

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Diplomska naloga

POSEBNOSTI MANAGEMENTA IN
FINANCIRANJA JAVNIH GOSPODARSKIH
SLUŽB V OBČINSKI UPRAVI

Valter Klobas

Koper, 2008

Mentor: izr. prof. dr. Cene Bavec



POVZETEK

Z diplomskim delom je predstavljen način financiranja javnih služb na področju skupne komunalne porabe. Opravljena je analiza stanja v občinski upravi Občine Piran in opis managementa. Omejitev je postavljena le na obvezne lokalne gospodarske javne službe, ki so določene s 26. členom Zakona o varstvu okolja. Prikazano je kako neprofitne organizacije pridobivajo sredstva iz proračuna Občine za naloge, ki so jih po zakonu dolžne opravljati obvezne lokalne gospodarske javne službe. Izdelana je tudi SPIN analiza (slabosti, prednosti, izzivi in nevarnosti) Javnega podjetja Okolje, d. o. o. (kot izvajalca javne službe, katerega ustanovitelj je Občina Piran) in SPIN analiza občinske uprave Občine Piran, na podlagi obeh analiz pa so podani predlogi za boljše delovanje.

Ključne besede: javno-zasebno partnerstvo, javna služba, koncesija, javna naročila, javno podjetje, javni zavod

SUMMARY

This paperwork presents the way of financing of public services in the field of common service consumption. There has been executed an analysis of the situation in the Administration of the Municipality of Piran, and a description of the management is given here. There is a restriction set only for the mandatory local public services determined by the 26th article of the Environment Protection Act. Secondly, there is a presentation of how the non-profit organizations obtain funds from the Municipal budget in order to finance the tasks that by law have to be fulfilled by the mandatory local public services. Moreover, there is presented a SWOT analysis (strengths, weaknesses, opportunities and threats) of the Public enterprise Okolje (operator of the public service established by the Municipality of Piran), and a SWOT analysis of the municipal administration of the Municipality of Piran. On the bases of these two analyses, there are given some proposals for a better performance.

Key words: public-private partnership, public service, concession, public procurement, public enterprise, public institution

UDK: 351.72:338.462(043.2)



VSEBINA

1	Uvod	1
2	Management nepridobitnih organizacij	5
2.1	Cilji.....	6
2.2	Načrtovanje in nadziranje.....	9
3	Javne službe.....	13
3.1	Vrste javnih služb	13
3.1.1	Negospodarske javne službe	14
3.1.2	Gospodarske javne službe	14
3.1.3	Obvezne in izbirne javne službe	15
3.1.4	Individualna in skupna komunalna poraba	16
3.2	Organizacijske oblike izvajanja javnih služb	17
3.2.1	Režijski obrat	17
3.2.2	Javni gospodarski zavod	17
3.2.3	Javno podjetje	18
3.2.4	Podeljevanje koncesij osebam zasebnega prava	18
3.2.5	Javno zasebno partnerstvo	19
3.3	Standardi na področju skupne komunalne porabe.....	20
3.3.1	Strokovne podlage za določitev minimalnega standarda.....	21
3.3.2	Določitev standardov za dejavnost javne snage in čiščenja javnih površin.....	23
3.3.3	Določitev standardov za dejavnost urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin	26
3.4	Financiranje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb	27
3.4.1	Prihodki občine, viri financiranja občine.....	30
3.4.2	Primerna poraba	31
3.4.3	Finančna izravnava	32
3.4.4	Priprava občinskega proračuna	33
4	Predstavitev javnih služb v občini piran.....	35
4.1	Vrste javnih služb	35
4.2	Primer javne službe v občini Piran: Javno podjetje Okolje, d. o. o.....	36
4.2.1	Opis podjetja in dejavnosti gospodarske javne službe.....	36
4.2.2	SPIN analiza javnega podjetja	41
4.2.3	Pogodba o izvajanju javne službe	50
5	SPIN analiza organiziranosti občinske uprave	53
5.1	Pregled s pomočjo SPIN analize (angl. SWOT)	55
5.1.1	Dolgoročni cilji	55
5.1.2	Kratkoročni cilji.....	55

5.1.3	Faze projekta.....	56
5.1.4	SPIN analiza.....	57
5.2	Predlog ustanovitve službe za pridobivanje evropskih finančnih sredstev	60
5.2.1	Priložnosti javno zasebnega partnerstva	61
5.2.2	Vključevanje v Regionalni razvojni program južnoprimorske regije	62
6	Zaključek.....	65
	Literatura	67
	Viri	67

SLIKE

Slika 4.1	Organizacijska shema organizacije (Statut družbe).....	38
Slika 4.2	Organizacijska shema sektorja JSVO.....	39

TABELE

Tabela 3.1	Minimalni standardi oskrbovanja oziroma čiščenja javnih površin za 1. cono	24
Tabela 4.1	Udeleženci in interesi	43
Tabela 4.2	Standardi uspešnosti po letih (v %) glede na petletni program	45
Tabela 4.3	Sodila	46
Tabela 4.4	Skladnost smotrov in meril uspešnosti	47
Tabela 4.5	SPIN analiza strategije organizacije pri dograditvi centralne čistilne naprave in kanalizacijskega omrežja	48
Tabela 4.6	Opredeljevanje dejavnikov za SPIN program	49
Tabela 4.7	Opredeljevanje strategij za prednosti programa	50
Tabela 4.8	Opredeljevanje strategij za slabosti programa.....	50
Tabela 5.1	SPIN analiza	57

KRAJŠAVE

ZGJS	Zakon o gospodarskih javnih službah
ZVO	Zakon o varstvu okolja
ZJZP	Zakon o javno zasebnem partnerstvu
ZZ	Zakon o zavodih
ZFO	Zakon o financiranju občin
Ur. l. RS	Uradni list Republike Slovenije
d. o. o.	družba z omejeno odgovornostjo
EU	Evropska unija
RRP	Regionalni razvojni program
VŠM	Visoka šola za management
JSVO	Javna služba varstva okolja
NPVO	Nacionalni program varstva okolja

1 UVOD

Zakonodaja, s področja lokalnih skupnosti, nalaga obveznost organiziranja oziroma zagotavljanja javnih služb, ki izvajajo storitve, katere so na voljo vsem uporabnikom pod enakimi pogoji. S temi storitvami se zagotavlja zadovoljstvo potrošnikov (krajanov) tako s samo storitvijo kot predvsem z njeno kakovostjo in pravočasnostjo.

Razvil se je spekter javnih služb v lokalnih skupnostih, ki se lahko izvajajo v različnih organizacijskih oblikah in katerega proizvodi in storitve so na voljo vsem ljudem ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj.

Na ravni občine je treba prevzeti skrb za zagotavljanje najrazličnejših dobrin, ki so v javnem interesu in jih ni dobro prepustiti sodobnim tržnim mehanizmom.

Z razvojem države in celotne družbe se je pokazala potreba, da mora današnji tip države, če želimo, skrbeti še za mnoge druge dejavnosti, s katerimi se klasični tip države ni ukvarjal. Tako je država prevzela skrb za zagotavljanje najrazličnejših dobrin, ki so v splošnem družbenem interesu in jih ni dobro prepustiti sodobnim tržnim mehanizmom.

Vsekakor pa je zelo pomembno, da se tudi pri izvajanju teh nalog posveti precej pozornosti pravilnemu managerskemu pristopu, tako pri planiranju, organiziranju, samem izvajanju kot tudi pri končni kontroli storitve. Sposobnost dobrega managementa je tudi pridobivanje čim več finančnih sredstev iz različnih virov za kvalitetno in hitro izvedbo ciljne naloge.

V diplomski nalogi bom opisal pojem lokalnih gospodarskih javnih služb, standarde na področju skupne komunalne rabe (iz njih izhajajo programi vzdrževanja), oblike financiranja obveznih lokalnih javnih služb, management nepridobitnih organizacij, pripravil predstavitev obveznih lokalnih javnih služb v občini Piran in opravil SPIN analizo organizacijske strukture in delovanja občinske uprave.

V nalogi se bom omejil na pregled javnih služb in managementa v tipično nepridobitni organizaciji. V ostale podrobnosti se ne bom spuščal, saj je pojem teh nepridobitnih, za skupnost koristnih služb, lahko zelo širok. V nalogi tudi navajam predpise in druge akte, ki urejajo to področje v naši državi.

Pred zaključkom naloge bom podal tudi primer iz financiranja javne gospodarske službe v smislu pridobitve dodatnih finančnih sredstev s prijavo na razpise za pridobitev evropskih sredstev.

Cilji diplomske naloge so predvsem naslednji:

- predstavitev javnih služb in standardi na področju skupne komunalne rabe;
- pregled izvajanja nalog managementa v nepridobitnih organizaciji oziroma v občinski upravi;
- predstavitev obveznih lokalnih služb v občini Piran;
- analiziranje stanja v občinski upravi s pomočjo SPIN analize;

- približevanje managementa v javnem sektorju in v zasebnem sektorju;
- reorganizacija občinske uprave, v okviru zakonskih omejitev, z namenom boljšega poslovanja in povečanja kakovosti in količine storitev z pridobitvijo dodatnih finančnih sredstev.

Koncepti managementa v zasebnih organizacijah so: jasno opredeljeni cilji, ekonomski smotri, neomejena pooblastila za ukrepanje, jasno določanje poslovnih skrivnosti, omejena odgovornost za ukrepe. Uspešnost konceptov in modelov v zasebnem sektorju ne zagotavlja njihove uspešnosti v javnem sektorju.

V javnih organizacijah pa je značilen vpliv javnega interesa, značilnosti, ki izhajajo iz javne lastnine, vpliv javnosti na delovanje organizacije.

Pri nepridobitni organizaciji, kot je to občinska uprava in javno podjetje, je končni cilj zadovoljstvo krajanov ob kvalitetno in pravočasno izvedenih storitvah. Poudariti je treba, da je cilj delovanja občinske uprave treba približati delovanju subjektov in objektov v zasebnem sektorju.

Namen povečanja vpliva managementa v javnih službah je predvsem približevanje managementa v javnih službah managementu v zasebnem sektorju. Stopnja javnosti je za marsikatero organizacijo pomemben dejavnik, ki naj ga v svojih presojah upošteva manager, ki skuša to organizacijo prenoviti ali spremeniti.

Javne službe lokalnih skupnosti so velikokrat izpostavljene javni kritiki glede izvajanja prioriteten nalog. Občina je odgovorna za izvajanje nalog javnih služb in kot ustanovitelj javnih podjetij skrbi, da se javne službe izvajajo na zadovoljivi ravni. Na to vpliva preko organov upravljanja.

V diplomskem delu sem poskušal prikazati tudi financiranje javnih služb. Večina javnih služb se financira predvsem s ceno javnih dobrin. Te cene se ne oblikujejo tržno, ampak se določajo. Pri tem pa se postavlja vrsta vprašanj: kdo naj bi odločal o cenah, katere kriterije bi bilo primerno uporabiti pri določanju cene, ali naj uporabniki krijejo celotne stroške opravljanja dejavnosti ali pa jih je treba kriti iz drugih virov. V diplomskem delu se nisem ukvarjal z določanjem cen javnih dobrin, ampak sem se posvetil problemu financiranja obveznih gospodarskih javnih služb na področju skupne komunalne porabe. Pri skupni komunalni porabi se zagotavljajo proizvodi in storitve, katerih uporaba ni izmerljiva in katerih uporabniki niso znani oziroma določljivi. Vprašanje je torej, kako financirati tisto, kar je v splošnem družbenem interesu in česar ni mogoče zaračunati uporabniku.

V drugem delu diplomskega dela so obravnavane definicije javnih služb ter vrste in oblike zagotavljanj teh služb. Da pa bi se v vseh občinah javne službe na področju skupne komunalne porabe opravljele enako kvalitetno in bi bil zagotovljen vsaj minimalni standard, je v Zakonu o varstvu okolja predvidena določitev oskrbovalnih, tehničnih, vzdrževalnih in drugih standardov.

Opisani so tudi osnutki oz. predlogi določanja standardov, ki bi omogočili ustrežnejše financiranje javnih služb. V drugem delu naloge opišem tudi potek financiranja obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb in management nepridobitnih organizacij.

V tretjem poglavju je prikazana predstavitev obveznih lokalnih javnih služb v občini Piran, prikazujem način financiranja teh služb in način priprave proračuna, kot enega izmed možnih virov financiranja.

V nadaljevanju se bom osredotočil na eno izmed javnih služb, organizirano v javnem podjetju. Predstavil bom Javno podjetje Okolje Piran, d. o. o.

