

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**TEORETIČNE OSNOVE IN ANALIZA
POSLOVANJA JAVNEGA GOSPODARSKEGA
ZAVODA**

Žiga Poljak

Ljubljana, marec 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**TEORETIČNE OSNOVE IN ANALIZA POSLOVANJA JAVNEGA
GOSPODARSKEGA ZAVODA**

Ime in priimek: Žiga Poljak
Vpisna številka: 04037684
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja
Mentor na fakulteti: doc. dr. Primož Pevcin

Ljubljana, marec 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisani Žiga Poljak, študent visokošolskega strokovnega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04037684, sem avtor diplomskega dela z naslovom: »Teoretične osnove in analiza poslovanja gospodarskega javnega zavoda«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorski in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega/magistrskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral/la: Amanda Grčar, profesorica slovenščine

Ljubljana, navedba datuma oddaje dela

Podpis avtorja: Žiga Poljak

POVZETEK

Smotrnost delovanja gospodarskih javnih zavodov nam lahko potrdi le proučitev teoretičnih in zakonskih podlag, ki nam v bistvu pokažejo pravno-statusne podlage za delovanje različnih javnih služb. Delovanje javnih služb ni podvrženo spremembam na trgu, ker gre v bistvu za monopolne dejavnosti. Zato je liberalizacija teh dejavnosti povezana s spremembo statusne organiziranosti, kar je v Republiki Sloveniji tudi zakonsko opredeljeno. Analiza finančnega poslovanja zavoda nam kaže na precejšen delež proračunskih sredstev med prihodki zavoda, zato se mora zavod podrežati pravilom zakonodaje s področja javnih financ in gospodarskih družb. Preko analize poslovanja je razvidno, da zavod posluje kot javna gospodarska služba, tako da zagotavlja najvišji nivo protokolarnih storitev in ohranja naravno ter kulturno dediščino, na prostem trgu pa se obnaša kot gospodarski subjekt z navidezno monopolnim položajem. Komercialno trženje pa je podrejeno protokolarnim dogodkom, ki pa zaradi svoje nepredvidljivosti onemogočajo popolnoma prosto trženje komercialnih dogodkov, kar se kaže iz analize poslovanja. Zaradi gospodarske krize in proračunskega deficita pa mora tudi zavod na novo sprejeti določene ukrepe, tako da na novo uredi določene zahteve glede proračunskega financiranja in hkrati poskrbi za optimizacijo poslovanja preko prenove poslovnih procesov.

Ključne besede: javne gospodarske službe, zavod, status, javno premoženje, proračun, javne finance.

SUMMARY

THEORETICAL FOUNDATIONS AND OPERATION REVIEW OF PUBLIC UTILITY

The meaning of public utilities activities can be acknowledged only by studying of theoretical and legislative foundations which in fact represent legal and statutory basis for activities of different kinds of public utilities. The activities of public utilities are not subjected to the market changes since these activities are in fact monopolistic. Therefore the liberalization of them is inevitably interconnected with the change of statutory organisation, which is embedded in the national legislative. The financial analysis of the public utility shows that the majority of the incomes represent budgetary funds therefore the public utility has to comply with the public finances and corporate entities legislation. The analysis also shows that the public utility conducts activities as a public and economic utility in such way that it assures the highest level of state protocol services, and preserves the natural and cultural heritage, and at the same time operates on the market as a business entity with an apparent monopolistic position. Marketing is thus subjected to the state protocol events which with its unpredictable nature prevent completely free marketing of commercial events. This is shown by the financial analysis. Due to the economic recession and budgetary deficit the public utility also has to take certain measures so that the utility re-establishes some demands from the budgetary funding and provides the optimisation of its activities with reengineering of the business processes.

Keywords: public utilities, instituion, status, public assets, budget, public finances.

KAZALO VSEBINE

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO VSEBINE.....	vii
KAZALO PONAZORITEV.....	viii
1 UVOD.....	1
2 POJEM JAVNIH SLUŽB.....	3
2.1 Problematika proračuna in financiranje javne službe.....	3
2.1.1 Splošno o javnih službah.....	4
2.1.2 Pravne osebe zasebnega in javnega prava.....	6
2.1.3 Javne službe in javne gospodarske službe v Republiki Sloveniji.....	7
2.2 Upravljanje z javnim premoženjem.....	11
2.2.1 Opredelitev gospodarske infrastrukture.....	13
2.2.2 Razvrstitev javnega premoženja.....	13
2.3 Uprava v ožjem in širšem pomenu.....	15
2.4 Oblike zagotavljanja javnih gospodarskih služb.....	16
2.5 Usklajenost dejanskega stanja s pravnimi podlagami.....	18
3 PREDSTAVITEV JGZ BRDO.....	20
3.1 Pravni temelj za delovanje zavoda.....	22
3.2 Organizacija zavoda.....	25
3.3 Kadri.....	25
4 POSLOVANJE JGZ BRDO 2006–2010.....	27
4.1 Analiza bilance stanja.....	27
4.2 Analiza izkaza poslovnega izida.....	29
4.2.1 Prihodki gospodarske javne službe in tržni prihodki.....	30
4.2.2 Odhodki.....	33
4.2.2.1 Stroški materiala.....	34
4.2.2.1.1 Stroški električne energije in ogrevanja.....	35
4.2.2.2 Stroški storitev.....	35
4.2.2.2.1 Stroški pogodbenega dela in dela študentov.....	37
4.2.2.2.2 Poraba vode po posameznih letih.....	38
5 IZBRANI KAZALNIKI POSLOVANJA JGZ BRDO.....	38
5.1 Finančni kazalci.....	39
5.1.1 Temeljna kazalnika stanja financiranja.....	39
5.1.2 Temeljna kazalnika vodoravnega finančnega ustroja.....	40
5.1.3 Temeljni kazalnik gospodarnosti.....	40
5.2 Fizični kazalci.....	41
5.2.1 Število vseh realiziranih dogodkov.....	41
5.2.2 Zasedenost sob v Hotelu Kokra.....	43
5.2.3 zasedenost dvoran.....	44
5.2.4 Fizični obseg poslovanja kuhinj.....	45
6 ANALIZA STANJA IN UKREPI ZA POVEČANJE GOSPODARNOSTI POSLOVANJA JGZ BRDO.....	45
7 ZAKLJUČEK.....	48
LITERATURA IN VIRI.....	50

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Stroški električne energije in ogrevanja po letih	35
Grafikon 2: Stroški dodatnih zaposlitev	37
Grafikon 3: Poraba vode po posameznih letih.....	38
Grafikon 4: Zasedenost dvoran	44

KAZALO ORGANIGRAMOV

Organigram 1: ORGANIZACIJSKA SHEMA ZAVODA.....	25
--	----

KAZALO TABEL

Tabela 1: Število zaposlenih na podlagi delovnih ur v obdobju 2006–2010.....	26
Tabela 2: Število zaposlenih glede na izobrazbeno strukturo	26
Tabela 3: Struktura sredstev in obveznosti do virov sredstev v obdobju 2006–2010	27
Tabela 4: Struktura prihodkov in odhodkov v obdobju 2006–2010	29
Tabela 5: Zaračunani prihodki v obdobju 2006–2010	31
Tabela 6: Prihodki gospodarske javne službe za obdobje 2006–2010	32
Tabela 7: Tržna dejavnost za obdobje 2006–2010	33
Tabela 8: Stroški materiala za obdobje 2006–2010.....	34
Tabela 9: Stroški storitev za obdobje 2006–2010	35
Tabela 10: Kazalniki poslovanja za obdobje 2006–2010	39
Tabela 11: Skupno število dogodkov v obdobju 2006–2010.....	41
Tabela 12: Število protokolarnih dogodkov po lokacijah v obdobju 2006–2010.....	42
Tabela 13: Kumulativna zasedenost sob po mesecih v obdobju 2006–2010	43
Tabela 14: Skupaj obroki v vseh kuhinjah zavoda v obdobju 2006–2010	45

1 UVOD

Vsaka država si za svoje protokolarne potrebe skuša zagotoviti neki visok in specifičen standard, ki prispeva k zunanjemu ugledu države, podobno kot diplomatska predstavništva v tujini. To je zlasti pomembno pri obiskih tujih državljanov in drugih pomembnih partnerjev, ki jih je potrebno sprejeti na najvišjem nivoju, kjer ne sme priti do napak v proceduralnem delu. Vsi takšni dogodki so običajno vnaprej skrbno načrtovani in velikokrat tudi oblegani s strani raznih medijev. V takšnih primerih ima vsak nosilec nalog točno določene zadolžitve, ki skupaj sestavljajo celoten mozaik protokolarnega dogodka. En izmed delčkov tega mozaika je tudi Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: zavod), ki je bil ustanovljen z odlokom, s katerim so mu bile zaupane precej obsežne in zahtevne naloge.

Zavod je zadolžen za upravljanje s premoženjem, ki obsega lokacije: Hotel Kokra, Grad Brdo, restavracijo Zois, Grad Strmol z zemljišči in pomožnimi objekti v bližini Cerkelj, Vilo Podrožnik v Ljubljani, Vilo Zlatorog na Bledu, Vilo Pršivec v Bohinju in Vilo Tartini v Strunjanu. Poleg tega upravlja tudi obrate za prehrano delavcev javne uprave v Ljubljani. Na ta način ima zavod v upravljanju kar 518 ha površin, ki so primarno namenjene protokolarnim dejavnostim. V primeru prostih zmogljivosti pa se tržijo na prostem trgu.

Cilja diplomskega dela sta:

- analiza teoretičnih in pravnih podlag za delovanje Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije,
- analiza finančnega poslovanja zavoda,
- ukrepi za povečanje gospodarnosti poslovanja.

Diplomsko delo bo preverilo naslednji hipotezi:

- pravni status je glede na poslovanje javnega gospodarskega zavoda zakonit,
- kombinirana raba protokolarnih objektov za opravljanje javne gospodarske službe in tržne dejavnosti je smotrna in gospodarna.

Prvo hipotezo bom preveril s pomočjo deskriptivne analize teoretičnih spoznanj iz področne literature in zakonodaje, medtem ko bo preveritev druge hipoteze slonela na analitični primerjavi poslovanja v določenem časovnem obdobju.

Diplomsko delo je sestavljeno iz osmih poglavij. Osrednji oziroma glavni del diplomskega dela je obravnavan od drugega do šestega poglavja, kjer so zajeti vsi pravni vidiki in teoretične osnove za delovanje javnih služb, skupaj s finančno analizo poslovanja.

V drugem poglavju so predstavljene teoretične in pravne osnove ureditve javnih služb v Republiki Sloveniji. Pri tem so obravnavane teme v zvezi s problematiko financiranja

javnih služb, ki morajo biti načrtovane in usklajene z državnim proračunom, ker le-ta hkrati zagotavlja vire sredstev s pomočjo pobranih davkov, carin, prispevkov in drugih dajatev. Poleg tega so predstavljeni splošni pojmi o javnih službah, ki so teoretično podprti s strokovnimi članki nekaterih avtorjev in možnimi načini izvajanja teh služb, ter nekaj teoretičnih osnov o pravnih osebah zasebnega in javnega prava. Posebej so obdelane javne službe in javne gospodarske službe v Republiki Sloveniji, kjer so podane tudi zakonske osnove za ustanovitev in delovanje teh služb. V tem poglavju so opisana tudi teoretična izhodišča za upravljanje z javnim premoženjem in vrste javnega premoženja. Nekaj poudarka je tudi na vlogi uprave, ki je tudi lahko izvajalka javnih služb, in pa na možnostih zagotavljanja javnih gospodarskih služb v skladu s slovensko zakonodajo. Na koncu tega poglavja pa je obdelana še statusna uskladitev zavoda s pravnimi podlagami.

Tretje poglavje zajema predstavitev Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije skupaj s pravnimi podlagami, organizacijsko shemo in kadri.

Četrto poglavje obravnava poslovanje zavoda v letih od 2006 do 2010. Pri tem so analizirane bilance stanj in izkazi poslovnih izidov za omenjeno obdobje. V okviru izkazov poslovnih izidov so posebej obdelani prihodki gospodarske javne službe in tržni prihodki ter odhodki oziroma stroški po najpomembnejših vrstah.

Peto poglavje analizira nekatere pomembnejše finančne kazalce in kazalce, ki pripomorejo k razumevanju analize poslovanja zavoda.

Šesto poglavje je najpomembnejše, saj poda analizo stanja in ukrepe za povečanje gospodarnosti poslovanja zavoda. V tem poglavju so podane določene usmeritve glede premoženja zavoda, proračunskega financiranja in strateških izhodišč glede organiziranosti ter poslovanja. Pri tem so za razvoj zavoda pomembni urejen status, povečanje izkoriščenosti vseh vrst prostih zmogljivosti, vključno z novimi programi, in reinženiring nekaterih poslovnih procesov.

Sedmo poglavje zajema zaključek, osmo pa literaturo in vire, ki so bili uporabljeni pri izdelavi diplomskega dela.

2 POJEM JAVNIH SLUŽB

Proučevanje javnega sektorja, proračuna, javnega premoženja ter gospodarne in racionalne uporabe javnih sredstev nam najprej zastavi problem pojmovnih opredelitev naštetih kategorij. V zvezi s tem lahko opozorimo na nesistematično ustanavljanje pravnih oseb, ki jih ustanovljajo država in lokalne skupnosti. Hkrati s tem so povezane nejasnosti pri sestavi pogodb in koncesijskih aktov, ki so sklenjene z javnim sektorjem.

Osnovne državne funkcije so avtoritativne. V avtoritativnih razmerjih organi državne uprave nastopajo kot izvrševalci državne oblasti in se nanašajo predvsem na dajanje smernic in navodil, spremljanje izvrševanja javnih pooblastil in na upravni nadzor. Sredstva, namenjena izvrševanju javnih pooblastil, se lahko uredijo tudi z neposrednim financiranjem uporabnikov teh storitev (Pirnat, 1985, str. 118). Država poleg avtoritarne izvaja tudi podjetniške funkcije, kamor sodi izvajanje dejavnosti javnih služb, ki se sicer lahko opravljajo na trgu, vendar zaradi svoje narave zahtevajo drugačno ureditev. Pri tem ne moremo mimo neprestanega spreminjanja tržnih dejavnosti v javne službe in nasprotno.

Vlada naj ne bi delovala kot posel, ampak kot demokracija. Povsod po svetu so voljeni in imenovani javni uslužbenci dolžni delovati v javnem interesu (Denhardt, 2011, str. 3). Razvoj javne službe je pomenil spremembo obsega in vsebine javne službe. Poleg že uveljavljenih oblik delovanja javnih služb preko negospodarskih in gospodarskih javnih zavodov se pojavljajo nove oblike izvajanja javnih služb v skladu s podjetniškimi pogodbami (pogodbe o upravljanju, pogodbe o delitvi dobička, pogodbe o soupravljanju). Poleg tega pa beležimo tudi povečano privatizacijo javnih služb v ožjem smislu preko dovoljenj, licenc in koncesij. Na ta način se dobrine prenesejo iz javnega sektorja v zasebni. Zaradi navedenih prenosov mora država poskrbeti za ustrezne evidence premoženja, ki zagotavljajo resnično premoženjsko bilanco države. Privatizacija v ožjem in širšem smislu zmanjšuje delež proračuna v bruto družbenem proizvodu.

Država s svojim načinom delovanja nedvomno vpliva na gospodarstvo in s tem tudi vpliva na tržne zakonitosti. Tako takšne oblike delovanja države pogosto privedejo do nenormalnih tržnih zakonitosti, ki niso vedno v skladu z varovanjem konkurence in podjetniške svobode. Zato je potrebno biti zlasti pozoren v primeru ustanavljanja javnih služb s strani države, ker bi s tem lahko konkurenčno vplivale na tisti del gospodarstva, ki se izključno pojavlja na prostem trgu in nima možnosti dobivati državnih pomoči.

2.1 PROBLEMATIKA PRORAČUNA IN FINANCIRANJE JAVNE SLUŽBE

Državna uprava pripravi splošna pravila proračunskih okvirov po posameznih namenih proračunske porabe in tako razpolaga s proračunskim denarjem v okvirih zakona (1. člen ZJF, Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02, 107/10, 11/11). Pri tem pa ni nobenega

jamstva, da z omenjenimi proračunskimi sredstvi razpolaga racionalno.

V zvezi z gospodarnim upravljanjem s proračunskimi sredstvi imamo v mislih racionalno rabo proračunskih sredstev, ki naj se uporabljajo v skladu z načelom dobrega gospodarja. Za takšen način gospodarjenja s proračunskimi sredstvi je potrebno imeti jasno strategijo pobiranja in porabe teh sredstev. Za spremljanje tega pa je nujno potrebno imeti izdelan način sprotnega spremljanja in evidentiranja vseh poslovnih dogodkov ter hkrati predviden sproten nadzor nad proračunsko porabo. Le na ta način lahko dejansko zagotovimo gospodarno upravljanje s proračunskimi sredstvi.

Ekonomisti javnih financ ne analizirajo zgolj preko aktivnosti pobiranja dajatev in njihove porabe, temveč tudi po tem, kakšne bi te aktivnosti morale biti (Rosen, 2005, str. 4). Javno financiranje obsega finančno stran izpolnjevanja državnih pristojnosti. S tem se zagotavlja usklajenost državnih in družbenih potreb, oblikuje se politična volja v parlamentu, zagotavlja se kontrola in splošne obveznosti države, s čimer se oblikuje specifična gospodarska dejavnost države. Javno financiranje je krogotok narodnega gospodarstva, saj posega v sredstva naravnih in pravnih oseb z nalaganjem bremen. Ta gospodarska dejavnost države obstaja v zagotavljanju, upravi in porabi javnih sredstev, pri čemer sta kot merili določeni načeli varčnosti in gospodarnosti. V gospodarskem procesu so udeleženi različni sektorji: gospodinjstva in neprofitne organizacije; podjetja, ki ponujajo blago in storitve, ter država. Točne razmejitve ni, saj obstaja vrsta institucij, v katere se vključuje država, kot je infrastruktura, sofinanciranje določenih projektov (preobrazba gospodarstva) in podobno. Pri kupovanju proizvodov in storitev sektor javnih financ konkurira zasebnemu sektorju in državnim podjetjem (Shoup, 2009, str. 6).

Državne potrebe se financirajo z različnimi oblikami dajatev, kot so davki, prispevki, kapitalski prihodki, donacije in podobno (11. člen ZJF, Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02, 107/10, 11/11). Davki so denarne dajatve, ki so naložene iz javnopravnih razlogov v splošnem interesu vsem, ki jih zakon obvezuje k plačevanju. Carine in morebitne dajatve za izravnano cen prištevamo k davkom. Država določa tudi pristojbine in prispevke. Pri opredelitvi pristojnosti se upošteva priliv davščin, ki omogočajo izpolnjevanje nalog. Proračunski prilivi so namenjeni izključno državi, lahko pa se določijo tudi ključni delitve. Posebnost pa so prilivi, ki pokrivajo namenske potrebe, kot so socialno zavarovanje, gradnja avtocest in podobno. Razporeditev dajatev v proračunu narekuje razmerje med državo in državljani, kar se izrazito kaže ob povišanju ali znižanju socialnih dajatev v času gospodarske krize.

2.1.1 SPLOŠNO O JAVNIH SLUŽBAH

Država je vedno zagotavljala dobrine, ki si jih državljani niso mogli zagotoviti, ni pa se vtikala v proizvodnjo izdelkov, ker so bila proizvodna sredstva večinoma v zasebni lasti. Razvoj družbe in tehnološki dosežki z novimi znanji pa so področje delovanja prenesli tudi na področje javnih služb. Nazoren primer glede tega so informacije o stanju na cestah, ki

so zahtevale tudi razvoj informacijske tehnologije. Določene tržne dejavnosti pa so se zaradi pomembnosti prenesle pod pristojnost države, kot na primer dejavnost železniškega prometa. Država se je začela pojavljati tudi na področju storitev, ki so bile zgolj domena trga. Javne službe so tako v času gospodarske krize zahtevale več sredstev, kot pa jih je bilo gospodarstvo sposobno zagotoviti v proračun. Posledica tega je bil prenos določenih dejavnosti, ki se morajo opravljati neprekinjeno, na zasebnike. Na začetku so bile sklenjene pogodbe o koncesiji, potem pa na podlagi tako imenovanih »B. O. T.« pogodb¹, ki so se razvile iz koncesijskih pogodb.

