zakonodajo zasebnega prava – Zakon o gospodarskih družbah.

Mag. Senko Pličanič (1999) meni, da je nekoliko nelogično, da nas sam Zakon o gospodarskih javnih službah, ki nam omogoči ustanovitev osebe javnega prava, napoti nato na zakonodajo zasebnega prava. Prav tako meni, da določitev uporabe zasebnega prava (kar pomeni, da je javno podjetje s statusno pravnega vidika gospodarska družba – delniška družba oziroma družba z omejeno odgovornostjo – torej zasebno pravni subjekt) za vsa vprašanja pravnega statusa javnega podjetja ni primerna. Gre namreč zato, da je javno podjetje pravna oseba, ki izvaja gospodarske javne službe, torej dejavnosti javnega pomena. To dejstvo bi moralo narekovati drugačno ureditev nekaterih statusnih vprašanj, kot veljajo za pravne osebe zasebnega prava. Za nekatera vprašanja pravnega statusa javnega podjetja bi bilo potrebno oblikovati posebna pravna pravila (javnega prava), ki naj odražajo posebnosti javnega podjetja kot izvajalca javnih služb.

Očitno na tem področju še vlada pravna praznina, ki jo bo v bodoče potrebno zapolniti, v kolikor ne bo šlo preoblikovanje izvajanja javnih služb v drugo smer in sploh ne bo potrebno ustanavljanje javnih podjetij oziroma bodo preoblikovana tudi tista, ki že obstajajo.

Kot sem v tekstu že omenila, se javno podjetje ustanovi v skladu z Zakonom o javnih gospodarskih službah, pravna podlaga za delovanje pa je Zakon o gospodarskih družbah.

Posebej velja poudariti, da se javno podjetje lahko po 25. členu ZGJS ustanovi tudi kot podjetje z vložki zasebnega kapitala (če to ni v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je bilo ustanovljeno). ZGJS pri tem ne opredeli, ali je javno podjetje ustanovljeno z vložki zasebnega kapitala kljub zasebnemu ustanoviteljstvu oseba javnega prava ali je zaradi tega oseba zasebnega prava.

Presenetljivo je to, da ima po ZGJS vsak ustanovitelj javnega podjetja, tudi če se ustanovi kot podjetje z vložki zasebnega kapitala, pristojnosti:

- določiti posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter za zagotavljanje in uporabo javnih dobrin ter odločati o cenah oz. derivatih;
- sprejeti poslovno poročilo, obračune in zaključni račun ter imenovati in razrešiti direktorja javnega podjetja; spore v zvezi z imenovanjem in razrešitvijo direktorja pa tudi v primeru, da gre za javno podjetje, ki se ustanovi z vložki zasebnega kapitala rešuje sodišče pristojno za upravne spore (27. člen ZGJS).

Javno podjetje je kot pravna oseba javnega sektorja, katerega ustanovitelj je država ali lokalna skupnost, dolžno upoštevati **Zakon o javnih naročilih** (Ur.l. RS št. 39/00).

Prav tako je javno podjetje podvrženo nadzoru nad poslovanjem, ki ga opravlja **računsko sodišče** v skladu z Zakonom o računskem sodišču (Ur. l. RS št. 11/00).

Revidiranje računovodskih izkazov se obvezno opravlja enkrat letno za državni proračun, za sklade, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, ter za Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Republiški zavod za zaposlovanje in Zavod za zdravstveno zavarovanje.

Zaradi nadzora nad poslovanjem morajo druge osebe, ki so pod nadzorom, predložiti računskemu sodišču finančne načrte, letna poročila o poslovanju ter druge akte, ki jih določi računsko sodišče, v kolikor so revidiranci.

V Zakonu o izvrševanju proračuna se določi tudi maksimalna višina obsega zadolževanja in poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni države (35. člen ZIPRS 0203 Ur.l. RS št. 103/01), ki vključuje tudi javna podjetja.

Po **Zakonu o davku na dobiček pravnih oseb** (Ur.l. RS št. 72-2631/93, RS 20-885/95) davka ne plačujejo med ostalimi tudi javna podjetja in javni gospodarski zavodi, ki so v lasti Republike Slovenije oziroma občin.



Če še enkrat poskušam povzeti pravne značilnosti javnega podjetja kot osebe javnega prava:

- a) Večinoma so v državni lasti.
- b) Imajo specialno pravno sposobnost, to pomeni, da ne morejo opravljati dejavnosti izven predmeta poslovanja, ki ga določi zakon.
- c) Za njih ne velja pravilo, da spore lahko rešujejo po arbitražni poti, kot to velja za zasebne družbe.
- d) Za njih ne veljajo pravila o stečaju oziroma ne morejo iti v stečaj, v kolikor država subsidiarno jamči za obveznosti javnega podjetja.
- e) Zelo podrobno jih nadzira pristojno ministrstvo, njihova poslovna poročila oziroma računi so pod nadzorom Računskega sodišča, celo Državnega zbora.
- f) Javna podjetja sklepajo pogodbe, ki se ravnaajo po zasebnem pravu, tako na primer del pogodb o zaposlitvi ter pogodb s poslovnimi partnerji oziroma strankami.

»Protokolarne storitve«, ki smo jih opredelili kot gospodarsko javno službo, bi bilo nesmiselno opravljati kot profitne, se pravi, da bi bile cene teh storitev tržne, saj bi to pomenilo povišanje stroškov uporabnikom teh protokolarnih storitev in posredno to pomeni povečanje proračunskih izdatkov, ko državni organi nastopajo kot uporabniki teh storitev, kar pa vsekakor ni bil naš namen ob misli na preoblikovanje Servisa. Ostali del dejavnosti, ki bi ga lahko opravljal Servis, se pravi storitvena dejavnost na trgu, pa bi se vsekakor izvajala po tržnih cenah.

Opravljanje javne službe ima vsekakor prednost pred opravljanjem dejavnosti za trg, zato smo to javno službo opredelili kot javno službo, ki je zaradi njene narave ni mogoče opravljati kot profitno oziroma to ni njen cilj.

Tukaj smo prišli do točke, ki nas je prepričala, da ustanovitev javnega podjetja ni primerna rešitev našega problema.

Zadnja opcija, ki nam je ostala na izbiro, je bila ustanovitev javnega gospodarskega zavoda.

Na koncu velja samo še opozoriti, da je večina javnih podjetij, katerih ustanovitelj je država, ta status pridobila na podlagi lastninskega preoblikovanja družbenih podjetij (v skladu z določili 68.-76. člena ZGJS), ki so v prejšnjem sistemu opravljala t.i. »dejavnost posebnega družbenega pomena« ali drugo dejavnost, katere financiranje in oblikovanje cen je potekalo preko sistema financiranja javne porabe. V kolikor se je v teh družbenih podjetjih ugotovilo, da je delež države v družbenem kapitalu večji od 50%, so nadaljevali delo kot javna podjetja.

### **2.4.3. Javni gospodarski zavod**

V skladu s 6. členom ZGJS je omogočeno opravljanje gospodarske javne službe v obliki javnega gospodarskega zavoda, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne, če to ni njihov cilj.

Javni gospodarski zavod je pravna oseba javnega prava, ki izvaja nepridobitno dejavnost - opravljanje javne službe.

Dr. Bohinc navaja, da v primerjalnem pravu velja, da so zavodi ustanove, ki jih nadalje lahko delimo na kapitalske in izvajalske. Slednje tudi izvajajo dejavnost, ki je povezana z namenom ustanove, pri čemer se presežki prihodkov nad odhodki usmerjajo v uresničevanje namena ali kot nepridobitno.

Javni gospodarski zavod se ustanovi z aktom o ustanovitvi. Vsebina akta o ustanovitvi je zakonsko določena in poleg statusnih sestavin, medsebojnih pravic in obveznosti ustanovitelja do opravljanja dejavnosti in upravljanja zavoda ter odgovornosti za njegove obveznosti, vključno z določitvijo organa, ki zastopa ustanovitelja v razmerju do zavoda, mora akt o ustanovitvi vsebovati tudi naloge, ki jih javni gospodarski zavodi izvajajo kot javno pooblastilo.

Če so soustanovitelji javnega gospodarskega zavoda tudi osebe zasebnega prava, se medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti vseh ustanoviteljev uredijo s pogodbo.

Dr. Bohinc navaja, da za javni gospodarski zavod velja, da so njegovi ustanovitelji Vlada ali lokalne skupnosti, torej pravne osebe javnega prava. Soustanovitelji

javnega gospodarskega zavoda so sicer lahko tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi soustanoviteljski deleži skupaj ne smejo preseči 49% (Bohinc, 1998).

Poslovanje in delo javnega gospodarskega zavoda vodi direktor, upravlja pa upravni odbor, pri čemer ustanovitelj imenuje v upravni odbor vsaj polovico članov. Sestava upravnega odbora, način imenovanja oziroma izvolitve članov, trajanje mandata in pristojnosti organa upravljanja se določijo s statutom zavoda.

V zvezi z direktorjem je potrebno omeniti še to, da se za pravni položaj direktorja ne uporablja delovno pravo, ampak upravno pravo (spore v zvezi z imenovanjem in razreševanjem direktorja rešuje sodišče pristojno za upravne spore (Zakon o upravnem sporu (Ur.l. RS, št. 50/97)), kar je še en dodaten argument pri opredeljevanju o uvrstitvi javnega gospodarskega zavoda med pravne osebe javnega prava.

24. člen ZJGS pravi, da se za vprašanja, ki se nanašajo na ustanovitev javnega gospodarskega zavoda, na njegovo ime in sedež, dejavnost, splošne akte, organizacijo, sredstva za delo in odgovornost za obveznosti, nadzor, statusne spremembe, povezovanje ter na prenehanje zavoda in na njegov vpis v sodni register, uporabljajo določbe zakona, ki ureja statusna vprašanja zavodov. Trenutno veljavni zakon na tem področju je Zakon o zavodih (Ur.l. RS št., 12/91 in 8/96).

Tukaj pridemo do prve večje pravno statusne razlike med javnim podjetjem in javnim gospodarskim zavodom.

Javni gospodarski zavod je pravna oseba javnega prava in tudi zakonodaja, ki ureja pravno statusna vprašanja, ostaja na področju pravnih oseb javnega prava, v kolikor je ustanovitelj javnega gospodarskega zavoda Republika Slovenija ali lokalna skupnost – občina.

Financirajo se lahko javni gospodarski zavodi iz več virov. Glavni vir je financiranje iz opravljanja dejavnosti, poleg tega so tu lahko še proračunska

sredstva in ostali viri, ki se določijo v aktu o ustanovitvi. Financiranje gospodarskih javnih služb je urejeno v ZGJS (členi od 59 do 65).

Javni gospodarski zavod je kot pravna oseba javnega prava, katerega ustanovitelj je država ali lokalna skupnost, dolžen upoštevati **Zakon o javnih naročilih** (Ur.l. RS št. 39/00).

Prav tako je javni gospodarski zakon podvržen nadzoru nad poslovanjem, ki ga opravlja **računsko sodišče** v skladu z Zakonom o računskem sodišču (Ur. l. RS št. 11/00).

Revidiranje računovodskih izkazov se obvezno opravlja enkrat letno za državni proračun, za sklade, ki jih je ustanovila Republika Slovenija, ter za Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Republiški zavod za zaposlovanje in Zavod za zdravstveno zavarovanje.

Zaradi nadzora nad poslovanjem morajo osebe, ki so pod nadzorom predložiti računskemu sodišču finančne načrte in letna poročila o poslovanju ter druge akte, ki jih določi računsko sodišče, v kolikor so v tistem letu revidiranci.

V skladu z **Zakonom o javnih financah** z dopolnitvami (Ur.l. RS št., 79/99, 124/00 in 79/01) delimo proračunske uporabnike na:

- neposredne proračunske uporabnike in posredne proračunske uporabnike. Neposredni proračunski uporabniki so vsi državni organi - organi ene pravne osebe - države.
- K posrednim proračunskim uporabnikom štejemo javne zavode, agencije in javne sklade.

Javni gospodarski zavod ni ne neposredni proračunski uporabnik, ne posredni proračunski uporabnik, je pa pravna oseba javnega prava, kar pomeni, da zanj ne velja Zakon o računovodstvu in računovodski standardi. Druga bistvena razlika pa so plačilni roki. Prav tako zanje ne veljajo plačilni roki (v skladu z ZJF in ZIPRos), kot veljajo za vse neposredne proračunske uporabnike.

V **Zakonu o izvrševanju proračuna** se določi tudi maksimalna višina obsega zadolževanja in poroštev pravnih oseb javnega sektorja na ravni države (35. člen ZIPRS 0203 Ur.l. RS št. 103/01), ki vključuje tudi javne gospodarske zavode.