V četrtem poglavju je prikazana SPIN analiza organiziranosti občinske uprave v Občini Piran ter predlog ustanovitve novega management tima z nalogo pridobivanja dodatnih evropskih finančnih sredstev.

Na koncu diplomskega dela so še zaključki in predlogi glede boljšega izvajanja managementa v občinski upravi Občine Piran.



2 MANAGEMENT NEPRIDOBITNIH ORGANIZACIJ

Nepridobitne organizacije se močno razlikujejo glede ekonomike, lastnikov oz. razpolagalcev in programov; meja med pridobitnimi in nepridobitnimi, pa tudi med zasebnimi in državnimi organizacijami je zelo spremenljiva. Nepridobitne organizacije imajo pomembno vlogo v vseh razvitih družbah; v njih potekajo dejavnosti, ki zavzemajo po času pomemben delež v vseh koristnih dejavnostih v družbi; tudi v kosmatem narodnem dohodku razvitejših dežel imajo pomemben delež, čeprav je statistično težko zanesljivo slediti vrednosti, ki jo ustvarjajo (Trunk Širca in Tavčar 1998, 37).

Tudi nepridobitne organizacije vodijo managerji, ki načrtujejo, organizirajo, usmerjajo in nadzirajo dejavnosti ter ki uživajo zaupanje pomembnih udeležencev le, če so strokovno usposobljeni, če znajo voditi ljudi in če etično odločajo in moralno delujejo. Znanja in veščine managementa v pridobitnih organizacijah je mogoče uspešno prenašati v nepridobitne organizacije le, če razumemo različnost in značilnost teh organizacij. Dejavnost nepridobitnih organizacij obsega kulturo, šport, zdravstvo, socialno skrbstvo, javne službe v splošno korist, reševalne dejavnosti, politične stranke, verske in interesne dejavnosti itn. Nepridobitne organizacije se od pridobitnih razlikujejo predvsem po smotrih, saj njihov temeljni smoter ni donosnost (dobiček, rentabilnost, povečanje premoženja); smotri nepridobitnih organizacij so zelo raznoliki, kot so različni interesi vplivnih udeležencev ter organizacij. Iz različnosti smotrov izhaja vrsta pomembnih razlik med pridobitnimi in nepridobitnimi organizacijami. Management nepridobitnih organizacij se v mnogih značilnostih razlikuje od managementa pridobitnih organizacij; premočno vnašanje konceptov in delovnih metod iz pridobitnih v nepridobitne organizacije se praviloma ne obnese, saj ne upošteva posebnosti notranjih kultur nepridobitnih organizacij.

Razlogi za uveljavitev managementa v nepridobitnih organizacijah (Trunk Širca in Tavčar 1998, 36):

- *tehnološki razvoj*: učinkovito delovanje nepridobitnih organizacij je pogojeno z obvladovanjem tehnologij, to pa z znanji o managementu;
- *pomanjkanje prostovoljnih sodelavcev*: prostovoljno delo postaja manj ugledno, sodelavcev je manj, tekmovanje zanje med nepridobitnimi organizacijami večje, dober management je konkurenčna prednost v tekmi za pridobivanje sodelavcev;
- *kompleksni odnosi z uporabniki*: opredeljevanje razmerij z uporabniki je v nepridobitnih organizacijah težavnejše, kot v podjetjih; zaznavanje, razvrščanje in izpolnjevanje potreb terja vse več managerskih znanj in veščin;

- *pritisk na polaganje računov*: nepridobitne organizacije so v veliki meri odvisne od prispevkov drugih, ti pa terjajo vse bolj jasno polaganje računov o porabi sredstev;
- *časovni pritisk*: hitrejša dogajanja v okolju terjajo tudi večjo prožnost nepridobitnih organizacij, ta pa je vezana na učinkovit management;
- *spreminjanje vrednot*: socialna in dobrodelna dejavnost marsikje izgublja veljavo; sredstev in prostovoljcev je manj, pridobiva jih le zmožen management;
- *razmerja s konkurenti*: vse večja konkurenca drugih nepridobitnih organizacij, države in zasebnega sektorja ter vse večje možnosti za sodelovanje terjajo managerske zmožnosti.

2.1 Cilji

Organiziranost za doseganje ciljev ima tri temeljne sestavine (Trunk Širca in Tavčar 1998, 26):

- *izgradnja* (struktura) organizacije opredeljuje pristojnost in odgovornosti posameznikov, skupin, in delov organizacije – ter notranjo členjenost organizacije v enote (divizije, sektorje, obrate, oddelke, hčerinska podjetja);
- *procesi* so dinamični vidik urejenosti in obsegajo zlasti vlogo managementa pri vodenju sodelavcev: odločanje, nadzorovanje, komuniciranje, vodenje;
- sistemi so instrumenti, s katerimi management obvladuje delovanje organizacije: sistem za izbiranje ciljev in načrtovanje, informacijski sistem, sistem za kadrovske management: sistem za gospodarjenje, razvojni sistem itd.
– Izraz »sistemi« pomensko ni točen, vendar se je ustalil v literaturi.

Sredstva za doseganje ciljev so:

- materialna sredstva so temelj vsake organizacije, zlasti kapital, pa vsi vložki v dejavnosti organizacije – od materiala do energije, naprav in strojev ter še česa;
- nematerialna sredstva so mnogokrat manj vidna, pa zato tudi po krivem manj cenjena, to so predvsem sodelavci organizacije s svojim znanjem, veščinami, izkušnjami in prizadevnostjo, vendar tudi druge nematerialne vrednote (znanje, pravice, ugled in še kaj), ki organizaciji omogočajo doseganje ciljev.

Strategija mora biti v celoti primerna za doseganje zastavljenih ciljev. V kolikor vzamemo za primer usklajevanje plač to pomeni ali spreminjanje strategije ali spreminjanje ciljev ali kar obeh.

Postavljanje ciljev in doseganje ciljev, politika organizacije, mora obravnavati različna terminska obzorja. Segati mora tudi predvsem v prihodnost, kar pomeni, da

mora imeti velike razsežnosti. Členitev na razsežnosti bi lahko prikazal na naslednji način:

- *Temeljna politika* obsega najbolj trajne in najmanj spremenljive cilje organizacije ter dokaj splošne strategije za doseganje teh ciljev. Ta politika bi morala veljati, »za vedno«, to pomeni trajno in torej *obsega dokaj široko časovno obdobje*. To je v spremenljivem okolju in ob notranji rasti organizacije relativen pojem: pogosto management težko vidi za več kot denimo, tri ali pet ali sedem let naprej. Temeljna politika je naloga vseh sodelavcev organizacije, vendar naloge niso konkretizirane.
- *Razvojna politika* obsega ožje časovno obzorje, sega tako daleč v prihodnost, kolikor poslovodstvo še more zanesljivo predvidevati dogajanja v organizaciji in v okolju organizacije – ponavadi *obsega obdobje ne manj kot dve ali tri leta, pa tudi ne več kot štiri ali pet let*. V razvojnem časovnem obdobju potekajo tudi vsi pomembni načrti, projekti organizacije; zajema življenjsko dobo pomembnega proizvoda, uvajanje temeljnih procesov, širjenje na nova tržišča in podobno. Naloge vseh udeležencev so za to obdobje že okvirno opredeljene, prav tako razdelitev sredstev, ki jih podjetje ima, med programe, ki jih šteje v svojo dejavnost.
- *Tekoča politika* obsega predvsem konkretiziranje razvojne politike s konkretnimi nalogami izvajalcev – posameznikov, enot organizacije – s točnimi načrti gospodarjenja, pridobitve virov, tehnologij in podobno. Tekoča politika največkrat *obsega eno leto*.

Posebnosti ciljev nepridobitnih organizacij

- *Vsebinska*: več kvalitativnih in kvantitativnih ter malo vrednostnih ciljev.
- *Vsebinska in vrednost*: mnogih ciljev nepridobitne organizacije ni mogoče meriti z ekonomskimi merili (zdravje, varnost ipd. ljudi).
- *javni interesi*: cilji nepridobitnih organizacij so mnogokrat podrejeni javnim interesom (ciljem), cilji nepridobitnih organizacij so podrejeni ciljem drugih družbenih sistemov;
- *Številni interesi* interesnih skupin vplivajo na snovanje ciljev nepridobitne organizacije; usklajevanje ciljev raznih strokovnih, uporabniških in drugih skupin je zahtevno; značilno je etiketiranje ciljev umnega gospodarjenja z usmerjenostjo k dobičku ipd.
- *Prilagodljivost*: manjša kot v pridobitnih organizacijah, kjer so cilji odvisni od finančnih in interesnih vplivov – ker je nujnost storitev v nepridobitnih organizacijah praviloma večja, kot v pridobitnih organizacijah.

Strategije nas vodijo pri prizadevanjih za uspešnost. Ker so strategije namenjene za doseganje ciljev, so jim očitno podrejene – in ker je smiselno le snovanje ciljev, v skladu z nadrejenimi smotri in interesi udeležencev, ti pa so različni v različnih okoliščinah, ni uporabljanje tipskih (generičnih) strategij posebno smiselno. V nadaljevanju bi pa prikazal nekaj navedb in modelov iz sodobne literature o managementu nepridobitnih organizacij (Trunk Širca in Tavčar 1998, 29).

Strategija

- strategijo opredeljujejo odločitve organizacije o *smotrih, ciljih*;
- snovanje temeljnih *smernic in načrtov* za doseganje smotrov in ciljev;
- opredeljuje *poslanstvo* organizacije;
- opredeljuje *vizijo* gospodarske oziroma družbene organizacije;
- opredeljuje ekonomske in neekonomske *koristi za udeležence* organizacije.

Strateški management

- *vsebina*: uporaba strategije, opcije, izvedba zamisli;
- *proces*: snovanje strategije je možno razdeliti na načrtno ali nenačrtno,

Koncepti – nameni strategije

- *osredotočenje* in poenotenje dejavnosti in usmeritev v organizaciji;
- *smernica* za skladno sodelovanje sodelavcev;
- opredelitev *namena*, vizije organizacije.

Namen strategije:

- *umeščanje – položaj*: zbiranje segmentov / kotičkov na tržišču in delovanje v njih;
- *načrt*: dejavnosti in usmeritve za doseganje ciljev;
- *usmeritev*: kultura, ideologija, svetovni nazor organizacije;
- *zavajanje*: navidezna strategija za zavajanje konkurentov;
- *vzorec*: ne podrobno načrtovanje strategije, temveč niz dejavnosti, ki združujejo načrtovane in vznikle zamisli v strategijo. Ki je v skladu z vizijo organizacije;
- kombinacije.

Ne obstaja neka posebej veljavna opredelitev za strateški management; smiselno ga opišemo kot vseobsežno, na dolgoročne in za organizacijo pomembne dejavnike naravnani management to je upravljanje, kontroliranje in vodenje).

V poslovnem svetu se je pretežno uveljavilo pojmovanje, ki šteje v strateški management določanje in doseganje pomembnih ciljev, ki veljajo za podjetje (ali organizacijo) v celoti.

Zaradi vrste razlogov je za nepridobitno organizacijo zelo pomembno strateško odzivanje na vplive in okoliščine. Odzivanje se odraža predvsem v:

- Razumevanju preteklosti: razumevanje trendov, usmeritev, dogodkov, idealov je nujno pred odločanjem o bodočih usmeritvah organizacije.
- Analiziranju okolij: SPIN prinaša razumevanje položaja organizacije na osnovi razumevanja preteklosti.
- Opredeljevanju strateških zadev: iz SPIN izhaja opredeljevanje in doseganje soglasja o temeljnih, najbolj pomembnih zadevah za urejanje.
- Snovanju strategije: iskanje strategij za izboljševanje prednosti in izzivov ter omejevanje slabosti in nevarnosti, pomaga urejati misli vpletenih ljudi in jih spodbuja k ustvarjalnosti.
- Preverjanju izvedljivosti strategije: zadosten obseg dosegljivih sredstev, interesi udeležencev organizacije.
- Uveljavljanju sprememb strategije: predpogoj je zagotavljanje sredstev in podpore vplivnih udeležencev organizacije.

Prav zaradi nehomogenih in spremenljivih interesov udeležencev ter zato tudi smotrov je za nepridobitne organizacije posebej pomembno vseobsežno in celovito snovanje ciljev in strategij za doseganje teh ciljev – to pa je strateški management.