Dela in naloge, ki se opravljajo v splošnem interesu brez nujnega vmešavanja oziroma posredovanja oblasti, so javne službe (Pusić, 1988). Formalni pojem javne službe je v teoriji in praksi obsegal vse aktivnosti, ki jih izvršuje neka oseba in s tem zagotavlja neke potrebe v splošnem interesu (Pirnat, 1985, str. 108). Poslovanje takšnih dejavnosti je z vidika finančnega rezultata lahko pozitivno oziroma negativno. Javne službe tako obsegajo področja: družbenih dejavnosti, prometa, komunikacij in zvez, distribucije energije, informativnih služb in komunalnih služb.

Za javne službe lahko rečemo, da so specifične glede na izvajanje storitev in način distribucije produktov. Ker se po teh lastnostih razlikujejo od drugih dejavnosti, niso osnovna vrednota in zato tudi niso ustavno utemeljene (Trpin, 1993, str. 1).

Glede na to je opredelitev dejavnosti za javno službo odvisna od sistema, ki terja določene norme, kot na primer higienski ali varnostni standardi, kjer mora država po potrebi zagotoviti in zaščititi svoj ter javni interes. Tako je v določenem sistemu zaradi načina opravljanja neke dejavnosti potrebna javna služba, v drugem sistemu pa ne, ker se ta služba opravlja na takšen način, da ni potrebna opredelitev kot javna služba. Tehnični napredek in razvoj družbe sta zbrisala mejo med javnim in zasebnim ter zahtevata od pravne stroke razvoj novih oblik oseb javnega prava. Splošna definicija, ki bi opredeljevala vse oblike, ne obstaja.

Osnovna značilnost kapitalističnega sistema je zasebna lastnina, za razliko od mešanih ekonomskih sistemov, ki zahtevajo v javnih podjetjih prisotnost državnega kapitala. V sistemih, kjer so podjetja vedno v zasebni lastnini, privatizacija ne povzroča težav v zvezi z izvajanjem nalog v javnem sektorju (Newbery, 2001, str. 5), vendar je prisoten trend omejevanja zasebne lastnine s strani države tudi v kapitalističnih sistemih. Liberalizacija javnega sektorja je tako povzročila probleme pri zasebni lastnini. Kljub vsemu pa lahko trdimo, da zasebna vlaganja pospešujejo razvoj javnih podjetij, v katerih ima javnost vpliv na upravljanje.

¹ BOT – Build, Operate, Transfer (izgraditi, upravljati, prenesti). Značilnost BOT pogodbe je vključevanje zasebnega sektorja v javni sektor. V teh primerih zasebni sektor vlaga sredstva v infrastrukturo, ki jo predvidi država, ki pa nima na voljo dovolj sredstev za tovrstne projekte. Pri tem je pomembno, da zasebni sektor prevzame riziko za uspeh oziroma neuspeh projekta in v večini primerov državna sredstva niso ogrožena (Spletne strani Ipmit, 2011).

V javnih službah je stalna prisotnost gibanja liberalizacije posameznih dejavnosti. Le-ta je lahko v določenih trenutkih večja ali manjša, odvisno od tega, ali je dejavnost:

- tržna in jo lahko opravlja vsak, ki izpolnjuje določene pogoje,
- ki jo izvaja zasebnik, monopolna in je prisoten javni interes,
- delno liberalizirana z omejenim številom izvajalcev s posebnimi dovoljenji oziroma licencami,
- popolnoma podržavljena, kjer ima izvajalec monopolni položaj in gre za popolno uveljavitev javnega interesa.

Tako se država zaradi gospodarnega obnašanja vseskozi ubada s spreminjanjem tržnih dejavnosti v javne službe in nasprotno. Pri tem so mišljene vse stopnje spreminjanja od delne do popolne liberalizacije. Jasno pa je, da je postopek liberalizacije javnih služb bistveno zahtevnejši in težavnejši, kot spreminjanje tržnih dejavnosti v javne službe. Delovanje javnih služb ni podvrženo spremembam na trgu, ker gre v bistvu za monopolne dejavnosti. Zato je liberalizacija teh dejavnosti neizogibno povezana s spremembo statusne organiziranosti in organizacije dejavnosti ter uvedbo upravljanja z značilnostmi tržnih subjektov. Poleg tega je potrebno zagotoviti tudi odpravo neskladij iz preteklosti, ki so nastala kot ignoranca tržnih zakonitosti, vključno z oblikovanjem cen izdelkov in storitev.

2.1.2 PRAVNE OSEBE ZASEBNEGA IN JAVNEGA PRAVA

Pogled v zgodovino nam pokaže, da je že rimsko pravo razlikovalo med javnim in zasebnim pravom. V rimskem pravu je že obstajala razmejitev pravnih oseb na pravne osebe javnega in zasebnega prava, kar je pogojevala že temeljna delitev na javno in zasebno pravo (Trstenjak, 1995, str. 498).

Razmejitev na javnopravne in zasebnopravne osebe je pogosto značilna tudi za sodobne pravne rede, ki v svoji civilni zakonodaji navajajo pravne značilnosti oseb javnega prava oziroma jih izvemajo iz veljavnosti posameznih institutov civilne zakonodaje. Pravne posledice uvrstitve pravne osebe v področje veljavnosti javnega ali zasebnega prava so številne, in sicer:

- na področju statusne zakonodaje,
- na področju delovnega prava,
- na področju zakonodaje o stečaju,
- na področju arbitraž,
- na področju omejevanja konkurence (Bohinc, 1998, str. 1352).

Ugotavljanje oseb javnega oziroma zasebnega prava je preprosto, če to določa akt o njihovi ustanovitvi ali če se akt sklicuje na zakon, ki omogoča ugotovitev pripadnosti osebi javnega oziroma zasebnega prava. Težji pa je primer, ko to z ustanovitvenim aktom ni

določeno ali pa je ustanovitelj oseba javnega prava, akt o ustanovitvi pa se sklicuje na civilno pravo. Sama uvrstitev je še bolj zamegljena, če pravna oseba opravlja deloma javno službo deloma pa tržno dejavnost in se iz tržne dejavnosti tudi financira ter ne pridobiva sredstev iz proračuna.

Teoretično so torej osnovna merila za razvrstitev pravnih oseb na osebe javnega oziroma zasebnega prava predvsem:

- ustanoviteljstvo,
- javna dejavnost,
- javno financiranje,
- ustanovitveni akt kot javni akt (zakon, zakonski predpis ali akt lokalne skupnosti).

Dodatna merila za uvrstitev med osebe javnega prava se upoštevajo še:

- javna pooblastila oziroma javne naloge,
- pooblastilo za izvajanje predpisov oziroma upravnih aktov,
- poseben položaj na trgu,
- posebne oblike nadzora s strani izvršilne in zakonodajne veje oblasti,
- regulacija pogojev na trgu (cen, standardov, tarif),
- javno lastništvo kapitala oziroma večine osnovnega kapitala oziroma delnic,
- dolžnost kontrahiranja oziroma splošna razpoložljivost oziroma dostopnost za vse državljane,
- upravno predpisani postopki poslovanja oziroma nudenja storitev.

2.1.3 JAVNE SLUŽBE IN JAVNE GOSPODARSKE SLUŽBE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Različno statusno urejanje javnih služb na gospodarskem in negospodarskem področju ni popolnoma logično, saj se za dosego podobnih ciljev uporabljata dve popolnoma različni pravnoorganizacijski obliki. Prva je zavod po Zakonu o zavodih in druga je javni gospodarski zavod po Zakonu o gospodarskih javnih službah. Oba zakona opredeljujeta zavod kot organizacijo, katere cilj ni pridobivanje dobička.

Zasebno upravljanje z javnimi službami je dokaj skopo urejeno z Zakonom o gospodarskih javnih službah, kjer je določena vsebina koncesijskega akta in koncesijske pogodbe, ki pa ne zagotavljata zadovoljivega varovanja javnega interesa.

Javne službe in javne gospodarske službe so zakonsko opredeljene v Zakonu o zavodih in Zakonu o gospodarskih javnih službah.

Zakon o zavodih določa opravljanje javne službe kot službe, ki se opravljajo na podlagi zakona oziroma odloka in jih v javnem interesu zagotavlja država ali lokalna skupnost (22.

člen ZZ, Ur. list RS, št. 12/91, 17/91 55/92, 13/93, 66/93, 66/93, 45/94, 8/96, 31/00, 36/00, 127/06). Te službe opravljajo javni zavodi, lahko pa jih opravljajo tudi drugi zavodi na podlagi koncesije, ki imajo glede opravljanja javnih služb pravico in odgovornost javnih zavodov ter jih imenujemo zavodi s pravico javnosti.

Izvajanje javnih služb je torej poverjeno javnim zavodom in javnim zavodom s koncesijo, ki jih v skladu z Zakonom o zavodih imenujemo zavod s pravico javnosti. V skladu s tem zakonom (28. člen ZZ, Ur. list RS, št. 12/91, 17/91 55/92, 13/93, 66/93, 66/93, 45/94, 8/96, 31/00, 36/00, 127/06) pa se koncesija za opravljanje javne službe lahko podeli tudi podjetju, društvu, zasebnim pravnim osebam in celo fizičnim osebam, ki pa morajo izpolnjevati zakonske pogoje za opravljanje javne službe.

Oprelitev javnih služb je povezana z zakoni in občinskimi odloki, ki določajo, kaj sodi med javne službe. Ta opredelitev se v večini primerov pojavlja v nacionalnih programih, ki pa vsebinsko in količinsko ni popolnoma določena. Iz navedenega lahko povzamemo, da so javne službe v bistvu dejavnosti posebnega družbenega pomena oziroma kar nacionalni programi, ki jih v javnem interesu trajno zagotavlja država oziroma lokalna skupnost. Te dejavnosti pa lahko opravljajo tako osebe javnega prava kot tudi zasebne osebe, na katere bi država v procesih liberalizacije in deregulacije javnega sektorja prenašala te dejavnosti.

Zakon o gospodarskih javnih službah pa določa, da se z gospodarskimi javnimi službami trajno in nemoteno zagotavljajo materialne javne dobrine zaradi zadovoljevanja javnih potreb, ki jih ni mogoče zagotoviti na trgu. Za to je pristojna država oziroma lokalne skupnosti (1. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11).

Zagotavljanje javnih dobrin poteka preko gospodarskih javnih služb, ki so določene s področnimi zakoni, ki urejajo: energetiko, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo, gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva, varstvo okolja in gospodarsko infrastrukturo. Pri tem je pomembno poudariti, da je primarno zagotavljanje zadovoljevanja javnih potreb in ne dobička (2. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11).

Gospodarske javne službe so v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah lahko republiške ali lokalne². Dodatna delitev je še na obvezne in izbirne³. Obvezna gospodarska

² Gospodarske javne službe so republiške in lokalne ter so lahko obvezne ali izbirne. Obvezna gospodarska javna služba se določi z zakonom. Način opravljanja republiške gospodarske javne službe predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, lokalna skupnost pa z odlokom. Na ta način je zagotovljeno njihovo izvajanje v okviru funkcionalno in prostorsko zaokroženih oskrbovalnih sistemov. Tehnični, oskrbovalni, stroškovni, organizacijski in drugi standardi ter normativi za opravljanje gospodarskih javnih služb se urejajo s predpisi pristojnih ministrov.

³ Dostopnost javnih dobrin je opredeljena z zakoni oziroma odloki lokalnih skupnosti pod enakimi pogoji za vsakogar. Z obveznimi gospodarskimi javnimi službami, ki so zakonsko predpisane, se zagotavlja obvezna uporaba javnih dobrin. Za izbirne javne dobrine pa uporaba ni obvezna, razen če je to opredeljeno z zakoni oziroma odloki.

javna služba je določena z zakonom. Način izvajanja republiške gospodarske javne službe je predpisan z vladno uredbo, z odlokom pa predpiše način izvajanja lokalna skupnost. Pristojna ministrstva s predpisi urejajo standarde in normative za opravljanje gospodarskih javnih služb. Oblike zagotavljanja javnih gospodarskih služb so opredeljene z zakonom in se lahko izvajajo preko oseb javnega in zasebnega prava.

Izvajanje javnih gospodarskih služb pa je po Zakonu o gospodarskih javnih službah glede na racionalnost lahko poverjeno režijskemu obratu, javnemu podjetju ali javnemu gospodarskemu zavodu, odvisno od vrste, načina in namena opravljanja javne gospodarske službe. Zakonska možnost opravljanja gospodarskih javnih služb pa je dana tudi z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava in z dajanjem koncesij.

Značilnost javnega podjetja je tudi, da se v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah lahko ustanovi z vložki zasebnega kapitala, vendar to ne sme biti v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je bilo ustanovljeno. Pri tem pa sam zakon ne opredeljuje, ali je to oseba zasebnega ali javnega prava. Zakon opredeljuje tudi pogoje v zvezi z uporabo javnih dobrin in cenovno politiko ter izvajanje same dejavnosti. Poleg tega ustanovitelj sprejme letno poročilo in imenuje oziroma razreši direktorja. Navedeno velja tudi za javna podjetja, ki so ustanovljena izključno z vložki zasebnega kapitala. Spore pri imenovanjih in razrešitvah direktorjev rešuje pristojno sodišče. Zakon o gospodarskih družbah ureja vsa tista področja javnega podjetja, ki niso opredeljena z drugimi predpisi oziroma zakoni. Tudi računovodstvo je dolžno upoštevati slovenske računovodske standarde v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah (54. člen ZGD-1, Ur. list RS, št. 42/06, 24/07, 33/07, 67/07, 10/08, 68/08, 42/09, 33/11, 91/11).

Glede uporabe določil Zakona o javnih naročilih (6. člen ZJN-2, Ur. list RS, št. 128) je naročnik z izpeljavo zakonskih postopkov dolžan zagotoviti gospodarno porabo sredstev. Naročnik pa je v skladu z zakonom lahko neposredni in posredni uporabnik proračuna, javno podjetje in druge pravne osebe, ki jih ustanovi neposredni oziroma posredni uporabnik proračuna, da se lahko zagotovijo določene splošne potrebe. Pri tem je pomembno, da je pri teh drugih pravnih osebah več kot polovica članov uprav in nadzornih odborov imenovanih s strani neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

Nadzor nad porabo proračunskih sredstev je v pristojnosti Računskega sodišča Republike Slovenije. Zakon o Računskem sodišču Republike Slovenije opredeljuje Računsko sodišče Republike Slovenije kot najvišji revizijski organ za kontrolo celotne javne porabe v Republiki Sloveniji (1. člen ZRacS-1, Ur. list RS, št. 11/01, 20/06). Na podlagi tega ima zakonsko pristojnost revidiranja smotrnosti in pravilnosti poslovanja vseh uporabnikov javnih sredstev v skladu s sprejetimi revizijskimi načeli in mednarodnimi revizijskimi standardi.

Obdavčevanje javnih služb in javnih gospodarskih služb je bilo urejeno z Zakonom o davku od dobička pravnih oseb (do 31. 12. 2004), po katerem ni bilo potrebno plačati

davka javnim gospodarskim zavodom in javnim podjetjem v lasti države oziroma lokalnih skupnosti. Poleg tega pa so bili plačevanja davka oproščeni tudi:

- javni zavodi,
- društva,
- verske skupnosti,
- javni in zasebni skladi ter druge organizacije in zavodi, ustanovljeni za ekološke, humanitarne, dobrodelne in druge nepridobitne namene, razen v delu poslovanja v zvezi s pridobitno dejavnostjo.

Po Zakonu o davku od dohodkov pravnih oseb pa se je spremenil odnos do same obdavčitve, saj se po omenjenem zakonu obdavčujejo posamezne vrste dohodkov (8. člen ZDDPO-2, Ur. list RS, št. 117/06, 90/07, 76/08, 56/08, 92/08, 5/09, 96/09, 110/09, 43/2010, 59/2011).

Glede oprostitev pa navaja zgolj tiste zavezance, ki so ustanovljeni za opravljanje nepridobitne dejavnosti (9. člen ZDDPO-2, Ur. list RS, št. 117/06, 90/07, 76/08, 56/08, 92/08, 5/09, 96/09, 110/09, 43/2010, 59/2011). Pri tem je bistvenega pomena, da zavezanci, kot zavod, društvo, ustanova, verska skupnost in podobno, ne plačajo davka, če so v skladu s posebnim zakonom ustanovljeni za opravljanje nepridobitne dejavnosti. Obdavčeni pa so vsi dohodki iz opravljanja pridobitne dejavnosti.

Plače so določene v skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju, ki ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju. Javni sektor v skladu s tem zakonom sestavljajo:

- državni organi in lokalne skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (2. člen ZSPJS, Ur. list RS, št. 56/02, 72/03, 115/03-UPB1, 126/03, 20/04-UPB2, 70/04, 24/05-UPB3, 53/05, 70/05-UPB4, 14/06, 27/06, Skl. US: U-I-60/06-12, 32/06-UPB5, 68/06, 110/06-UPB6, 1/07, Odl. US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/07, 95/07-UPB7, 110/07, Skl. US: U-I-275/07-5, 17/08, 58/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 80/08, 120/08, Odl. US: U-I-159/08-18, 20/09-ZZZPF, 48/09, 91/09, 98/09-ZIUZGK, 107/09, Odl. US: U-I-10/08-19, 108/09-UPB13, 8/10, Odl. US: U-I-244/08-14, 13/10, 16/10, Odl. US: U-I-256/08-27, 50/10, Odl. US: U-I-266/08-12, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11).

Pri tem je mišljeno, da se kot uporabniki proračuna upoštevajo državni organi in lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Zakon o gospodarskih javnih službah določa, da se na podlagi predpisov za posamezno gospodarsko javno službo določijo vrste omejitev in obseg delovanja javnih gospodarskih

služb, ki omejujejo delovanje trga (7. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11). Na ta način je s predpisi zagotovljena organizacijska in prostorska zasnova, število in vrste izvajalcev, količina oziroma obseg javnih dobrin, pogoji za zagotavljanje in uporabo, viri financiranja ter obseg objektov in naprav, ki so javna lastnina ter so potrebni za izvajanje gospodarske javne službe. Financiranje gospodarskih javnih služb je urejeno preko proračuna. Uporaba osnovnih sredstev, ki so javno dobro, pa je opredeljena z zakonom.

Direkcije, ki so ustanovljene z različnimi področnimi zakoni, omogočajo razvoj različnih nalog s področja gospodarskih javnih služb. V skladu z določili Zakona o gospodarskih javnih službah (12. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11) se strokovne, tehnične in razvojne naloge nanašajo na:

- načrtovanje razvoja,
- načrtovanje gospodarjenja s potrebnimi objekti,
- načine ustanavljanja organizacijskih oblik v skladu z zakonom,
- izvajanje podelitve koncesij in izdajo predpisanih dovoljenj ter nadzor nad izvajalci,
- možnosti financiranja posameznih gospodarskih javnih služb.

Vlada ima tudi možnost ustanovitve javnega holdinga za posamezno ali več gospodarskih javnih služb, kadar gre za ekonomično izvajanje strokovnih, tehničnih in organizacijskih nalog s področja financiranja, investiranja, ustanavljanja, upravljanja in poslovanja izvajalcev gospodarskih javnih služb.

2.2 UPRAVLJANJE Z JAVNIM PREMOŽENJEM

Dobrine v splošni rabi lahko razdelimo na naravne in umetne. Vprašanja glede naravnih dobrin v splošni rabi so običajno močno zapletena. Nekoliko preprostejše je področje umetnih dobrin v splošni rabi, kot so komunalni objekti in podobno. V glavnem namen določa uvrstitev stvari med dobrine splošnega pomena. Glede na to morajo biti v pravu izpolnjeni nekateri pogoji, da se neki stvari prizna lastnost, in sicer:

- samostojnost,
- zaznavnost,
- obvladljivost,
- obstojnost,
- sposobnost lastninske pravice (Berden, 2003, str. 8).

Glede na lastninsko pravico subjekta je premoženje lahko javno, če je javna last, oziroma zasebno, če je zasebna last. Racionalna raba proračunskih sredstev ne pomeni samo upravljanja s prihodki in odhodki, temveč tudi upravljanje s premoženjem, ki pa je razvidno le v premoženjski bilanci države. Sam proračun je namreč le prikaz prihodkov in odhodkov, zato je pomembno, da opredelimo premoženje kot stvari, ki so lahko predmet

pravnega razmerja. Torej premoženje predstavlja skupnost stvari in pravic določene osebe. Samo premoženje lahko delimo na tri skupine:

- finančno premoženje,
- premoženje uprave,
- javno dobro (Šinkovec, 1992b).