Po **Zakonu o davku na dobiček pravnih oseb** (Ur.l. RS št. 72-2631/93, RS 20-885/95) davka ne plačujejo med ostalimi tudi javna podjetja in javni gospodarski zavodi, ki so v lasti Republike Slovenije oziroma občin.

### **3. JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD PROTOKOLARNE STORITVE REPUBLIKE SLOVENIJE**

#### **3.1. Zakaj javni gospodarski zavod**

Osnovne značilnosti obeh statusnih oblik sem opredelila že v predhodnih poglavjih. Bistvena razlika med javnim podjetjem in javnim gospodarskim zavodom pa je v tem, da je javni gospodarski zavod neprofitna organizacija, javno podjetje pa profitna.

Servis do leta 2002 ni bil samostojna pravna oseba, bil je državni organ in to neposreden proračunski uporabnik, kar pomeni, da ne bi smel imeti svojega žiro računa, kjer bi lahko izvajal svojo tako imenovano lastno dejavnost. Servis je poleg približno 600 mio SIT proračunskih sredstev letno »pridelal« še enkrat toliko z lastno dejavnostjo, ki pa jo je peljal preko žiro računa, ki je ostal odprt še iz časov njegove ustanovitve leta 1988, kot samostojna pravna oseba.

Servis je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi Servisa za protokolarne storitve 1.9.1988 (Uradni list SRS, št. 29/88) in je bil na podlagi omenjenega odloka ustanovljen kot strokovna služba IS Skupščine SRS, in sicer še po Zakonu o sistemu državne uprave in o Izvršnem svetu Skupščine RS Slovenije ter o republiških upravnih organih (Uradni list SRS, št. 24/79, 12/82, 39/85, 37/87, 18/88 in 15/90). Skladno z določbo 213. člena je bil ustanovljen kot samostojna strokovna služba s pravno osebnostjo.

Vsekakor je za neposrednega proračunskega uporabnika nedopustno poslovanje preko svojega žiro računa. V poglavju 2.2. Zakaj je potrebna sprememba statusa so natančno definirani razlogi, zakaj je takšno ravnanje nedopustno in predvsem nezakonito. Ker pa je bilo to nekakšno zatečeno stanje vse do leta 2001, očitno ni bilo prave volje za iskanje primerne rešitve. Glavni povod za spremembo je bilo negativno mnenje Računskega sodišča v poročilu o revidiranju za leto 2000 (št. 1201-5/01-15 z dne 21. december 2001), ki ga je dobil Servis za protokolarne storitve kot neposreden proračunski uporabnik. Računsko sodišče na 4 straneh poročila pod točko 3.1.1. Izkazovanje odhodkov iz lastne dejavnosti ugotavlja, da v Zaključnem računu proračuna za leto 2000 Servis ni izkazal odhodkov lastne dejavnosti v skupni višini 423,9 mio SIT, ker to niso bili odhodki državnega

proračuna, ampak izplačila iz računa Servisa, ki pa ni bil del proračuna Republike Slovenije.

V letu 2001 smo se pričeli ukvarjati s problemom spremembe statusa navedenega neposrednega proračunskega uporabnika in upam, da smo kot rešitev našli najustreznejšo statusno obliko izvajanja protokolarne dejavnosti, tako za gospodarsko javno službo, kot tudi izvajanje storitve za trg.

Kot je omenjeno že v predhodnih poglavjih, je obstajala dilema glede statusne oblike preoblikovanja. Javni gospodarski zavod ali javno podjetje?

V skladu s 6. členom ZGJS je ena od možnih oblik zagotavljanja javne gospodarske službe tudi javno podjetje. Zakon predlaga, da se za to obliko (javno podjetje) odločimo, kadar gre za opravljanje ene ali več gospodarskih javnih služb večjega obsega in kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je določena kot gospodarska javna služba, gre pa za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati profitno. In prav slednje je sporno. Storitve, ki se bodo opravljale na trgu oziroma za trg, se bodo res izvajale profitno, vsekakor pa je nesmiselno izvajati gospodarsko javno službo – protokolarne storitve, kot profitno. V kolikor bi se odločili za javno podjetje in bi se dejavnost izvajala kot profitna, bi bilo za državo oziroma državni proračun dražje, saj bi moral za plačilo protokolarnih storitev v proračunu zagotoviti več sredstev in tako bi sami sebi naredili medvedjo uslugo. Poleg tega pa obstaja problem tudi pri izvajanju storitev za trg, saj imajo protokolarne dogodki vedno prednost pred izvajanjem storitev za trg, kar omejuje možnost tržnega obnašanja Servisa za protokolarne storitve.

### **3.1.1. Pristojnosti ustanovitelja**

Država oziroma Vlada RS ima v statusni obliki javnega podjetja manjši nadzor nad poslovanjem, kot ga ima v primeru javnega gospodarskega zavoda.

Po 21. členu ZGJS ima ustanovitelj javnega gospodarskega zavoda naslednje pristojnosti:

- določi posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin.

- daje soglasje k statutu zavoda in njegovim statusnim spremembam
- daje soglasje k notranji organizaciji zavoda ter številu in vrsti delovnih mest
- daje soglasje k programom dela zavoda
- daje soglasje k najemanju posojil, ki niso predvidena ali presegajo določen znesek
- odloča o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin
- daje soglasje k izbiri podizvajalcev in pogodbam k njim
- sprejme poslovno poročilo, obračune in zaključni račun zavoda

Po 26. členu ZGJS pa ima ustanovitelj javnega podjetja pravico:

- določiti posebne pogoje za izvajanje dejavnosti ter zagotavljanje in uporabo javnih dobrin
- sprejme poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja

Poleg tega si v aktu o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda lahko ustanovitelj vzame še več pristojnosti, kot jih določa ZGJS.

V primeru javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije ima ustanovitelj v skladu z aktom o ustanovitvi (Ur. l. RS, št. 97/01) poleg že omenjenih zakonskih pristojnosti, še naslednje pristojnosti:

- daje soglasje na srednjeročni in dolgoročni razvojni načrt zavoda
- daje soglasje na način razporejanja presežka prihodkov nad odhodki
- daje soglasje k najemanju posojil v vrednosti nad 100.000.000,00 SIT
- imenuje in razrešuje člane upravnega odbora
- imenuje revizorja na predlog upravnega odbora
- odloča o razpolaganju in pravnem prometu z zemljišči in objekti, ki jih ima zavod v upravljanju

### **3.1.3. Premoženje**

Ob ustanovitvi javnega podjetja mora ustanovitelj zagotoviti ustanovitveni kapital, ki pa za te namene ni bil zagotovljen v bilanci terjatev in naložb v proračunu RS. Del denarnega vložka se lahko nadomesti s stvarnim vložkom, ki



je lahko določena infrastruktura, vendar je potem v lasti podjetja in ne več ustanovitelja.

Ob ustanovitvi javnega podjetja bi bila prenešana celotna infrastruktura, ki ni pod spomeniškim varstvom, v last novo ustanovljenega javnega podjetja, v primeru ustanovitve javnega gospodarskega zavoda pa ostane v lasti Republike Slovenije in jo ima javni gospodarski zavod v upravljanju.

Servis za protokolarne storitve je imel v upravljanju kar nekaj objektov in površin (520 ha površin in 69 objektov, od tega 8 zgodovinskih, 3 protokolarne, 4 gostinske, 4 gospodarske in 43 pomožnih). S spremembo v JGZ Brdo se se z državno lastnino ni nič spremenilo in je ostala v lasti Republike Slovenije, JGZ Brdo pa bo to premoženje imel v upravljanju.

### **3.2. Javni gospodarski zavod Protokolarne storitev Republike Slovenije**

Odločitev je padla v prid javnega gospodarskega zavoda. Javni zavodi so po definiciji organizacije, katerih namen ni pridobivanje dobička, ampak zadovoljevanje nekaterih oziroma določenih dobrin. Ker njihov osnovni namen ni ustvarjanje dobička, jih imenujemo neprofitne organizacije. Vlada je ustanovila javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Brdo – z namenom zagotavljati storitve, ki jih potrebuje vlada ob protokolarnih dogodkih, skrbeti za premoženje, ki ga bo imel javni gospodarski zavod v upravljanju ( vsi protokolarni objekti) in poleg tega je vlada kot ustanoviteljica dovolila opravljati del dejavnosti (gostinstvo in turizem) za trg in tako je deloma razbremenila proračun. Še vedno pa ostaja javni gospodarski zavod neprofitna organizacija, saj bo dobiček (če bo JGZ posloval dobro in ob zaključku leta ustvaril dobiček), namenjen za dejavnost organizacije in za delitev dobička lastnikom oziroma lastniku, ki pa je v tem primeru država, kar pomeni, da je ustvarjeni dobiček prihodek proračuna.

V skladu s 18. členom Zakona o gospodarskih javnih službah in 73. člena Zakona o javnih financah je Vlada sprejela Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije, ki je bil objavljen v Uradnem listu, št. 97/01. Ustanovitelj JGZ Brdo je Republika

Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje Vlada Republike Slovenije. V odloku so definirane dejavnosti, ki jih opravlja zavod. V 6. členu pa je opredeljeno, da JGZ Brdo kot gospodarsko javno službo opravlja strokovne in tehnične naloge pri upravljanju protokolarnih in reprezentančnih objektov, ki so v lasti ustanovitelja, ter ostale naloge, ki omogočajo njihovo smotrno in gospodarno rabo ter razvoj, v skladu s sklepom vlade o določitvi protokolarnih pravil in ostalimi predpisi, ki določajo opravljanje protokolarnih storitev. V skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah bi bilo večjo javno gospodarsko službo potrebno definirati v zakonu. Vlada se je odločila, da je za to vrsto javne gospodarske službe dovolj odlok. JGZ Brdo je pravna oseba in nastopa v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun. Za svoje obveznosti odgovarja s premoženjem, s katerim ima pravico razpolagati. Brez soglasja ustanovitelja JGZ Brdo ne more razpolagati z nepremičninami, ki so pod posebnim režimom upravljanja in z premoženji, ki imajo značaj narodnega bogastva in kulturno zgodovinske dediščine. Ustanovitelj, to je Republika Slovenija, odgovarja le za obveznosti JGZ Brdo, ki nastanejo v zvezi z opravljanjem gospodarske javne službe. Za ostale obveznosti zavoda ustanovitelj ne odgovarja. Vlada se je odločila, da si kot ustanoviteljica vzame poleg z zakonom določenih pristojnosti še naslednje pristojnosti:

- daje soglasje na srednje in dolgoročni razvojni načrt JGZ Brdo
- daje soglasje na letni program dela in finančni načrt ter letno poročilo
- daje soglasje na način razporejanja presežka prihodkov nad odhodki in odloča o načinu pokrivanja primanjkljaja
- daje soglasje k najemanju posojil v vrednosti nad 100 mio SIT
- imenuje in razrešuje člane upravnega odbora
- imenuje revizorja na predlog upravnega odbora
- odloča o razpolaganju in pravnem prometu z zemljišči in objekti, ki jih ima JGZ Brdo v upravljanju

Neposredni odgovorni organ za nadzor nad delom in poslovanjem JGZ Brdo je generalni sekretariat Vlade RS, ki bo imel v svojem finančnem načrtu tudi proračunske postavke za financiranje novoustanovljenega zavoda.

Organa zavoda sta upravni odbor in direktor. Direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj na predlog upravnega odbora. Mandat direktorja traja štiri leta od dneva imenovanja in je po izteku mandata lahko ponovno imenovan. Pristojnosti in naloge direktorja so natančno opredeljene v 19.členu odloka.

Upravni odbor ima 6 članov, od katerih jih 5 imenuje ustanovitelj, enega člana upravnega odbora pa izvolijo zaposleni v zavodu z večino glasov vseh redno zaposlenih v zavodu. Tudi člani upravnega odbora so imenovani za dobo štirih let in so prav tako lahko ponovno imenovani.

Naloge in pristojnosti upravnega odbora so:

- sprejme statut, akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest in druge splošne akte, ki jih je potrebno predložiti v soglasje ustanovitelju
- sprejem razvojni načrt na predlog direktorja in ga predloži v soglasje ustanovitelju
- obravnava vprašanja v zvezi z režimom varstva kulturne in naravne dediščine, vprašanja v zvezi s protokolarno dejavnostjo, konjerejo, rekreativno dejavnostjo in gozdarstvom in pri tem sodeluje z ustreznimi inštitucijami in strokovnjaki
- sprejme letni program dela in finančni načrt in ga predloži v soglasje ustanovitelju
- sprejme letno poročilo in ga skupaj z revizijskim poročilom predloži v soglasje ustanovitelju
- imenuje prvo- in drugostopenjske organe, ki odločajo o pravicah odgovornostih in obveznostih zaposlenih
- sprejema cenik storitev javne službe in ga predloži v soglasje ustanovitelju
- sprejema cenik storitev tržne dejavnosti
- daje soglasje k najemanju posojil v vrednosti nad 30 mio SIT
- sprejema in nadzoruje poslovanje zavoda skladno z letnim načrtom
- sprejme merila za delitev stroškov, odhodkov in prihodkov med dejavnosti javne službe in tržne dejavnosti

Zavod upravlja z vsem premoženjem, s katerim je upravljal do uveljavitve tega odloka Servis za protokolarne storitve in ki je izkazano v bilanci na dan 31.12.2000, prav tako pa prevzame tudi vse njegove obveznosti iz dotedanjšega poslovanja. Premoženje, s katerim upravlja zavod, je last Republike Slovenije.