2.2 Načrtovanje in nadziranje

Snovanje uporabnega strateškega načrta nepridobitne organizacije mora upoštevati interese, ki se nenehno spreminjajo, s tem pa tudi razmerja med udeleženci organizacije – udeleženci v menjalnih procesih organizacije. Ti udeleženci so v zunanjem in notranjem okolju nepridobitne organizacije, poenostavljeno jih lahko delimo na uporabnike in partnerje, čeprav so marsikdaj oboje naenkrat. Za vsako nepridobitno organizacijo, njene programe, udeležence in njihove interese ter druge okoliščine si morajo managerji zgraditi specifičen model, ki ga bodo potem izvajali – nekaj v mislih, nekaj na papirju, nekaj na neformaliziran, nekaj na formaliziran način.

Nadaljnja poenostavitev zadeva izbiro časovne aktivnosti načrtovanja. Temeljno politiko organizacije zasnujejo upravljavci in management enkrat za dolgoročno obdobje; v mnogih organizacijah obstoja – zapisana ali v mislih managementa – sicer pa je treba pač opraviti analiziranje interesov udeležencev, določiti smotre in merila uspešnosti, se odločiti za usmeritve osnovnega in interesnega poslanstva, opredeliti okvirno urejenost organizacije ter presoditi, s katerimi sredstvi razpolaga v zadostni meri. Iz strateškega načrtovanja ne škoduje izpustiti tudi tekoče (operativno, letno)

načrtovanje, ki je itak le izvedenka iz razvojnih (srednjeročnih) načrtov. Tako se je smiselno osredotočiti na razvojne načrte programov nepridobitne organizacije; če so dobro utemeljeni, je potem razporejanje prioritet in ključnih sredstev in zmožnosti med njih sorazmerno enostavno opraviti.

Strateško načrtovanje v nepridobitnih organizacijah obsega naslednje korake:

- *Sporazum* o izdelavi strateškega načrta organizacije – med pomembnimi zlasti notranjimi udeleženci organizacije.
- *Poslanstvo*: opredelitev nalog organizacije – dejavnosti, ki jih od organizacije pričakujejo vplivni udeleženci.
- *Snovanje vizije* organizacije, ki odraža interese vplivnih udeležencev organizacije.
- *Analiziranje* zunanjih in notranjih *okolij* organizacije – to je zunanjih in notranjih značilnosti ter udeležencev organizacije.
- *Opredeljevanje strateških zadev* organizacije – tistih zadev in dejavnosti, ki bodo v načrtovanem obdobju deležne prednostne zavzetosti managementa organizacije.
- *Snovanje strategij*, ki naj predvidevajo dejavnosti, urejenost in sredstva za urejanje strateških zadev organizacije.
- *Pregledovanje in osvajanja strategij* – predvsem s strani pomembnih udeležencev organizacije.
- *Dopolnjevanje vizije* o prihodnosti organizacije – kot končnem izidu strateškega načrta.
- *Uvajanje in uresničevanje* strategije.
- *Ocenjevanje uspešnosti* izbrane strategije in procesa načrtovanja – zaradi morebitnih popravkov in izboljšav.

Strateški načrt je lahko podroben ali okviren; najbistvenejše sestavine so (Trunk Širca in Tavčar 1998, 130):

- opredelitev poslanstva organizacije,
- opredelitev nalog organizacije,
- opredelitev vizije organizacije,
- SPIN analiza,
- opredelitev strateških zahtev ali nabor ciljev ali scenarij za uresničevanje prihodnosti,
- strategije: za organizacijo, enote, programe, funkcije.

V nepridobitnih organizacijah je odpor ali vsaj nezainteresiranost do strateškega načrtovanja in strateškega managementa precej večja, kot v pridobitnih organizacijah. V

kompleksnih okoliščinah številnih in raznolikih interesov in pritiskov udeležencev, pa prav v nepridobitnih organizacijah vodenje samo po občutku vodi v nižjo učinkovitost in uspešnost delovanja.

Ni pravega ali najboljšega modela za strateško načrtovanje v nepridobitni organizaciji, management mora sam določiti podrobno strukturo modela, ki ga bo uporabljal. Model naj vsekakor izhaja iz interesov vplivnih udeležencev in vizije organizacije, gotovo je tudi treba opraviti analiziranje notranjega in zunanega okolja. Prav tako nepogrešljiva stopnja je snovanje strategij, ki je urejen, vendar ustvarjalen proces, zatem pa izbiranje med strategijami in uveljavljanje izbranih strategij.

Poseben pomen ima doseganje soglasja med upravljavci in managerji nepridobitne organizacije, da se kaže zares zavzeto lotiti izdelave in potem uveljavljanja strateškega načrta. Poklicnim načrtovalcem prepuščeno načrtovanje ne more dati za management in upravljavce uporabnih načrtov.

Tudi najboljše zasnovani načrti so nekoristni, če jih management in upravljavci ne uveljavijo, spremljajo in v primernih časovnih razmikih tudi izboljšujejo.

Posebne naloge controllinga v nepridobitnih organizacijah:

- *koordiniranje*: tako na področju neosebne oblike (strukture) kot osebne oblike;
- *informiranje* managementa in ostalih sodelavcev o učinkovitosti in uspešnosti organizacije pri delovanju za doseganje ciljev;
- *obvladovanje kompleksnosti* dejavnosti managerjev – zagotavljanje in analiziranje podatkov;
- *podpiranje krmilne funkcije*: posebna težavnost zaradi mnogih nekvantificiranih veličin.

Pri nadziranju samega načrtovanja moramo preverjati ali je v nepridobitni organizaciji dovolj zmognih managerjev (kritična masa – spodnji prag učinkovitosti), ki bodo zasnovali, začeli in vzdrževali pridobitno dejavnost; predpogoj je kritičen zlasti v nepridobitnih organizacijah z mnogimi ozkimi strokovnjaki, ki odklanjajo managersko delo.

Preverjanje in popravljanje strategij je uvod v novi krog načrtovanja; velik del dejavnosti steče že med uvajanjem in uveljavljanjem strateškega načrta – le v organizacijah, ki imajo manj izkušenj s strateškim načrtovanjem, naj bi bil to poseben korak.

Pozornost velja strategijam: uspešne kaže nadaljevati, manj uspešne popravljati, neuspešne ukinjati ali zamenjati z boljšimi. Pomembno je tudi preverjanje procesa strateškega načrtovanja, ugotavljanje prednosti in slabosti in prilagajanje za naslednji krog načrtovanja.

3 JAVNE SLUŽBE

Izraz javne gospodarske službe je novejšega datuma, saj se je uveljavil po ukinitvi izrazov družbena lastnina in dejavnosti posebnega družbenega pomena po ustanovitvi naše nove države Republike Slovenije. Tudi po spremembi družbeno političnega sistema je bilo treba obdržati nekatere storitve, katere so v splošni koristi občanov.

Z uveljavitvijo Zakona o gospodarskih javnih službah (Ur. l. RS, št. 32/1993 – v nadaljevanju: ZGJS) na področju gospodarske oziroma materialne infrastrukture (npr. energetika, železniški promet, komunalne dejavnosti ...) in Zakona o zavodih (Ur. l. RS, št. 121/1991 s spremembami – v nadaljevanju: ZZ) na področju družbenih oziroma negospodarskih dejavnosti (npr. zdravstvo, izobraževanje itd.) je bil izraz dejavnosti posebnega družbenega pomena nadomeščen z izrazom javne službe.

Izraz služba pa ne označuje organizacijske oblike, temveč vsebino dejavnosti, ki se izvaja v javnem interesu, zato je treba to dejavnost obravnavati drugače kot običajne dejavnosti, ki se izvajajo v okviru javno-zasebnega partnerstva.

Javne službe nimajo neposrednega ustavnega temelja, ker niso področje ustavnega urejanja. Gre za različne dejavnosti, ki sodijo v funkcijo gospodarjenja, kar pomeni, da ne morejo biti togo vezane na ustavne določbe, ker se morajo stalno prilagajati spremenljivemu okolju.

Javna služba označuje dejavnost ne pa izvajalca te dejavnosti. Predstavlja dejavnost, s katero se zagotavljajo javne dobrine in ki jo označujejo naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu,
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost,
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti (prenesena je iz zasebne v javno sfero),
- izvaja se po posebnem javnopravnem režimu.

3.1 Vrste javnih služb

Delitev javnih služb je naslednja:

- negospodarske javne službe,
- gospodarske javne službe,
- državne in lokalne javne službe (glede na ustanovitelja),
- obvezne in izbirne javne službe (glede na to, ali je uporaba dobrin za uporabnike obvezna ali ne).

3.1.1 Negospodarske javne službe

Negospodarske javne službe se ukvarjajo z dejavnostmi, ki niso materialne narave in njihov cilj ne sme biti pridobivanje dobička. Kot negospodarske dejavnosti so opredeljena področja: vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, šport, zdravstvo, socialno, invalidsko in otroško varstvo, socialno zavarovanje in druge neprofitne dejavnosti.

Negospodarske javne službe predvidoma opravljajo javni zavodi, katerih ustanovitev, pravice in druge značilnosti obravnava že omenjeni ZZ. Javne zavode lahko ustanovijo država, občina ali mesto, pri čemer pa lahko kot soustanovitelji sodelujejo tudi druge pravne ali fizične osebe. Zasebnopravni subjekti pa lahko dejavnosti kot javne službe opravljajo tudi na podlagi koncesije.

3.1.2 Gospodarske javne službe

ZGJS določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo materialne javne dobrine kot proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvodnjanje v javnem interesu zagotavlja država oziroma občina ali druga lokalna skupnost zaradi zadovoljevanj javnih potreb, kadar jih ni mogoče zagotavljati na trgu.

Vendar pa mora imeti taka dejavnost še nekaj značilnosti, zaradi česar naj bi se na njej uvedel režim javne službe:

- Kontinuiteta zagotavljanja storitev (javne dobrine morajo biti na voljo ves čas ne glede na trenutno potrebo oziroma povpraševanje po njih; npr.: ne moremo si predstavljati, da bi zaradi spremenjenih razmer koncesionar prenehal dobavljati energijo).
- Enakopravnost glede dostopnosti dobrin (javne dobrine morajo biti na voljo vsakomur pod pogoji, ki jih določi država ali občina).
- Načelna neprofitnost dejavnosti (pridobivanje dobička je podrejeno zadovoljevanju javnih potreb).

V večini primerov se država ali občina načrtno odločita, da zaradi javnega interesa ne bosta zagotavljali določenih dobrin v okviru tržnega režima, temveč v okviru posebnega režima, ki ga določita za opravljanje javne službe.

Seveda to ne pomeni, da pri dejavnostih javnih služb ni mogoče dosegati tudi dobičkov, pomeni le, da se morajo dobrine, ki jih te službe proizvajajo, zagotavljati v vsakem primeru ne glede na ekonomske učinke za posameznike. Javne dobrine je mogoče zagotavljati tudi prek profitnih dejavnosti. Poznamo različne oblike zagotavljanj teh dobrin (neprofitne oblike – režijski obrat, javni gospodarski zavod; profitne oblike – javno podjetje, koncesija, vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava).

ZGJS določa, da se z gospodarskimi javnimi službami zagotavljajo javne dobrine. To so vse tiste dobrine, ki so neizbežne za življenje in razvoj posameznikov in družbe kot celote, teh pa ni mogoče uspešno oziroma zadovoljivo zagotavljati po načelih tržnega gospodarstva.

Javne dobrine razvrstimo v štiri skupine:

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem ne glede na njihov materialni ali družbeni položaj (npr. osnovna izobrazba, osnovno zdravstvo, osebna in premoženjska varnost ...),
- dobrine, ki jih je treba posameznikom zaradi splošnega družbenega interesa celo vsiliti (npr. obvezno cepljenje, obvezna uporaba komunalnih storitev, obvezno obiskovanje osnovne šole ...),
- dobrine, pri katerih ni mogoče določiti individualnega neposrednega uporabnika (npr. uporaba cest, pločnikov, trgov ...),
- dobrine, ki jih proizvajajo monopolni proizvajalci (npr. vodno gospodarstvo, komunala, cestno gospodarstvo ...).

3.1.3 Obvezne in izbirne javne službe

ZGJS deli gospodarske javne službe najprej na republiške in lokalne. Temu je podrejen način ureditve, in sicer v primeru državnih gospodarskih javnih služb je to predpis vlade, na lokalni ravni pa odlok lokalne skupnosti (občine, mesta). Gospodarske javne službe pa se delijo še na obvezne in izbirne. To je odvisno od tega, ali predpis določa obvezno uporabo javnih dobrin ali ne. Republiške in obvezne lokalne javne službe se določijo z zakonom. Za področje komunalnih dejavnosti je bilo zelo pomembno, da je bil hkrati z ZGJS sprejet tudi Zakon o varstvu okolja (Ur. l. RS, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006 in 28/2006 – v nadaljevanju: ZVO).