Finančno premoženje pomeni denar ter nepremoženjske in premoženjske pravice. V okviru finančnega premoženja so posebnost premoženjske pravice. Pri tem je problem opredelitve stvarnih pravic, ki obsegajo državno in javno premoženje, upravljavske pravice ter pravice iz naslova kapitalskega vlaganja. To je državno premoženje, ki ne zajema premoženja uprave.

Uprava za svoje delovanje potrebuje določeno premoženje, ki obsega denarna sredstva, premoženjske in nepremoženjske pravice.

Javno dobro pa obsega tisto premoženje, ki je opredeljeno v ustavi ali zakonu in ima poseben režim upravljanja. V to skupino sodita naravno in ustvarjeno javno dobro. Problem javnega dobrega je v veliki meri odvisen od narave in namena gospodarskih ter drugih dobrin. Klasična pravna teorija je opredelila lastnino kot veljavno normo za vedno, ne glede na vrsto dobrine, ki je objekt pravnega urejanja. S krepitvijo vloge države pri urejanju razmerij stvari širšega pomena, ki služijo potrebam državljanov, pa te opredelitve ne zdržijo. Zaradi razvoja se v prihodnosti pričakujejo nove oblike klasifikacije javnih dobrin, kot na primer socialne, kulturne in umetniške (Šinkovec, 1992a, str. 269). Vsebina lastnine ni nikoli zajemala vse stvari, temveč se funkcija lastnine spreminja glede na možnost in spremembo rabe. Torej gre za vrednoto, ki se spreminja glede na čas, prostor, potrebe, nova spoznanja in tudi na pričakovanja družbe, ki obkroža določeno dobrino.

Na podlagi tega je jasno, da se spreminjajo tudi pogledi na dobrine, ki jih opredeljujemo kot javno dobro. Glede na različnost stvari ne velja več stara unitarna ureditev lastnine, temveč lahko govorimo o obstoju pravnih oblik glede na raznovrstnost materialnih dobrin, ki so predmet lastninske pravice. Tudi upravljanje, glede na različnost narave in namena stvari, oblikuje in zahteva določene oblike organizacij, kot so javna podjetja, koncesije in podobno.

Dobrine v splošni rabi lahko razdelimo na naravne in umetne. Vprašanja glede naravnih dobrin v splošni rabi so običajno močno zapletena. Nekoliko preprostejše je področje umetnih dobrin v splošni rabi, kot so komunalni objekti in podobno. V glavnem namen določa uvrstitev stvari med dobrine splošnega pomena.

Vloga države je omejena zgolj na dolžnost zagotavljanja enakosti uporabe za vsakogar in možnosti pridobitve posebnih pravic uporabe na javnemu dobremu ob zakonsko določenih pogojih. Pri tem je sporno, kaj pomeni omejena in posebna pravica, ki se lahko pridobi le izjemoma in omejeno na tovrstni dobrini (70. člen URS, Ur. list RS, št. 33/91-1, 42/1997,

66/2000, 24/2003). Ker splošna raba civilnopravnih oseb na dobrinah v javni rabi ni možna, je posebno pravico uporabe možno dodeliti le v upravnem postopku. Na javnemu dobremu je možen le omejen pravni promet glede posebne pravice uporabe in na njem ni mogoče pridobiti lastninske pravice s priposestvanjem, kot je to opredeljeno v Stvarnopravnem zakoniku (44. člen SPZ, Ur. list RS, št. 87/2002). To pa ne pomeni, da javnemu dobremu ni mogoča posest. Upravljavcu in koncesionarju je namreč v določenih primerih potrebno priznati tudi posestno varstvo. Glede na navedeno je torej posest možna tudi na stvareh, ki niso v pravnem prometu.

2.2.1 OPREDELITEV GOSPODARSKE INFRASTRUKTURE

Infrastruktura obsega materializirane oblike tehničnih sistemov, ki omogočajo razvoj in napredek gospodarstva, civilizacijo prostora ter visok nivo urbanega življenja (Šinkovec, 1992a, str. 270). Pri opredeljevanju stvari sta pomembna narava in namen stvari. Narava sredstev, na katera se nanaša določena pravica, je praviloma objektivno dana in je pogojena z lastnostmi in funkcijami objekta ter s potrebami prometa. Namen pa določa upravljanje v skladu z zakonom ali s splošnimi akti.

Osnovna gospodarska infrastruktura obsega posamezne elemente tehničnih sistemov, kot so: ceste in železnice s spremljajočimi objekti, sredstva za prenos in transformacijo električne energije, tehničnih plinov in tekočih goriv, pristanišča ter letališča s potrebnimi objekti, sistem zvez za prenos informacij in melioracijsko-tehnični sistemi za pripravljanje tal namenski uporabi.

Pomožna infrastruktura pa obsega objekte, ki izboljšujejo sestavo strukture naselja in mesta (komunalna dejavnost, stanovanja, šolstvo, zdravstvo itd.). Za infrastrukturo je pomembna lastnina, s katero posamezna dejavnost posluje.

2.2.2 RAZVRSTITEV JAVNEGA PREMOŽENJA

Javno premoženje ima javni namen in ni pomembna pripadnost subjektu javnega prava. Lastniki takšnega premoženja so lahko hkrati tudi lastniki zasebnega premoženja. Pri tem pa lahko poudarimo, da lahko tudi zasebno premoženje služi javnemu namenu. Tudi premoženje zasebnikov, ki je javnega značaja, se ureja z javnim pravom. V takšnih primerih gre običajno za naravno in kulturno dediščino, ki imata omejeno ekonomsko in razpolagalno pravico. Poleg tega na javnem premoženju vzpostavljene stvarne pravice v korist tretjih oseb tudi ne morejo biti predmet priposestvanja. Javno premoženje lahko razdelimo na javno dobro in državno premoženje (Stražišar, 1998). Pri tem javno dobro delimo na:

- morsko javno dobro – sem sodijo obala, plaže, pristanišča, zalivi, izlivi, plovni prekopji;
- vodno javno dobro – izviri, jezera, reke;

- vojaško javno dobro – vse premoženje, ki je namenjeno obrambi države;
- cestno javno dobro – vse ceste;
- letalsko javno dobro – letališča, navigacijska oprema (če pripada subjektom javnega prava);
- kanale, vodovode in umetna jezera – samo, če pripadajo teritorialnim osebam javnega prava;
- naravno javno dobro – prostoživeče živali in prostorastoče rastline;
- javno dobro zgodovinske, arheološke, umetniške in kulturne narave.

Državno premoženje lahko opredelimo kot:

- zemljišča;
- zgradbe;
- industrijsko premoženje;
- infrastrukturo za javne službe;
- premično premoženje (denar, oprema, stroji, delnice, pravice javne uprave).

Določbe Zakona o varstvu okolja opredeljujejo naravne dobrine kot del narave, ki so lahko naravno javno dobro, naravni vir ali naravna vrednota (3. člen ZVO-1, Ur. list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09). Del okolja, na katerem je z zakonom vzpostavljen status javnega dobrega, je naravno javno dobro. Naravno javno dobro se lahko uporablja le tako, da ni ogroženo okolje oziroma izključena njegova naravna vloga (16. člen ZVO-1, Ur. list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09). Del okolja, ki je predmet gospodarske rabe, je naravni vir. Predpisi o ohranjanju narave opredeljujejo naravne vrednote, kulturno dediščino pa opredeljujejo predpisi o varstvu kulturne dediščine.

Na tem mestu bi lahko povzeli delitev javnega premoženja, ki jih najdemo pri italijanskih avtorjih, in sicer:

- javno dobro je neodtujljivo, priposestvovanje ni mogoče, prav tako tudi ne pridobitev drugih stvarnih pravic. Na njem ni mogoča izvršba in tudi ne vzpostavitev javnih služnosti;
- nerazpoložljivo državno premoženje je namenjeno doseganju določenega cilja. Vse pravice, ki se lahko vzpostavljajo na njem, ne smejo ovirati osnovnega namena tega premoženja. Prodaja je možna le pod pogojem, da se iz kupnine nabavi novo premoženje, ki zopet služi določenemu namenu;
- razpoložljivo državno premoženje pa služi potrebam državne uprave in se lahko odtuji, na njem pa se lahko vzpostavijo tudi javne služnosti;
- pravice na zasebnem premoženju države zaradi javnega interesa.

(Cavallo, Stovigliano v: Stražišar, 1999)

2.3 UPRAVA V OŽJEM IN ŠIRŠEM POMENU

Uprava v ožjem pomenu je opredeljena z Zakonom o državni upravi kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji in izvršuje upravne naloge (1. člen ZDU-1, Ur. list RS, št. 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 89/07, 126/07, 48/09, 8/10). Te naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote. V ta pojem niso zajeti zakonodajna in sodna oblast ter vlada. Naloge oziroma pristojnosti zakonodajne oblasti so izdajanje splošnih pravnih aktov in politični nadzor nad izvršilno in sodno oblastjo. Za izvrševanje politike pa je zadolžena Vlada RS, kar je tudi osnovna naloga izvršilne oblasti. Do sprejetja Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije sta se prenehala uporabljati člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (6. člen, 7. člen ZVRS, Ur. list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00, 30/01, 52/02, 123/04, 109/08, 38/10, 8/12), ki sta opredeljevala pravice in dolžnosti v zvezi z zavodi, gospodarskimi družbami in drugimi organizacijami, ki pripadajo Republiki Sloveniji kot ustanovitelju. V skladu s tem so se pristojnosti prenesle na Agencijo za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije (1. člen ZUKN, Ur. list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11).

Upravo v širšem smislu lahko delimo na upravo kot izvajalko javnih služb in na upravo kot podjetnika. Upravo kot izvajalko javnih služb ureja Zakon o zavodih (ZZ, Ur. list RS, št. 12/91, 17/91 55/92, 13/93, 66/93, 66/93, 45/94, 8/96, 31/00, 36/00, 127/06), medtem ko upravo kot izvajalko gospodarskih javnih služb ureja Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11). V omenjenih zakonih je javna uprava opredeljena kot izvajalka javnih služb oziroma gospodarskih javnih služb, vendar kljub temu obstajajo problemi pri sočasni uporabi Zakona o gospodarskih javnih službah in Zakona o gospodarskih družbah, zlasti na področju sredstev v upravljanju, ki jih je slovenski računovodski standard z 31. decembrom 2009 ukinil. Podrobnejša pravila računovodenja pa na podlagi Zakona o gospodarskih družbah določajo slovenski računovodski standardi.

Pri opredelitvi države kot podjetnika pa imamo različne zakonske podlage, ki se med seboj prepletajo. Zato tudi zakonsko podlago države kot podjetnika lahko iščemo v Zakonu o gospodarskih javnih službah v povezavi z Zakonom o gospodarskih družbah. Osnove najdemo v Zakonu o gospodarskih javnih službah (4. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11), kjer je opredeljeno, kako vlada oziroma lokalna skupnost predpišeta še druge vrste proizvodov in storitev, opredeljenih s tem zakonom, ki jih v javnem interesu zagotavlja Republika Slovenija oziroma lokalna skupnost. Pri tem so mišljeni proizvodi in storitve, ki jih ni mogoče zagotavljati na trgu in kadar:

- sodijo pod delokrog vlade oziroma lokalne skupnosti,
- so nujni za izvrševanje raznih funkcij države oziroma lokalne skupnosti,
- odgovornost za poslovanje prevzame država oziroma lokalna skupnost.

Podjetniško delovanje države se bo tako v glavnem vršilo preko že obravnavanih oblik

gospodarskih javnih služb. Javni holding vlada ustanovi zaradi smotrnosti pri izvajanju različnih gospodarskih javnih služb. Holdingu se lahko prenesejo različne naloge v skladu z zakonskimi določili (13. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11), ki se nanašajo na:

- financiranje in investiranje na področju gospodarskih javnih služb,
- ustanoviteljstvo javnih podjetij in javnih gospodarskih zavodov, izjemoma pa tudi drugih državnih podjetij,
- upravljanje podjetij in zavodov, povezanih v holding, ter usklajevanje njihovih razvojnih programov,
- razvojne projekte ter strokovno in poslovno povezovanje izvajalcev gospodarskih javnih služb.

Financiranje holdinga pa poteka preko različnih virov, kot so:

- privatizacija in prodaja vrednotnic,
- ustvarjeni dobički javnih gospodarskih zavodov,
- donacije in dotacije,
- lastna dejavnost holdinga.

Poleg opisanih oblik, ki omogočajo podjetniško delovanje države, je mogoče uporabiti tudi vse pravnoorganizacijske oblike, ki jih opredeljuje Zakon o gospodarskih družbah. Pri tem se država lahko pojavi kot ustanovitelj, soustanovitelj, prevzemnik oziroma kupec obstoječega podjetja. V bistvu država glede na zastavljen cilj oziroma namen uporabi različne pravnoorganizacijske oblike in tako skuša zagotoviti racionalno uporabo javnih sredstev.

2.4 OBLIKE ZAGOTAVLJANJA JAVNIH GOSPODARSKIH SLUŽB

Republika oziroma lokalna skupnost zagotavljata v skladu z zakonom izvajanje gospodarskih javnih služb v naslednjih oblikah (6. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11):

- režijski obrat se uporabi v primerih, ko gre za manjši obseg poslovanja in bi bile druge oblike nesmotrne,
- javni gospodarski zavod se uporabi, ko se opravljajo gospodarske javne službe, ki niso profitne,
- javno podjetje je primerno za gospodarske javne službe, ki so profitne,
- drugi dve obliki pa sta povezani s koncesijami in vlaganjem javnega kapitala v zasebni sektor.

Z navedenimi oblikami se po naši zakonodaji opravlja gospodarska javna služba, kar pa v praksi pogosto povzroča težave, in sicer:

- z izvajalcem, ki opravlja obvezno gospodarsko javno službo, uporabnik noče skleniti pogodbe, ker na primer izvajalcu za dimnikarske storitve ne dovoli dostopa, pregleda in očiščenja dimnikov. Uporabnik smatra, da se ga sili skleniti pogodbo, ki je ni dolžan skleniti;
- lahko pa tudi izvajalec obvezne gospodarske javne službe noče skleniti pogodbe z uporabnikom, ker na primer uporabnik živi v odročnem kraju in mu komunalno podjetje zaradi neekonomičnosti noče odvažati odpadkov.

Kontrahirana dolžnost izvajalca javne gospodarske službe na eni strani pomeni hkrati tudi kontrahirano dolžnost uporabnika na drugi strani, ki pa mora biti opredeljena z zakonom oziroma drugim splošnim aktom lokalne skupnosti (Mužina, 1998, str. 8).

Lahko pa bi uporabo javnih dobrin, ki jih zagotavljajo obvezne gospodarske javne službe, izvzeli iz pogodbenega razmerja, ne glede na kontrahirano dolžnost uporabnika. V tem primeru bi javno podjetje odvažalo odpadke kot obvezno gospodarsko javno službo za uporabnike, uporabnik pa bi bil dolžan poravnati račun, ne glede na dejstvo, da ni želel skleniti ustrezne pogodbe.

V Zakonu o gospodarskih javnih službah je opredeljeno, da je uporaba javnih dobrin, ki se zagotavljajo z obveznimi gospodarskimi javnimi službami, obvezna, če zakon ali na njegovi podlagi izdani predpis za posamezne primere ne določa drugače. V skladu z načelom enakopravnosti uporabnikov pa iz tega zakona izhaja tudi, da so javne dobrine pod enakimi, z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti določenimi pogoji, dostopne vsakomur (5. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11).

Kot primer bi lahko vzeli Zakon o varstvu okolja, ki opredeljuje obvezne državne in občinske gospodarske javne službe varstva okolja.

Med državne sodijo: ravnanje z radioaktivnimi odpadki, ravnanje z živalskimi odpadki, sežiganje komunalnih odpadkov, zbiranje, predelava ali odstranjevanje določenih vrst drugih odpadkov, izvajanje meritev, pregledovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva okolja in učinkovite rabe energije, varstva človekovega zdravja in varstva pred požarom (148. člen ZVO-1, Ur. list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09).

Med občinske pa sodijo: oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode, zbiranje komunalnih odpadkov, prevoz komunalnih odpadkov, obdelava mešanih komunalnih odpadkov, odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in urejanje in čiščenje javnih površin (149. člen ZVO-1, Ur. list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09).

2.5 USKLAJENOST DEJANSKEGA STANJA S PRAVNIMI PODLAGAMI

Na podlagi opisanega lahko sklepamo, da so podane teoretične osnove za pravne podlage, po katerih lahko posluje Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije. V skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah (3. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11) je gospodarska javna služba lahko obvezna ali izbirna. Obvezna gospodarska javna služba je ustanovljena na podlagi zakona. V primeru omenjenega zavoda gre za izbirno službo, ustanovljeno z odlokom Vlade RS, ki omogoča specifično obliko poslovanja, katero bi zelo težko opravljali zgolj na prostem trgu, saj je sama dejavnost na podlagi odloka o ustanovitvi precej raznolika in obsežna, po drugi strani pa zaradi specifičnih zahtev protokolarnih dogodkov precej omejena.

Dejavnost bi v marsikaterem pogledu lahko izvajal na čistem tržnem principu v skladu z javnimi razpisi, kjer bi bila popolna prosta konkurenca. S tega vidika bi lahko konkurenčna podjetja očitala tudi nelojalno konkurenco, če govorimo zgolj o gostinskem poslovanju. Vendar se takoj pokažejo slabosti prostega trga. Dejavnost protokolarnih dogodkov in razpoložljivost protokolarnih objektov mora potekati kontinuirano in neodvisno od tržnih pogojev v danem trenutku. Takšnega načina dela pa si neko neodvisno turistično-gostinsko podjetje preprosto ne more privoščiti, saj zaradi nenapovedanih protokolarnih dogodkov lahko pride tudi do odklonitev gostov, storniranja rezervacij in podobno, kar pa na prostem trgu ni sprejemljivo, kot tudi ni sprejemljivo, da bi zaradi trenutne zasedenosti zmogljivosti odpovedali oziroma predstavili protokolarni dogodek. Republika Slovenija je premlada in premalo uveljavljena država, da bi si lahko privoščila takšne napake na področju diplomatskega protokola. Poleg tega pa organizacija zahtevnejših protokolarnih dogodkov zahteva tudi celovite rešitve na področju varovanja, za kar pa je kompleks Brdo izredno primeren, kar se je že pokazalo pri obiskih državnikov najvišjega ranga.

Takšen način delovanja in zahtev je bil tudi razlog za ustanovitev gospodarske javne službe za organizacijo in izvedbo protokolarnih dogodkov, saj v nobenem pogledu ne dela nelojalne konkurence podobnim dejavnostim na prostem trgu.

Poleg navedenega pa ima zavod še posebno nalogo v zvezi z ohranjanjem in varovanjem naravne in kulturne dediščine. Protokolarni objekti so v glavnem vsi spomeniško zaščiteni, poleg tega pa je v njih veliko umetniških del in drugih dragocenosti, ki jih je potrebno ohranjati po posebnem režimu.

Kot dober gospodar pa mora zavod poskrbeti za trženje prostih zmogljivosti v času, ko ni protokolarnih dogodkov. Na ta način se ohranja kondicija osebja in ne nazadnje se tudi zmanjšuje pritisk na proračunska sredstva, saj se z dodatnimi prihodki lahko pokrije precej fiksnih stroškov zavoda, ki bi jih sicer morali pokriti s proračunskimi sredstvi.

Večkrat se je že zastavilo tudi vprašanje, ali bi bila lahko tudi drugačna pravno-statusna oblika, na primer kot vladna služba (neposredni uporabnik proračuna) oziroma navaden

zavod (posredni uporabnik proračuna). Kot vladna služba je zavod v preteklosti že deloval z uradnim nazivom Servis za protokolarne storitve Republike Slovenije (do 31. decembra 2001), vendar je bilo zaradi raznolikosti poslovanja in velike lastne dejavnosti precej težav, kajti vladne službe so za vsa izplačila direktno vezane na proračun. Glede gospodarskega oziroma običajnega zavoda pa ni tako velikih razlik v načinu delovanja, vendar je prav raznolikost poslovanja in večjega pojavljanja na prostem trgu dala prednost javnemu gospodarskemu zavodu.