Sredstva za upravljanje svoje dejavnosti zavod pridobiva:

- iz proračuna Republike Slovenije
- s prihodki od plačil uporabnikov storitev
- s prihodki od najemnin
- s prihodki od prodaje blaga in storitev
- s prihodki nadomestil tretjih oseb za opravljanje dejavnosti v zavarovanem območju
- z dotacijami, donacijami, darili in iz drugih virov

Iz proračuna se zagotavljajo sredstva za izvedbo najmanjšega obsega dejavnosti zavoda – javne službe, ki zagotavlja nemoteno delovanje reprezentančne in protokolarne funkcije. Za pridobitev sredstev iz proračuna mora imeti zavod potrjen letni program dela in finančni načrt in pa na podlagi sklenjene pogodbe. Ostala sredstva, ki jih pridobi zavod, se praviloma namenjajo za razvoj in širitev dejavnosti zavoda, predvsem pa za vzdrževanje premoženja, ki ga ima zavod v upravljanju, v skladu s potrjenim finančnim načrtom zavoda.

Z vidika moje magistrske naloge in obravnavanja spremembe tega statusa kot neke vrste privatizacije javnega sektorja pa je še posebej zanimiva določba 24. člena uredbe, ki govori, da se plače in ostale pravice iz delovnih razmerij delavcev zavoda zagotavljajo v skladu s predpisi, kot veljajo za zaposlene v državnih organih. Pravniki si v svojih mnenjih niso enotni, ali to pomeni tudi dodatek iz poslovanja tržne dejavnosti. V JGZ Brdu tega dodatka ne izplačujejo in se ravnaajo povsem po predpisih, ki veljajo za zaposlene v državnih organih, kot piše v aktu o ustanovitvi. V kolikor jih država (Vlada RS) ob ustanovitvi ne bi želela omejevati, to določilo v aktu o ustanovitvi ne bi bilo potrebno. Ko govorimo o dodatni delovni uspešnosti, vsi akti govorijo o posrednih proračunskih uporabnikih (javni zavodi, javne agencije in javni skladi), kar pa JGZ Brdo ni, saj je javni gospodarski zavod. Zato tudi dilema vodilnih v servisu, ali so upravičeni do dodatne delovne uspešnosti ali ne.

### **3.3. Učinki spremembe**

Vsaka novost oziroma sprememba ima določene učinke. JGZ Brdo je bil dolgo vrsto let neposredni proračunski uporabnik in tako del državne uprave, kar pomeni vrsto omejitev, prav tako pa tudi veliko ugodnosti ali varnosti, predvsem z vidika zaposlenih. Intervjuji, ki sem jih naredila med zaposlenimi, so dali odgovore na to, kako so bili ljudje seznanjeni s samim potekom dogodkov ob pripravi sprememb, kaj so od te spremembe pričakovali in kaj so dejansko od te spremembe dobili oziroma kako je vplivala na njih in njihovo delo.

Na Ministrstvu za finance nas je vsekakor zanimalo ali bo oziroma kakšen vpliv bo imela sprememba na državni proračuna. Bodo potrebna dodatna proračunska sredstva ali je mogoča tudi razbremenitev državnega proračuna? V nadaljevanju bom odgovorila tudi na to dilemo.

Prav tako je zelo pomembno kako je sprememba vplivala na samo organizacijo oziroma njeno delovanje.

#### **3.3.1. Z vidika državnega proračuna**

Z vidika proračuna je potrebno najprej ugotoviti, da je bila sprememba nujna zaradi nepravilnosti poslovanja v stari statusni obliki. Tako lahko rečemo, da je velik učinek z vidika proračuna prav to, da je pravno statusna oblika primerna dejavnosti, ki jo JGZ Brdo izvaja, in načinu financiranja, ki je z novo obliko zagotovljen. Če pogledamo učinek spremembe z vidika prihrankov v proračunu, pa bomo ugotovili, da nova statusno pravna oblika ni pripomogla oziroma ni znižala stroškov, oziroma sredstev, ki jih je potrebno JGZ Brdo zagotoviti iz proračuna Republike Slovenije.

Vendar ob pripravi na spremembo to tudi ni bil osnovni cilj. Predvidevanja so bila, da bi zavod v novi statusno pravni obliki lahko izvajal tržno dejavnost v nekoliko razširjeni obliki, kar bi pomenilo zagotavljanje manj sredstev iz državnega proračuna.

Od uvedbe sprememb je preteklo tri leta, mogoče je to še prekratko obdobje in se bo v nekoliko daljšem obdobju pokazal tudi ta pozitivni (manj sredstev iz proračuna) učinek na državni proračun. Še enkrat pa je potrebno poudariti, da so pri izvajanju tržne dejavnosti nekoliko omejeni, saj mora imeti javna služba vedno prednost pred tržno dejavnostjo. Verjetno si težko predstavljamo, da ne bi protokolarna večerja predsednika države imela prednosti pred privatno večerjo.

### **3.3.2. Z vidika poslovanja organa**

Tako kot z vidika proračuna, je tudi z vidika zavoda najpomembnejši učinek ta, da je poslovanje v novi statusno pravni obliki zakonito oziroma ni v nasprotju z zakonodajo. JGZ Brdo je po novem samostojna pravna oseba. Lahko se prijavlja na razne razpise za pridobitev sredstev, kar prej ni bilo mogoče. Za svoje obveznosti odgovarja s premoženjem, s katerim ima pravico razpolagati. Brez soglasja ustanovitelja Servis ne more razpolagati z nepremičninami, ki so pod posebnim režimom upravljanja in s premičninami, ki imajo značaj narodnega bogastva. Ustanovitelj, to je Republika Slovenija, odgovarja le za obveznosti JGZ Brdo, ki nastanejo z opravljanjem gospodarske javne službe. Je pa to tudi največji del obveznosti, ki nastanejo, saj gre za razne večje in manjše obnove protokolarnih objektov, kar pa je definirano kot javna služba.

Na žalost drugih večjih učinkov za bivši Servis ni videti.

### **3.3.3. Z vidika zaposlenih**

Ker sem imela to srečo, da sem lahko strokovno sodelovala pri samem poteku in izpeljavi statusne spremembe, mi je z vidika »vladnega pogleda« stvar jasna oziroma mi je jasno, kaj je bil cilj te spremembe. S strani takratne vladne službe Servis za protokolarne storitve je pri pripravi gradiv in postopkov za vlado sodeloval večinoma direktor. Mnenja ostalih delavcev nam niso bila znana. Z intervjujem, ki sem ga naredila, sem tako prišla do zanimivih ugotovitev.

Z intervjujem, ki je bil sestavljen iz 19 vprašanj (PRILOGA 1), sem želela dobiti odgovor predvsem na pet glavnih segmentov, in sicer:

- Ali so bili zaposleni po večini seznanjeni, da se v njihovi organizaciji pripravljajo določene statusne spremembe?
- Ali so imeli možnost sodelovati pri samem poteku?
- Kaj so od sprememb pričakovali (če so zanje vedeli)?
- Kakšni so dejanski učinki sprememb, ki jih čutijo zaposleni, tako z vidika ekonomskega položaja, delovnih pogojev ali pa odnosov med samimi zaposlenimi?
- Poleg tega se mi je zdel zanimiv tudi pogled na to, da zaposleni niso več delavci v javni upravi in kako je to vplivalo na njih.

### **3.3.3.1. Intervju z zaposlenimi in ugotovitve, pridobljene na podlagi intervjuja**

Imela sem srečo, da so bili zaposleni pripravljani sodelovati z mano, saj sem lahko opravila intervju kar z 21 zaposlenimi, to pa pomeni 10% vseh zaposlenih. V JGZ Brdo je bilo na dan 10.6.2005 200 zaposlenih, od tega 112 oziroma 53,3% žensk in 98 oziroma 46,6% moških. Povprečna starost zaposlenih je 41,3 leta. V organizaciji je struktura zaposlenih glede izobrazbe zelo raznovrstna. Od doktorja znanosti, do oseb brez zaključene osnovne šole. Od vseh zaposlenih jih ima 66,2% IV. ali V. stopnjo izobrazbe.

Kot je že bilo omenjeno, je v intervjuju sodelovalo 21 zaposlenih, od tega je bilo 10 moških in 11 žensk oziroma 52,4% žensk in 47,6% moških.

Povprečna starost sodelujočih je med 36 in 45 leti.

Delovna mesta, ki jih zasedajo vključeni v intervju, so strokovna in ostala in niso vodstvena (direktor, vodja področja, vodja oddelka). To pa je bil tudi moj cilj, saj sem želela dobiti informacije od zaposlenih, ki niso bili povezani v sam proces, že zaradi delovnega mesta, ki ga zasedajo (pravnik, finančnik, direktor,...).

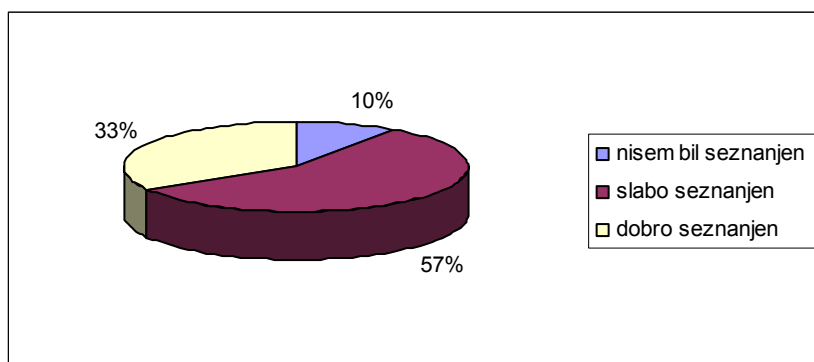
Vsi navedeni podatki kažejo, da je bil naključno izbran vzorec zaposlenih dovolj reprezentativen, da lahko dobljene odgovore posplošim na celotno organizacijo.

### 3.3.3.1.a Ugotovitve na podlagi intervjuja

Intervju je bil po vsebini razdeljen na pet sklopov, zato bom tudi ugotovitve predstavila v teh petih sklopih.

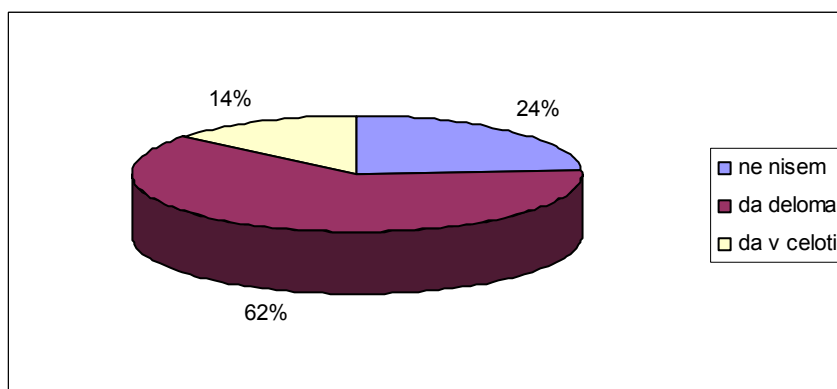
#### 1. **sklop** - **Ali so bili zaposleni po večini seznanjeni s tem, da se v njihovi organizaciji pripravljajo določene statusne spremembe in ali so imeli možnost sodelovati pri samem poteku**

Graf 1: Ali ste bili seznanjeni s pripravami na spremembe, ki so se pripravljale v delovni organizaciji?



Ugotovila sem, da so bili zaposleni v povprečju slabo seznanjeni (57%) s pripravami in potekom statusno pravnih sprememb, 10% jih sploh ni vedelo, da se pripravljajo kakršne koli spremembe, ostali (33%) pa so bili dobro seznanjeni s spremembami, ki so se pripravljale. Intervju je pokazal, da je kar 90 % zaposlenih vedelo, da se v podjetju pripravljajo spremembe, kar lahko ocenim kot pozitivno.