Obvezne gospodarske javne službe so:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,
- javna snaga in čiščenje javnih površin,
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka,
- gasilska služba,
- urejanje stavbnih zemljišč,
- upravljanje občinskih stanovanj in

- upravljanje občinskih kategoriziranih cest.

Prvih sedem gospodarskih javnih služb je obveznih po ZVO, gasilska služba je obvezna po Zakonu o gasilstvu, urejanje stavbnih zemljišč po Zakonu o stavbnih zemljiščih, upravljanje občinskih stanovanj po Stanovanjskem zakonu ter upravljanje občinskih kategoriziranih cest po Zakonu o cestah in po občinskem Odloku o kategorizaciji občinskih cest.

Izbirne lokalne javne službe pa se oblikujejo predvsem, kadar gre za

- dobrine, ki morajo biti na razpolago vsem občanom,
- dobrine, ki jih ni mogoče kupiti, morajo pa biti na razpolago vsem,
- dobrine, pri katerih ni mogoče ugotoviti njihovega porabnika in obsega porabe,
- če se pokaže, da je tak interes občine.

Občina samostojno presodi, katera dejavnost je nujno potrebna za življenje in delo občanov, pa je ni mogoče zadovoljivo zagotavljati in usklajevati na področju delovanja tržnih zakonitosti.

Najpogostejše izbirne gospodarske javne službe so: urejanje in vzdrževanje pokopališč, pogrebne storitve, vzdrževanje javne razsvetljave, urejanje in vzdrževanje ulic, trgov, pločnikov in občinskih cest, zimska služba ter urejanje prometne in neprometne signalizacije.

3.1.4 Individualna in skupna komunalna poraba

Opredelevanje individualne in skupne komunalne porabe ni enotno. Nekateri jo opredeljujejo z vidika merljivosti komunalnih proizvodov in storitev. Sodeč po tem sodijo v individualno komunalno porabo tiste komunalne storitve, ki so izmerljive. Nekateri pa individualno in skupno komunalno porabo ločijo glede na plačnika. Če jo plačuje posameznik (fizična ali pravna oseba razen občine in drugih javno pravnih ustanov), gre za individualno porabo; če jo pa plačuje občina ali druga javno pravna ustanova, pa za skupno komunalno porabo.

Menim pa, da je treba individualno in skupno komunalno porabo opredeliti z dvema kriterijema, in sicer s pretežnim interesom in plačnikom. V individualno komunalno porabo spadajo vse tiste komunalne storitve, katerih poraba je pretežno v interesu posameznika in katerih porabo praviloma plačuje porabnik sam. V skupno komunalno porabo pa spadajo tiste komunalne dejavnosti, ki so pretežno v interesu občin oziroma drugih javnopravnih ustanov, ki predstavljajo uporabnike na določenem območju in katerih porabo plačujejo te ustanove iz svojih, praviloma iz proračunskih sredstev.

Pri ločevanju individualne in skupne komunalne porabe pa je najpogostejša naslednja opredelitev. O individualni komunalni porabi govorimo takrat, ko je možno

neposredno določiti posameznega uporabnika ali skupino uporabnikov in izmeriti porabljeno količino proizvodov in storitev ter jo uporabnikom tudi zaračunati. Kadar pa se zagotavljajo proizvodi in storitve, katerih uporabniki niso določljivi in katerih uporaba ni izmerljiva, govorimo o skupni komunalni porabi.

3.2 Organizacijske oblike izvajanja javnih služb

ZGJS predvideva naslednje organizacijske oblike izvajanj javnih služb:

- režijski obrat,
- javni gospodarski zavod,
- javno podjetje,
- koncesija in
- vlaganje javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava,
- vlaganje zasebnega kapitala v namene javne koristi.

3.2.1 Režijski obrat

Režijski obrat se uporabi takrat, kadar bi bilo neekonomično in neracionalno ustanoviti javno podjetje ali javni gospodarski zavod in kadar ni pogojev za podelitev koncesije. Deluje po predpisih, ki urejajo upravo, in je torej organizacijska enota državne administracije, organiziran v okviru manjših storitev. Kot tak nima nobenih sestavin samostojnosti. Nima niti pravne subjektivitete niti samostojnega ekonomskega interesa, tako da sploh ni mogoče govoriti o profitni ali o neprofitni enoti.

3.2.2 Javni gospodarski zavod

Značilnosti javnega gospodarskega zavoda so v tem, da:

- gre za neprofitno organizacijo, torej za vrsto zavoda,
- gre za obliko opravljanja neprofitne dejavnosti na področju, ki se sicer šteje za gospodarsko področje v okviru tako imenovane gospodarske infrastrukture,
- gre za organizacijsko obliko, ki opravlja neko javno dejavnost, torej javno službo v okviru pojma javnih gospodarskih služb.

Značilnost javnega gospodarskega zavoda je, da se javna služba zagotavlja zunaj državne uprave, v okviru samostojne organizacijske oblike s statusom pravne osebe. Lastninska posebnost je v tem, da ga ustanovi država, druge pravne in fizične osebe pa lahko nastopajo kot soustanovitelji, vendar pa njihov delež ne sme presegati 49 odstotkov. Država mora torej obdržati večino in s tem nadzor pri upravljanju. Zakon o zavodih ureja zavode kot neprofitne organizacije ne glede na lastnino in ne glede na to, ali opravljajo javno službo ali ne. To pomeni, da se lahko neprofitna organizacija oblikuje za opravljanje gospodarske dejavnosti. Javni gospodarski zavod je primeren za

zagotavljanje javnih služb na področju gospodarske infrastrukture, pri čemer pa ni nujno, da se te dejavnosti opravljajo na profiten način (četudi gre za vrsto gospodarskih dejavnosti). Gre za odločitev države, da bo javno službo zagotavljal na neprofiten način, če pa pride do presežkov, se ti usmerjajo v razvoj dejavnosti.

3.2.3 Javno podjetje

Javno podjetje je gospodarska družba, ustanovljena po pravilih Zakona o gospodarskih družbah, z namenom opravljati določeno javno službo v javnem interesu. Javno podjetje ni javno po merilu lastnine. Lastnik javnega podjetja je lahko država ali lokalna skupnost ali pa se ustanovi z vložki zasebnega kapitala, če to ne nasprotuje javnim interesom, kar opredeljuje tudi zakon o javno-zasebnem partnerstvu. Vendar pa se posebne pravice ustanovitelja iz 26. člena ZGJS nanašajo le na državo kot ustanoviteljico, ne pa tudi na zasebnopravne subjekte. Javno je torej podjetje zato, ker opravlja javne gospodarske službe.

Javno podjetje je bolj samostojno in podjetniško usmerjeno kot javni gospodarski zavod. Ustanovi se za opravljanje tistih gospodarskih javnih služb, katerih proizvode in storitve bi lahko država ali lokalna skupnost zagotavljala prek trga, vendar pa javni interes zahteva, da država obdrži določen nadzor nad subjekti, ki te dobrine zagotavljajo.

Menim, da je obstoj posebnih »ustanovitelskih pravic« in drugih posebnih položajev javnega podjetja »breme«, ki zmanjšuje njihovo konkurenčno sposobnost. Zato je treba javno podjetje kot obliko izvajanja gospodarskih javnih služb čim bolj »očistiti« in jih čim bolj (statusno-pravno) izenačiti z bližajočo se konkurenco. Večina obstoječih javnih podjetij v Sloveniji, tako na državnem, kot tudi na lokalnem področju, bi se morala preoblikovati iz obstoječih podjetij v »klasične kapitalske družbe«, torej družbe z omejeno odgovornostjo ali delniške družbe. Obstoječa javna podjetja bi tako torej postala osebe zasebnega prava z večjim ali manjšim deležem države (občine).

3.2.4 Podeljevanje koncesij osebam zasebnega prava

Koncesija pomeni *pooblastilo* (in ne samo dovoljenje) državne (lokalne) skupnosti osebi zasebnega (civilnega) prava za izvajanje javne službe. Podelitev koncesije praviloma pomeni *privatizacijo* izvajanja javne službe in *ne liberalizacijo* dejavnosti. Pomemben ekonomsko politični razlog za podeljevanje koncesij je tudi privatizacija izvajanja javnih služb (Čebulj 1993, 91 in 238).

V skladu z določili Zakona o javno-zasebnem partnerstvu (Ur. l. RS, št. 127/2006 – v nadaljevanju ZJZP) se ustvarja razmerje med javnim in zasebnim sektorjem z namenom zasebnih vlaganj v javne projekte ali pa javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. Odločitev o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva in izvedbi projekta v eni izmed oblik javno-zasebnega

partnerstva sprejme vlada oziroma organ samoupravne lokalne skupnosti. Predmet, pravice in obveznosti javnega in zasebnega partnerja in druge sestavine posameznega razmerja javno-zasebnega partnerstva se uredijo z aktom o javno-zasebnem partnerstvu. Ta akt je obvezen v primeru, če izvajalec javno-zasebnega partnerstva pridobi posebno ali izključno pravico izvajati gospodarsko javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu, kjer zakon zaradi varstva javnega interesa zahteva izdajo koncesijskega oziroma drugega splošnega akta.

Pogodbeno partnerstvo ima lahko obliko koncesijskega razmerja. To je dvostransko pravno razmerje med državo oziroma samoupravno lokalno skupnostjo ali drugo osebo javnega prava kot koncendentom in pravno ali fizično osebo kot koncesionarjem. Koncendent podeli koncesionarju posebno ali izključno pravico izvajati javno službo oziroma drugo dejavnost v javnem interesu.

Izvajalec javno-zasebnega partnerstva se, ne glede na obliko akta o izbiri, izbere na podlagi javnega razpisa, ki se obvezno objavi tudi na spletnih straneh.

Koncesionirano gospodarsko javno službo opravljajo na podlagi podeljene koncesije zasebnopravni subjekti (fizične ali pravne osebe), ki so bili ustanovljeni za pridobivanje dobička. Neprofitna usmerjenost se ne nanaša na razmerje med proizvajalcem javne dobrine (koncesionarjem) in naročnikom (koncendentom), temveč na razmerje do uporabnikov javnih dobrin. Torej je država oziroma lokalna skupnost tista, ki mora kot naročnik teh javnih dobrin njihovemu neposrednemu proizvajalcu zagotavljati določen dobiček. Ta je praviloma manjši od tistega, ki bi ga bilo mogoče doseči na prostem trgu, vendar pa je zato veliko bolj gotov, saj ga jamči država, pa še sama dejavnost se velikokrat opravlja v razmerah naravnega oz. pravnega monopola. Koncesionarjev dobiček se tvori iz prihodka od izkoriščanja naravnih dobrin (če je to predmet koncesije), iz plačila uporabnikov in iz finančnih pomoči koncidenta (razne subvencije, davčne olajšave, obrestovanje kapital, ki ga je vložil koncesionar). Vendar pa mora tudi država oziroma lokalna skupnost imeti korist od koncesionirane javne službe. Ta korist se ne kaže v obliki dobička, temveč v zmanjševanju stroškov zagotavljanja javnih dobrin. Če tega ni, potem tudi ni razloga za koncesionirano javno službo in bo država javno službo opravljal v režiji oz. s kapitalskimi vlaganji.

3.2.5 Javno zasebno partnerstvo

Pogost razlog za koncesijski način izvajanja dejavnosti je tudi pomanjkanja proračunskih sredstev za investicije v infrastrukturo in (oziroma) interes po *proračunski nevtralnosti* investicije. Koncendent želi v tem primeru pridobiti nekoga, ki je pripravljen vložiti lastna sredstva v izgradnjo infrastrukture (*zasebno financiranje infrastrukturnih objektov*), pri čemer se vložek z zaračunavanjem storitev v določenem času poplača. Praksa in teorija v takih primerih govorita zlasti o *t. i. B.O.T. (build-operate-transfer)* koncesiji, katere bistvo je v tem, da koncesionar zgradi infrastrukturo,

jo upravlja in uporablja za zagotavljanje storitev ter po preteku koncesijske pogodbe ali pa s samo zgraditvijo (v tem primeru gre za različico, imenovano *B.T.O. – build-transfer-operate*) prenese v last koncedenta (Ilešič 1998, 181).

To vlaganje vsekakor sodi v sklop nove terminologije javno-zasebnega partnerstva. Le to predstavlja razmerje zasebnega vlaganja v javne projekte ali pa javnega sofinanciranja zasebnih projektov, ki so v javnem interesu. To partnerstvo je sklenjeno med javnim in zasebnim partnerjem v zvezi z izgradnjo, vzdrževanjem in upravljanjem javne infrastrukture in drugimi dejavnosti, i se zagotavljajo na način in pod pogoji, ki veljajo za gospodarske javne službe.