Vendar pa zaradi novih priporočil OECD-ja na Ministrstvu za finance Republike Slovenije razmišljajo o ponovni spremembi statusa JGZ Brdo Protokolarne storitve RS v navaden zavod. Problem je nastal zaradi sredstev v upravljanju, ki so jih slovenski računovodski standardi ukinili konec leta 2009 (SRS 35.38, Ur. list RS, št. 118/05, 9/06, 10/06, 20/06, 70/06, 75/06, 112/06, 114/06, 3/07, 22/07, 12/08, 119/08, 126/08, 1/10, 33/10, 58/10, 85/10, 90/10, 80/11). Zaradi tega bi se morala vsa osnovna sredstva prenesti iz bilance zavoda, kot upravljavca, v bilanco Republike Slovenije kot lastnika. Knjigovodsko se izvede dokaj preprosto, vendar pa je hkrati s tem povezano tudi financiranje zavoda. Po razlagi finančnega ministrstva se gospodarski zavodi ne smejo financirati preko proračunskih transferjev, temveč na podlagi izdanih računov. Tu pa nastopi še dodatni problem, saj je na računih potrebno obračunati tudi davek na dodano vrednost, kar pa v bistvu poveča obveznost proračuna do zavoda. Ker gre za izhodni davek, se v bistvu takoj vrne v integralni proračun, vendar proračunska postavka za zavod postane neobičajno velika in se tako proračun umetno povečuje tako na prihodkovni kot tudi na odhodkovni strani. Pri navadnih zavodih pa naj bi ta problem ne nastopal, saj imajo sredstva v upravljanju v svojih bilancah in zato tudi ni problema financiranja preko proračunskih transferov, kar je v bistvu nelogično, saj bi tudi navaden zavod lahko izstavljal račune proračunu. Takšna situacija odpira nove pravne probleme, saj ni mogoče s popolno zanesljivostjo trditi, da so priporočila in smernice vedno racionalne in gospodarne. Zato v danem trenutku ni nobene potrebe po neki hitri statusni spremembi zavoda, saj je predhodno potrebno razrešiti določene probleme.

Predlog reševanja obstoječega stanja temelji zlasti na stvarnopравnih razmerjih, ki obstajajo med javnim gospodarskim zavodom in državo. Pri urejanju teh razmerij pa je potrebno upoštevati zlasti namenskost premoženja in režim upravljanja tega premoženja. Poleg tega je potrebno upoštevati, da gre za zavod, ki je pretežno financiran iz proračuna.

Pri urejanju premoženjsko-pravnih razmerij je potrebno izločiti najprej premoženje, ki je namenjeno delovanju samega zavoda. Pri tem je pomembno, ali se to premoženje uporablja za izvajanje različnih javnih služb ali javnih nalog. Gre za premoženje, kjer je, razen uporabe določenih ključev, težko določiti, v kolikšnem deležu se uporablja za izvajanje posamezne dejavnosti. Postavlja se tudi vprašanje smiselnosti ugotavljanja takšne delitve stroškov. Za to vrsto premoženja bi bilo smotno, da je v lasti zavoda. Na ta način bi zavod imel delno finančno samostojnost. Takšna ureditev bi lahko bila smotrna tudi z vidika poslovanja zavoda. Sčasoma se namreč spreminjajo potrebe po

obliki premoženja, ki je nujno potrebno za normalno delovanje zavoda (na primer zastarela programska ali strojna oprema, vozni park, gostinska oprema in podobno).

Druga vrsta premoženja je premoženje, ki je namenjeno izvajanju točno določene javne službe ali določene javne naloge in, razen investicijskega vzdrževanja oziroma upravljanja, upravljavec nima druge naloge. Takšno premoženje bi bilo lahko v lasti države ali lasti nepremičninskega sklada. Premoženje bi se preneslo na upravljavca z brezplačno pogodbo o upravljanju. Stroški za upravljanje bi se pokrivali preko proračuna in s prodajo storitev javne službe.

Tretja vrsta premoženja je naravno javno dobro in kulturni spomeniki, ki naj bi bili v izključni državni lasti. Upravljavec bi imel zgolj obveznost upravljanja ob ustrezni povrnitvi stroškov upravljanja. Investicije bi se izvajale izključno na podlagi posameznih programov in namenskih finančnih sredstev.

3 PREDSTAVITEV JGZ BRDO

Pravni naslednik Servisa za protokolarne storitve – Brdo, ki je bil ustanovljen kot samostojna strokovna služba Izvršnega sveta Skupščine SRS (Ur. list SRS, št. 29/88), je Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije (skrajšano komercialno ime je JGZ Brdo Protokolarne storitve RS) in je bil ustanovljen z Odlokom o ustanovitvi Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije (Ur. list RS, št. 97/01, 16/05).

Izvajanje protokolarnih storitev v Republiki Sloveniji je potekalo preko različnih pravno-statusnih oblik in v skladu s tem je bil ustanovljen Javni gospodarski zavod Protokolarne storitve Republike Slovenije.

Osnovno poslanstvo Zavoda 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).

Izvajanje navedenih gostinskih, vzdrževalnih in drugih storitev temelji na visoki kakovosti in profesionalnosti ter na kulturnih in zgodovinskih danostih Slovenije.

Z visoko kakovostnim opravljanjem dejavnosti in storitev Zavod daje tudi svoj prispevek k mednarodnemu ugledu Republike Slovenije.

Zavod upravlja objekte, ki so kulturni spomenik izjemnega pomena za Republiko Slovenijo, naprave in zemljišča, v okviru katerih izvaja svoje osnovne dejavnosti.

Osnovno vodilo pri upravljanju objektov je ohranjanje njihovega kulturnega in zgodovinskega izročila ter vzdrževanje njihove funkcionalnosti ob hkratni ohranitvi naravnih znamenitosti. Upravljanje objektov poteka po načelih gospodarnosti in racionalnosti ob hkratnem doseganju visoke kakovosti osnovnih dejavnosti zavoda.

Za zavod je pomembno, da ima v upravljanju obsežno premoženje, ki vključuje večje število objektov in zemljišč v skupni izmeri približno 508 ha na osmih lokacijah: Grad Brdo, Kongresni center, Hotel Kokra, Restavracija Zois s pripadajočimi pomožnimi objekti in napravami ter zemljišči na Brdu pri Kranju, Grad Strmol s pomožnimi objekti in zemljišči v Dvorjah pri Cerkljah, Vila Podrožnik v Ljubljani, Vila Zlatorog na Bledu, Vila Pršivec v Bohinju, Vila Tartini v Strunjanu, Plečnikov dvorec v Kamniški Bistrici ter obrati prehrane delavcev v javni upravi v Ljubljani. Večina objektov je prednostno namenjena protokolarni dejavnosti, kar pomeni, da so le sekundarno oziroma pogojno tržni oziroma odprtega tipa (gostinska, promocijska in kulturna dejavnost). Med objekte, v katerih se izvajajo protokolarne storitve v širšem smislu, je treba šteti tudi vse tiste objekte, ki služijo za vzdrževanje in oskrbovanje osnovnih objektov (vrtnarija, delavnice, strojni depoji, garaže, depandanse), enote prehrane v javni upravi.

Pri tem je pomembno omeniti, da infrastruktura zavoda vključuje tudi tehnično upravljanje in vzdrževanje vodnega sistema na Strmolu pri Češnjevku in na Brdu pri Kranju. Sistem brdskih ribnikov je vodnogospodarsko bolj zapleten, kot je videti na prvi pogled. Vzhodno od vasi Srednja Bela je izvir potoka Vršek povezan s potokom Belo, ki se uporabljata za polnjenje enajstih ribnikov. Dodatno pa se vodni režim napaja tudi s potokom Belica, ki izvira visoko pod Storžičem in je precej bolj vodnat kot potok Bela, ter z dovodom vode iz reke Kokre, ki je bil zgrajen leta 1974.

Za doseganje cilja gospodarnosti in racionalnosti pri upravljanju objektov zavod opravlja dejavnosti tudi za druge uporabnike. Izvajanje teh dejavnosti v nobenem primeru ne sme ovirati in tudi ne ovira izvajanja osnovnega poslanstva.

Pri opravljanju osnovnih dejavnosti in storitev je poudarek na področjih, ki so združljiva z osnovno dejavnostjo zavoda ter prispevajo k odprtosti in dostopnosti objektov, v katerih se izvajajo protokolarne storitve, za javnost.

S tržno dejavnostjo se ustvarja prihodek, ki je namenjen za vzdrževanje in razvoj objektov, v katerih se izvajajo protokolarne storitve, kar izhaja iz temeljnega poslanstva zavoda.

Osnovno usmeritev razvoja zavoda v zadnjih letih lahko strnemo v naslednjo opredelitev: kontinuirano izboljšanje kakovosti izvajanja protokolarnih storitev, ohranjanje in izboljševanje funkcionalnosti objektov v upravljanju, ohranjanje naravne in kulturne dediščine, ter povečevanje prihodkov od prodaje zunanjim uporabnikom z namenom razbremenitve prihodkov iz proračuna.

Zavod vodi poslovne evidence in računovodstvo na podlagi določil Zakona o gospodarskih javnih službah, skladno z določili zakona, ki ureja gospodarske družbe, in s slovenskimi računovodskimi standardi (66. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11).

Plače in pravice iz delovnih razmerij delavcev zavoda se zagotavljajo v skladu s predpisi, ki veljajo za zaposlene v državnih organih.

3.1 PRAVNI TEMELJ ZA DELOVANJE ZAVODA

Osnovni akt je Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije (v nadaljevanju: Odlok), ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 97/01 in 16/05. Vlada Republike Slovenije ga je izdala na podlagi Zakona o gospodarskih javnih službah (18. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11) in Zakona o javnih financah (73. člen ZJF, Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02, 107/10, 11/11).

V skladu z omenjenim odlokom je ustanovitelj javnega gospodarskega zavoda Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa izvršuje Vlada Republike Slovenije (2. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05).

Dejavnost zavoda, kot je opredeljena v odloku (5. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05) v skladu s standardno klasifikacijo dejavnosti, je precej razvejana in obsega zelo različen spekter dejavnosti, kot so:

- pridelovanje raznih rastlin;
- urejanje zelenih in športnih površin;
- reja govedi, konj in drobnice;
- lov in ribištvo;
- kmetijstvo in gozdarstvo;
- proizvodnja raznih živil;
- proizvodnja izdelkov iz lesa;
- trgovina na debelo in drobno z rastlinami, alkoholnimi in brezalkoholnimi pijačami, tobakom, kozmetiko, prehrabnimi artikli, usnjeno galanterijo, časopisi in revijami, športno opremo, nakitom in podobno;
- dejavnost cvetličarn, menz, priprave in dostave hrane;
- dejavnost kampov, restavracij, gostiln in hotelov;
- opravljanje kopenskega potniškega in tovornega prometa;
- dajanje nepremičnin v najem;
- dejavnost pomožnih služb vlade;
- opravljanje raznih razvedrilnih in športnih dejavnosti;
- dejavnosti kozmetičnih in frizerskih salonov ter razne druge storitvene dejavnosti.

Organi zavoda so upravni odbor in direktor (11. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05), kar pomeni, da gre za enotirni sistem upravljanja brez nadzornega sveta. Pri tem ima upravni odbor sedem članov, od katerih šest imenuje ustanovitelj, enega pa izvolijo zaposleni v zavodu (12. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05).

Upravni odbor sprejme statut, akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ter druge splošne akte, ki jih je potrebno predložiti ustanovitelju (15. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05). Poleg tega je upravni odbor obvezan še k:

- sprejemu razvojnega načrta (za področje gostinstva in turizma, protokolarne dejavnosti) na predlog direktorja in ga predloži v soglasje ustanovitelju;
- obravnavi 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 ter strokovnjaki;
- sprejemu letnega programa dela in finančnega načrta na predlog direktorja in ga predloži v soglasje ustanovitelju;
- sprejemu letnega poročila in ga skupaj z revizijskim poročilom predloži v soglasje ustanovitelju;
- imenovanju prvo- in drugostopenjskih organov, ki odločajo o pravicah, odgovornostih in obveznostih zaposlenih;
- sprejemu cenika storitev javne službe zavoda, ki ga predloži v soglasje ustanovitelju;
- sprejemu cenika storitev tržne dejavnosti zavoda;
- sprejemu meril (ključev) za delitev stroškov, odhodkov in prihodkov med dejavnosti javne službe in tržne dejavnosti na predlog direktorja in po predhodnem mnenju revizorja;
- spremljanju in nadzoru poslovanja zavoda, skladno z letnim načrtom.

Zavod pridobiva sredstva za opravljanje svoje dejavnosti (23. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05):

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

Sredstva iz prve alineje zavod pridobiva na podlagi potrjenega letnega programa dela in finančnega načrta ter na podlagi sklenjene pogodbe z Generalnim sekretariatom Vlade Republike Slovenije. Iz proračuna Republike Slovenije se zagotavljajo sredstva za izvedbo temeljnih funkcij dejavnosti zavoda, zagotavljanje nemotenega delovanja reprezentančne in protokolarne funkcije (kader, prostori, oprema).

Sredstva, ki jih zavod pridobiva na podlagi druge do šeste alineje, v skladu s potrjenim

finančnim načrtom zavoda, se praviloma namenjajo za razvoj in širitev dejavnosti zavoda, predvsem pa za vzdrževanje premoženja.

Poleg statuta mora zavod imeti še naslednje splošne akte (30. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05):

- akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest;
- poslovnik o delu upravnega odbora;
- akti poslovne politike;
- pravilnik o računovodstvu;
- akt o delovnih razmerjih;
- akt o varstvu pri delu;
- akt o določanju plač zaposlenih;
- akt o poslovni skrivnosti;
- druge akte, ki jih določajo predpisi.

Akte od prve do tretje alineje sprejme upravni odbor, preostale pa direktor zavoda.

Med drugimi akti, ki jih določajo predpisi, ima zavod:

- Odlok o razglasitvi Gradu Strmol za kulturni spomenik državnega pomena (Ur. list RS, št. 91/04, 16/08),
- Odlok o razglasitvi posestva Brdo pri Kranju za kulturni spomenik državnega pomena (Ur. list RS, št. 21/08),
- Uredba o razglasitvi gozdov Brda za gozdove s posebnim namenom (Ur. list RS, št. 76/01),
- Uredba o ustanovitvi lovišča s posebnim namenom Brdo pri Kranju (Ur. list RS, št. 114/04),
- Pravilnik o disciplinski in odškodninski odgovornosti,
- Pravilnik o delovnem času,
- Pravilnik o pripravništvu,
- Pravilnik o uporabi prenosnih telefonov,
- Pravilnik o uporabi službenih vozil,
- Pravilnik o zavarovanju osebnih podatkov.

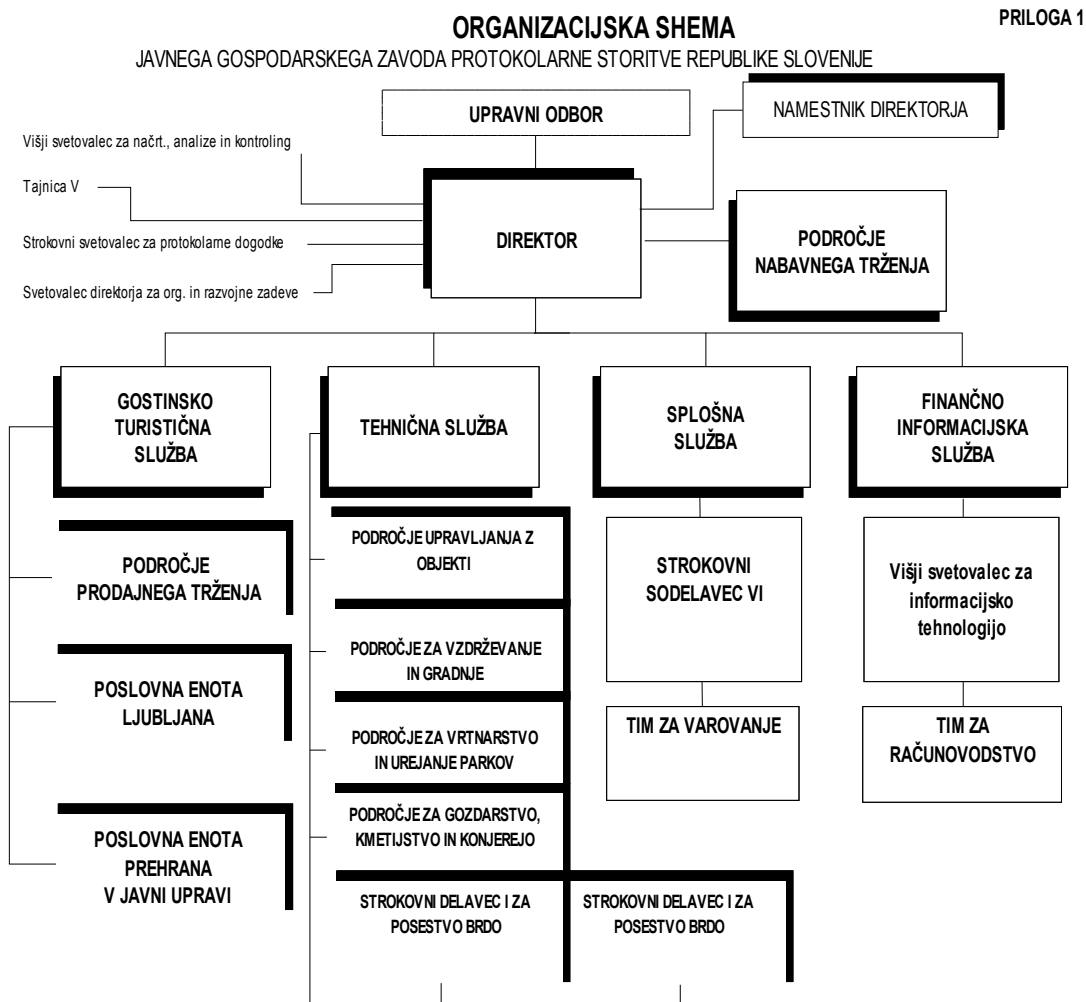
Poleg navedenega ima zavod še organizacijske predpise in navodila za:

- označevanje osnovnih sredstev s črtno kodo,
- poslovanje z dokumentarnim gradivom,
- opravljanje pripravniškega izpita,
- poskusno delo,
- načrt gospodarjenja z odpadki,
- preprečevanje legioneloz,
- zagotavljanje stalne dosegljivosti in pripravljenosti na domu,
- opravljanje zimske službe,
- navodilo o toku dokumentacije za likvidacijo računov.

3.2 ORGANIZACIJA ZAVODA

Nivojska organiziranost zavoda je razvidna iz naslednjega organigrama:

Organigram 1: ORGANIZACIJSKA SHEMA ZAVODA



Vir: Letno poročilo zavoda (2010)

Organizacija zavoda je postavljena, tako da najbolj racionalno in gospodarno vrši naloge v skladu z odlokom o ustanovitvi zavoda.

3.3 KADRI

Zaradi izredno razvejane dejavnosti zavoda je tudi kadrovska zasedba precej raznolika, saj

obsega profile, kot so: vrtnarji, kmetijski delavci, gozdarji, vzdrževalci različnih profilov (vodovodarji, mehaniki, keramičarji, strojniki, varilci), natararji, kuharji, sobarice, komercialisti in drugi upravno-administrativni delavci. Na podlagi zaposlenosti iz opravljenih delovnih ur je bila zasedenost zavoda, kot sledi:

Tabela 1: Število zaposlenih na podlagi delovnih ur v obdobju 2006–2010

Leto	2006	2007	2008	2009	2010
Št. zap. iz ur	211	225	220	221	214

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Zaradi proračunskega varčevanja je težnja v zmanjševanju števila zaposlenih, kar se kaže pri primerjavi let 2009 in 2010. Zmanjšanje je bilo doseženo zlasti na račun upokojevanja in sporazumnih odpovedi zaposlenih.

Osnovni problem pri zaposlenih je predstavljala neustrezna izobrazba glede zasedanja delovnih mest. Pri zadnji reviziji Računskega sodišča v letu 2003 je bilo ugotovljeno, da je kar 73 % zaposlenih zasedalo delovna mesta, ki so zahtevala višjo stopnjo izobrazbe, kot pa so jo dejansko imeli. Posledica tega je bilo tudi negativno mnenje Računskega sodišča. Problem je nastal zaradi podedovane preteklosti in je zahteval precejšnjo mero strpnosti pri reševanju. Z aktivnim izobraževanjem, upokojevanjem in zaposlovanjem novih ustreznih profilov v naslednjih letih se je stanje v letu 2010 popravilo, tako da je ostalo le še 12 % takšnih delavcev, ki nimajo ustrezne izobrazbe glede na svoje delovno mesto. V tem primeru je razvidno, da je šlo za dolgotrajen in učinkovit proces, ki se bo kmalu zaključil.