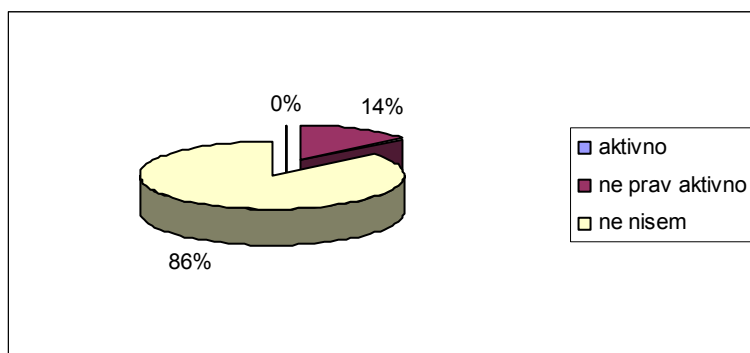
Graf 2: Ste bili seznanjeni, za kakšne spremembe gre?





S samo vsebino sprememb je bilo 62% zaposlenih deloma seznanjenih, 14% vprašanih pa je bilo v celoti seznanjenih, za kakšne spremembe bo šlo. Ostali (24%) pa niso vedeli, za kakšne spremembe bo šlo. Glede na to, da so vedeli, da se določene spremembe pripravljajo, bi ob malo več zanimanja, po mojem mnenju, uspeli zvedeti tudi to, kakšne spremembe lahko pričakujejo.

Graf 3: Ste aktivno sodelovali pri postopku sprememb?



Poleg tega sem ugotovila, da jih je 14% sodelovalo, vendar ne prav aktivno, v samih postopkih, ki so tekli ob pripravah na statusno spremembo. 86% pa jih ni sodelovalo pri samih postopkih. Nihče od vprašanih pa ni aktivno sodeloval v pripravi sprememb.

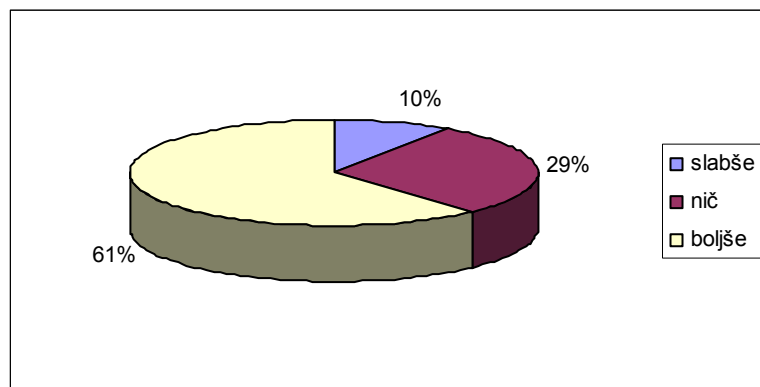
Ocenim lahko, da so zaposleni vedeli, da bo šlo za določene spremembe v njihovi delovni organizaciji, da nihče od vprašanih ni sodeloval pri samem procesu oziroma postopkih, ki so bili potrebni za izpeljavo statusno pravne spremembe. Poleg tega lahko ugotovim, da zaposleni niso bili najboljše oziroma so bili samo deloma seznanjeni s samo »vsebino« sprememb.

Ocena, ki jo lahko strnem v zaključek o prvem sklopu vprašanj, je povsem logična in sem jo tudi pričakovala. Ljudje, ki sem jih spraševala, niso bili na takšnih delovnih mestih, da bi lahko kakor koli strokovno pripomogli k reševanju problema, še manj pa bi lahko vplivali na rešitev problema. Vseeno pa se mi zdi pomembno, da so bili seznanjeni, da bo prišlo do določenih sprememb. To pomeni, da je pretok informacij v organizaciji dober in seže tudi do najnižje rangiranih delovnih mest. Ob pogovoru sem dobila občutek, da so bili delavci zadovoljni (tista večina, ki je to vedela),

da so, kljub temu da na sam potek in vsebino sprememb niso mogli vplivati, do neke mere seznanjeni z dogodki in s spremembami, ki se tičejo njihove organizacije.

## 2. sklop – Kaj so zaposleni od spremembe pričakovali

Graf 4: Kaj ste od spremembe pričakovali?



Večina zaposlenih (61%) je ob statusnih spremembah pričakovala spremembe na bolje, 29% ni pričakovala sprememb in 10% je predvidevalo, da bodo statusne spremembe na njih vplivale slabo oziroma so pričakovali spremembe na slabše.

Od tistih, ki so pričakovali spremembe na bolje, je kar 85% pričakovalo spremembe na bolje kar na vseh področjih. Ostali pa so pričakovali izboljšanje ekonomskega položaja. Nihče od zaposlenih pa ni pričakoval izboljšanja delovnih pogojev.

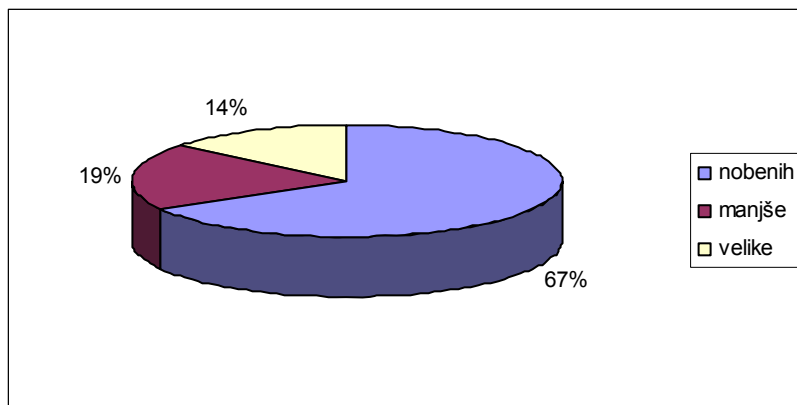
Ocenim lahko, da je večina zaposlenih pričakovala spremembe na bolje, približno četrtnina pa sploh ni pričakovala sprememb. Velika večina (85%) tistih, ki je pričakovala spremembe na bolje, je te spremembe pričakovala na vseh področjih, ostali (15%) pa so pričakovali samo izboljšanje ekonomskega položaja.

V zaključek o drugem sklopu vprašanj lahko strnem, da je velika večina zaposlenih pričakovala spremembe na bolje in samo 10% zaposlenih je pričakovalo spremembe na slabše, kar lahko ocenim kot pozitivno. Kljub

nepoznavanju v kakšno smer gredo spremembe, so zaposleni upali oziroma pričakovali spremembe na bolje. Predvsem pa se mi zdi pozitivno to, da ob samih spremembah niso pričakovali slabih stvari oziroma poslabšanje svojega položaja, ampak so o spremembi razmišljali pozitivno in pričakovali dobre rezultate. Tukaj bi rada omenila še eno dejstvo, ki se mi zdi pomembno oziroma omembe vredno, in sicer niti eden izmed vprašanih, ki so spremembe pričakovali, ni pričakoval izboljšanja delovnih pogojev, kar se mi zdi zanimiva ugotovitev ob dejstvu, da so bili to ljudje z nižjo izobrazbo, kar pomeni posledično z nižje rangiranih delovnih mest. Delovni pogoji v organizaciji so očitno dobri, tako da nihče ne pričakuje boljših.

### 3. sklop – Dejanski učinki spremembe pravnega statusa

Graf 5: Ste po letu 2002 opazili kakšne spremembe pri delu?



Pri samem delu 67% zaposlenih ne opazi in ne čuti nikakršnih sprememb zaradi spremembe pravnega statusa. 14% zaposlenih čuti velike spremembe, 19% zaposlenih pa manjše spremembe.

Posledice sprememb lahko strnemo v dve skupini, in sicer pozitivne in negativne.

Pozitivne spremembe bi strnila v dve glavni kategoriji:

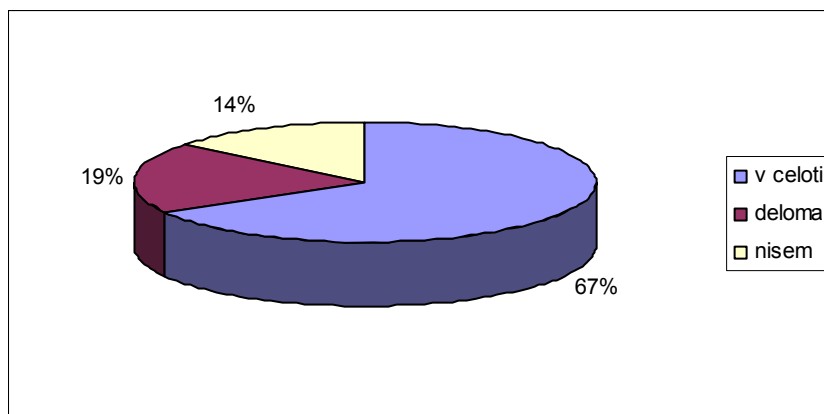
- bolj pregledno poslovanje
- posluh vodilnih pri problemih

Med negativnimi bi izpostavila tri, in sicer:

- več dela z istim številom delavcev
- slabša in skopa predaja informacij – slabo obveščanje
- slabša delovna obuvala (sredstva za delo)

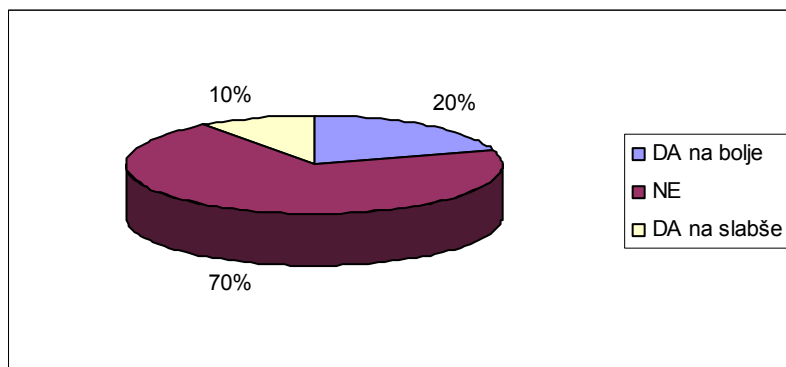
Če pri negativnih izkušnjah izključim slabšo in bolj skopo predajo informacij, ugotovim, da so ostale negativne izkušnje pravzaprav povezane z bolj racionalnim (nekoliko slabša sredstva za delo) in učinkovitejšim poslovanjem (enako število zaposlenih opravi več dela). Kar zaposleni občutijo kot povečan obseg dela in pa nekoliko poslabšane pogoje za delo, lahko ocenimo pozitivno za vodstvo organizacije, saj je povečala učinkovitost in znižala stroške. Če tem spremembam, ki jih zaposleni občutijo kot negativne spremembe, dodamo še dve zgoraj omenjeni pozitivni, lahko ugotovim, da je sprememba pravnega statusa pozitivno vplivala na samo delovno organizacijo, saj se je povečala učinkovitost, znižali so se stroški, poslovanje je bolj pregledno, vodilni kader pa ima večji posluš za probleme.

Graf 6: Ste zadovoljni z novim pravnim statusom delovne organizacije?



Z novim pravnim statusom (javni gospodarski zavod) je v celoti zadovoljnih 67% zaposlenih. 14% ni zadovoljnih z novim pravnim statusom, ostali (19%) pa so deloma zadovoljni.

Graf 7: Se vam je ekonomski položaj po spremembi izboljšal?



Ekonomski položaj se je izboljšal 20% zaposlenim, 10% zaposlenim se je ekonomski položaj poslabšal, ostalim (70%) pa se ekonomski položaj ni spremenil.

Ocenim lahko, da je večina zaposlenih deloma zadovoljna s spremembo statusa delovne organizacije. Petina je zelo zadovoljna, ostali (14%) pa so nezadovoljni. Z vidika tistih, ki smo spremembo pripravljali, domnevam, da so jo zaposleni sprejeli kot ustrezno, ni pa izpolnila vseh pričakovanj, zato je večina s spremembo delno zadovoljna. Domnevam pa, da je pomembno tudi dejstvo, da je nezadovoljnih s spremembo v delovni organizaciji zelo malo zaposlenih. In to nezadovoljstvo ni nujno posledica spremembe statusa, ampak je vzrok lahko kje drugje, krivda pa je padla na spremembo.