Tako pri zagotavljanju javnih dobrin z javnim kapitalom kot pri koncesionirani gospodarski javni službi gre za pogodbeno zagotavljanje gospodarske javne službe in ne nastane neka statusna oziroma pravnoorganizacijska oblika. Država in lokalna skupnost lahko zagotavljata javne dobrine z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava. Glavni namen vlaganja kapitala države ali lokalne skupnost v zasebnopravne subjekte je, da ti v okviru svoje redne dejavnosti proizvajajo proizvode ali opravljajo storitve, ki so določene kot javne dobrine. Bistvena razlika med koncesionirano javno službo in to obliko je, da pri prvi obliki običajno vlaga svoja sredstva koncesionar, pri tej obliki pa država ali lokalna skupnost. Vloženi kapital države ali lokalne skupnosti je lahko denar, stvar ali vrednostni papir. Vlagatelj in izbrana oseba zasebnega prava nato skleneta pogodbo o vlaganju javnega kapitala, katere glavni namen je, da strogo loči javni kapital od zasebnega in da se opredelijo natančni pogoji njegove uporabe. Drugi razlogi za podeljevanje koncesij so še izkoriščanje *znanja* (know-how) in *izkušenj* koncesionarja, ki nosi tudi pravno odgovornost za obratovanje v času trajanje koncesije.

Prednosti B.O.T. poslov za javni sektor so tudi stimulacija izvajalca in upravljavca, saj bo, glede na tipični finančni mehanizem B.O.T. poslov, le ob uspešno zasnovanem in realiziranem projektu ter ustreznem upravljanju lahko povrnil vložena sredstva ter ustvaril načrtovani dobiček.

Zadnji izmed razlogov pa je primer, ko občine zaradi nerešenih delitvenih odnosov ne morejo vzpostaviti ustreznega vpliva na doseganje izvajalce javnih služb (praviloma javna podjetja). Primeri so sicer slovenski javnosti znani, vendar pa jih ne velja podati kot zgledi.

3.3 Standardi na področju skupne komunalne porabe

Standardizacija je, skladno z Zakonom o standardizaciji (Ur. l. RS, št. 59/1999), dejavnost vzpostavljanja določil glede na dejanske ali možne težave za skupno in ponavljajočo se uporabo, da se doseže optimalna stopnja urejenosti na danem področju. Standard pa je dokument, ki določa pravila, smernice ali značilnosti za dejavnosti in njihove rezultate ter je namenjen za občo in večkratno uporabo in usmerjen v doseganje

optimalne stopnje urejenosti na danem področju. Standard pomeni tudi dogovorjene strokovne, delovne, materialne, tehnične, varnostne, higienske in druge pogoje ter normative, na podlagi katerih je mogoče opraviti storitve, izvrševati programe storitev ali opravljati dejavnost.

Na področju individualne komunalne porabe je sprejetih veliko standardov, ki so enotni za vso Slovenijo. Del jih je zakonsko predpisanih (npr. standard pitne vode), del pa je zgolj rezultat družbene konvencije (dolžina ogrevalne sezone, pogoji za začetek sezone ...). Na področju skupne komunalne porabe ni enotnih predpisanih standardov.

Za nekatere oziroma skoraj večino dejavnosti gospodarskih javnih služb še do danes niso bili določeni normativi in standardi. Tako posamezna podjetja pri planiranju in izvajanju uporabljajo lastne oziroma izkustvene normative za opravljanje dejavnosti na področju skupne komunalne porabe.

V primeru obravnavanja nedefiniranosti normativov in standardov sem poizkušal uporabiti dejanske izkušnje pri vsakoletni pripravi programa vzdrževanja objektov in naprav skupne komunalne porabe, tako na strani izvajalca – Javnega podjetja Okolje kot na strani naročnika – Občine Piran. Na podlagi teh izkušenj, do katerih sem tudi sam (kot predstavnik naročnika) prišel v letih izvajanja vsakoletnih pogodb vzdrževanja objektov in naprav skupne komunalne porabe, v nadaljevanju podajam svoje predloge za uporabo normativov.

3.3.1 Strokovne podlage za določitev minimalnega standarda

Na kratko bom predstavil podlage za minimalne standarde za dejavnosti skupne komunalne porabe obveznih lokalnih javnih služb, in sicer javne snage in čiščenja javnih površin ter urejanja javnih poti, poti za pešce in zelenih površin.

Minimalni standard obvezne lokalne javne službe na področju skupne komunalne porabe mora določati osnovne kriterije za zadovoljevanje potreb tako lastnikov kot tudi uporabnikov javnih površin na način, da zagotovi najnujnejši obseg del.

Na določitev minimalnega standarda vpliva veliko dejavnikov. Večje občine ali naselja imajo ponavadi večje število prebivalcev in tako tudi več javnih površin. Z naraščanjem števila prebivalcev in obiskovalcev v določenih obdobjih zaradi turizma pa odgovornost za javno higieno in urejenost prostora vse bolj prehaja na javne službe. Poleg velikosti občine in števila prebivalcev je treba upoštevati še druge kriterije za določitev pomembnosti javnih površin. Večja naselja imajo več obiskovalcev iz okolice in zato tudi več prometa, večja je tudi dnevna migracija, ki je odvisna od trenutnih delovnih mest, obiskovalcev izobraževalnih institucij, zdravstvenih domov, nakupovalnih centrov itd. Seveda je treba upoštevati tudi obiskovalce sejmov in raznih športnih in kulturnih prireditev. Upoštevati je treba, da je občina Piran, kot turistična občina podvržena večji migraciji ljudi, saj se v nekaterih obdobjih njeno prebivalstvo

kar podvoji, kar pomeni tudi večji vpliv na okolje. Vse to prispeva k močnejšemu onesnaževanju okolja, zato je treba to upoštevati pri določanju minimalnega standarda.

Za vsako občino ali mesto je najpomembnejše njeno področje, vendar je pri določanju standardov treba upoštevati pomembnost objekta ali naprave tudi širše. Objektom skupne komunalne porabe v večjih središčih, turističnih krajih itd. je treba zagotoviti višji standard kot v manjših, odročnih krajih.

Osnove za določitev posameznih kriterijev korekcije minimalnega standarda pa izhajajo iz:

- razvrstitev površin v cone,
- razvrstitev glede na topografske značilnosti,
- razvrstitev glede na demografske značilnosti,
- razvrstitev glede na migracijska gibanja,
- razvrstitev glede na turistično razvitost in
- razvrstitev glede na meteorološke značilnosti.

Opredelitev objektov in naprav skupne komunalne rabe

Objekti in naprave skupne komunalne rabe predstavljajo del tehnične infrastrukture lokalne skupnosti, ki je bila zgrajena za zadovoljevanje javnih potreb lokalnega pomena. Ti objekti in naprave so v prvi vrsti namenjeni zadovoljevanju potreb, ki jih lokalna skupnost opredeli kot potrebe, ki se zadovoljujejo v javnem interesu, ne pa za ustvarjanje dobička

Objekti in naprave skupne komunalne rabe so javno dobro in na njih ni mogoče pridobiti pravice z lastninjenjem in drugih stvarnih pravic. So del premoženja lokalne skupnosti. Lokalna skupnost mora z njimi gospodariti kot dober gospodar. Minimum dobrega gospodarjenja pa je ohranjanje vrednosti komunalnih objektov in naprav.

V odlokih lokalnih skupnosti naj bi kot objekte in naprave skupne komunalne rabe opredelili:

- javne poti,
- lokalne ceste v naseljih,
- javna parkirišča, ki bodo izpolnjevala minimalne tehnične in druge pogoje za parkirišča,
- objekte in naprave za odvajanje odpadne vode kot deli cestnega telesa javnih poti, javnih cest v naselju ter javnih parkirišč,
- javne parke in nasade, drevorede, zelenice ter športna igrišča, namenjena celotnemu naselju ali pa večjim zaključnim predelom v večjih naseljih in mestih in niso sestavni del funkcionalnih zemljišč,
- urejene brežine rek, jezer in vodnih zbiralnikov,

- drevorede ob javnih poteh in kategoriziranih lokalnih cestah v naselju,
- skupine gozdnega drevja in trajno varovani gozdovi na ureditvenih območjih naselij ter
- objekte in naprave ter nadzemne in kabelske vode javne razsvetljave.

Razvrstitev javnih površin

Javne površine so površine, ki so v lasti občine ali države, uporabljajo pa jih nedefinirani uporabniki. Zato mora za javno snago in čiščenje teh površin skrbeti ali občina ali država. Javne površine v posamezni občini, ki so namenjene skupni komunalni rabi, je smiselno razdeliti na tri cone:

- Prva cona zajema najožje središče mesta ali naselja, in sicer tisti del mesta, ki ga uporablja največ pešcev in motornih vozil. V prvi coni naj bi bili tudi vsi pomembnejši infrastrukturni objekti (npr. zdravstvena ustanova, banka, pošta, trgovina, vzgojne in izobraževalne ustanove, avtobusna postajališča, tržnica ...) občine.
- Druga cona zajema površine, ki naj bi se navezovale na najožje središče mesta ali naselja, to se pravi na prvo cono.
- Tretja cona zajema območja, ki so najmanj obremenjena in pripadajo posameznim obrobim delom mesta ali naselja in vasem.

Razvrstitev javnih površin na cone je pomembna pri določitvi minimalnega standarda. Najbolj pomemben vidik te razdelitve je v pogostosti opravljanja določenih opravil. Pogostost opravil se med conami razlikuje, kar je razumljivo, saj je obremenjenost glede pešcev in motornih vozil različna, zato so tudi potrebe po opravilih med conami različne.

3.3.2 Določitev standardov za dejavnost javne snage in čiščenja javnih površin

Podlage za določitev oskrbovalnih standardov

Tabela 3.1 prikazuje izkustveni predlog minimalnih standardov oskrbovanja oz. čiščenja javnih površin v 1. coni. Med oskrbovalna opravila javnih površin se uvršča ročno čiščenje (pometanje, praznjenje koškov za smeti ...) in strojno čiščenje (strojno pometanje, spiranje površin ...). Tudi v tabeli so v prvem stolpcu ločeno prikazana opravila ročnega in strojnega čiščenja, v drugem stolpcu pa je prikazan pogostost opravil v prvi coni. Za drugo cono je pogostost opravil 50 %, za tretjo cono pa je predvidena 20-odstotna pogostost opravil.

Tabela 3.1 Minimalni standardi oskrbovanja oziroma čiščenja javnih površin za 1. cono

	Opravilo	Pogostost
A	Ročno čiščenje	
	Ročno pometanje površin	enkrat dnevno
	Praznjenje koškov za odpadke	enkrat dnevno
	Čiščenje napisnih tabel	enkrat tedensko ali po potrebi
	Čiščenje avtobusnih postajališč	enkrat dnevno
	Odstranjevanje plevela	enkrat mesečno
	Protiprašno škropljenje	enkrat dnevno
	Kontrola naprav (delujoče)	enkrat dnevno
Kontrola naprav (mirujoče)	enkrat tedensko	
B	Strojno čiščenje	
	Strojno pometanje	enkrat tedensko
	Odstranjevanje plevela	dvakrat letno
	Spiranje površin	enkrat tedensko
	Čiščenje odtočnih jaškov	enkrat letno
	Protiprašno škropljenje	enkrat dnevno

Podlage za določitev vzdrževalnih standardov

Vzdrževanje je ohranjanje normalne uporabnosti objektov in naprav ob njihovi nespremenjeni namembnosti z izvajanjem gradbenih, obrtniških, instalcijskih ali drugih del pod pogojem, da se z njimi bistveno ne spreminja zunanost, velikost ali namembnost objektov ali naprav.

Za vso opremo in naprave na javnih površinah je predvsem pomembno, da so uporabne in vzdrževane. Minimalni kriteriji vzdrževanja, postavljeni na podlagi izkušenj, so prikazni v tabeli 3.2.