V naslednji tabeli so podatki o številu zaposlenih glede na stanje zadnjega dne v letu po izobrazbeni strukturi:

Tabela 2: Število zaposlenih glede na izobrazbeno strukturo

	Stopnja izobrazbe								Skupaj
	I.	II.	III.	IV.	V.	VI.	VII.	VIII.	
Št. zaposlenih na dan 31. 12. 2008	0	7	16	74	84	11	17	5	214
Št. zaposlenih na dan 31. 12. 2009	0	5	15	76	85	14	20	5	220
Št. zaposlenih na dan 31. 12. 2010	0	4	14	66	84	15	20	5	208

Vir: Kadrovska evidenca – interni podatki

4 POSLOVANJE JGZ BRDO 2006–2010

Finančna analiza poslovanja bo temeljila na strukturi prihodkov in odhodkov, ki je v bistvu skrajšana oblika izkaza poslovnega izida in drugih fizičnih kazalcev, povezanih z ustvarjanjem poslovnega rezultata.

4.1 ANALIZA BILANCE STANJA

Bilanca stanja za zunanje poslovno poročanje je sestavljena v skladu s slovenskim računovodskim standardom 24, kot temeljni računovodski izkaz stanja sredstev in obveznosti do njihovih virov na dan 31. 12. V naslednji tabeli so navedena sredstva in obveznosti do njihovih virov po posameznih letih, in sicer:

Tabela 3: Struktura sredstev in obveznosti do virov sredstev v obdobju 2006–2010

POSTAVKA / LETO	2006	2007	2008	2009	2010
Sredstva	53.065.185	64.935.692	62.112.690	34.337.260	1.493.915
A. Dolgoročna sredstva	51.222.480	61.241.602	60.755.920	33.049.711	790
I. Neopredmetena sredstva in dolgoročne aktivne časovne razmejitev	91.938	74.159	70.430	98.652	790
1. Dolgoročne premoženjske pravice	91.938	74.159	69.752	55.972	0
5. Druge dolgoročne aktivne časovne razmejitev	0	0	678	42.680	790
II. Opredmetena osnovna sredstva	51.129.236	61.166.839	60.685.490	32.951.059	0
1. Zemljišča in zgradbe	45.697.392	58.277.377	56.308.166	29.293.332	0
a) Zemljišča	5.457.328	5.384.393	5.396.495	50.460	0
b) Zgradbe	40.240.064	52.892.984	50.911.671	29.242.872	0
2. Proizvajalne naprave in stroji	1.641.091	2.682.738	3.950.473	3.096.232	0
3. Druge naprave in oprema	189.171	184.876	323.698	299.985	0
4. Opredmetena osnovna sredstva, ki se pridobivajo	3.571.395	0	88.080	253.699	0
a) Opredmetena osnovna sredstva v gradnji in izdelavi	3.560.645	0	88.080	253.699	0
b) Predujmi za pridobitev opredmetenih osnovnih sredstev	10.749	0	0	0	0
5. Osnovna čreda	27.954	19.930	13.346	6.274	0
6. Večletni nasadi	2.233	1.918	1.727	1.537	0
IV. Dolgoročne finančne naložbe	1.306	604	0	0	0
2. Dolgoročna posojila	1.306	604	0	0	0
b) Dolgoročna posojila drugim	1.306	604	0	0	0
B. Kratkoročna sredstva	1.539.968	3.379.396	1.356.770	1.287.547	1.493.125
II. Zaloge	73.506	91.791	110.316	229.394	128.540
1. Material	70.326	89.402	92.779	104.027	101.267
3. Proizvodi in trgovsko blago	3.180	2.389	17.537	125.367	27.273
III. Kratkoročne finančne naložbe	761.037	1.647.635	207.586	0	200.293
2. Kratkoročna posojila	761.037	1.647.635	207.586	0	200.293
b) Kratkoročna posojila drugim	761.037	1.647.635	207.586	0	200.293

IV. Kratkoročne poslovne terjatve	692.414	1.630.362	767.663	677.631	577.733
2. Kratkoročne poslovne terjatve do kupcev	80.487	161.734	100.782	85.621	81.389
3. Kratkoročne poslovne terjatve do drugih	611.926	1.468.628	666.881	592.010	496.344
V. Denarna sredstva	13.011	9.608	271.205	380.522	586.559
C. Kratkoročne aktivne časovne razmejitve	302.737	314.694	0	2	0
Zabilančna sredstva	0	0	0	1.796	31.036.280
Obveznosti do virov sredstev	53.065.185	64.470.707	62.112.690	34.337.260	1.493.915
A. Kapital	137.406	137.407	38.910	526.698	443.579
V. Preneseni čisti poslovni izid	50.488	137.407	0	0	0
VII. Čisti poslovni izid poslovnega leta	86.918	0	38.910	526.698	443.579
B. Rezervacije in dolgoročne pasivne časovne razmejitve	51.327.070	62.098.225	60.977.117	32.947.873	99.503
3. Dolgoročne pasivne časovne razmejitve	51.327.070	62.098.225	60.977.117	32.947.873	99.503
C. Dolgoročne obveznosti	0	0	0	0	186.306
II. Dolgoročne poslovne obveznosti	0	0	0	0	186.306
5. Druge dolgoročne poslovne obveznosti	0	0	0	0	186.306
Č. Kratkoročne obveznosti	1.600.709	2.233.794	1.096.663	862.689	764.527
III. Kratkoročne poslovne obveznosti	1.600.709	2.233.794	1.096.663	862.689	764.527
2. Kratkoročne poslovne obveznosti do dobaviteljev	1.306.460	1.907.667	687.207	503.058	406.975
4. Kratkoročne poslovne obveznosti na podlagi predujmov	0	0	138	0	501
5. Druge kratkoročne poslovne obveznosti	294.250	326.127	409.318	359.631	357.051
D. Kratkoročne pasivne časovne razmejitve	0	1.281	0	0	0
Zabilančne obveznosti	0	0	0	1.796	31.036.280

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Na aktivni strani bilance stanja je pri pregledu sredstev v letu 2007 zabeležena precejšnja rast, kar je posledica izgradnje in usposobitve kongresnega centra, namenjenega predsedovanju Evropski uniji. V letu 2008 so se sredstva zmanjšala zaradi amortizacijskih odpisov, v letu 2009 pa poleg teh še za vrednost Vile Bled, ki so jo prenesli na Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije. Največji upad sredstev pa je zabeležen v letu 2010, ker je bilo zaradi določil slovenskega računovodskega standarda 35 potrebno vsa osnovna sredstva v upravljanju prenesti na lastnika, tako da se le-ta niso mogla več izkazovati med sredstvi zavoda. Tako so med sredstvi ostala v glavnem kratkoročna sredstva, ki so potrebna za tekoče poslovanje zavoda, kot na primer zaloge, denarna sredstva in kratkoročne terjatve.

Podobna slika se je kazala tudi na pasivni strani bilance stanja, kjer so dolgoročne pasivne časovne razmejitve predstavljale vir sredstev za prihodke od odprave rezervacij, ki so služili pokrivanju amortizacije. Posledično so se zaradi že omenjenega standarda 35 zmanjševale tudi te pasivne časovne razmejitve, ki izkazujejo odložene prihodke (državne

podpore in donacije, prejete za pridobitev osnovnih sredstev), s katerimi so v obdobjih, daljših od leta dni, pokrivali odložene odhodke. S tem so v glavnem pokrivali stroške amortizacije. Med obveznostmi do virov sredstev so tako ostale pomembne postavke le kapital, ki v bistvu pomeni le čisti poslovni izid tekočega leta, druge dolgoročne poslovne obveznosti, ki predstavljajo neporabljeni dobiček iz preteklih let, in kratkoročne obveznosti, potrebne za tekoče poslovanje zavoda.

4.2 ANALIZA IZKAZA POSLOVNEGA IZIDA

Finančno poslovanje v zadnjih petih letih je razvidno iz prikazane strukture prihodkov in odhodkov, ki so povzetki izkazov poslovnih izidov, in sicer:

Tabela 4: Struktura prihodkov in odhodkov v obdobju 2006–2010

LETO	2006	2007	2008	2009	2010
ELEMENT	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
	Realizacija	Realizacija	Realizacija	Realizacija	Realizacija
A PRIHODKI					
I PRORAČUNSKI PRIHODKI	6.464.146	6.902.142	7.893.424	7.561.255	4.422.125
- prihodki za plače	3.423.398	3.586.643	4.351.577	4.263.754	4.165.478
- prihodki za materialne str.	236.718	506.147	329.476	286.289	256.647
- prihodki od odprave rezervacij	2.804.031	2.809.352	3.212.371	3.011.212	0
II ZARAČUNANI PRIHODKI	2.681.201	3.439.932	4.164.720	3.583.671	3.235.082
- prihodki gospodarske javne službe	317.664	254.108	1.616.845	771.708	648.602
- tržna dejavnost	2.345.018	3.049.102	2.430.102	2.795.673	2.554.576
- finančni prihodki	8.851	23.741	37.263	2.117	994
- ostali prihodki	9.669	112.981	80.510	14.173	30.910
SKUPAJ A (I + II)	9.145.347	10.342.074	12.058.144	11.144.926	7.657.207
B ODHODKI					
- stroški materiala	1.851.932	2.243.117	2.778.685	1.990.422	1.725.919
- stroški storitev	939.384	1.072.823	1.536.789	1.214.130	1.168.545
- amortizacija	2.804.031	2.809.352	3.212.371	3.011.212	0
- stroški obresti	300	297	577	161	124
- stroški dela	3.328.017	3.488.600	4.209.467	4.262.070	4.167.557
- drugi odhodki	121.420	262.901	221.462	95.402	111.227
SKUPAJ B	9.045.084	9.877.090	11.959.351	10.573.397	7.173.372
C PRIHODKI-ODHODKI (A – B)	100.263	464.984	98.793	571.529	483.835
Davek iz dobička	13.345	41.329	59.884	44.831	40.256
Čisti poslovni izid	86.918	423.655	38.909	526.698	443.579

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Na podlagi gornje tabele je razviden skrajšan prikaz izkaza poslovnega izida (pred obdavčenjem) v skladu s slovenskim računovodskim standardom 35 v povezavi s standardom 25.

V osnovi je razvidno financiranje v skladu z odlokom o ustanovitvi, kjer so prihodki sestavljeni iz proračunskih in zaračunanih. Pri proračunskih prihodkih gre za prihodke, ki jih proračun namenja za celotno pokritje plač in za pokritje manjšega dela materialnih stroškov. Poleg tega so tu še prihodki od odprave dolgoročnih rezervacij, ki so namenjeni pokrivanju stroškov amortizacije sredstev v upravljanju, kar je v skladu s Slovenskim računovodskim standardom 35. Pri teh prihodkih ne gre za denarni tok, temveč je to le obračunska kategorija, ki se mora izkazovati na predpisan način, v skladu z omenjenim standardom. V letu 2010 pa se zaradi sprememb slovenskih računovodskih standardov sredstva v upravljanju ne izkazujejo več pri upravljavcu, ampak pri lastniku (Republika Slovenija), zato tudi niso prikazana v strukturi prihodkov in odhodkov v zgornji tabeli.

Zaračunani prihodki pa so tisti, ki nastanejo na podlagi zaračunavanja storitev tako protokolarnim koristnikom kot tudi zunanjim komercialnim uporabnikom teh storitev. Gre za prihodke, s katerimi se omili pritisk na proračunska sredstva, saj se z njimi pokrivajo tako variabilni kot tudi fiksni stroški in ne nazadnje, tudi razlika med prihodki in odhodki se nameni, po odbitku davka in sklepu Vlade RS, za nadaljnje poslovanje zavoda v smislu zagotavljanja sredstev za obnove in investicije. Pri tem naj poudarim, da so prihodki gospodarske javne službe zaračunani po protokolarnih cenah upravičencem teh storitev, ko gre za protokolarne dogodke. Te cene pokrivajo lastno ceno storitev, torej brez plač in amortizacije, zgolj čiste materialne stroške. Tržna dejavnost pa je zaračunana po polnih cenah glede na kalkulacijo oziroma tistih cenah, ki jih trg še sprejme.

Pri prihodkih je slika glede proračunskih in zaračunanih sredstev jasna in eksaktna, saj se točno evidentira, iz katerih virov je posamezni prihodek in po kakšni ceni je bil zaračunan. Tako ni dileme, ali je bila to dotacija iz proračuna za plače in materialne stroške ali pa prihodek iz naslova javne gospodarske službe, zaračunan po protokolarnih cenah oziroma prihodek iz tržne dejavnosti, zaračunan po komercialnih cenah. Pri odhodkih pa to ni razvidno, ker zavod ne more spremljati odhodkov tako eksaktno kot prihodkov, kajti odhodki vedno nastajajo v kombinirani rabi tržne dejavnosti in gospodarske javne službe ter se po potrebi naknadno razmejujejo po ključu glede na realizacijo posameznih vrst prihodkov.

Velik skok prihodkov je bil v letu 2008, ko je potekalo predsedovanje Evropski uniji, medtem ko je bil precejšen padec zabeležen v letu 2010, ko so se že močno kazale posledice ekonomske krize in z njo povezanega varčevanja.

4.2.1 PRIHODKI GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE IN TRŽNI PRIHODKI

Pri prihodkih se bomo omejili na zaračunane prihodke od gospodarske javne službe in

tržne dejavnosti, ki skupaj predstavljajo bistveni del zaračunanih prihodkov zavoda. Finančni prihodki so odvisni predvsem od razpoložljivih prostih sredstev, ki so vezana kot depozit pri komercialnih bankah, drugi prihodki pa so razni naključni prihodki, ki nimajo neposrednega vpliva in povezav s poslovanjem, kot na primer prihodki od zavarovalnin za nastale škode in podobno.

Pomembni so prihodki, ki se pridobivajo na prostem trgu in kažejo na smotrnost in gospodarnost kombinirane rabe protokolarnih objektov. Prav ti prihodki so tisti, ki dejansko razbremenijo proračun. Za prihodke gospodarske javne službe tega ne moremo potrditi v polni meri, saj jih plačujejo neposredni oziroma posredni uporabniki proračuna. Pri tem je pomembno, da zavod s svojo kakovostjo storitev prepriča tudi te uporabnike proračuna, saj se v nasprotnem primeru lahko odločijo tudi za druge ponudnike. Zaračunani prihodki so razvidni iz naslednje tabele:

Tabela 5: Zaračunani prihodki v obdobju 2006–2010

LETO	2006	2007	2008	2009	2010
ELEMENT	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
	Realizacija	Realizacija	Realizacija	Realizacija	Realizacija
II ZARAČUNANI PRIHODKI					
- prihodki gospodarske javne službe	317.664	254.108	1.616.845	771.708	648.602
- tržna dejavnost	2.345.018	3.049.102	2.430.102	2.795.673	2.554.576
SKUPAJ	2.662.682	3.303.210	4.046.947	3.567.381	3.203.178

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Iz gornjega prikaza je razvidno, da so se prihodki gospodarske javne službe leta 2008 močno povečali zaradi predsedovanja Slovenije Evropski uniji. Gre za prihodke, ki so zaračunani po protokolarnih cenah (zgolj lastna cena, brez vkalkuliranih stroškov plač in amortizacije).

Pri tržni dejavnosti pa se v letu 2008 kaže zmanjšanje glede na leto 2007 zaradi zasedbe objektov na račun predsedovanja. Zaradi prekinitve nekaterih pogodb iz leta 2007, ki jih ni bilo mogoče obnoviti, je bil tudi v letu 2009 prihodek manjši kot v letu 2007. Nadaljnji upad tržne dejavnosti v letu 2010 pa je povzročila gospodarska kriza.

V nadaljevanju je tabelarično prikazana še analitična struktura posameznih vrst prihodkov, kot sledi:

Tabela 6: Prihodki gospodarske javne službe za obdobje 2006–2010

LETO	2006	2007	2008	2009	2010	INDEKS	INDEKS	INDEKS	INDEKS
VRSTA PRIHODKOV	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	07/06	08/07	09/08	10/09
HRANA ZA DEJAV. GOSPOD. JAVNIH SLUŽB	150.296	135.056	1.055.085	308.049	265.828	90	781	29	86
PIJAČA ZA DEJAV. GOSPOD. JAVNIH SLUŽB	88.533	79.435	266.113	183.451	155.356	90	335	69	85
PTT, OBRATOV. STR., ELEKTRIKA	83	102	60	15	27	122	59	25	180
NOČNINE ZA DEJAV. JAV. GOSPOD. SLUŽB	33.972	12.154	41.397	80.985	55.197	36	341	196	68
DRUGI PRIHODKI OD PRODAJE	44.780	27.361	253.914	197.373	171.785	61	928	78	87
TRGOVSKO BLAGO	0	0	276	1.835	409	-	-	665	22
SKUPAJ	317.664	254.108	1.616.845	771.708	648.602	80	636	48	84

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Zaradi predsedovanja Evropski uniji je poraba hrane v letu 2008 beležila stopnjo rasti 681 odstotkov, pijača pa je beležila stopnjo rasti 235 odstotkov. Jasno je, da gre za unikaten dogodek, ki je trajal šest mesecev in je hkrati predstavljal tudi promocijo Republike Slovenije. Kljub manjšim absolutnim zneskom velja enako tudi za nočnine in druge prihodke od prodaje. Primerjava prihodkov od pijače, hrane in nočnin za leti 2009 in 2010 jasno kaže na dejstvo, da je tudi pri naročnikih protokolarnih dogodkov čutiti gospodarsko krizo in varčevanje z njihovimi izdatki. V tem obdobju so se že začeli kazati prvi znaki proračunskega varčevanja oziroma krčenja sredstev posameznim ministrstvom.

Tabela 7: Tržna dejavnost za obdobje 2006–2010

LETO	2006	2007	2008	2009	2010	INDEKS	INDEKS	INDEKS	INDEKS
VRSTA PRIHODKOV	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	07/06	08/07	09/08	10/09
PRIHODKI OD PRODAJE PROIZVODOV NA DOMAČEM TRGU	16.708	13.410	6.585	10.117	19.045	80	49	154	188
UPORABA PROSTOROV	103.793	124.764	97.287	115.775	115.299	120	78	119	100
ŠPORTNE IN KULTURNE DEJAVNOSTI	29.532	15.764	11.126	6.539	20.841	53	71	59	319
VSTOPNINE	9.251	11.728	14.085	17.955	15.681	127	120	127	87
NOČNINE	474.737	754.146	241.324	373.546	286.950	159	32	155	77
HRANA	1.096.445	1.328.484	1.386.302	1.574.526	1.397.915	121	104	114	89
PIJAČA	387.181	424.851	379.284	384.254	386.850	110	89	101	101
PTT, OBRATOVALNI STROŠKI, ELEKTRIKA	3.810	7.845	732	481	832	206	9	66	173
OSKRBA KONJ	21.027	10.800	10.800	10.800	9.400	51	100	100	87
PRALNICA IN ČIŠČENJE	2.479	3.838	272	812	523	155	7	299	64
DRUGI PRIHODKI	103.630	230.443	131.756	123.042	96.888	-	-	93	79
TRGOVSKO BLAGO V GOSTINSTVU	21.328	21.504	24.023	13.263	10.924	101	112	55	82
PRIHODKI OD NAJEMNIN ZA POSLOVNE PROSTORE	66.454	91.874	124.368	158.713	169.249	138	135	128	107
PRIHODKI OD NAJEMNIN ZA OPREMO	8.642	9.651	2.158	5.850	24.179	112	22	271	413
SKUPAJ	2.345.018	3.049.102	2.430.102	2.795.673	2.554.576	130	80	115	91

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

V letu 2008 je kljub navidezno manjši tržni realizaciji pri hrani in pijači potrebno poudariti, da je to pomenilo dejansko realizacijo v drugi polovici leta, ker je bilo posestvo v prvi polovici leta zaradi predsedovanja zaprto za javnost. Stanje v letih 2009 in 2010 tudi pri tržni dejavnosti, zlasti pri hrani in nočitvah, kaže na vpliv gospodarske krize. Povečanje prihodkov od najemnin za poslovne prostore pa je posledica oddajanja dodatnih površin, s čimer si zavod skuša omiliti izpad celotnega prihodka.