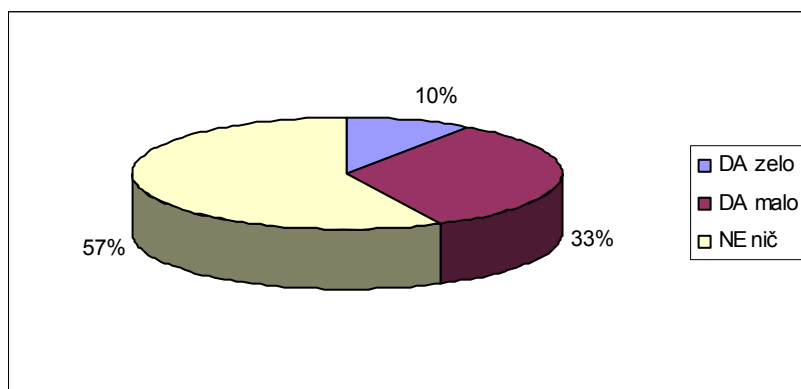
Presenetilo pa me je dejstvo, da se je 20% zaposlenih ekonomski položaj izboljšal, saj so bila naša izhodišča, da je sprememba finančno nevtralna, sicer bi lahko to pomenilo dodaten pritisk na proračun. Domnevam, da to ni nujno posledica spremembe statusa organizacije, ampak je to lahko deloma posledica spremembe sistematizacije, ki pa ni bila vezana na spremembo statusa. Poleg tega je na izboljšanje ekonomskega položaja lahko vplivalo tudi napredovanje zaposlenih, ki pa je slučajno soupadalo s spremembo statusa in so zaposleni to pripisali statusni spremembi, ki se je zgodila. Enako domnevam za tiste, ki se jim je položaj poslabšal. Če v času, ko se je sprememba zgodila, niso dobili izplačane uspešnosti, pred tem pa so jo imeli, so svoje poslabšanje ekonomskega položaja pripisali

spremembi statusa organizacije. Za zaposlene je to dejansko pomenilo spremembo ekonomskega položaja, ni pa ta sprememba povezana s spremembami, ki so se dogajale z njihovo delovno organizacijo. Napredovanje zaposlenih in delovna uspešnost se v državni upravi spreminjajo in dogajajo vsak mesec. Dejstvo je, da se niti enemu zaposlenemu osnovna plača zaradi spremembe statusa, ni znižala.

#### **4. sklop – Zaposleni v javnem gospodarskem zavodu niso več delavci v državni upravi**

Zaposlitev v državni upravi v Sloveniji še vedno predstavlja neko določeno socialno varnost. Odpuščanj v državnem sektorju pri nas še ni bilo, tako da zaposlitev v tem sektorju pomeni dolgoročno varno zaposlitev, redno plačo, relativno dobre delovne pogoje, skratka socialno varnost. S spremembo pravnega statusa iz državnega organa v javni gospodarski zavod zaposleni niso več delavci v državni upravi. Ker ocenjujem, da je zaposlitev v državni upravi določena socialna varnost, me je seveda zanimalo, ali so zaposleni sploh seznanjeni s tem dejstvom in kako je to vplivalo na njih. Ugotovila sem, da kar 62% zaposlenih ni vedelo, da sprememba pravnega statusa pomeni tudi to, da oni niso več del državne uprave.

Graf 8: Vas obremenjujejo dejstvo, da niste več delavec v državni upravi?



Kljub temu da ocenjujem, da je sprememba nekako le zmanjšala njihovo socialno varnost, jih to dejstvo samo 10% zelo obremenjuje, kar 57% se s tem dejstvom ne obremenjuje, ostali (33%) pa so malo obremenjeni

oziroma rahlo zaskrbljeni. O tem, da bi si poiskali novo zaposlitev (v drugem državnem organu), praktično nihče v podjetju ne razmišlja (86% ne razmišlja, da bi iskalo drugo zaposlitev, 1% pa ne ve). Nad to ugotovitvijo sem bila nekoliko presenečena, saj sem pričakovala, da jim zaposlitev v državni upravi pomeni neko določeno varnost, ki so jo s spremembo statusa izgubili in da jih to skrbi.

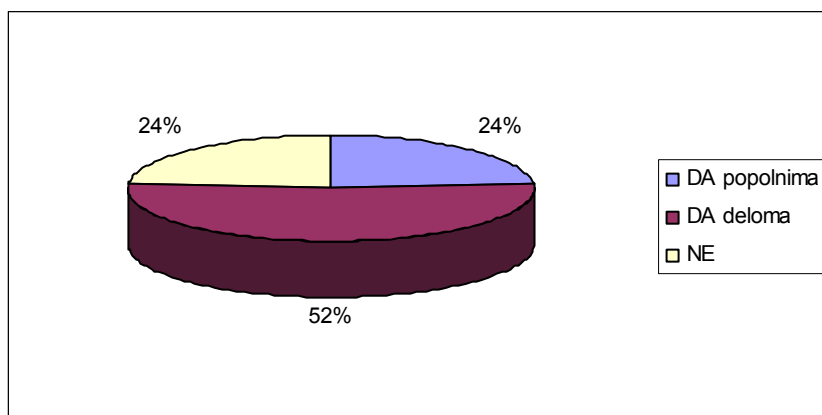
Obstajata pa še dva možna odgovora, in sicer:

- da se zaposleni tega dejstva še niso popolnoma zavedli in bi to z intervjujem čez nekaj časa lahko ponovno preverili in dobili bolj objektivne odgovore (če je to razlog);
- ali pa, da tako zaupajo vodilnemu menedžmentu, da bo javni gospodarski zavod dobro posloval tudi v prihodnosti in se jim za zaposlitev ni potrebno bati, kar pa bi prav tako lahko čez nekaj časa ponovno preverili.

## 5. sklop – odnosi med zaposlenimi

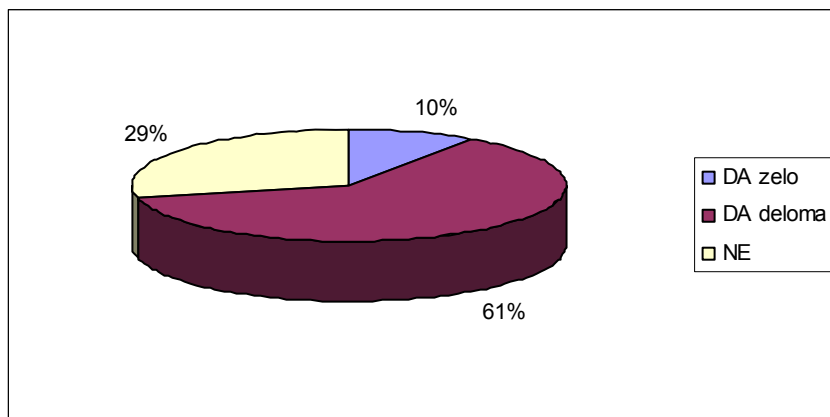
Da sem lahko ugotovila, kakšen vpliv je imela sprememba pravnega statusa na odnose med zaposlenimi, sem jih kar konkretno povprašala (vprašanje št. 14.) Želela sem ugotoviti, ali so zaposleni zadovoljni z odnosi med seboj in tudi z odnosi vodilnih do zaposlenih in ali je sprememba statusa kakor koli vplivala na odnose med zaposlenimi.

Graf 9: Ali ste zadovoljni z odnosi med sodelavci?



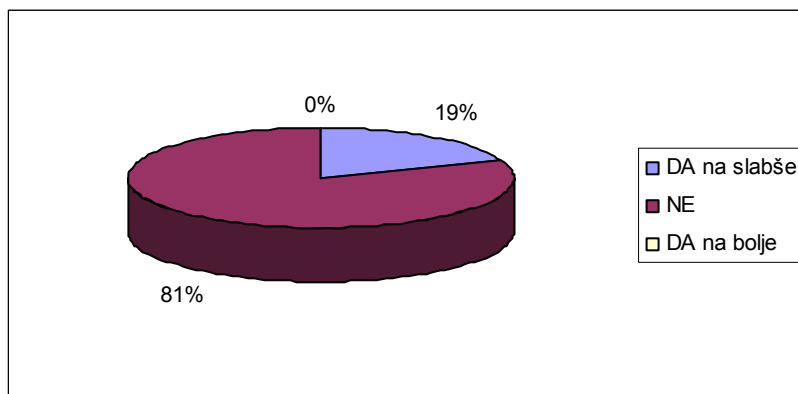
24% zaposlenih je v celoti zadovoljnih z odnosi med zaposlenimi oziroma sodelavci. 52% je deloma zadovoljnih. 24% pa je nezadovoljnih z odnosi med sodelavci.

Graf 10: Ali ste zadovoljni z odnosi vodilnih delavcev do ostalih zaposlenih?



Z odnosom vodilnih delavcev do podrejenih je zelo zadovoljnih 10% zaposlenih, deloma je z odnosom vodilnih delavcev do podrejenih zadovoljnih 61% zaposlenih, popolnoma nezadovoljnih pa je 29% zaposlenih.

Graf 11: Ali so se zaradi novega pravnega status, odnosi z zaposlenimi spremenili?



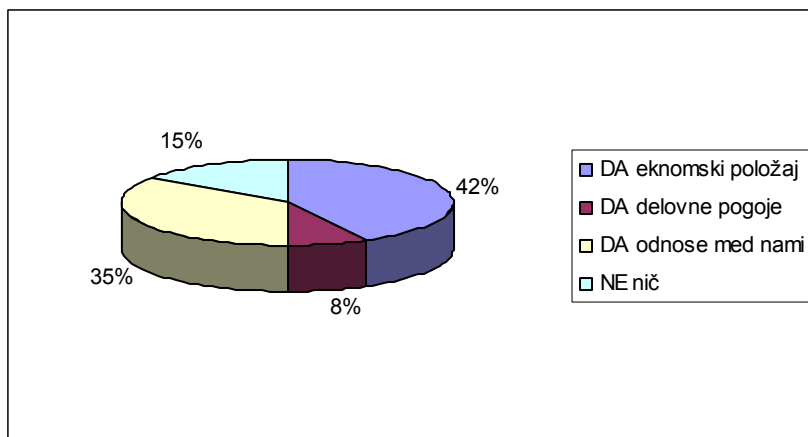
Z novim pravnim statusom se po mnenju 81% zaposlenih odnosi vodilnih delavcev do zaposlenih niso spremenili, 19% zaposlenih pa meni, da so se ti odnosi poslabšali.



Ocenim lahko, da je večina zaposlenih deloma zadovoljna z medsebojnimi odnosi. Presenetil pa me je visok odstotek (24%) nezadovoljnih z medsebojnimi odnosi zaposlenih, saj sem pričakovala da je razumevanje v organizaciji boljše. Načeloma velja, da je zaposlitev v državni upravi manj stresna, bolj sigurna, res pa je, da nekoliko slabše plačana. Zato sem pričakovala, da med zaposlenimi ni trenja oziroma nekakšnega rivalstva in da so zato odnosi med njimi dobri. Enako velja za odnose vodilnih delavcev do zaposlenih. Tudi v tem primeru je presenetljiv odstotek nezadovoljnih (29%). Prav tako je sprememba statusa po mnenju 19% zaposlenih poslabšala odnose vodilnih delavcev do zaposlenih, kar pomeni, da je negativno vpliva na te odnose. Glede na to, da je bilo tudi pred spremembo statusa delovne organizacije z odnosi med vodilnimi in zaposlenimi nezadovoljnih četrtnina zaposlenih, lahko domnevam, da so to isti, ki menijo, da je sprememba statusa zadeve še poslabšala. Se pravi iz slabega še na nekoliko slabše. Velika večina pa je mnenja, da sprememba ni vplivala na odnose vodilnega kadra do podrejenih sodelavcev.

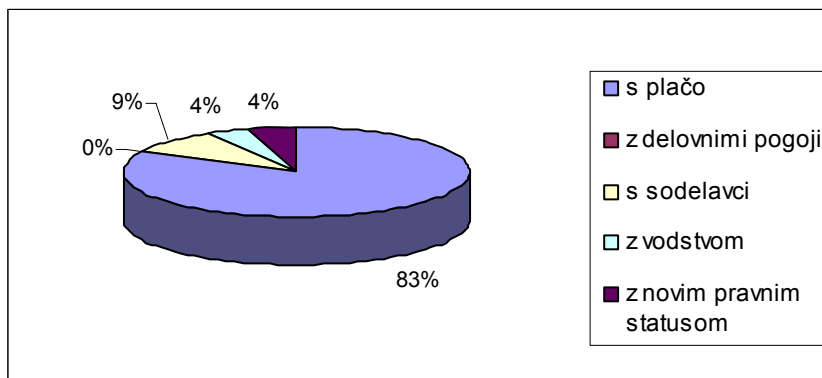
Zadnji dve vprašanji intervjuja ne spadata v nobenega od zgornjih 5-ih sklopov, želela pa sem dobiti mnenje zaposlenih o tem, kaj bi po njihovem mnenju v javnem gospodarskem zavodu lahko izboljšalo vodstvo in s čim so najmanj zadovoljni. Odgovori, ki sem jih dobila, me niso popolnoma nič presenetili, saj sem pričakovala, da bodo povezni s plačo oziroma plačilom za opravljeno delo.

Graf 12: Mislite, da bi lahko vodstvo JGZ Brda kaj od naštetega izboljšalo?



42% zaposlenih meni, da bi vodstvo lahko izboljšalo njihov ekonomski položaj, 35% zaposlenih meni, da bi vodstvo lahko izboljšalo odnose med zaposlenimi, 8% zaposlenih pa meni, da vodstvo lahko izboljša delovne pogoje, ostali (15%) pa menijo, da vodstvo ne more izboljšati nič.

Graf 13: S čim v organizaciji ste najmanj zadovoljni?