Tabela 3.2 Minimalni standardi vzdrževanja za javno snago in čiščenje javnih površin

Opravilo	Pogostost
Redni pregledi vseh površin in naprav	večkrat mesečno, po potrebi
Krpanje asfaltnih površin	dvakrat letno
Obnova talnih oznak na vseh površinah, namenjenih za vse vrste prometa	enkrat letno
Obnova talnih oznak na parkirišču	po potrebi
Popravilo udarnih jam na makadamskih prometnih površinah	dvakrat letno, po potrebi
Profiliranje makadamskega vozišča	enkrat letno
Obnova in popravilo robnikov	enkrat letno
Čiščenje zaraščenih brežin in košnja trave	dvakrat letno
Popravilo vseh vrst ograj	enkrat letno, po potrebi
Pleskanje ograj	enkrat letno, po potrebi

Podlage za določitev tehničnih standardov

Tehnični standardi naj bi opredelili minimalno opremljenost javnih površin. Pri opremi za javne površine je treba upoštevati to, da je uporabnik neznan, zato mora biti izvedba robustnejša in uporabna.

Minimalna oprema javnih površin:

- koški za smeti vsakih 100 m,
- posode za cigaretne ogorke vsakih 200 m,
- posode za večje odpadke vsakih 20 m,
- posode za živalske iztrebke vsakih 500 m.

Koški za smeti morajo biti nameščeni na vseh avtobusnih postajališčih in drugih javnih površinah, kjer je pričakovano zadrževanje večje skupine ljudi, ne glede na razdaljo 100 metrov. Posode za večje odpadke in posode za živalske iztrebke morajo biti robustnejše z možnostjo namestitve vrečke za odpadke, saj to narekujejo izkušnje pri prejšnjih postavitvah posod.

3.3.3 Določitev standardov za dejavnost urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin

Podlage za določitev oskrbovalnih standardov

Tabela 3.3 Minimalni oskrbovalni standardi za javne poti, površin za pešce in zelene površine

Opravilo	Pogostost
Košnja trave v parku	trikrat letno
Košnja trave na zelenici	trikrat letno
Košnja trave v gozdu	enkrat letno
Čiščenje plevela v parku	dvakrat letno
Čiščenje plevela na zelenici	dvakrat letno
Čiščenje plevela na cvetlični gredi	dvakrat letno
Čiščenje plevela v cvetličnih koritih	dvakrat letno
Čiščenje plevela v živih mejah	enkrat letno
Obrezovanje drevja	enkrat letno
Obrezovanje grmičevja	enkrat letno
Obrezovanje živih mej	dvakrat letno
Čiščenje drevesnega kolobarja	enkrat letno
Čiščenje plevela na poteh	dvakrat letno
Zalivanje cvetličnih gred	po potrebi
Zalivanje zelenic	po potrebi
Zalivanje cvetličnih korit	po potrebi
Čiščenje ribnikov	enkrat letno
Čiščenje fontan	enkrat letno
Čiščenje gozda, grabljenje listja in odpadkov vej	dvakrat letno
Čiščenje otroških igrišč	dvakrat letno
Vzdrževanje klopi	enkrat letno
Vzdrževanje betonskih korit	enkrat letno

Podlage za določitev tehničnih standardov

Tehnični standardi za to dejavnost niso posebej opredeljeni, ampak so zajeti v drugih dejavnostih javne komunalne porabe, kot so: javna razsvetljava, poti, javna snaga, otroška igrišča itd.

Podlage za določitev vzdrževalnih standardov

Vzdrževalni standardi morajo izpolnjevati osnovne kriterije v obsegu in v kvaliteti. Vsa oprema in objekti morajo biti redno vzdrževani.

Tabela 3.4 Minimalni vzdrževalni standardi

Opravilo	Pogostost
Redni pregledi	enkrat letno
Popravilo zatravljeni površin v parkih, zelenicah, parkovnem gozdu z dodatnim sejanjem trave	enkrat letno
Saditev enoletnic v parku, cvetličnih gredah in koritih	enkrat letno
Obnova in po potrebi dodatna saditev poškodovanih cvetlic trajnic na cvetličnih gredah, parku, koritih in gozdu	enkrat letno
Popravilo in po potrebi dodatna saditev nizkih in visokih grmovnic v parkih, zelenicah, koritih, ob ribnikih	enkrat letno
Popravilo in po potrebi dodatna saditev živih mej	enkrat letno
Čiščenje ribnikov, popravilo bregov in saditev vodnih rastlin	enkrat letno
Popravilo fontan, kanalizacije, vodne instalacije in ostale opreme	enkrat letno
Popravilo poškodovanih asfaltnih površin poti	Po potrebi
Popravilo in obnova robnikov ob poteh v parkih in gozdnih nasadih	Po potrebi
Peskanje poti v parkih in gozdovih	enkrat letno
Popravilo, obnova in pleskanje igral na otroških igriščih	enkrat letno
Popravilo, obnova in pleskanje klopi v parkih, gozdovih, ob ribnikih, na otroških igriščih	enkrat letno
Čiščenje in pleskanje drogov za razsvetljavo in zamenjava žarnic	dvakrat letno

Z določitvijo standardov bi bili vzpostavljeni enaki pogoji za izvajanje javne službe, poleg tega pa bi bila zagotovljena tudi ustrezna in zanesljiva oskrba prebivalcev na področju obveznih lokalnih javnih služb. Sprejetje standardov pa bi omogočilo tudi ustrežnejše financiranje javnih služb, saj bi bili lahko ena najpomembnejših strokovnih podlag pri oblikovanju meril za ugotavljanje potrebnih sredstev za subvencije in tekoče prenose ter nujne investicije v gospodarske javne službe na področju skupne komunalne porabe, ki se financirajo iz proračuna Republike Slovenije ali proračuna lokalne skupnosti na podlagi Zakona o financiranju občin.

3.4 Financiranje obveznih lokalnih gospodarskih javnih služb

Nepridobitna organizacija, katera izvaja obvezne lokalne službe potrebuje za delovanje sredstva, ki jim dodaja vrednost, kakršna ustreza interesom vplivnih udeležencev v zunanjem in notranjem okolju. Sredstva so finančna, materialna in nematerialna. Nepridobitna organizacija pridobiva sredstva iz javnih virov (državni,

občinski in drugi proračuni), od drugih, večinoma pridobitnih organizacij (za storitve iz interesnega poslanstva) in od uporabnikov, ki jim nekaj storitev tudi zaračunava – bodisi pod tržno ceno (tako deloma krije svoje stroške), bodisi nad njo (tako ustvarja višek prihodka nad stroški). Delež vrst virov sredstev je močno različen za različne nepridobitne organizacije, za njihova poslanstva in za okoliščine, v katerih delujejo.

Management nepridobitne organizacije omejena sredstva razporeja kot dober gospodar v dolgoročne naložbe in v obratna sredstva za tekoče poslovanje; nekaj sredstev namenja tudi tvegani tekoči porabi in tveganim naložbam, nekaj sredstev porabi tudi manj učinkovito, da zadosti raznim pritiskom iz okolja. Čeprav vsaka nepridobitna organizacija potrebuje za svoje delovanje finančna sredstva, so sodelavci pomembnejši od njih. Zato spoznanja na področju managementa sodelavcev (angl. HRM – human resource management) veljajo še prav posebej v nepridobitnih organizacijah – tako glede načrtovanja, zaposlovanja, uvajanja, vodenja in motiviranja (Trunk Širca in Tavčar 1998, 106).

Financiranje nepridobitnih organizacij, ki izvajajo obvezne lokalne službe poteka iz zunanjih virov (naložbe in obveznosti), iz notranjih virov (sproščanje sredstev in ustvarjanje novih sredstev) ter iz drugih virov. Pri načrtovanju in pridobivanju sredstev iz zunanjih virov skuša management analizirati, opredeljevati in upoštevati interese, ki jih imajo partnerji – oskrbovalci s sredstvi v menjalnih procesih z nepridobitno organizacijo. Del oskrbe s sredstvi je sistematičen in sorazmerno trajen, dovršen del pa je odvisen od projektov in akcij, ki jih izvajajo nepridobitne organizacije, da bi si zagotovile sredstva za obstoj in razvoj. Opozoriti moramo tudi na občasne oblike za zbiranja sredstev in skušati opredeliti stroške, ki jih ima nepridobitna organizacija s svojimi dejavnostmi.

V nadaljevanju bo prikazano financiranje občin, pridobivanje sredstev iz državnega proračuna za izvajanje ustavnih in zakonskih nalog občin, kako občina financira obvezne lokalne javne službe na področju skupne komunalne porabe in na podlagi česa podjetja, ki izvajajo te javne službe, prejemajo sredstva. Za primer je navedena občina Piran.

Kot je bilo že omenjeno, so z zakonom določene obvezne lokalne javne službe. Na področju skupne komunalne porabe pa sta pomembni dve, in sicer javna snaga in čiščenje javnih površin in urejanje javnih poti, poti za pešce in zelenih površin.

ZGJS določa, da se gospodarske javne službe financirajo s ceno javnih dobrin, iz proračunskih sredstev in iz drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti. Za republiške gospodarske javne službe zagotavlja sredstva iz proračuna država, financiranje lokalnih javnih služb pa je odvisno od tega, ali gre za obvezne ali za izbirne lokalne javne službe. Proračunsko financiranje obveznih lokalnih javnih služb se razmeji med državo in občino tako, kot določa zakon, izbirne lokalne javne službe pa financira občina sama. Iz sredstev proračuna se financirajo tudi tiste gospodarske javne

službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine, katerih uporabniki niso določljivi ali katerih uporaba ni izmerljiva, to se pravi dejavnosti skupne komunalne porabe.

Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev. Po zakonu o lokalni samoupravi se šteje, da je to sposobna zagotoviti, če izpolnjuje določene pogoje, med njimi tudi komunalno opremljenost kot je oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo.

Tako občina skladno z zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi oblikami premoženja, ustanavlja in vodi javna podjetja ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun.

Ustava naše države določa, da se občina financira, zlasti glede lokalnih zadev, iz lastnih virov. Sredstva za uresničevanje svojih nalog naj bi pridobivala z davki in drugimi obveznimi dajatvami ter s prihodki od lastnega premoženja. Eden o temeljnih pogojev za uresničevanje načela lokalne samouprave je tako v zagotavljanju zadostnih lastnih finančnih virov za financiranje izvirnih pristojnosti občine.

Evropska listina lokalne samouprave vsebuje osem načel, ki jih morajo države pogodbenice spoštovati pri oblikovanju notranje zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti.

Osnovna načela Evropske listine lokalne samouprave glede financiranja lokalnih skupnosti so (Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave, Ur. l. RS, št. 57/96):

- Lokalne oblasti so v okviru nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo (načelo ustreznosti).
- Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon (načelo sorazmernosti).
- Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona lahko določajo same (načelo samofinanciranja).
- Finančni sistemi, na katerih temeljijo viri, ki so na voljo lokalnim oblastem, naj bodo dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko, kolikor je praktično mogoče, sledijo dejanskemu gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog (načelo elastičnosti).
- Za zaščito finančno šibkejših lokalnih skupnosti je treba uvesti postopke za finančno izravnavo ali druge ustrezne ukrepe za popravo učinkov neenake porazdelitve možnih finančnih virov in finančnega bremena, ki ga nosijo. Taki postopki ali ukrepi ne smejo zmanjševati svobode odločanja lokalnih oblasti na področju njihovih nalog (načelo izravnave).

- Lokalne oblasti je treba na primeren način vprašati za mnenje o tem, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni viri (načelo sodelovanja).
- Subvencije oziroma dotacije lokalnim oblastem naj, kolikor je to mogoče, ne bodo strogo namenske za financiranje določenih projektov. Zagotavljanje takih sredstev ne sme posegati v temeljno svoboščino lokalnih oblasti, da prosto odločajo v okviru lastne pristojnosti (načelo samostojnosti).
- Za najemanje posojil za večje investicije imajo lokalne oblasti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala (načelo zadolževanja).

V naši državi ureja financiranje proračuna občine, v katerem so opredeljeni viri in nameni porabe, tudi za obvezne lokalne javne službe, Zakon o financiranju občin (Ur. l. RS, št. 123/2006). S 1. januarjem 2007 je pričel veljati nov zakon. V primerjavi s prejšnjim uveljavlja nov način financiranja občin in uvaja nove termine oziroma kategorije, ki se uporabljajo pri izračunih sredstev, namenjenih financiranju občin.

Novost je povprečnina, glavarina, in drugi izrazi, medtem ko sta primerna poraba in finančna izravna vsebinsko nespremenjeni, so pa spremenjene metode za njun izračun.

V času pisanja naloge je Ustavno sodišče Republike Slovenije na pobudo nekaj občin razsodilo, da so določeni člani novega zakona v nasprotju z ustavo in naložilo predlagatelju zakona, da jih v roku enega leta odpravi.

V nadaljevanju bom z obrazložitvijo lastnih prihodkov občin, termina primerne porabe, glavarine, prihodka iz naslova glavarine in finančne izravnave predstavil način financiranja občin.