4.2.2 ODHODKI

Pri odhodkih sta pomembna elementa za analizo stroški materiala in stroški storitev. Ostali odhodki, kot so amortizacija, stroški dela, obresti in drugi odhodki, pa imajo določeno specifiko, zato jih ne bomo analitično razdelali. Amortizacija se zaradi prenosa osnovnih

sredstev na lastnika od leta 2010 ne obračunava, stroški dela so pokriti direktno s proračunskimi prihodki, obresti so zanemarljive, drugi odhodki pa nastopajo občasno in niso predvidljivi.

4.2.2.1 Stroški materiala

Stroški materiala so v glavnem odvisni od velikosti prihodkov, saj praviloma večji prihodki zahtevajo večje stroške, kar je razvidno tudi iz naslednje tabele:

Tabela 8: Stroški materiala za obdobje 2006–2010

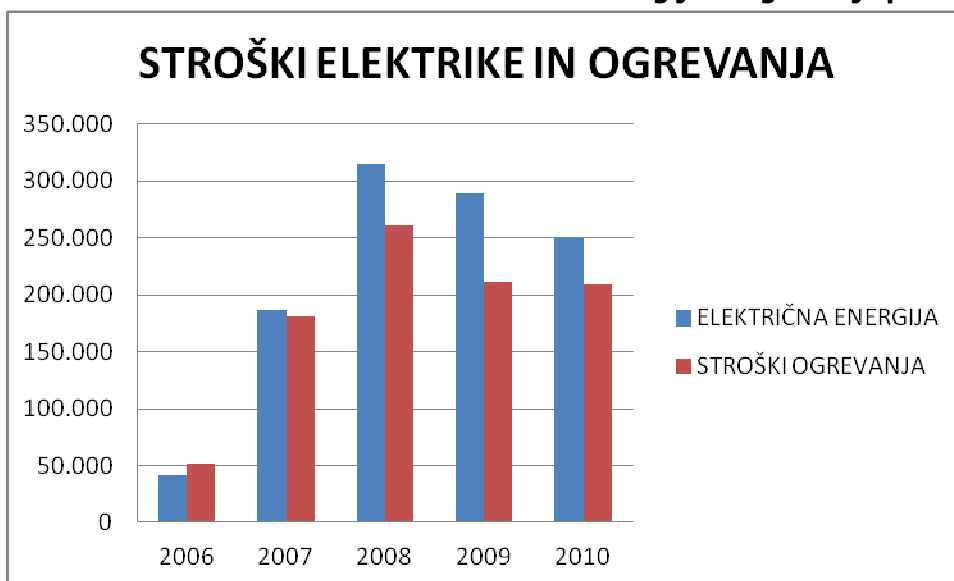
LETO	2006	2007	2008	2009	2010	IND	IND	IND	IND
VRSTA STROŠKOV	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	07/06	08/07	09/08	10/09
PORABA HRANE	747.922	902.789	1.141.337	947.299	731.988	121	126	83	77
PORABE PIJAČE	122.146	143.068	217.371	121.108	108.778	117	152	56	90
PORABA TOBAKA	530	0	0	0	0	0	-	-	-
PORABA TRGOVSKEGA BLAGA V GOSTINSTVU	9.473	3.766	0	0	0	40	0	-	-
ČISTILNI MATERIAL	90.803	102.517	95.745	66.273	54.224	113	93	69	82
ELEKTRIČNA ENERGIJA	173.823	186.456	314.702	289.421	249.992	107	169	92	86
PORABA KURIV IN STR. OGREVANJA	213.437	181.490	260.806	211.830	208.686	85	144	81	99
PORABA GORIVA	47.021	46.273	41.875	38.831	44.294	98	90	93	114
ODPIS DROBNEGA INVENTARJA	84.861	220.696	134.060	26.030	18.480	260	61	19	71
PISARNIŠKI MATERIAL	49.165	54.575	75.450	52.014	35.911	111	138	69	69
KNJIGE	0	0	599	0	0	-	-	0	-
ČASOPISI, KNJIGE, REVIJE, STROKOVNA LITERATURA	3.564	3.192	3.418	3.892	4.000	90	107	114	103
DRUGI STROŠKI MATERIALA	233.262	328.669	413.792	152.879	228.310	141	126	37	149
PORABA SILAŽNIH IN KRMILNIH PRIDELKOV	11.605	10.017	7.822	12.811	11.287	86	78	164	88
SLUŽBENA OBLEKA IN UNIFORME	46.891	45.903	42.897	57.022	19.009	98	93	133	33
ZDRAVILA, ORTOPEDSKI PRIPOMOČKI IN SANITETNI MATERIALI	2.049	2.424	2.981	1.300	838	118	123	44	64
DROBNO ORODJE IN NAPRAVE	21	10	0	0	0	48	0	-	-
ZARAČUNLJIVE TISKOVINE	0	0	0	8	0	-	-	-	0
DRUGI POSEBNI MATERIALI	0	0	3.708	1.310	1.845	-	-	35	141
NABAVNA VREDNOST PRODANEGA MATERIALA IN BLAGA	15.361	11.271	22.119	8.394	8.277	73	196	38	99
SKUPAJ	1.851.932	2.243.116	2.778.682	1.990.422	1.725.919	121	124	72	87

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Med tabelarično prikazanimi stroški je zanimivo, da samo stroški električne energije in ogrevanja v letu 2010 znašajo 458.678 evrov, kar je v večjem delu fiksen strošek, saj je zelo malo razlike med polno zasedenostjo in nezasedenostjo objektov. Če to primerjamo s prihodki proračuna za materialne stroške v znesku 256.647 evrov (glej tabelo 4), takoj vidimo smotrnost uporabe teh objektov tudi za tržno dejavnost, iz katere se dejansko pokriva nastala razlika. Zaradi pomembnosti bomo posebej analizirali stroške električne energije in ogrevanja.

4.2.2.1.1 Stroški električne energije in ogrevanja

Grafikon 1: Stroški električne energije in ogrevanja po letih



Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Iz grafikona je razvidna poraba elektrike in ogrevanja po posameznih letih. Pri tem je potrebno omeniti, da je Slovenija v letu 2008 predsedovala Evropski uniji in so v zavodu v novozgrajenem kongresnem centru potekale vse pomembne konference in drugi dogodki v zvezi s predsedovanjem. Zato je tudi poraba energije narasla, hkrati pa je bilo potrebno na novo ogrevati kongresni center, tako da so se ogrevalne površine močno povečale. Zaradi prehoda s kurilnega olja na plin pa so se stroški kljub temu povečali manj, kot pa bi se, če bi ostali na kurilnem olju. K znižanju teh stroškov je pripomogla tudi nova kurilnica s termostatskimi tipali, ki optimalno uravnava temperaturo kongresnega centra glede na zunanje pogoje.

4.2.2.2 Stroški storitev

Stroški storitev so najbolj razgibana in raznovrstna postavka, ki obsega naslednje vrste stroškov, kot sledi:

Tabela 9: Stroški storitev za obdobje 2006–2010

LETO	2006	2007	2008	2009	2010	IND	IND	IND	IND
VRSTA STROŠKOV	EUR	EUR	EUR	EUR	EUR	07/06	08/07	09/08	10/09
STROŠKI STORITEV	0	0	0	57.347	51.605	-	-	-	90
NAJEM VOZIL IN SELITVENI STROŠKI	0	2.335	0	0	0	-	0	-	-
PRISTOJBINE ZA REGISTRACIJO VOZIL	4.160	3.581	4.400	3.994	3.555	86	123	91	89
TRANSPORTNI STROŠKI	26.715	29.686	28.940	29.860	14.973	111	97	103	50
VZDRŽEVANJE IN POPRAVILA VOZIL	45.894	40.500	39.389	40.064	25.622	88	97	102	64
TEKOČE VZDRŽEVANJE POSLOVNIH OBJEKTOV	38.854	37.749	65.477	87.312	81.492	97	173	133	93

TEKOČE VZDRŽEVANJE POČITNIŠKIH OBJEKTOV	0	0	0	149	0	-	-	-	0
TEKOČE VZDRŽEVANJE DRUGIH OBJEKTOV	4.269	1.659	1.099	1.145	7.352	39	66	104	642
DRUGI IZDATKI ZA TEKOČE VZDRŽEVANJE IN ZAVAROVANJE	20.414	16.466	32.006	31.617	60.540	81	194	99	191
TEKOČE VZDRŽEVANJE KOMUNIKACIJSKE OPREME IN RAČUNA	79	0	0	10.289	5.586	0	-	-	54
TEKOČE VZDRŽEVANJE DRUGE OPREME	93.482	64.902	89.803	121.008	130.560	69	138	135	108
NAJEMNINE IN ZAKUPNINE ZA DRUGE OBJEKTE	3.359	0	0	0	0	0	-	-	-
NAJEM RAČUNALNIŠKE IN PROGRAMSKE OPREME	10.545	17.350	6.751	3.869	1.165	165	39	57	30
DRUGE NAJEMNINE, ZAKUPNINE IN LICENČNINE	6.414	11.995	77.774	25.556	10.322	187	648	33	40
DNEVNICE V SLOVENIJI	2.174	1.438	1.286	1.735	1.842	66	89	135	106
HOTELSKE IN RESTAVRACIJSKE STORITVE V SLOVENIJI	3.347	1.558	3.494	1.572	1.790	47	224	45	114
DNEVNICE V TUJINI	3.948	11.296	2.071	4.549	1.195	286	18	220	26
HOTELSKE IN RESTAVRACIJSKE STORITVE V TUJINI	3.718	6.334	848	1.673	0	170	13	197	0
DRUGI IZDATKI ZA SLUŽBENA POTOVANJA	1.260	1.873	341	1.753	4	149	18	514	0
STROKOVNO IZOBRAŽEVANJE ZAPOSLENIH	44.684	66.852	40.573	6.846	14.366	150	61	17	210
STROŠKI KONFERENC, SEMINARJEV IN SIMPOZIJEV	14.050	21.182	10.415	16.503	12.805	151	49	158	78
STROŠKI KM IN PREVOZA V SLOVENIJI	13.887	11.840	12.640	129	347	85	107	1	269
STROŠKI KM IN PREVOZA V TUJINI	384	1.022	347	5	90	266	34	1	1800
PLAČILO STORITEV ZA PLAČILNI PROMET	0	0	815	11.961	11.988	-	-	1468	100
PLAČILO BANČNIH STORITEV	10.787	11.020	10.751	10.133	7.371	102	98	94	73
POGODBENA PROVIZIJA PLAČILNIH KARTIC	13.195	15.376	6.802	245	392	117	44	4	160
PLAČILA STORITEV DAVČNI UPRAVI REPUBLIKE SLOVENIJE	204	122	0	10.218	6.035	60	0	-	59
ZAVAROVALNE PREMIJE ZA MOTORNA VOZILA	11.601	12.710	13.506	2.087	2.411	110	106	15	116
ZAVAROVALNE PREMIJE ZA OPREMO	0	0	0	7.095	8.315	-	-	-	117
ZAVAROVALNE PREMIJE ZA OBJEKTE	7.766	7.729	45.288	4.771	5.596	100	586	11	117
DRUGE ZAVAROVALNE PREMIJE	0	0	0	41.849	49.798	-	-	-	119
RAČUNALNIŠKE STORITVE	27.379	31.527	32.416	39.474	32.666	115	103	122	83
RAČUNOVODSKE, REVIZORSKE IN SVETOVALNE STORITVE	0	10.736	6.885	15.046	18.412	-	64	219	122
STROŠKI PREVAJALNIH STORITEV	1.118	1.148	0	131	896	103	0	-	684
SODNI STROŠKI, STORITVE ODVETNIKOV, NOTARJEV IN DRUGO	3.522	16.094	5.155	49.293	24.463	457	32	956	50
STROŠKI ZDRAVSTVENIH STORITEV	31.539	28.746	43.825	38.259	38.557	91	152	87	101
REPREZENTANCA	30.638	44.284	92.693	62.844	30.491	145	209	68	49
STROŠKI OGLAŠEVALSKIH STORITEV	12.986	16.782	41.687	10.430	121.821	129	248	25	1168
ZALOŽNIŠKE IN TISKARSKÉ STORITVE	17.397	20.493	22.021	1.180	4.747	118	107	5	402
AVTORSKI HONORARJI	5.091	9.383	12.950	7.312	4.785	184	138	56	65
POGODBE O DELU	56.706	53.391	74.380	47.774	36.290	94	139	64	76
SEJNINE	4.661	5.886	4.079	2.429	502	126	69	60	21
PRISPEVKI IZ DOHODKA NA AH	0	0	0	3.124	7.638	-	-	-	244
PRISPEVKI IZ DOHODKA NA POGODBENO DELO	16.550	14.908	21.290	31.140	19.538	90	143	146	63
PRISPEVKI NA SEJNINE	263	456	316	893	185	173	69	283	21
DELO ŠTUDENTOV	61.864	82.478	274.313	129.713	86.058	133	333	47	66
DAJATVE ZA DELO ŠTUDENTOV	1.394	15.805	40.214	19.807	13.203	1134	254	49	67
STROŠKI DRUGIH STORITEV	135.929	176.791	160.971	82.053	72.575	130	91	51	88
STORITVE VAROVANJA	13.082	9.319	15.854	20.586	16.129	71	170	130	78
VODA IN KOMUNALNE STORITVE	38.904	36.073	42.044	37.405	39.183	93	117	89	105
ODVOZ SMETI	21.002	16.692	1.055	1.941	8.591	79	6	184	443
TELEFON, TELEKS, FAKS, ELEKTRONSKA POŠTA	67.894	79.518	142.387	69.693	69.316	117	179	49	99

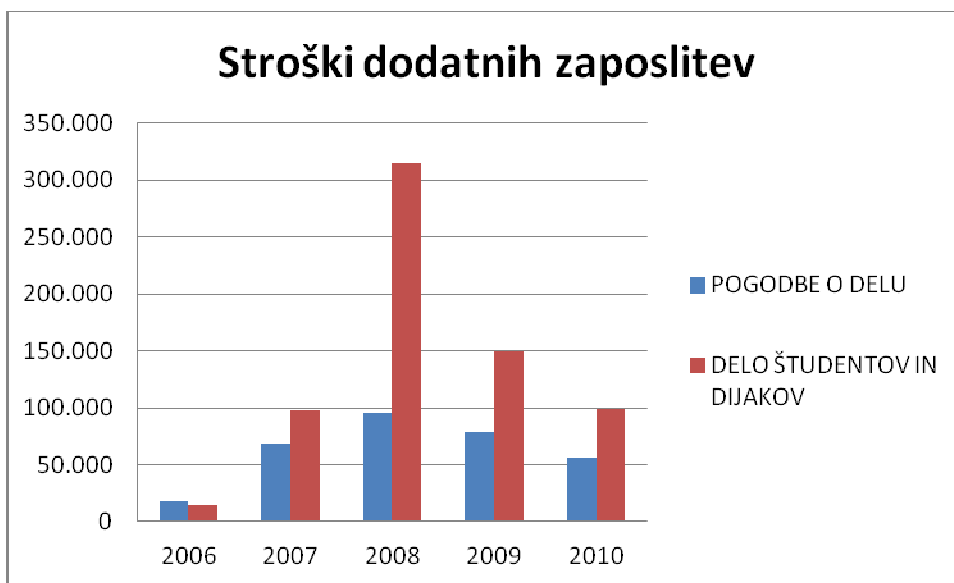
POŠTNINA IN KURIRSKÉ STORITVE	6.276	5.738	7.438	8.227	5.382	91	130	111	65
DRUGE STORITVE KOMUNIKACIJ IN KOMUNALE	0	0	0	42	0	-	-	-	0
SKUPAJ	939.384	1.072.823	1.536.789	1.214.130	1.168.545	114	143	79	96

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Tudi za te stroške praviloma velja, da večji prihodki povzročijo več teh stroškov. Iz tabele je razvidno, da zavod pri stroških storitev nameni precej sredstev za pokrivanje pogodbenega dela in dela študentov, ki v bistvu pomenijo dodatne delovne obveznosti, katerih pa zaradi izrednih potreb ni mogoče opraviti z redno zaposlenimi delavci. Posebej pomembno vlogo so imeli pri predsedovanju Evropski uniji, zato bomo te stroške posebej analizirali. Kot prispevek k ekološki ozaveščenosti pa bomo posebej prikazali porabo vode po posameznih letih.

4.2.2.2.1 Stroški pogodbenega dela in dela študentov

Grafikon 2: Stroški dodatnih zaposlitev



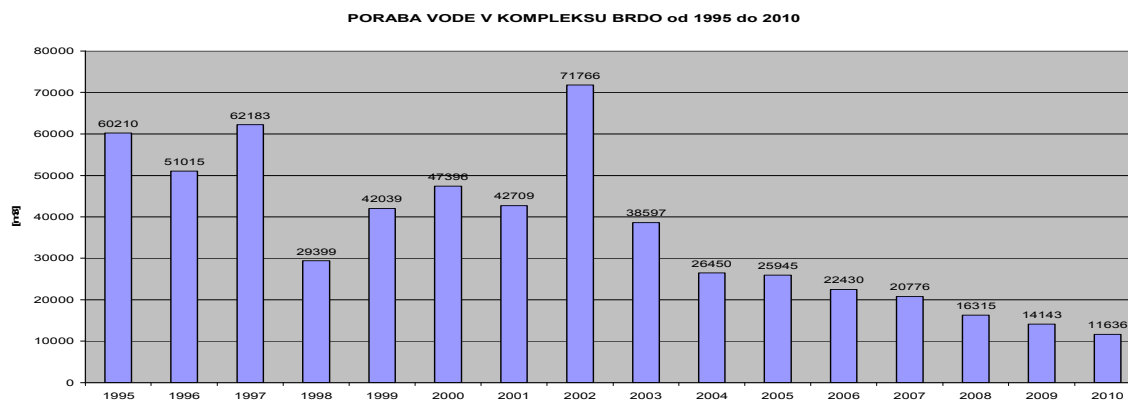
Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Tudi iz gornjega grafikona je razvidno, da je bilo v času predsedovanja Evropski uniji veliko dodatnih aktivnosti, ki jih z obstoječimi zaposlenimi ni bilo mogoče realizirati, vendar pa je trend zmanjševanja teh oblik zaposlitev dobro razviden, saj se je stanje v letu 2010 skoraj izenačilo s stanjem v letu 2007. Glede na varčevalno politiko proračuna pa se bo takšen trend verjetno nadaljeval.

4.2.2.2.2 Poraba vode po posameznih letih

Kot posebnost bomo prikazali negospodarno porabo vode zaradi dotrajanega in slabo izdelanega vodovodnega omrežja v kompleksu Brdo. Zaradi zahtevnosti je bila sanacija dolgotrajna, vendar je na koncu prinesla pričakovane stroškovne učinke, ki niso zanemarljivi, hkrati pa je izpolnila tudi ekološke zahteve v zvezi z nesmotrno porabo vode.

Grafikon 3: Poraba vode po posameznih letih



Vir: Letno poročilo zavoda (2010)

Iz gornjega grafikona je razvidno, da so v letu 2010 na Brdu porabili 11.636 kubičnih metrov vode, kar je najmanj od leta 1995 dalje, ko so vzpostavili sistem rednega spremljanja porabe vode.

V preteklosti je zaradi okvar na sekundarnem vodovodnem omrežju prihajalo do čedalje večjih izgub vode, zato je viden trend naraščanja porabe vode do vključno leta 1997. Prvi ukrep je bil ukinitvev krožnega namakalnega sistema, kjer so imeli največ okvar. Poraba se je v naslednjem letu zmanjšala za polovico, potem pa je trend spet potekal strmo navzgor do leta 2002, ko so porabili rekordnih 71.000 kubičnih metrov vode. V letu 2003 so izvedli zamenjavo sekundarnega vodovodnega omrežja, nato pa se je omrežje v naslednjih letih posodabljalno in se zaključilo v letu 2010. Večina neupravičene porabe je nastajala zaradi dotrajanega vodovodnega omrežja. Iz opisanega je jasno razvidno, da je bil takšen poseg tako stroškovno kot tudi ekološko upravičen.

5 IZBRANI KAZALNIKI POSLOVANJA JGZ BRDO

V nadaljevanju bodo obdelani nekaterih pomembni finančni in fizični kazalci, ki bodo omogočili boljše in lažje razumevanje poslovanja zavoda.