Zaposleni v JGZ Brdo so najmanj zadovoljni s plačo, in sicer kar 83 % vseh zaposlenih. 9 % zaposlenih je nezadovoljnih s svojimi sodelavci, 4% je nezadovoljnih z vodstvom in enako 4 % je nezadovoljnih z novim pravnim statusom. Vsi pa so očitno zadovoljni z delovnimi pogoji.

**UGOTOVITVE**, ki jih podajam na podlagi opravljenega intervjuja, so naslednje:

- Večina zaposlenih je vedela, da bo šlo za določene spremembe v njihovi delovni organizaciji, velika večina ni sodelovala pri samem procesu oziroma postopkih, ki so bili potrebni za izpeljavo statusno pravne spremembe, prav tako zaposleni niso bili najboljše seznanjeni s samo »vsebino« sprememb.
- Večina zaposlenih je pričakovala spremembe na bolje na vseh področjih.
- Večina zaposlenih ne čuti nikakršnih sprememb po spremembi pravnega statusa organizacije.
- Večina zaposlenih ni vedela, da so s spremembo pravnega statusa izgubili status »delavcev v državni upravi«. Ko so se s tem seznanili, jih v večini to ne obremenjuje in si ne nameravajo iskati nove zaposlitve.
- Večina zaposlenih je zadovoljna z odnosi med seboj in prav tako z odnosi vodilnih do podrejenih

Sama sprememba pravnega statusa organizacije ni vplivala na zaposlene do te mere, da bi čutili manjšo socialno varnost, da bi se bistveno poslabšali odnosi med njimi ali pa odnosi vodilnih do zaposlenih in da bi se bistveno poslabšali njihovi delovni pogoji. Zato lahko ocenim, da sprememba pravnega statusa ni imela ne pozitivnega in ne negativnega »socialnega« učinka na zaposlene, kar se mi zdi pozitivno. V kolikor država ne bi posegala v reguliranje plač, tako kot je v tem primeru naredila z aktom o ustanovitvi, bi zaposleni po mojem mnenju lahko spremembo občutili kot spremembo na bolje, predvsem kot izboljšanje svojega ekonomskega položaja. V enem delu je država zadevo izpustila iz rok in jo dala nekako na trg, hkrati pa jo z neko obvezo kot z vrvjo še vedno veže nase. Zato skozi celotno mojo nalogo vlečem tezo, da to ni prava privatizacija javnega sektorja, ampak jo lahko poimenujem kvaziprivatizacija. Država oziroma vlada kot ustanoviteljica bi imela skladno z zakonom manj pristojnosti, kot si jih je določila v aktu o ustanovitvi. V kolikor bi bil cilj večja svoboda in posledično tudi odgovornost novega organa, jih z aktom o ustanovitvi ne bi še dodatno omejevali. Enako velja za plače zaposlenih. V kolikor bi država resno razmišljala o privatizaciji, bi predpisala samo izvajanje javne službe – kaj se izvaja kot javna služba, v kakšni obliki in s koliko sredstvi, ne bi pa omejevala plač v novem pravnem subjektu, ki po zakonskih normah ne spada med neposredne ali posredne proračunske uporabnike državnega ali občinskih poračunov oziroma v tako imenovani javni sektor, kjer so plače določene z Zakonom o javnih uslužbencih. Vlada je pokazala, da je s to spremembo res želela urediti le zakonsko delovanje Servisa. Zato vsekakor težko govorimo o pravi privatizaciji javnega sektorja. V nadaljevanju bom skušala ugotoviti, ali bi bilo preoblikovanje Servisa v družbo z omejeno odgovornostjo sploh smiselno in ekonomsko upravičeno.

#### **4. PROTOKOLARNE STORITVE KOT d.o.o.**

Na splošno se d.o.o. – družba z omejeno odgovornostjo definira kot gospodarska in kapitalska družba, ki je pravna oseba civilnega in gospodarskega prava in je njen osnovni kapital razdeljen na deleže. Za svoje obveznosti odgovarja sama in ne njeni družbeniki. V pravni ureditvi d.o.o. se izražajo nekatere skupne značilnosti gospodarskih družb, posebej pa želim izpostaviti dve temeljni značilnosti d.o.o.:

- D.o.o. je gospodarska družba, s formalne strani to pomeni, da zanjo veljajo določila Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-UPB 1 Ur.l.RS št. 15/2005). D.o.o. je gospodarska družba že po pravni obliki, ne glede na dejavnost, ki jo opravlja.
- Kot pravna oseba je d.o.o. subjekt civilnega in gospodarskega prava. Priznanje pravne osebnosti pomeni tudi ločenost med pravnima sferama družbenikov in družbe. Celotno številni premoženjski odnosi med družbo in družbeniki, ki so tesno povezani s poslovanjem družbe, se praviloma štejejo kot odnosi med dvema različnima osebama.

##### **4.1. Ustanovitev d.o.o.**

Ustanovitev d.o.o. se začne s pobudo ene ali več zainteresiranih fizičnih ali pravnih oseb. Lahko se uresniči po različnih pravnih postopkih in iz različnih začetnih položajev.

Možnost so:

1. da se hkrati oblikujeta d.o.o. kot pravnoorganizacijska oblika in kot pravna oseba,
2. druga možnost je, da nastane d.o.o. s preoblikovanjem, s statusno spremembo (posebna oblika statusne spremembe je tudi, če ustanovi d.o.o. dosedanji samostojni podjetnik)

Družbo lahko ustanovi ena ali več fizičnih oziroma pravnih oseb, ki postanejo z ustanovitvijo družbe družbeniki. Družba lahko ima največ 50 družbenikov,

izjemoma z dovoljenjem ministra, pristojnega za gospodarstvo, pa lahko ima družba tudi več družbenikov. Družba se ustanovi s pogodbo, ki mora biti sklenjena v obliki notarskega zapisa, podpisati pa jo morajo vsi družbeniki. Osnovni kapital (osnovna glavnica) mora znašati vsaj 2,1 mio SIT tolarjev in najmanj tretjina mora biti zagotovljena v denarju. Ob koncu leta, po ugotovljenem dobičku v letni bilanci, imajo družbeniki pravico do deleža pri dobičku, če družbena pogodba ne določa drugače. Dobiček se deli sorazmerno z višino poslovnih deležev, če družbena pogodba ne določa drugače. Premoženje, ki je potrebno za ohranitev osnovnega kapitala, se družbenikom ne sme izplačati.

#### ***4.2. Ali je dokončna privatizacija sploh smiselna in upravičena***

Glede na to, da je d.o.o. pravna oseba zasebnega in gospodarskega prava, verjetno ne moremo pričakovati, da bo država (Republika Slovenija), ki pa je pravna oseba javnega prava, ustanovila d.o.o. z namenom opravljanja gostinskih storitev za trg, v določeni meri pa tudi za državo (protokolarne storitve). Poleg tega ni naloga oziroma funkcija države, da se ukvarja z gostinsko dejavnostjo.

Druga možnost je, da država s podelitvijo koncesije za opravljanje javne službe zagotovi opravljanje javne službe – strokovne in tehnične naloge pri upravljanju protokolarnih in reprezentančnih objektov, ki so v lasti ustanovitelja, ter ostale naloge, ki omogočajo njihovo smotrno in gospodarno rabo ter razvoj. V kolikor bi se vlada odločila za to pot, se takoj postavi vprašanje, kaj bo z 200 zaposlenimi, ki bi ostali brez zaposlitve. Poleg tega se je potrebno vprašati, ali lahko država s koncesijo dodeli upravljanje protokolarnih in reprezentančnih objektov komur koli. Verjetno bi se z razpisnimi pogoji dala postaviti takšna merila in kriteriji, ki bi zadoščali zahtevam vlade. Pa zopet trčimo ob vprašanje, ali bi sploh imel kdo interes za pridobitev koncesije. V nadaljevanju bom skušala skozi ekonomsko upravičenost ugotoviti, ali bi se pravni osebi (d.o.o.) ekonomsko izplačalo prevzeti takšen posel. Enako pa je potrebno pogledati tudi z vidika države oziroma z vidika proračuna. Ali bi bil takšen ukrep oziroma takšna sprememba z vidika državnega proračuna sploh sprejemljiva, kar pomeni, da bi predlagana rešitev morala biti racionalnejša od obstoječe.

#### **4.2.1. Z vidika vlade in državnega proračuna**

Z vidika državnega proračuna je sprememba statusa Servisa nujna prav zaradi nezakonitega poslovanja v preteklosti.

Da bom ugotovila, ali bi bilo poslovanje Servisa kot d.o.o., ki bi ga pridobila s koncesijo, za državo oziroma proračun ugodnejše oziroma cenejše, bom analizirala stroške protokolarnih dogodkov v letu 2005 oziroma prihodke iz tako imenovane tržne dejavnosti (lastni prihodki) JGZ Brdo.

V letu 2005 so lastni prihodki znašali 637 mio SIT, od tega 65 mio iz naslova protokolarnih dogodkov, katerih stroške krije državni proračun), število protokolarnih dogodkov pa 351. Izračunamo lahko, da en protokolarni dogodek v povprečju stane 185.000 SIT (gre za vse protokolarne dogodke – do leta 2000 so evidentirali kot protokolarne dogodke samo večje dogodke, od 2001 dalje nov način prikazovanja). Servis ima za opravljanje gostinskih storitev in nastanitve dva cenika, in sicer cenik za opravljanje tržnih storitev in cenik za opravljanje javne službe. Cene za javno službo so seveda bistveno nižje od cen za tržno dejavnost. Kljub temu da JGZ Brdo opravlja javno službo, morajo proračunski uporabniki, ki koristijo usluge iz naslova te javne službe, pokriti stroške v skladu s cenikom, ki ga potrdi Vlada (cenik za opravljanje javne službe). V preteklem obdobju so bila vsa sredstva za pokrivanje stroškov protokolarnih dogodkov načrtovana v finančnem načrtu Protokola – vladne službe, odgovorne za izvedbo protokolarnih dogodkov – pa se je izkazalo, da to ni najbolj primerno. Po novem (od leta 2002 dalje) so sredstva za protokolarne dogodke načrtovana pri vsakem proračunskem uporabniku posebej (Urad predsednika, Kabinet predsednika vlade, Državni zbor,...). Na Protokolu so ugotovili, da so se proračunski uporabniki začeli obnašati veliko racionalnejše, ker morajo sredstva za izvedbo dogodkov – stroške, pokriti v okviru svojega finančnega načrta. Lahko ugotovim, da je bil to pozitiven korak v smeri racionalizacije. V kolikor bi JGZ Brdo svoje storitve opravljal kot d.o.o., bi moral tudi za protokolarne dogodke zaračunati tržno ceno. Če upoštevamo to dejstvo, bi protokolarni dogodki v letu 2005 stali najmanj 540 mio SIT (sedaj 216 mio). Najmanj pravim zato, ker nisem upoštevala dejstva, da so nastanitve tudi do trikrat dražje, če ne gre za javno službo. Bom pa v nadaljevanju na konkretnem primeru (en konkreten protokolarni dogodek) prikazala, kakšna je razlika v ceni.

Statusna sprememba Servisa za protokolarne storitve iz neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod

V letu 2005 je JGZ Brdo dobil iz proračuna RS, kot transfer za plače in del materialnih stroškov, 873 mio SIT. Del tržne dejavnosti – protokolarni dogodki – se prav tako pokrije, kot plačilo storitev iz državnega proračuna. Od 664 mio je bilo iz proračuna RS plačano 216 mio SIT. Hitro lahko seštejemo, da je JGZ Brdo v letu 2003 iz proračuna RS »pridobil« 1,3 mrd SIT. V okviru te 1,3 mrd je poskrbljeno tudi za vso protokolarno infrastrukturo. V kolikor bi za protokolarne dogodke najemali zunanje izvajalce ali pa enemu podelili koncesijo, bi država vseeno morala poskrbeti za tekoče in investicijsko vzdrževanje protokolarnih objektov.