3.4.1 Prihodki občine, viri financiranja občine

Novi zakon o financiranju občin določa naslednje vire financiranja občinam:

- lastne davčne vire,
- druge lastne vire,
- odstopljene vire,
- občinske takse in
- zadolževanje.

Med lastne davčne vire občine so uvrščeni davki, v skladu z zakoni, ki urejajo posamezni davek:

- davek na nepremičnine,
- davek na vodna plovila,
- davek na promet nepremičnin,
- davek na dediščine in darila,
- davek od klasičnih iger na srečo.

Druge lastne vire občine predstavljajo:

- samoprispevki,
- globe,
- koncesijske dajatve,
- plačila za storitve lokalnih javnih služb in drugi.

Nadalje so prihodki občine prihodki od stvarnega in finančnega premoženja, prejete donacije in transferni prihodki iz državnega proračuna in skladov Evropske unije.

Odstopljene vire predstavljajo:

- dohodnina in
- drugi davki, ki so prihodek državnega proračuna.

Občina lahko predpiše občinske takse za:

- uporabo javnih površin za prirejanje razstav in prireditev,
- oglaševanje na javnih mestih,
- parkiranje na javnih površinah,
- uporabo javnega prostora za kampiranje in druge zadeve, če tako določa zakon.

Med vire financiranja občine se uvrša tudi zadolževanje, ki je z zakonom natančno urejeno. Tako je določena višina, do katere se sme občina zadolžiti, kakor tudi nameni, za katere se sme zadolževati.

3.4.2 Primerna poraba

Primerna poraba občine je za posamezno občino za posamezno proračunsko leto ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Ugotovi jo Ministrstvo za finance po predpisani enačbi, določeni v zakonu o financiranju občin. Elementi, ki vplivajo na višino primerne porabe, so:

- povprečnina,
- število prebivalcev občine,
- korekcijski faktorji (površina občine, dolžina lokalnih cest in javnih poti, prebivalci, mlajši od 15 let, in prebivalci, starejši od 65 let).

Znesek primerne porabe (PPi) za posamezno občino se izračuna po naslednji enačbi:

$$PPi = (0,61 + 0,13*Ci + 0,06*Pi + 0,16*Mi + 0,04*Si) *P*Oi$$

P – povprečnina je na prebivalca v državi ugotovljen primeren obseg sredstev za financiranje z zakonom določenih nalog. Povprečnino določi Ministrstvo za finance, potrdi jo Državni zbor z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

O_i – število prebivalcev občine – zajemajo se podatki državljanov Republike Slovenije s stalnim prebivališčem in tujci z izdanim dovoljenjem za stalno bivanje v državi.

Opis korekcijskih faktorjev – koeficientov:

P_i – predstavlja razmerje med površino posamezne občine na prebivalca in površino celotne države na prebivalca;

C_i – predstavlja razmerje med dolžino lokalnih cest in javnih poti na prebivalca v posamezni občini in dolžino lokalnih cest na prebivalca v celotni državi;

M_i – razmerje med deležem prebivalcev, mlajših od 15 let v posamezni občini in povprečjem deleža prebivalcev, mlajših od 15 let v državi;

S_i – razmerje med deležem prebivalcev, starejših od 65 let v posamezni občini in povprečjem deleža prebivalcev, starejših od 65 let v državi.

Primerna poraba je izračunana na podlagi fiksnega deleža ter spremenljivega deleža, ki se korigira s kriteriji P_i, C_i, M_i in S_i.

Prihodek občine iz glavarine

Način izračuna prihodka iz glavarine je v zakonu opredeljen v treh korakih. V prvem koraku se izračuna glavarina, ki je na prebivalca v državi ugotovljen delež dohodnine oziroma drugih davkov, odstopljen občinam za financiranje skupne primerne porabe. Ugotovi jo Ministrstvo za finance, na njen izračun vplivata skupna primerna poraba občin in število prebivalcev v državi.

V drugem koraku se izračuna prihodek občine iz glavarine kot zmnožek števila prebivalcev občine in glavarine, popravljen z indeksom raznolikosti.

V zadnjem koraku se občinam, katerih prihodek iz glavarine presega obseg primerne porabe za več kot 15 %, ta zmanjša za 50 %.

Ves postopek izračuna opravijo na Ministrstvu za finance.

Kot prihodek iz naslova glavarine se občinam odstopa dohodnina. Praviloma se odstopa tedensko v enakih deležih.

3.4.3 Finančna izravnava

Sistemska zakonodaja zavezuje Vlado Republike Slovenije, da za nemoteno delovanje lokalnih skupnosti zagotavlja ustrezna sredstva v obliki finančne izravnave iz državnega proračuna. Do teh sredstev so upravičene vse tiste občine, ki jim lastni prihodki ne zadoščajo za pokrivanje izračunanega obsega primerne porabe.

Občini, ki v posameznem proračunskem letu s prihodki iz glavarine ne more financirati primerne porabe, se iz državnega proračuna dodelijo sredstva finančne izravnave v višini razlike med primerno porabo občine in prihodki iz glavarine.

Finančna izravnava se občinam nakazuje po dvanajstinah do 20. dne v mesecu za tekoči mesec.

Na podlagi opisanega spremenjenega postopka izračuna obsega primerne porabe, glavarine in prihodkov iz naslova glavarine, kakor tudi na podlagi opredelitve lastnih prihodkov občin, je veliko več občin postalo neodvisnih od državnega proračuna in niso več prejemnice finančne izravnave.

Res pa je tudi, da so se nekaterim občinam prihodki, izračunani na podlagi novega zakona, bistveno zmanjšali. Zato so le-te vložile na ustavnem sodišču vlogo za presojo ustavnosti zakona. Ustavno sodišče je za nekaj členov ugotovilo, da niso v skladu z ustavo in naložilo zakonodajalcu, da v roku enega leta neskladnosti odpravi.

Občina Piran spada med občine, ki se samofinancirajo in niso prejemnice sredstev finančne izravnave. V preteklosti in tudi sedaj, ko je uveljavljen novi zakon, uspe sama financirati naloge, ki se uvrščajo v obseg primerne porabe.

Ob dejstvu, da je novi zakon uveljavljen v letošnjem letu in še ni končnih podatkov za to leto, v nadaljevanju prikazujem preglednico, ki prikazuje višino primerne porabe in višino lastnih prihodkov Občine Piran za obdobje 2002–2006.

3.4.4 Priprava občinskega proračuna

Občine oblikujejo proračun povsem avtonomno, pri tem morajo upoštevati veljavne predpise javnih financ.

Pri pripravi proračunov se v Sloveniji že od leta 1999, ko je bila sprejeta področna zakonodaja s področja javnih financ, zasleduje uskladitev javne porabe z mednarodno prakso.

Aktivnosti za pripravo občinskega proračuna pričnejo takrat, ko občine prejmejo od Ministrstva za finance temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna. Izhodišča temeljijo na makroekonomskih okvirjih razvoja Slovenije, ki jih pripravi Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Skladno z določbami zakona o financiranju občin je Ministrstvo za finance dolžno občinam posredovati podatke o izračunih primerne porabe, prihodkih iz glavarine in zneskih finančne izravnave.

Kot pomoč pri pripravi občinskih proračunov ministrstvo pripravi tudi proračunski priročnik. Namen tega dokumenta je v tem, da bi občine oblikovale čimbolj enotne oziroma primerljive proračune. V priročniku so predstavljeni vsi dokumenti, ki jih mora proračun vsebovati.

Občina naj bi proračun sprejela pred pričetkom leta, na katerega se nanaša. V tem primeru bi bilo omogočeno tekoče financiranje vseh nalog, ki so v proračun vključene.

V kolikor proračun ni sprejet pred pričetkom leta, se do njegovega sprejetja financiranje nalog izvaja na podlagi začasnega financiranja, ki omejuje porabo na enako višino, kot je znašala v istem obdobju preteklega leta. V obdobju začasnega financiranja

občina ne sme prevzemati novih obveznosti, lahko se nadaljujejo le tekoče naloge in tisti projekti, ki so bili pričeti v preteklem proračunskem letu. Omejitev se nanaša tako na naloge kot na višino uporabljenih sredstev v tem obdobju. Zato mora biti v interesu občine, da pripravi proračun pravočasno in s tem zagotovi, da se naloge, za katere je občina pristojna, izvajajo nemoteno.

Proračun občine se sprejema le za eno proračunsko leto. Zakon o javnih financah omogoča sprejetje proračuna tudi za leto, ki temu sledi, le znotraj mandatnega obdobja, za katerega je občinski svet izvoljen.

Tak način priprave proračuna je priporočljiv, saj na tak način občine lahko dolgoročno planirajo, kar je najbolj pomembno pri načrtovanju razvojnih nalog in projektov, ki jih ni mogoče realizirati v enem letu. Te naloge se načrtujejo za obdobje štirih let v načrtu razvojnih programov, mi je sestavni del občinskega proračuna.

Zakonodaja omogoča sprejetje proračuna tudi za leto, ki temu sledi, le znotraj mandatnega obdobja, za katerega je občinski svet izvoljen.

Tabela 3.5 Primerna poraba, lastni prihodki ter presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo za leta od 2002 do 2006 (v tisoč SIT)

Namen	Leto				
	2002	2003	2004	2005	2006
Primerna poraba	1.309.142	1.416.073	1.492.439	1.641.760	1.709.370
Lastni prihodki	2.008.360	2.096.123	2.399.474	2.577.933	2.898.266
Presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo	699.218	680.050	907.035	936.173	1.188.896

Vir: Občina Piran 2007a.

4 PREDSTAVITEV JAVNIH SLUŽB V OBČINI PIRAN

4.1 Vrste javnih služb

Odlok o gospodarskih javnih službah za občino Piran določa obvezne in izbirne gospodarske javne službe in način njihovega izvajanja na področju občine Piran.

Obvezne gospodarske javne službe v občini Piran, kot jih določa Odlok o gospodarskih javnih službah (Uradne objave Primorskih novic, 6/1995), so:

- oskrba s pitno vodo,
- odvajanje in čiščenje odpadnih in padavinskih voda,
- ravnanje s komunalnimi odpadki,
- odlaganje ostankov komunalnih odpadkov,
- javna snaga in čiščenje javnih površin,
- urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin,
- pregledovanje, nadzorovanje in čiščenje komunalnih naprav, kurilnih naprav, dimnih vodov in zračnikov zaradi varstva zraka.

Del predhodno navedenih dejavnosti opravlja Javno podjetje Rižanski vodovod Koper, d. o. o., del Javno podjetje Ogrevanje, d. o. o., del pa Javno podjetje Okolje, d. o. o. Piran.

Podrobneje pa bo v nadaljevanju obravnavno gospodarsko Javno podjetje Okolje, d. o. o. kot izvrševalec nalog javne snage, čiščenja javnih površin in urejanje poti, površin za pešce in zelenih površin. in inženiringa pri razširjanju sistema kanalizacije.

Odlok o gospodarskih javnih službah za vsako javno službo določa način njenega izvajanja. V odloku so predvidene tri oblike zagotavljanja gospodarskih javnih služb, in sicer javno podjetje, režijski obrat in dajanje koncesij osebam zasebnega prava. Za zagotavljanje dejavnosti javne snage in čiščenje javnih površin je predvideno javno podjetje. Okolje, d. o. o. Z dajanjem koncesij osebam zasebnega prava pa naj bi bila zagotovljena javna služba za urejanje javnih poti, površin za pešce in zelenih površin.

Torej, kot je bilo že predhodno navedeno izvaja obvezno gospodarsko javno službo javno snago, čiščenje javnih površin, javnih poti, površin za pešce in zelenih površin v občini Piran Javno podjetje Okolje, d. o. o., Piran.

V nadaljevanju bo podjetje podrobneje obravnavano. Prikazano bo tudi, katere dejavnosti gospodarske javne službe opravlja in kako pridobiva denarna sredstva iz proračuna občine Piran.

4.2 Primer javne službe v občini Piran: Javno podjetje Okolje, d. o. o.

4.2.1 Opis podjetja in dejavnosti gospodarske javne službe

Pravni akt o ustanovitvi podjetja predstavlja Odlok o preoblikovanju »Komunalno-stanovanjskega podjetja Okolje Piran« v »Javno podjetje Okolje Piran, d. o. o.« (Uradne objave Primorskih novic, št. 6/1995).

Določila tega odloka predstavljajo akt o ustanovitvi Javnega podjetja Okolje, družba z omejeno odgovornostjo. Javno podjetje Okolje, organizirano kot družba z omejeno odgovornostjo, je na podlagi sklepov Izvršnega sveta Skupščina občine Piran postalo 100 % lastnina Občine Piran.