5.1 FINANČNI KAZALCI

V skladu s slovenskim računovodskim standardom, ki ureja računovodsko analiziranje (SRS 29, Ur. list RS, št. 118/05, 9/06, 10/06, 20/06, 70/06, 75/06, 112/06, 114/06, 3/07, 22/07, 12/08, 119/08, 126/08, 1/10, 33/10, 58/10, 85/10, 90/10, 80/11), bodo v nadaljevanju prikazani le tisti kazalniki uspešnosti poslovanja, ki so smiselni za zavod in izkazujejo določeno vsebino.

Tabela 10: Kazalniki poslovanja za obdobje 2006–2010

KAZALNIK	2006	2007	2008	2009	2010	IND	IND	IND	IND
	%	%	%	%	%	07/06	08/07	09/08	10/09
Stopnja lastniškosti financiranja	0,3	0,2	0,1	1,5	29,7	67	50	1500	1980
Stopnja dolgoročnosti financiranja	97	96,5	98,2	97,5	48,8	99	102	99	50
Koeficient neposredne pokritosti kratkoročnih obveznosti	0,8	44,6	24,7	44,1	76,7	5575	55	179	174
Koeficient neposredne pokritosti kratkoročnih obveznosti	96,2	151,3	123,7	149,2	195,3	157	82	121	131
Koeficient gospodarnosti poslovanja	100,9	104,7	100	105,3	106,4	104	96	105	101

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

5.1.1 TEMELJNA KAZALNIKA STANJA FINANCIRANJA

Med temeljnimi kazalniki stanja financiranja se izkazujeta v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi stopnja lastniškosti financiranja in stopnja dolgoročnosti financiranja (SRS 29.29, Ur. list RS, št. 118/05, 9/06, 10/06, 20/06, 70/06, 75/06, 112/06, 114/06, 3/07, 22/07, 12/08, 119/08, 126/08, 1/10, 33/10, 58/10, 85/10, 90/10, 80/11).

$$\text{Stopnja lastniškosti financiranja} = \frac{\text{kapital}}{\text{obveznosti do virov sredstev}} * 100$$

Kazalec je v bistvu odvisen od dobička v izkazu poslovnega izida za tekoče leto, ker to predstavlja edino sestavino kapitala v zavodu, in od obveznosti do virov sredstev, ki pa obsegajo tudi dolgoročne pasivne časovne razmejitve kot največjo postavko, ki predstavlja vir za odložene prihodke, s katerimi se pokrivajo stroški amortizacije (absolutno največja postavka med obveznostmi do virov sredstev). Ta kazalec se je zmanjšal v letu 2007, ker je že potekala izgradnja kongresnega centra, in je dosegel najnižjo vrednost v letu 2008, ko je bila celotna investicija že izkazana v bilanci stanja, poleg tega pa je bil tudi dobiček v tem letu najmanjši. Pri tem je pomembno poudariti, da je zaradi spremembe izkazovanja sredstev v upravljanju v letu 2010 ta kazalec v vrednosti 29,7 odstotka precej večji glede na leto 2009, ko je znašal le 1,5 odstotka, kar pomeni stopnjo rasti 1.880 odstotkov. Sredstva v upravljanju zaradi zahtev slovenskih računovodskih standardov niso več sestavni del bilance stanja in nastopajo le kot zabilančna postavka. Zato sama primerljivost med omenjenimi leti ni najbolj posrečena.

$$\text{Stopnja dolgoročnosti financiranja} = \frac{\text{kapital} + \text{dolgoročni dolgovi} + \text{rezervacije} + \text{dolga PCR}}{\text{obveznosti do virov sredstev}} * 100$$

Tudi ta kazalec je v letu 2009 znašal 97,5 odstotka, v letu 2010 pa 48,8 odstotka, kar pomeni upad za 50 odstotkov. Tudi v tem primeru gre za precejšnje odstopanje, ki ni povsem primerljivo s preteklim letom, ker gre za bistveno spremembo obveznosti do virov sredstev, med katerimi se zaradi zahtev slovenskih računovodskih standardov ne izkazuje več sklad osnovnih sredstev, ki se je prenesel v zabilančne postavke.

5.1.2 TEMELJNA KAZALNIKA VODORAVNEGA FINANČNEGA USTROJA

Med temeljnimi kazalniki vodoravnega finančnega ustroja se izkazujeta koeficient neposredne pokritosti kratkoročnih obveznosti in koeficient kratkoročne pokritosti kratkoročnih obveznosti (SRS 29.31, Ur. list RS, št. 118/05, 9/06, 10/06, 20/06, 70/06, 75/06, 112/06, 114/06, 3/07, 22/07, 12/08, 119/08, 126/08, 1/10, 33/10, 58/10, 85/10, 90/10, 80/11).

$$\text{Koeficient neposredne pokritosti kratkoročnih obveznosti} = \frac{\text{likvidna sredstva (denar)}}{\text{kratkoročne obveznosti}} * 100$$

Pri tem kazalcu kaže za zadnji dve leti na dokaj dobro likvidno stanje glede na zmožnost pokrivanja kratkoročnih obveznosti. V letu 2006 je ta pokritost znašala le 0,8 odstotka, v letu 2007 se je zaradi investicije še znižala, potem pa je ta kazalec vsako leto ugodnejši, tako da je v letu 2010 znašal že 76,7 odstotka.

$$\text{Koeficient kratkoročne pokritosti kratkoročnih obveznosti} = \frac{\text{kratkoročna sredstva}}{\text{kratkoročne obveznosti}} * 100$$

V tem primeru gre za prikaz razmerja med vsemi kratkoročnimi sredstvi in obveznostmi iz bilance stanja. Če pogledamo celotno obdobje, vidimo pozitiven trend pokrivanja kratkoročnih sredstev s kratkoročnimi obveznostmi. Le v letu 2006 so bile kratkoročne obveznosti večje od kratkoročnih sredstev, medtem ko je v letu 2010 ta pokritost znašala že 195,3 odstotka, stopnja rasti pa je glede na preteklo leto znašala 31 odstotkov.

5.1.3 TEMELJNI KAZALNIK GOSPODARNOSTI

Pri temeljnih kazalnikih gospodarnosti se izkazuje zgolj koeficient gospodarnosti poslovanja (SRS 29.33, Ur. list RS, št. 118/05, 9/06, 10/06, 20/06, 70/06, 75/06, 112/06, 114/06, 3/07, 22/07, 12/08, 119/08, 126/08, 1/10, 33/10, 58/10, 85/10, 90/10, 80/11).

$$\text{Koeficient gospodarnosti poslovanja} = \frac{\text{poslovni prihodki}}{\text{poslovni odhodki}} * 100$$

Gospodarnost poslovanja se v bistvu pokaže v pokritosti poslovnih odhodkov s poslovnimi prihodki. Če je ta večja od 100 odstotkov, pomeni, da je bilo poslovanje pozitivno, kar je razvidno tudi iz tabele 10, saj v vsem obdobju zavod ni nikoli posloval z izgubo, kar je

razvidno tudi iz povzetkov izkazov poslovnih izidov iz tabele 4.

5.2 FIZIČNI KAZALCI

Do sedaj prikazane finančne analize lahko podkrepimo tudi z nekaterimi fizičnimi kazalci, ki neposredno vplivajo na prihodke, in sicer:

- število vseh realiziranih dogodkov,
- zasedenost sob v Hotelu Kokra,
- zasedenost dvoran,
- fizični obseg poslovanja kuhinj.

5.2.1 ŠTEVILO VSEH REALIZIRANIH DOGODKOV

Od števila realiziranih dogodkov so v bistvu odvisni prihodki gospodarske javne službe in tržne dejavnosti. Zato je v naslednji tabeli prikazana realizacija protokolarnih in komercialnih dogodkov:

Tabela 11: Skupno število dogodkov v obdobju 2006–2010

Meseci	2006	2007	2008	2009	2010	INDEKS 2007/2006	INDEKS 2008/2007	INDEKS 2009/2008	INDEKS 2010/2009
JANUAR	189	169	266	157	145	89	157	59	92
FEBRUAR	149	159	276	148	144	107	174	54	97
MAREC	176	203	301	191	237	115	148	63	124
APRIL	140	147	384	153	192	105	261	40	125
MAJ	223	190	292	257	206	85	154	88	80
JUNIJ	214	216	193	238	270	101	89	123	113
JULIJ	161	121	71	91	131	75	59	128	144
AVGUST	126	85	95	100	79	67	112	105	79
SEPTEMER	188	176	206	271	209	94	117	132	77
OKTOBER	217	199	242	286	241	92	122	118	84
NOVEMBER	182	181	214	325	202	99	118	152	62
DECEMBER	185	163	174	205	158	88	107	118	77
JAN–DEC	2.150	2.009	2.714	2.422	2.214	93	135	89	91

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

V letu 2009 je bilo realiziranih skupaj 2.422 dogodkov, kar je za 21 odstotkov več kot leta 2007 in 11 odstotkov manj kot v letu 2008, ko je na Brdu potekalo predsedovanje EU. V letu 2010 pa se čutijo posledice gospodarske krize, saj je upad znašal 9 odstotkov glede na leto 2009. Da posledice te krize v letu 2010 niso še bolj kritične, gre zasluga novozgrajenemu kongresnemu centru za potrebe predsedovanja Evropski uniji v letu

2008.

V naslednji tabeli so prikazani samo protokolarni dogodki, torej tisti, zaradi katerih je zavod poleg drugih nalog tudi ustanovljen:

Tabela 12: Število protokolarnih dogodkov po lokacijah v obdobju 2006–2010

Lokacija	2006	2007	2008	2009	2010	INDEKS 07/06	INDEKS 08/07	INDEKS 09/08	INDEKS 10/09
HOTEL KOKRA	291	404	474	275	203	139	117	58	74
GRAD BRDO	52	61	91	57	64	117	149	63	112
GRAD STRMOL	21	15	7	10	11	71	47	143	110
ZOIS	13	27	28	14	5	208	104	50	36
KOČA JEZERO	8	19	9	24	22	238	47	267	92
RAČJI OTOK	5	3	6	1	1	60	200	17	100
KOČA BELA	0	0	0	1	0	-	-	-	0
VILA PODROŽNIK	112	129	90	112	110	115	70	124	98
VLADNA PALAČA	775	506	485	627	635	65	96	129	101
VILA ZLATOROG	24	9	7	2	1	38	78	29	50
VILA JADRANKA	2	4	0	0	0	200	0	-	-
DRUGE LOKACIJE	7	12	26	10	17	171	217	38	170
KONGRESNI CENTER		10	1.009	343	242	-	10.090	34	71
SKUPAJ	1.310	1.199	2.232	1.476	1.311	92	186	66	89

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Največ protokolarnih dogodkov je potekalo v času predsedovanja EU v letu 2008, v letu 2010 pa se tudi na tem področju čutijo posledice gospodarske krize, saj je zaradi ukrepov vlade zmanjšalo tudi povpraševanje s strani državnih organov.

Večina dogodkov v letu 2009 je bila protokolarnih (1.476), njihovo število je glede na preteklo leto 2008 nižje za 34 odstotkov, komercialnih dogodkov pa je bilo 946 oziroma 96 odstotkov več kot leta 2008.

Število dogodkov je v primerjavi z realizacijo prihodkov v tesni korelaciji, ni pa enaka povezanost glede samega rezultata poslovanja (razlike med prihodki in odhodki). V letu 2008 je bil kljub visoki realizaciji dogodkov in s tem povezanih prihodkov relativno majhen rezultat poslovanja (98.793 evrov, glej tabelo 4) glede na leto 2009 (571.529 evrov, glej tabelo 4). V bistvu gre za razliko v cenah posameznih dogodkov, saj so komercialni dogodki za zunanje uporabnike zaračunani po precej višji ceni, kot pa protokolarni.

Relativno dober rezultat pa se kaže v letu 2010 (483.835 evrov, glej tabelo 4), ki pa je posledica racionalnega gospodarjenja.

5.2.2 ZASEDENOST SOB V HOTELU KOKRA

Hotel Kokra je poleg gradu in kongresnega centra eden najpomembnejših protokolarnih objektov, saj preko njega poteka vsa potrebna logistika pri organizaciji in izvedbi pomembnejših protokolarnih dogodkov, hkrati pa je tudi najbolj pomemben objekt za ustvarjanje prihodkov iz tržne dejavnosti. Uspešnost hotela je najbolj odvisna od zasedenosti sob, zato je pomembno, da ugotovimo razpoložljivo stanje hotelskih zmogljivosti, kot sledi:

- 11 apartmajev,
- 60 dvoposteljnih sob,
- 3 posebne dvoposteljne sobe,
- 3 enoposteljne sobe,
- predsedniški apartma.

Na podlagi navedenega ima Hotel Kokra 78 spalnih enot.

Zasedenost sob je razvidna iz naslednje tabele:

Tabela 13: Kumulativna zasedenost sob po mesecih v obdobju 2006–2010

LETO	2006		2007		2008		2009		2010	
Mesec	Št. sob	% zased. kumul.	Št. sob	% zased. kumul.	Št. sob	% zased. kumul.	Št. sob	% zased. kumul.	Št. sob	% zased. kumul.
JAN	2.418	24,81	2.418	16,42	2.418	5,67	2.418	11,91	2.449	3,92
FEB	2.184	26,75	2.184	23,32	2.262	4,27	2.184	16,32	2.198	4,71
MAR	2.418	23,97	2.418	32,18	2.418	6,85	2.418	15,26	2.418	8,95
APR	2.340	22,33	2.340	33,23	2.340	6,93	2.340	14,69	2.340	10,1
MAJ	2.418	25,03	2.418	38,01	2.418	8,81	2.418	16,55	2.418	11,01
JUN	2.340	26,59	2.340	41,82	2.340	8,71	2.340	17,39	2.335	13,6
JUL	2.418	25,19	2.418	43,84	2.418	7,86	2.418	15,55	2.418	13,38
AVG	2.418	24,14	2.418	45,12	2.418	8,64	2.418	15,07	2.418	13,61
SEP	2.340	25,4	2.340	46,36	2.340	11,08	2.340	16,58	2.340	14,69
OKT	2.418	26,73	2.418	46,07	2.418	13,66	2.418	18,79	2.418	16,94
NOV	2.340	26,65	2.340	45,5	2.340	14,64	2.340	19,48	2.340	16,83
DEC	2.418	25,62	2.418	42,74	2.418	14,32	2.418	18,26	2.418	16
SKUPAJ	28.470	25,62	28.470	42,74	28.548	14,32	28.470	18,26	28.510	16

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

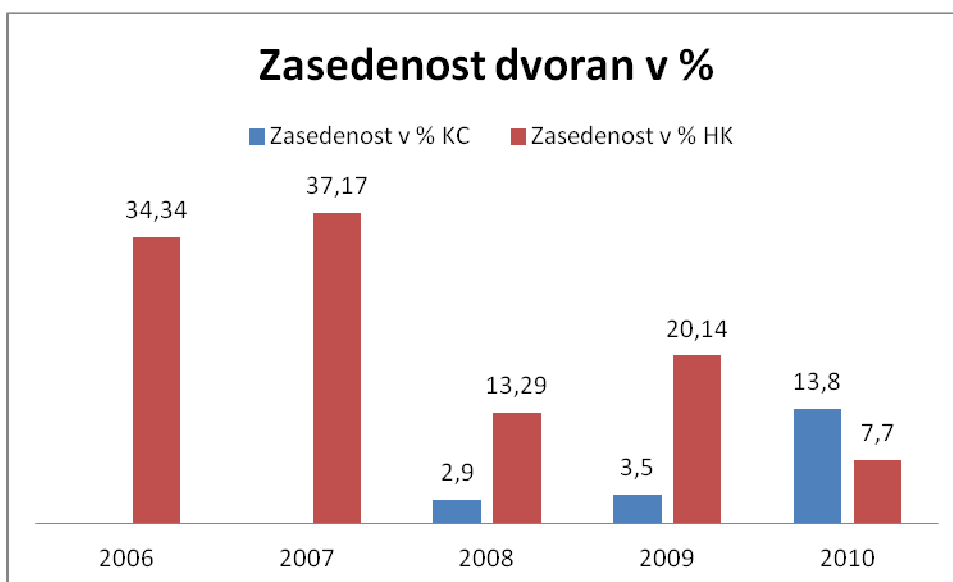
Iz zgornjega prikaza je jasno, kaj dejansko pomeni način kombinirane rabe protokolarnih objektov z vidika komercialnega trženja. Ob tako nizki zasedenosti sob noben hotel ne more poslovati pozitivno. To je pravzaprav glavna težava pri pridobivanju tržnih prihodkov. Iz prikaza je razvidno, kako se je zasedenost po letu 2007 zmanjšala zaradi predsedovanja EU. Vse pogodbe, ki so bile sklenjene do tega obdobja, so bile v letu 2008 prekinjene zaradi prioritete protokolarnih dogodkov. Novo iskanje trgov pa je v času

gospodarske krize izjemno zahtevna naloga. Zatorej zavod glede samega poslovanja ne dela nelojalne konkurence na prostem trgu, saj si česa takšnega ne more privoščiti noben komercialni hotel, ki je odvisen zgolj od prihodkov s prostega trga. Iz tega izhaja tudi pravna upravičenost samega statusa, ki je opredeljena z odlokom o ustanovitvi in zagotavlja kontinuirano pripravljenost zavoda za protokolarne dogodke.

5.2.3 ZASEDENOST DVORAN

Zasedenost dvoran je odvisna glede na število komercialnih in protokolarnih dogodkov. Zaradi izgradnje Kongresnega centra se je v letu 2008 število dvoran povečalo, tako da bomo prikazali ločeno zasedenost dvoran v Hotelu Kokra in Kongresnem centru. Zaradi lažje preglednosti bomo podatke prikazali v naslednjem grafikonu:

Grafikon 4: Zasedenost dvoran



Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Zgornji grafikon kaže zasedenost dvoran, ki so jih dejansko zaračunali uporabnikom. Zaradi predsedovanja Evropski uniji v letu 2008 dvorane v prvi polovici leta niso bile zaračunane za dogodke v zvezi s predsedovanjem. Drugih dogodkov pa v tem času ni bilo, tako da se podatki v letu 2008 nanašajo le na drugo polovico leta, ko je bilo predsedovanje že zaključeno.

Iz grafikona je razvidno, da se je zasedenost po predsedovanju znatno zmanjšala, kar je bila posledica odpovedi komercialnih dogodkov zaradi predsedovanja, ko je na kompleksu Brdo veljal poseben varnostni režim in je bil vstop omejen. Po predsedovanju pa je bilo zelo težko obnoviti komercialne posle, hkrati pa se je že čutil vpliv gospodarske krize. Jasno pa je tudi, da se je zaradi trženja novih dvoran v Kongresnem centru zmanjšala

zasedenost dvoran v Hotelu Kokra.

5.2.4 FIZIČNI OBSEG POSLOVANJA KUHINJ

Za predstavitev fizičnega obsega poslovanja kuhinj v obdobju 2006–2010 nam nazorno sliko predstavljajo podatki o številu prodanih posameznih obrokov hrane in toplih napitkov v naslednji tabeli:

Tabela 14: Skupaj obroki v vseh kuhinjah zavoda v obdobju 2006–2010

Leto	2006	2007	2008	2009	2010	INDEKS 07/06	INDEKS 08/07	INDEKS 09/08	INDEKS 10/09
ŠT. OBROKOV	587.583	639.056	1.107.781	951.812	871.680	109	173	86	92

Vir: Letna poročila zavoda (2006–2010)

Največjo stopnjo rasti obrokov (73 odstotkov) beležimo v letu 2008, ko je potekalo predsedovanje Evropski uniji. V celotni gostinski službi je bilo v letu 2010 realiziranih 871.680 raznih obrokov hrane in toplih napitkov, kar pomeni upad za 8 odstotkov glede na leto 2009. Vzrok zmanjšanju je posledica gospodarske krize, saj je varčevanje prisotno tako v državnih organih kot tudi pri komercialnih podjetjih in fizičnih osebah.