Primerjava izračuna konkretnega dogodka za tržno dejavnost in javno službo:

1. Primer izračuna za izvedbo konference, če bi bil naročnik ministrstvo ali vladna služb oziroma tisti, ki lahko koristi storitve javne službe. Večji del tega dogodka se odvija v hotelu Kokra, kjer so razlike v cenah med javno službo in tržno ceno še najmanj različne.

	cena	število	znesek SIT	Znesek EUR
<b>Konf. dvorana najem</b>				
Margerita	80.000	3 dni	240.000	1.002
<b>Pogostitev</b>				
odmor - kava, voda, sok, pecivo	680	60 os - 3 odm	122.400	511
odmor - kava, voda, sok, sadje	560	60 os - 2 odm	67.200	280
Svečana večerja	5.200	60	312.000	1.302
pijača ob večerji	6.400	60	384.000	1.602
sprejem v gradu	7.500	60	450.000	1.878
pijača ob sprejemu	6.400	60	384.000	1.602
<b>Namestitev</b>				
polpenzion 1/1	9.000	60 os - 3 polP	1.620.000	6.760
Turisti	220	60 os - 3	39.600	165
<b>SKUPAJ</b>			<b>3.619.200</b>	<b>15.103</b>

Statusna sprememba Servisa za protokolarne storitve iz  
neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod

2. Primer izračuna, če bi bil naročnik storitve kdorkoli drug (fizična ali pravna oseba).

	cena	število	znesek SIT	Znesek EUR
<b>Konf. dvorana najem</b>				
Margerita	160.000	3 dni	480.000	2.003
<b>Pogostitev</b>				
odmor - kava, voda, sok, pecivo	1.190	60 os - 3 odm	214.200	894
odmor - kava, voda, sok, sadje	1.040	60 os - 2 odm	124.800	521
svečana večerja	8.300	60	498.000	2.078
pijača ob večerji	9.000	60	540.000	2.253
sprejem v gradu	18.700	60	1.122.000	4.682
pijača ob sprejemu	12.000	60	720.000	3.005
<b>Namestitev</b>				
polpenzion 1/1	20.400	60 os - 3 polP	3.672.000	15.323
Turisti	220	60 os - 3	39.600	165
<b>SKUPAJ</b>			<b>7.410.600</b>	<b>30.924</b>

Ugotovimo lahko, da se ob najcenejši možnosti (Hotel Kokra) izvedbe konference cena razlikuje za 205%. Iz zgornjih dveh tabel je razvidno, da je največja razlika v ceni prav pri sprejemu v gradu (kar 250%). Zelo težko je zato napovedati, koliko bi stali protokolarni dogodki, če bi jih država plačevala kot tržne storitve.

Poleg finančnega pogleda pa je potrebno poudariti tudi profesionalnost izvedbe protokolarnih dogodkov in vzdrževanje protokolarnih in drugih objektov, ki jih ima danes v upravljanju JGZ Brdo. Država si verjetno težko oziroma si sploh ne more dovoliti, da protokolarni dogodki ne bodo izpeljani na najvišjem nivoju – brez napak. Na JGZ Brdo veliko vložijo v kadre in njihovo izobraževanje in usposabljanje. Celo tako dobri so njihovi kadri, da so jih že posojali v razne hotele, ki so prav tako organizirali »velik« dogodek (večerja kralja). To pove največ o kvaliteti in visoki usposobljenosti. Tudi to bi lahko bil velik problem, če bi država izvedbo protokolarnih dogodkov izpustila iz svojih rok in si s koncesijo res zagotovila izvajanje te javne službe. Kaj pa bi lahko storila, ko bi ugotovila, da to ni na ustrezno visokem nivoju? Res je, lahko bi odpovedala koncesijsko razmerje in šla iskat novega koncesionarja. In če se zgodba ponovi? Protokolarni dogodki



pa se odvijajo in dogajajo ves čas. Res je tudi, da niso vsi protokolarni dogodki, dogodki na najvišjem nivoju. Vendar si je težko predstavljati, da dogodka, kot je bilo srečanje Bush – Putin, ki je bilo pri nas na Brdu in kjer sta se dva svetovna voditelja prvič srečala, ne bi izpeljali vrhunsko do zadnje podrobnosti. Slovenija je bila s strani obeh vlad pohvaljena za odlično izvedbo.

#### **4.2.2. Z vidika poslovanja organa**

Z vidika poslovanja organa so ugotovitve precej podobne, kot so zgornje navedbe. V kolikor bi posloval kot d.o.o., bi verjetno lahko imel večje dobičke, vendar bi bil tudi riziko večji. Ugotovila sem že, da država ne bi ustanavljala d.o.o.-jev. Edina možnost je podelitev koncesije. Koncesija se podeli samo za določeno obdobje, kar pomeni, da je lahko precej negotovo, kaj bo potem. Če to gledamo z vidika podjetja, je to vsekakor slaba stran oziroma bi to pomenilo, da podjetje ne bi smelo biti vezano samo na ta posel, saj bi po poteku koncesije to lahko pomenilo konec podjetja. To bi pomeni tudi veliko negotovost za zaposlene.

#### **4.2.3. Z vidika zaposlenih**

Ko je bil Servis še neposreden proračunski uporabnik, so bili zaposleni državni uslužbenci. Po mojem mnenju to pri nas še vedno pomeni neko varnost. Zaposlitve v državni upravi so zaenkrat še vedno varne. Sicer so nekoliko slabše plačane kot v privatnem sektorju, vendar je zanimanje za zaposlitev v državni upravi še vedno velika. So me pa presenetili odgovori zaposlenih, ki sicer niso bili seznanjeni s tem, da niso več »državni uslužbenci« oziroma uslužbenci v državni upravi, jih pa to ne obremenjuje ali skrbi. Že predhodno sem ugotovila, da so takšni odgovori lahko posledica tega, da od same spremembe statusa še ni preteklo veliko časa in da se zaposleni še ne zavedajo popolnoma, kaj se je spremenilo. Druga možnost pa je, da tako zaupajo vodilnemu menedžmentu, da bo javni gospodarski zavod dobro posloval tudi v prihodnosti in se jim za zaposlitev ni potrebno bati. Obe ti trditvi bi lahko čez nekaj časa še enkrat preverili in ugotovili, ali so odgovori enaki oziroma tudi po daljšem časovnem umiku od spremembe statusa, zaposleni še vedno ne čutijo sprememb. Z vidika

zaposlenih bi d.o.o. lahko prinesel mogoče nekaj višje plače, kar pa ni nujno. Ugotavljamo, da je kader s srednjo šolo v državni upravi plačan zelo dobro in je vprašanje, ali bi jih podjetje lahko plačalo bolje kot sedaj. Kljub temu da niso več državni uslužbenci, je ustanovitelj Javnega gospodarskega zavoda Brdo država, ki je kot delodajalec še vedno prijazna do zaposlenih. Kako dolgo pa bo tako, se pa ne ve. Določene spremembe se pripravljajo tudi na tem področju. Zaposleni v državni upravi bi naj bili pod enakimi pritiski kot zaposleni v privatnem sektorju.

## **5. VLOGA NEKDANJEGA PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA V NOVEM PRAVNEM SISTEMU**

### **5.1. Poslanstvo**

*Osnovno poslanstvo JGZ Brdo je organiziranje in izvajanje gostinskih in drugih storitev za potrebe protokolarnih in reprezentančnih dogodkov v objektih, v katerih se izvajajo protokolarne storitve, ter kakovostno, redno in investicijsko vzdrževanje teh objektov in pripadajočih zemljišč (parkov, gozdov in travnikov) (Košnik, Kovač, Lapanja, Purič 2000).*

Izvajanje navedenih gostinskih, vzdrževalnih in drugih storitev temelji na visoki kakovosti in profesionalnosti ter na kulturni in zgodovinski danosti.

Z visoko kvalitetnim opravljanjem dejavnosti in storitev daje JGZ Brdo svoj prispevek k mednarodnemu ugledu Republike Slovenije.

JGZ Brdo opravlja z objekti, napravami in zemljišči, v okviru katerih izvaja svoje osnovne dejavnost.

Osnovno vodilo pri upravljanju objektov je ohranjanje njihovega kulturnega in zgodovinskega izročila ter vzdrževanje njihove funkcionalnosti ob hkratni ohranitvi naravnih znamenitosti. Upravljanje z objekti poteka po načelih gospodarnosti, racionalnosti ob istočasnem doseganju visoke kvalitete osnovnih dejavnosti JGZ Brdo.

Za doseganje cilja gospodarnosti in racionalnosti pri upravljanju z objekti JGZ Brdo opravlja dejavnosti tudi za druge uporabnike. Izvajanje teh dejavnosti v nobenem primeru ne sme ovirati in tudi ne ovira izvajanja poslanstva.

Pri opravljanju storitev je poudarek na področjih, ki jih obvladamo, in so kompatibilna z njihovo osnovno dejavnostjo ter prispevajo k odprtosti in dostopnosti objektov, v katerih se izvajajo protokolarne storitve.

S tržno dejavnostjo ustvarjajo prihodek, ki je namenjen za vzdrževanje in razvoj objektov, v katerih se izvajajo protokolarne storitve, ker s tem podpirajo njihovo temeljno poslanstvo.

## **5.2. Vizija**

Temeljna smer bodočega razvoja JGZ Brdo je v oblikovanju, organiziranju in izvajanju visoko strokovnih in profesionalnih dejavnosti in storitev za protokolarne dogodke. Prispevati mora svoj delež k uspehu protokolarnih dogodkov in k razpoznavnosti naše dežele. To zahteva stalni razvoj dejavnosti in storitev za dvig kakovosti, uvajanje sodobnih metod za racionalno organiziranost in uvajanje novih dejavnosti, ki bodo kompatibilne z obstoječo osnovno dejavnostjo.

Upravljanje z glavnimi in pomožnimi objekti bo usmerjeno v ohranjanje zgodovinske kulture in naravne dediščine z namenom funkcionalnega koriščenja za opravljanje osnovne in dopolnilnih dejavnosti.

Posebno pozornost bi bilo treba nameniti uporabi objektov za izvajanje različnih kulturnih ter umetniških prireditev in s tem prispevati svoj delež k obogatitvi obstoječih kulturnih prireditev v Sloveniji.

Tudi na področju seminarske in kongresne dejavnosti bi morali pospešeno širiti mrežo, zlasti kulinariko in strežbo, z jasno razpoznavnimi konkurenčnimi prednostmi, ki bodo temeljile na visoki kakovosti in dodatni ponudbi.

## **5.3. Strateški cilji**

Strateške cilje lahko razdelimo na tri glavna področja:

1. kakovost poslovanja
2. poslovni cilji
3. upravljanje z reprezentančnimi objekti

### **5.3.1. Kakovost poslovanja**

Osnovni cilj razvoja dejavnosti JGZ Brdo v naslednjih petih letih mora biti povečanje kakovosti izvajanja gostinskih dejavnosti in storitev za potrebe protokolarnih in reprezentančnih dogodkov v objektih, v katerih se izvajajo protokolarne storitve. To bodo dosegli s pospešenim izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih s ciljem odpraviti razkorak med dejansko in zahtevano izobrazbo. Prizadevati si bodo morali pridobiti ustrezen certifikat s področja kakovosti opravljanja z mednarodno veljavo. Posebno pozornost bo potrebno posvetiti naši kulinarični ponudbi in njeni obogatitvi s sodobnimi trendi.

### **5.1.2. Poslovni cilji**

Njihov poslovni cilj mora biti povečanje lastnih prihodkov iz naslova tržne dejavnosti, vsaj za 2-5% letno. Ustvarjeni prihodek iz tržne dejavnosti bo uporabljen za izvajanje vzdrževalnih del na objektih in tako bodo prispevali k ohranjanju naravne in kulturne dediščine teh objektov. Z ustvarjenimi lastnimi prihodki bodo prispevali k razbremenjevanju (zniževanju odhodkov) državnega proračuna.

### **5.1.3. Upravljanje z reprezentančnimi objekti**

Prizadevati si bodo morali za ohranitev in nadaljnjo strokovno usmerjeno varstvo kulturne dediščine, prav tako pa tudi narave in naravne dediščine (zgradbe in gozdovi ter ostale površine) z namenom ohranitve obstoječe flore in favne. Zato bodo morali razvijati samo takšne oblike dodatne ponudbe, ki ne bodo imele ekološkega vpliva na obstoječ ekosistem.

## **6. ZAKLJUČEK**

Slovenija je mlada, nova država, ki je s 1. majem 2004 postala del evropske družine. Tudi »stare« članice te družine imajo različne tipe držav, če primerjamo razmerje med tržnimi mehanizmi na eni strani in mehanizmi socialne politike na drugi. Slovenija še ima čas, da najde najboljšo rešitev oziroma pravo razmerje med tržnimi mehanizmi in socialno politiko. Mogoče nam je iz preteklosti res ostalo nekoliko preveč socialnih pravic in mogoče so tudi nekoliko napačno porazdeljene med posamezne skupine ljudi, vendar to še ne more biti razlog da vse staro zavržemo in da bo od jutri najprej pomembna samo še konkurenčnost, dobiček in rast bruto domačega proizvoda. Vsekakor bodo v prihodnosti potrebne spremembe, saj bo sicer naše gospodarstvo kmalu preveč obremenjeno z raznimi davki in drugimi dajatvami, kar pomeni da bi še izgubljali na konkurenčnosti in posledično to lahko pomeni manj delavnih mest in več brezposelnih. Na nek način bo potrebno izpeljati reformo tudi na področju sociale, šolstva in zdravstva. Potrebno bo poiskati pravo razmerje med zahtevami tistih, ki se bolj nagibajo k liberalnemu tipu države blaginje in tistimi, ki so bolj naklonjeni socialnemu blaginjskemu tipu države. Se pa na primeru Švedske lepo vidi, da je tudi država, ki ima zelo razvito socialno politiko, lahko uspešna država s konkurenčnim gospodarstvom, za razliko Anglije, ki je svoj liberalni tip države blaginje že pričela nekoliko spreminjati v smeri socialnega. Po mojem osebnem mnenju bi bil za Slovenijo najbolj primeren »socialno – liberalen« tip države blaginje, če ga lahko tako poimenujem.

Na začetku svoje magistrske naloge sem si postavila zanimivo vprašanje: *«Ali lahko spremembo statusa neposrednega proračunskega uporabnika v javni gospodarski zavod uvrstimo med privatizacijo javnega sektorja?»*

Kljub temu da sem bila na začetku prepričana, da je to neke vrste privatizacija javnega sektorja, sem skozi pripravo naloge vedno bolj ugotavljala, da to ni privatizacija javnega sektorja. Sama zakonodaja res daje možnost bolj samostojnega in neodvisnega poslovanja in bi novoustanovljeni javni gospodarski zavod lahko bil pravna oseba, ki bi opravljal javno službo, kot mu jo predpiše država, vse ostale zadeve pa bi bile v pristojnosti novoustanovljene pravne osebe. Država (vlada) si je z aktom o ustanovitvi vzela še veliko več pravic, kot jih ima po

obstoječi zakonodaji. Tako ugotavljam, da je sprememba statusa rešila samo zaplet okoli nezakonitega poslovanja neposrednega proračunskega uporabnika, kar pa tudi ni malo.

Res je tudi, da sem ugotovila, da se opravljanje protokolarne dejavnosti v pravni obliki d.o.o. (kjer bi država podelila koncesijo) za podjetje ne bi izplačalo.

Kakšna je potem lahko nadaljnja pot?

Potrebno bi bilo zagotoviti, da država ne bi posegala v delovanje javnega gospodarskega zavoda več, kot pa to zahteva zakonodaja. Potrebna bi bila sprememba akta o ustanovitvi, kjer bi bile črtane določbe, ki preveč omejujejo (bolj kot veleva zakon) javni gospodarski zavod. Ena pomembnejših določb, ki bi jih črtala, je določba, povezana z zaposlenimi. Zakon o javnih uslužbencih teh delavcev, zaposlenih v javnem gospodarskem zavodu, ne šteje med državne uslužbence. Hkrati jim pa akt o ustanovitvi predpisuje, da morajo svoje plače obračunavati po sistemu, ki velja za državne uslužbence. A ni to malo kontradiktorno? »Pravic« kot jih imamo državni uslužbenci nimajo, plače pa morajo imeti kot državni uslužbenci. Res je, da nova zakonodaja na področju plač omogoča izplačevanje nekaj višje delovne uspešnosti iz naslova tržne dejavnosti, vendar menim, da ni prav, da si z nekim aktom o ustanovitvi vzame država več pravic, kot je potrebno za dobro izvajanje javne službe.

V kolikor bi bila država pripravljena spremeniti akt o ustanovitvi in nekaj več svobode pustiti javnemu gospodarskemu zavodu, mislim, da bi bila to optimalna rešitev tako za javni gospodarski zavod, za zaposlene v javnem gospodarskem zavodu, kot tudi za državo.

## **7. RAZLAGA POJMOV IN KRATIC**

- Zakon o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02) – uporabljena kratica ZJF
- Zakon o izvrševanju proračuna – uporabljena kratica ZIPRs
- Zakon o javnih gospodarskih službah (Ur.l.RS,št 32/93) – uporabljena kratica ZGJS
- Zakon o gospodarskih družbah (Ur.l. RS št. 15/2005 uradno prečiščeno besedilo ZGD-UPB1) – uporabljena kratica ZGD
- Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur.l. RS št. 115/03 uradno prečiščeno besedilo ZOFVI-UPB3) – uporabljena kratica ZOFVI
- Zakon o uresničevanju javnega interesa v kulturi (Ur. l. RS št. 96/2002) – uporabljena kratica ZUJIK
- Servis za protokolarne storitve – Servis
- Javni gospodarski zavod protokolarne storitve Brdo – JGZ Brdo



## **8. SEZNAM TEMELEJNE LITERATURE:**

1. Adizes, I (1996).: Obvladovanje sprememb, GV, Ljubljana 1996
2. Bašič Hrvatina, S.: Državni ali javni servis: perspektive javne radio televizije v Sloveniji
3. Bohinc, R. (2001): Pravni okvir menedžmenta (študijsko gradivo)
4. Bohinc, R., Bratina B., Pivka H. M. (2001): Pravo gospodarskih družb - gospodarsko pravo 2
5. Bohinc, R. (1998): Osebe javnega prava (Gospodarski vestnik d.d., 21.12.1998)
6. Drucker, P. (2001): Managerski izzivi v 21. stoletju, GV, Ljubljana
7. Drucker, P. (1992): Managing the non profit organization: Practis and Principles. HarperCollins Publishers, New York
8. Kamnar, H. (1999): Javni zavodi med državo in trgom, Sophia, Ljubljana
9. Kamnar, H. (2000): Merjenje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti opravljanja javne službe. V: Borak Neven (ur.): Državno revidiranje in novosti v javnih finanah. 2. izobraževalni seminar o javnih finanah in državnem revidiranju. Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož, str. 137-149
10. Kolarič, Z., Črnak-Meglič, A., Vojnovič, M. (2002): Zasebno neprofitno-volonterske organizacije v mednarodni perspektivi. Založba FDV, Ljubljana
11. Košnik B., Kovač J., Lapanja A., Purič I.: Strateški razvojni program Servisa za protokolarne storitve 2000-2005
12. Kovač, B. (2000): Nekateri vidiki politično ekonomske analize sodobne vloge države in trga v Sloveniji, Teorija in praksa let 37, št. 3 str. 509-525
13. Mayer, J. (2001): Skrivnost ustvarjalnega tima, Dedalus, Ljubljana
14. Meyer, T. (2000): Tretja pot na razpotju, Teorija in praksa let 37, št.1 str. 149-162
15. Mikolič, M. (2002): Diplomatski i poslovni protokol, Barbat, Zagreb
16. Nikolič, M. (1999): Švedska družba, sindikati in delavska participacija, Teorija in praksa let. 36, št. 5, str. 839-868
17. Novak, M. (1999): Razvoj slovenske države blaginje v evropski perspektivi, DR, Vol. XV 30-31

18. Pličanič S. (1995): Javne službe (Javna uprava, št. 4 letnik 31)
19. Pličanič, S. (1999): Vrsta in značilnost pravnih oseb: Liberalizacija sistema javnih služb v Sloveniji (Gospodarski vestnik 18.10.1999)
20. Pirnat, R.: Osebe javnega prava - prispevek k reinstituciji pojma v slovenskem pravu (Javna uprava, št. 4 letnik 31, 1995)
21. Boštjan Tadel: intervju v Poletu (magazin Dela in Slovenskih novic leto 5, št. 11)
22. Rakovec, M. (2000): Primerjalna analiza privatizacije gospodarskih javnih služb v državah Evropske unije, PF - diplomska naloga
23. Rus, V. (2001): Podjetizacija in socializacija države, FDV, Ljubljana
24. Rus V. (1994): Management v neprofitnih organizacijah. V: Možina Stane (ur.): Management. Didakta, Radovljica.
25. Rus, V. (1996): Privatizacija šolstva, zdravstva in kulture, FDV, Ljubljana
26. Rus V. (1999): Hybrid forms of privatisation, DR, Vol. XV 29
27. Sovdat, P. (2002): Organizacija protokolarne službe v RS, primerjalna evropska perspektiva, diplomsko delo
28. Traven, S. (1998): Management človeških virov, GV, Ljubljana
29. Trmanc, M (1996): Teorija in praksa ISBN 86-80227-46-3 str. 287-310
30. Ury, W. (1998): Od nasprotovanja do sodelovanja, GV, Ljubljana
31. Zakon o javnih financah (Uradni list RS 79/99, 124/00, 79/01, 30/02)
32. Zakon o izvrševanju proračuna
33. Zakon o zavodih ( Uradni list Republike Slovenije, št.12/91)
34. Zakon o gospodarski javnih službah (Uradni list Republike Slovenije 32/93)

PRILOGA 1

INTERVJU:

**1. Ali ste bili seznanjeni s pripravami na spremembe, ki so se pripravljale v vaši delovni organizaciji? (Obkrožite odgovor, ki vam najbolj odgovarja.)**

1. sploh nisem bil seznanjen
2. sem bil slabo seznanjen
3. sem bil dobro seznanjen

**2. Če ste bili s pripravami na spremembe seznanjeni, ali ste vedeli tudi, za kakšne spremembe v vaši delovni organizaciji bo šlo? (Obkrožite odgovor, ki vam najbolj odgovarja.)**

1. ne, nisem
2. da, deloma
3. da, v celoti

**3. Ali ste aktivno sodelovali v postopkih, ki so tekli ob pripravah na statusno spremembo? (Obkrožite odgovor, ki vam najbolj odgovarja.)**

1. da, sem aktivno sodeloval-a
2. da, sem vendar ne prav aktivno
3. ne nisem

**4. Če ste za spremembe vedeli, kaj ste od njih pričakovali? (Obkrožite odgovor, ki vam najbolj odgovarja.)**

1. spremembe na slabše
2. nič
3. spremembe na boljše

**5. Če ste pričakovali spremembe na bolje obkrožite, na katerem področju.**

1. izboljšanje ekonomskega položaja
2. izboljšanje delovnih pogojev
3. spremembe na bolje na vseh področjih

**6. Ste od leta 2002 (odkar posluje organ kot JGZ – Brdo) opazili kakšne spremembe pri samem delu?**

- a. nobenih
- b. manjše (opišite kakšne)
- c. velike (opišite kakšne)

---

---

---

---

**7. Ali ste zadovoljni z novim pravnim statusom (javni gospodarski zavod)?**

1. sem v celoti zadovoljen
2. sem deloma zadovoljen
3. nisem zadovoljen

**8. Ali se vam je ekonomski položaj po spremembi izboljšal?**

- a. da, se mi je izboljšal

- b. ni sprememb
- c. da, se mi je poslabšal

**9. Zaposleni v JGZ – Brdo niste več delavci v javni upravi. Ali ste bili s tem seznanjeni?**

- a. DA
- b. NE

**10. Ali vas to, da niste več delavci v državni upravi, obremenjuje oziroma ali čutite kaj manjšo socialno varnost?**

- 1. DA, zelo
- 2. DA, malo
- 3. NE, nič

**11. Ali boste zaradi tega, ker niste več delavci v javni upravi, skušali poiskati novo zaposlitev v drugem državnem organu?**

- 1. DA, zagotovo
- 2. DA, verjetno
- 3. ne vem
- 4. NE

**12. Ali ste zadovoljni z odnosi med sodelavci?**

- 1. DA, popolnoma
- 2. DA, deloma
- 3. NE

**13. Ali ste zadovoljni z odnosi vodilnih delavcev do ostalih zaposlenih v podjetju?**

1. DA, zelo
2. DA, deloma
3. sploh NE

**14. Ali so se zaradi novega pravnega položaja organizacije, odnosi med zaposlenimi spremenili?**

- a. DA, na slabše
- b. NE
- c. DA, na bolje

**15. Če ste v zgornjem odgovoru označili »DA, na slabše« ali »DA, na bolje« kratko opišite kako!**

---

**16. Ali so se odnosi vodilnih delavcev do ostalih zaposlenih v podjetju po spremembi statusa spremenili?**

- a. DA, na slabše
- b. NE
- c. DA, na bolje

**17. Če ste v zgornjem odgovoru označili »DA, na slabše« ali »DA, na bolje«, kratko opišite kako!**

---

**18. Mislite da bi lahko vodstvo kaj od naštetega izboljšalo?**

- a. DA, ekonomski položaj
- b. DA, delovne pogoje
- c. DA, odnose med vami
- d. NE, nič

**19. S čim v organizaciji ste najmanj zadovoljni?**

- a. s plačo
- b. z delovnimi pogoji
- c. s sodelavci
- d. z vodstvom
- e. z novim pravnim statusom

Prosim, če izpolnite še naslednje SPLOŠNE PODATKE:

**1. SPOL**                                  M        Ž

**2. STAROST**                    manj    20 – 25                    26 – 35                    36 – 45                    46 – 55  
več

**3. IZOBRAZBA**

osnova    poklicna    srednja    višja in visoka strokovna    univerzitetna  
magisterij

**4. DELOVNO MESTO, ki ga zasedate v organizaciji:**

vodstveno (direktor , vodja področja)

visoko strokovno (vodja oddelka,...)

strokovno

ostalo

**5. SKUPNA DELOVNA DOBA: \_\_\_\_\_ let**

**6. DELOVNA DOBA V PODJETJU: \_\_\_\_\_ let**