6 ANALIZA STANJA IN UKREPI ZA POVEČANJE GOSPODARNOSTI POSLOVANJA JGZ BRDO

Zavod je nastal iz vladne službe kot neposredni uporabnik proračuna, ki se je po odloku vlade registriral kot javni gospodarski zavod v skladu z Zakonom o gospodarskih javnih službah. Zakonitost takšne odločitve je podprta v samem zakonu, ki omogoča obvezne in neobvezne gospodarske javne službe, pri tem pa navaja, da se obvezne določijo z zakonom (3. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11). Dejavnost opravljanja protokolarnih storitev in upravljanja protokolarnih objektov z varovanjem naravne in kulturne dediščine je enkratna v Republiki Sloveniji. Protokolarnе storitve se v glavnem nanašajo na gostinsko in turistično dejavnost, ki pa je odlok o ustanovitvi ne obravnava kot javno službo. Čisto javno službo odlok o ustanovitvi opredeljuje le za upravljanje protokolarnih in reprezentančnih objektov, ki pa so skupaj s pripadajočo infrastrukturo številčno omejeni, tako da gre v bistvu za monopolnega izvajalca, kar pa je v bistvu tudi ena od značilnosti gospodarskih javnih služb. Zavod se financira s prodajo svojih storitev, ki so vezane na objekte s pripadajočo infrastrukturo, investicijska vlaganja pa zagotavlja država. Možnost investicijskega vlaganja pa obstaja tudi preko javno-zasebnega partnerstva, ki pa je trenutno bolj teoretična različica. Navedeno financiranje je v skladu z zakonom (8. člen ZGJS, Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11), zato lahko govorimo o zakonitosti in smotrnosti ustanovitve gospodarskega javnega

zavoda.

Iz tabele 3 je razvidno premoženje, ki ga upravlja zavod in je v skladu z odlokom o ustanovitvi last Republike Slovenije (22. člen Odloka, Ur. list RS, št. 97/01, 16/05). Pri tem ni pomembno, da se premoženje po letu 2009 ne bo več evidentiralo v bilanci stanja kot sredstva v upravljanju, saj bo zavod še vedno fizično razpolagal in upravljal ta sredstva, ki pa bodo v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi prenesena na Republiko Slovenijo.

Iz tabele 4 pa je razvidno financiranje dejavnosti, ki poteka preko proračuna in tržne dejavnosti. Proračunska sredstva v bistvu zagotavljajo minimalen obseg dejavnosti in so potrebna za nemoteno poslovanje zavoda. Sredstva se zagotavljajo z letnim programom dela in finančnim načrtom, ki ga potrdi Vlada Republike Slovenije. Zaradi sprememb računovodskih usmeritev se je struktura financiranja nekoliko spremenila zaradi izločitev prihodkov od odprave rezervacij, ki pa so bili namenjeni zgolj pokrivanju amortizacije, tako da na končni izkaz poslovnega izida niso imela vpliva. Pomembni so zgolj absolutni zneski, s katerimi se zagotavlja izvrševanje letnega programa dela. Iz izkazov poslovnih izidov po posameznih letih je razvidno, da je prihodek tržnih dejavnosti nujen, saj bi v nasprotnem primeru prišlo do izgub, ki bi jih moral pokrivati proračun. Pri tem pa je potrebno poudariti, da je tržna dejavnost zaradi protokolarnih prioritiet dokaj otežena in je povečevanje ter načrtovanje precej negotovo. Vsekakor pa je iz prihodkov razvidno, da je gospodarska javna služba bistvena in je tržna dejavnost tista, ki jo dopolnjuje pri izkoriščanju prostih zmogljivosti.

Zaradi proračunskega financiranja je zavod vključen v plačni sistem javnega sektorja, računovodstvo pa vodi v skladu s slovenskimi računovodskimi standardi in določili Zakona o gospodarskih družbah. Poleg tega izkazuje ločene evidence za dejavnost gospodarske javne službe in tržno dejavnost na podlagi sodil, ki so potrjene s strani revizorja in sprejete na upravnem odboru.

Na podlagi opisanega stanja bi lahko povzeli tri bistvene vsebinske dileme:

- delitev premoženja med ustanoviteljem in zavodom,
- proračunsko financiranje,
- državne pomoči in varstvo konkurence.

Vse tri navedene alineje v bistvu zadevajo statusno ureditev zavoda. Delitev premoženja je še vedno v fazi dogovarjanja med državo in zavodom. Tu so možnosti, da bi se celotno premoženje preneslo v last države ali pa bi se prenesel samo del. Smotrno bi bilo premoženje pustiti v zavodu, nepremičnega pa bi prevzela država. Na ta način bi se izognili precejšnjim administrativnim zapletom pri nabavi in odpisih premoženjskih osnovnih sredstev.

Proračunsko financiranje bi bilo potrebno zagotavljati tako, da ne bo prišlo do motenj v

poslovanju zavoda. Trenutni način v bistvu ustreza, kar se vidi tudi iz izkazov poslovnih izidov po posameznih letih, zato bi bilo racionalno, da se ga pred morebitnimi smotrnimi spremembami zadrži na obstoječih osnovah. Pri tem pa bi bilo potrebno zagotoviti čim večjo transparentnost financiranja preko letnega programa dela oziroma pogodbe, ki bi natančno opredelila specifikacijo stroškov oziroma storitev v zvezi z upravljanjem protokolarnih in reprezentančnih objektov.

Glede državnih pomoči in varstva konkurence pa lahko rečemo, da je zaradi prioritet protokolarnih storitev zavodu že v osnovi kratena pravica do popolno svobodnega trženja, kjer bi lahko na prostem trgu nastopal kot konkurenčni ponudnik drugim gostinsko-turističnim organizacijam. S svojimi zmogljivostmi je zavod premajhen, da bi lahko vplival in posegal na trgu kot neloyalna konkurenca, ki bi pomenila izpad prihodkov tekmečem. Pri predsedovanju Evropski uniji se je pokazal prav nasprotni učinek, ko so v bistvu zaradi premajhnih spalnih zmogljivosti zavoda to s pridom izkoristili v blejskem gostinsko-turističnem območju.

Poslovanje zavoda v obdobju 2006–2010 lahko povzamemo z naslednjimi ugotovitvami:

- Zavod posluje s sredstvi, ki so v lasti države. Do leta 2009 jih je izkazovalo v bilanci stanja kot sredstva v upravljanju, v letu 2010 pa jih je izločilo zaradi novih računovodskih usmeritev, ki so bile posledica sprememb slovenskih računovodskih standardov. Velikost osnovnih sredstev je bila odvisna od investiranja države in ustvarjenega dobička;
- Prihodki so bili ustvarjeni preko proračunskih zahtevkov in z zaračunavanjem storitev. Denarni prihodki proračuna so bili namenski za pokrivanje plač in za delno pokritje materialnih stroškov. Prihodki od odprave dolgoročnih rezervacij pa se prav tako obravnavajo kot proračunski prihodki, le da tu ni denarnega toka, temveč gre le za računovodsko obračunavanje prihodkov, ki pokrivajo stroške amortizacije. Zaračunani prihodki so: prihodki gospodarske javne službe, komercialni prihodki, finančni prihodki in drugi prihodki. Vrednostno so pomembni le prihodki gospodarske javne službe, ki se zaračunavajo upravičencem po protokolarnih cenah, in komercialni prihodki, ki obsegajo prihodke od prodaje na prostem trgu po tržnih cenah. Med slednje sodijo prihodki od: opravljanja gostinske dejavnosti, prodaje prostorskih zmogljivosti, organizacije in prodaje športno-rekreativnih dejavnosti, opravljanja prevozov, organizacije seminarjev in podobno;
- Zavod poseduje trinajst fizičnih lokacij, na katerih lahko opravlja protokolarne in komercialne dogodke. Poleg tega ima v Hotelu Kokra na razpolago še 78 spalnih enot, ki pa so bolj slabo zasedene. Enak problem je tudi z zasedenostjo dvoran, ki prav tako ne dosegajo zadovoljive fizične zasedenosti. Le-te se namreč tržijo neodvisno od spalnih zmogljivosti za razne seminarje, konference, predstavitve in podobno. Tudi število vseh obrokov po letih kaže na proste zmogljivosti kuhinj, saj so v času predsedovanja v letu 2008 brez težav zagotavljale 27 odstotkov več obrokov kot v letu 2010.

Uspešnost poslovanja zavoda v preteklih letih nam najbolj preprosto pokaže koeficient gospodarnosti poslovanja. Ta koeficient prikazuje razmerje med prihodki in odhodki po posameznih letih, ki je večje od sto odstotkov, kar pomeni, da je bilo poslovanje vseskozi pozitivno. Vendar pa to ne pomeni, da je zavod imun na gospodarsko krizo, saj se mora nemudoma pripraviti tudi na slabšanje razmer na trgu in zmanjševanje proračunskih sredstev. Oba dejavnika lahko pomenita zmanjšanje prihodkov in posledica tega je izpad sredstev za vzdrževanje in funkcioniranje zavoda, kar lahko zelo hitro poslabša poslovni rezultat. Zato mora zavod obvezno izdelati strategijo razvoja, v kateri morajo biti predvideni tudi različni scenariji.

7 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sem skušal celovito obdelati problematiko protokolarnih objektov in storitev v Republiki Sloveniji, ki je zaupana Javnemu gospodarskemu zavodu Protokolarne storitve Republike Slovenije.

Delo teoretično obdela pojem javnih služb, ki so v zadnjem času podvržene neprestanim pritiskom zaradi zmanjševanja proračunskih sredstev, kot posledice gospodarske krize. Javne službe v času gospodarske krize v bistvu zahtevajo več sredstev, kot pa jih je gospodarstvo sposobno vplačati v proračun. Prav zaradi tega beležimo precejšen napredek v razvoju javnih služb, saj se poleg že uveljavljenih oblik delovanja javnih služb preko negospodarskih in gospodarskih javnih zavodov pojavljajo nove oblike izvajanja javnih služb v skladu s podjetniškimi pogodbami (pogodbe o upravljanju, pogodbe o delitvi dobička, pogodbe o soupravljanju, B.O.T. pogodbe).

Za javne službe je značilno, da mora država zaščititi svoj in javni interes. V javnih službah je stalna prisotnost gibanja liberalizacije posameznih dejavnosti in tako se država zaradi gospodarnega obnašanja vseskozi ubada s spreminjanjem tržnih dejavnosti v javne službe in nasprotno. Uvrstitev pravne osebe v področje veljavnosti javnega ali zasebnega prava ima številne posledice tako na statusno-pravnem kot tudi delovno-pravnem področju.

Javne službe in javne gospodarske službe so v Republiki Sloveniji zakonsko opredeljene v Zakonu o zavodih in Zakonu o gospodarskih javnih službah. Zakon o gospodarskih javnih službah določa, da se z gospodarskimi javnimi službami trajno in nemoteno zagotavljajo materialne javne dobrine zaradi zadovoljevanja javnih potreb, ki jih ni mogoče zagotoviti na trgu. Na podlagi tega je bil zavod tudi ustanovljen, tako da vedno lahko zagotavlja najvišji nivo protokolarnih storitev in hkrati mu je z odlokom tudi zaupano upravljanje z javnim premoženjem. Javno premoženje je precej raznoliko in zato ima vsak posamezni avtor svoj pogled na to vrsto premoženja, kar je v diplomskem delu posebej obdelano.

Republika Slovenija v skladu z zakonom o gospodarskih javnih službah zagotavlja naslednje oblike izvajanja gospodarskih javnih služb: režijski obrat, javni gospodarski zavod, javno podjetje, dajanje koncesij, vlaganje javnega kapitala v zasebni. Glede na

navedeno so v diplomskem delu obravnavane usklajenosti med teoretičnimi in pravnimi osnovami kot podlago za upravičeno ustanovitev in poslovanje zavoda. Sama dejavnost zavoda obsega izvajanje protokolarnih storitev, hkrati pa mu je poverjeno tudi varovanje naravne in kulturne dediščine. Na ta način je tudi potrjena prva hipoteza:

- pravni status je glede na poslovanje javnega gospodarskega zavoda zakonit.

Drugi del diplomskega dela se nanaša na predstavitev in poslovanje zavoda, ki je bil ustanovljen z odlokom o ustanovitvi kot pravni naslednik vladne službe.

Osnovno poslanstvo zavoda 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).

Analiza poslovanja zavoda je bila opravljena za obdobje od leta 2006 do leta 2010. V analizi so bile zajete bilance stanja po posameznih letih, izkazi poslovnih izidov po posameznih letih, prihodki gospodarske javne službe, tržni prihodki in pomembnejši odhodki. Posebej so se za omenjeno obdobje analizirali še nekateri finančni in fizični kazalci, ki so dodatno potrdili posamezne ugotovitve predhodnih analiz. Analize so pokazale, da je kombinirana raba prostih zmogljivosti smotrna in gospodarna, saj bi v nasprotnem primeru prihajalo do izgub, ki bi jih moral pokrivati ustanovitelj. Tako je bila potrjena tudi druga hipoteza:

- kombinirana raba protokolarnih objektov za opravljanje javne gospodarske službe in tržne dejavnosti je smotrna in gospodarna.

S tem diplomskim delom je prikazana upravičenost delovanja Javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije. V bistvu je pomembno dejstvo, da je kljub liberalizaciji javnih služb še vedno potrebna pravno-statusna oblika, ki omogoča nemoteno funkcioniranje protokolarnih storitev z delno pomočjo države, kar se opredeli z medsebojno pogodbo. Kombinirana raba protokolarnih objektov dejansko potrjuje smotrnost in gospodarnost takšnega delovanja javne službe. Na ta način je omogočeno, da so objekti vedno optimalno vzdrževani in da je osebje v stalni kondiciji ter pripravljenosti. Zaradi tržnih prihodkov se posredno zmanjšuje potreba po dodatnih sredstvih za pokrivanje fiksnih stroškov, ki jih zaradi tega proračun pokriva le delno. Poleg tega se čisti poslovni izid iz poslovanja vsako leto nameni za manjše investicije in investicijska vzdrževanja, kar zopet zmanjšuje potrebo po proračunskih sredstvih. Upravičenost in gospodarnost kombinirane uporabe sredstev, danih v upravljanje, je tako zagotovljena. Jasno pa je, da bo zaradi negotove ekonomske situacije lahko prišlo do določenih sprememb statusa, kot tudi sprememb v zvezi organiziranjem poslovanja zavoda. Zlasti pomembni segmenti se bodo pojavili na naslednjih področjih: povečanje izkoriščenosti zmogljivosti, popestritev gostinske ponudbe, novi komercialni programi, varčevanje in prenova poslovnih procesov.

LITERATURA IN VIRI

SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE:

1. BERDEN, Andrej (2003). *Temeljni pojmi stvarnega prava*. Pravna praksa. Letnik 22, št. 17, str. 7.
2. BOHINC, Rado (1998). *Osebe javnega prava*. Podjetje in delo. Letnik 24, št. 8, str. 1352–1378.
3. Denhardt, Janet V., Robert B. (2011). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M. E. Sharpe, Inc., Armonk, New York.
4. MUŽINA, Aleksij (1998). *Gospodarske javne službe: kontrahirana dolžnost*. Pravna praksa. Letnik 17, št. 13, str. 7–8.
5. Newbery, David M. (2001). *Privatization, restructuring, and regulation of network utilities*. Massachusetts Institute of Technology, London.
6. PIRNAT, Rajko (1985). *Nekaj misli o pojavu in vsebini javnega pooblastila*. V: Anton Perenič (ur): Zbornik znanstvenih razprav, Letnik XLV, Ljubljana, str. 107–121.
7. PUSIĆ, Eugen (1988). *Upravni sistemi*. Narodne novine, Zagreb.
8. Rosen, Harvey S. (2005). *Public finance*. McGraw-Hill Companies and Tsinghua University Press, New York.
9. Shoup, Carl S. (2009). *Public finance*. A Division of Transaction Publishers, The State University, New Jersey.
10. STRAŽIŠAR, Borut (1999). *Načelo gospodarne in učinkovite rabe javnih sredstev in poseganje države na trg*. Pravna fakulteta, Ljubljana.
11. ŠINKOVEC, Janez (1992). *Javno dobro*. Podjetje in delo. Letnik 18, št. 4, str. 269–278.
12. ŠINKOVEC, Janez (1992). *Ustavno zagotavljanje lastnine*. Podjetje in delo. Letnik 18, št. 6, str. 567–581.
13. TRPIN, Gorazd (1993). *Javne službe*. Pravna praksa. Letnik 12; št. 14, str. 1–2.
14. TRSTENJAK, Verica: *Pravne osebe v švicarskem zasebnem pravu*. Pravniki, Ljubljana, 1995, letnik 50, št. 9–10, str. 491–518.

PREDPISI:

1. (1988). Odlok o ustanovitvi Servisa za protokolarne storitve. Ur. list SRS, št. 29/88.
2. (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Ur. list RS, št. 33/91-1, 42/1997, 66/00, 24/03.
3. (1991). Zakon o zavodih (ZZ). Ur. list RS, št. 12/91, 17/91 55/92, 13/93, 66/93, 66/93, 45/94, 8/96, 31/00, 36/00, 127/06.
4. (1993). Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS). Ur. list RS, št. 32/93, 30/98, 127/06, 38/10, 57/11.
5. (1993). Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS). Ur. list RS, št. 4/93, 71/94, 23/96, 47/97, 23/99, 119/00, 30/01, 52/02, 123/04, 109/08, 38/10, 8/12.
6. (1999). Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 110/02, 107/10, 11/11.
7. (2001). Odlok o ustanovitvi javnega gospodarskega zavoda Protokolarne storitve Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 97/01, 16/05.
8. (2001). Uredba o razglasitvi gozdov Brda za gozdove s posebnim namenom. Ur. list RS, št. 76/01.
9. (2001). Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Ur. list RS, št. 11/01, 20/06.
10. (2002). Stvarnopravni zakonik (SPZ). Ur. list RS, št. 87/2002.
11. (2002). Zakon o državni upravi (ZDU-1). Ur. list RS, št. 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 89/07, 126/07, 48/09, 8/10.
12. (2002). Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) Ur. list RS, št. 56/02. 72/03, 115/03-UPB1, 126/03, 20/04-UPB2, 70/04, 24/05-UPB3, 53/05, 70/05-UPB4, 14/06, 27/06 Skl. US: U-I-60/06-12, 32/06-UPB5, 68/06, 110/06-UPB6, 1/07 Odl. US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/07, 95/07-UPB7, 110/07 Skl. US: U-I-275/07-5, 17/08, 58/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 80/08, 120/08 Odl. US: U-I-159/08-18, 20/09-ZZZPF, 48/09, 91/09, 98/09-ZIUZGK, 107/09 Odl. US: U-I-10/08-19, 108/09-UPB13, 8/10 Odl. US: U-I-244/08-14, 13/10, 16/10 Odl. US: U-I-256/08-27, 50/10 Odl. US: U-I-266/08-12, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11.
13. (2004). Odlok o razglasitvi Gradu Strmol za kulturni spomenik državnega pomena. Ur. list RS, št. 91/04, 16/08.
14. (2004). Uredba o ustanovitvi lovišča s posebnim namenom Brdo pri Kranju. Ur. list RS, št. 114/04.
15. (2004). Zakon o varstvu okolja (ZVO-1). Ur. list RS, št. 41/04, 17/06, 20/06, 28/06, 49/06, 66/06, 33/07, 57/08, 70/08, 108/09.
16. (2005). Slovenski računovodski standardi. Ur. list RS, št. 118/05, 9/06, 10/06, 20/06, 70/06, 75/06, 112/06, 114/06, 3/07, 22/07, 12/08, 119/08, 126/08, 1/10, 33/10, 58/10, 85/10, 90/10, 80/11.
17. (2006). Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2). Ur. list RS, št. 117/06, 90/07, 76/08, 56/08, 92/08, 5/09, 96/09, 110/09, 43/2010, 59/2011.
18. (2006). Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). Ur. list RS, št. 42/06, 24/07, 33/07, 67/07, 10/08, 68/08, 42/09, 33/11, 91/11.
19. (2006). Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Ur. list RS, št. 128.

20. (2008). Odlok o razglasitvi posestva Brdo pri Kranju za kulturni spomenik državnega pomena. Ur. list RS, št. 21/08.
21. (2010). Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (ZUKN). Ur. list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11.

INTERNETNI VIRI:

1. Mrak, Mojmir (2005). Priročnik projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov. Dostopno 15. 12. 2011 na:
http://www2.ipmit.si/ProjektnoFinanciranje/ProjektnoFinanciranje.nsf/Prirocnik_o_projektnem_financiranju.pdf.

DRUGO:

1. Interni podatki – kadrovska evidenca
2. Letno poročilo 2006
3. Letno poročilo 2007
4. Letno poročilo 2008
5. Letno poročilo 2009
6. Letno poročilo 2010