Javno podjetje Okolje, d. o. o., ki ga v diplomski nalogi obravnavam je tipično podjetje v stalni in obvezni povezavi med ustanoviteljem (občino), državo in ostalimi dejavniki katere bom prikazal v nadaljevanju. Podjetje je ustanovljeno predvsem zaradi zagotavljanja interesov občanov, vendar se mora jasno tudi podrežati zahtevam trga. Kot javno podjetje, ustanovljeno s strani občine, ne more in ne sme vsa svoja dejanja (pozitivna in negativna) naložiti na pleča ustanovitelja. Organizacija se mora podrediti tržnemu delovanju in tako sama poskrbeti za povečanje kapitala in pridobitvijo dobička.

Glede na raznovrstnost delovanja sem se odločil, da podrobneje obdelam sektor javne službe varstva okolja (v nadaljevanju JSVO) in predvsem v tem sektorju področje kanalizacije s čistilnimi napravami.

Organizacija v celoti ne izkazuje pričakovanih in zahtevanih poslovnih izidov. V tem delu naloge bi rad ugotovil, kako bi lahko na področju kanalizacije s čistilnimi napravami (v okviru sektorja JSVO) s pomočjo pravega pristopa k managementu prispevali k uspešni poslovni politiki poslovanja organizacije.

Dejavnosti družbe so definirane z odlokom o ustanovitvi.

Temeljni predpisi

- Odlok o preoblikovanju Komunalno stanovanjskega podjetja Okolje Piran v »Javno podjetje Okolje Piran, d. o. o.«.
- Statut Javnega podjetja Okolje Piran, d. o. o.
- Odlok o gospodarskih javnih službah v občini Piran.

Finančni viri

- Lastna sredstva.
- Namenska sredstva občinskega proračuna.
- Sredstva iz drugih virov (povračilo takse, ostala domača in tuja sredstva).

Po opravljeni analizi s strani službe managementa iz Javnega podjetja Okolje, d. o. o., Piran, ki je v 100 % lasti občine Piran, se ugotavlja, da ustvarja podjetje svoj

prihodek skozi delovanje posameznih sektorjev in to skozi javne gospodarske službe varstva okolja (JSVO), turističnega sektorja, investicijsko-tehničnega sektorja in drugo.

Pretežni del prihodka (70 %) se ustvarja v sektorju JSVO, drugi del prihodka (20 %) se ustvarja v okviru sektorja turistične infrastrukture, končni del pa se ustvari v ostalih sektorjih in službah. Prihodki, izraženi skozi ceno storitev, so v veliki meri odvisni od sprejete cenovne politike občine Piran iz tega področja (smetarina, kanalščina, skupna raba, drugo). Zaradi izgub, ki se ponavljajo že več let se tudi sedaj pojavljajo manjše motnje na področju likvidnosti.

Pristopilo se bo k večji vključitvi managementa pri pripravi sanacijskega programa, ki bo izhajal iz analiz poslovanja in že sprejetih sklepov racionalizacije:

- začetek reprograma kreditnih odnosov z ugodnejšimi obrestnimi merami z obstoječimi ali novimi kreditodajalci,
- krčenje stroškov,
- pristop k pripravi nove sistemizacije delovnih mest.

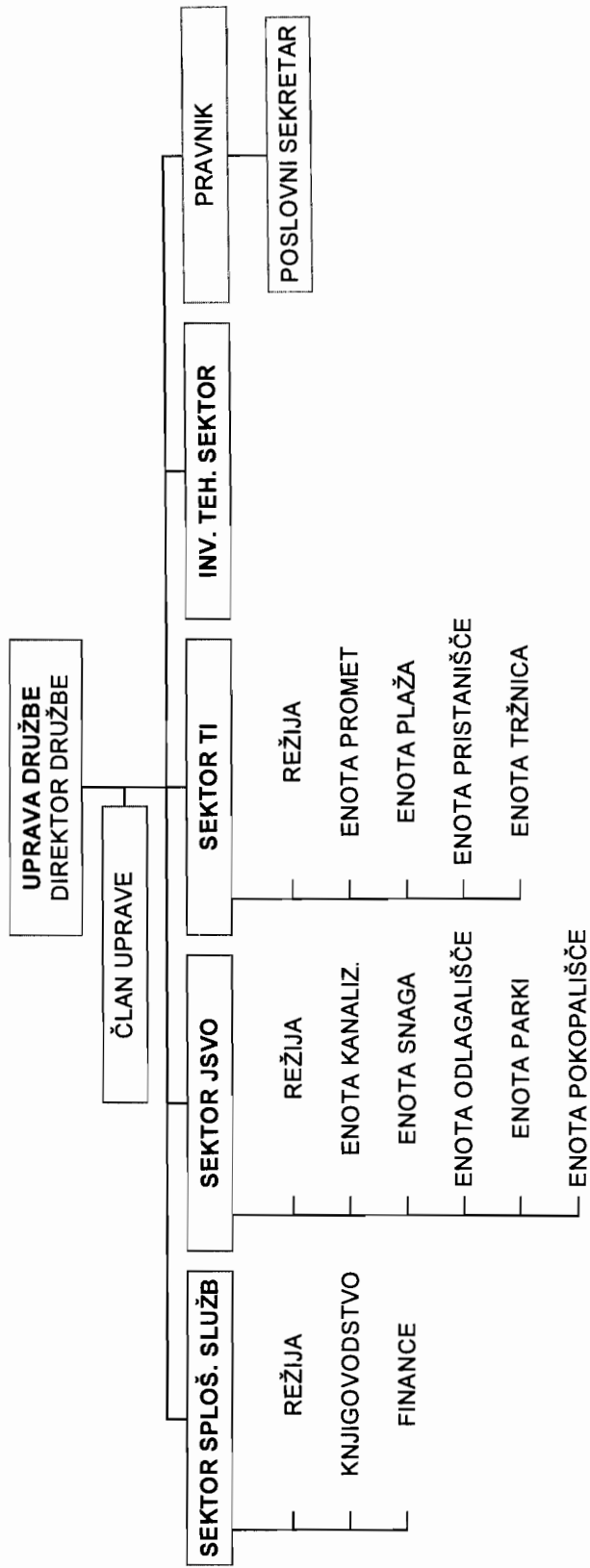
Javno podjetje se po svojih vložkih in učinkih razlikuje od pridobitne organizacije, vendar tudi njegovo delovanje sledi viziji z doseženimi cilji in strategijami krepi in širi svojo dejavnost ter se uveljavlja ne le v svojem ožjem okolju, temveč tudi širše.

Na področju kanalizacije s čistilnimi napravami je prednostna naloga izvajanje dejavnosti v okviru regionalnega projekta čiščenja in odvajanja odpadnih voda, ki predvideva posodobitve obstoječe čistilne centralne naprave razširitev obstoječega kanalizacijskega omrežja in izgradnja kanalizacijskega sistema z manjšimi lokalnimi čistilnimi napravami za vasi, katerega del je že zgrajen.

V nalogi bom obdelal samo en segment organizacije, in sicer sektor javne službe varstva okolja (JSVO) – enota kanalizacija. Poglavitna naloga te enote je predvsem vzdrževanje in posodobitev obstoječega kanalizacijskega sistema. Nadalje je naloga enote tudi vlaganje pridobljenih sredstev (dotacije s strani proračuna in pridobljena sredstva iz naslova kanalščine, vplačane s strani uporabnikov njihovih storitev) v nove investicije pri razširitvi kanalizacijskega omrežja. Z razširitvijo omrežja (skladno s petletnim programom) se bo povečal tudi doto finančnih sredstev zaradi večjega števila uporabnikov.

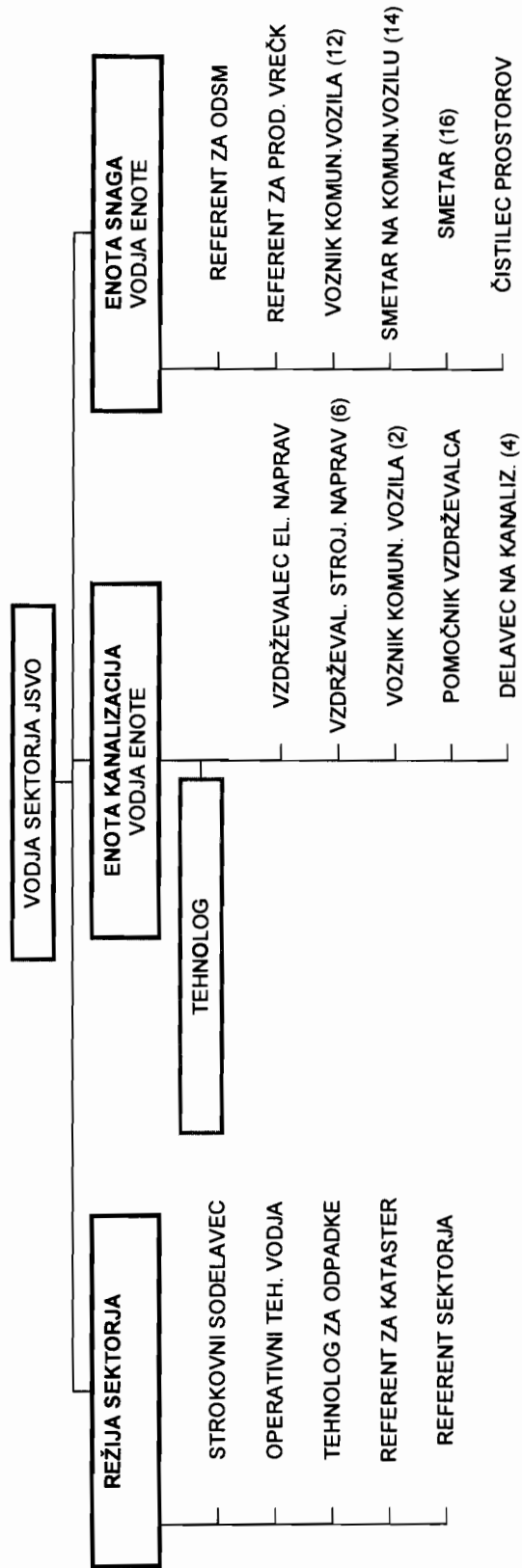
Slika 4.1 Organizacijska shema organizacije (Statut družbe)

ORGANIZACIJSKA STRUKTURA JP "OKOLJE" PIRAN



Slika 4.2 Organizacijska shema sektorja JSVO

ORGANIZACIJSKA STRUKTURA SEKTORJA JSVO



Predstavitve javnih služb v občini Piran

DEJAVNOST	KOMU JE NAMENJENO	KJE DELUJE	OSKRBOVANJE S SREDSTVI
Vzdrževanje električnih naprav na obstoječih objektih	Organizaciji – manjši stroški obratovanja, uporabniki – pravilno delovanje sistema	Na sedežu – organizacija delovanja, na terenu – operativno izvajanje	Namenska sredstva pridobljena s plačilom kanalščine s strani uporabnikov
Vzdrževanje strojnih naprav na obstoječih objektih	Organizaciji – manjši stroški obratovanja, uporabniki – pravilno delovanje sistema	Na sedežu – organiziranje delovanja, na terenu – operativno izvajanje	Namenska sredstva pridobljena s plačilom kanalščine s strani uporabnikov
Vzdrževanje obstoječega kanalizacijskega sistema	Organizaciji – manjši stroški obratovanja in pravilno delovanje sistema, uporabniki – pravilno delovanje sistema	Na sedežu – organiziranje delovanja, na terenu – stalni pregledi in posredovanja po opozorilih	Namenska sredstva pridobljena s plačilom kanalščine s strani uporabnikov
Dograditev obstoječega kanalizacijskega sistema	Organizaciji – povečevanje obsega sistema, uporabnikom – reševanje odvoda in končne obravnave odpadnih voda za vse subjekte, izpolnjevanje zakonskih predpisov	Na sedežu – priprava dokumentacije, izbira izvajalca in vodenje izgradnje	Proračunska sredstva, sredstva povračila vplačane takse za obremenjevanje voda, mednarodna sredstva iz kohezijskih skladov
Dograditev obstoječe centralne čistilne naprave	Organizaciji – izboljšava sistema, uporabnikom – izboljšanje čiščenja in odvoda odpadnih voda, izpolnjevanju zakonskih predpisov	Na sedežu – priprava dokumentacije, izbira izvajalca in vodenje izgradnje	Proračunska sredstva, sredstva povračila vplačane takse za obremenjevanje voda, mednarodna sredstva iz kohezijskih skladov
Aktivnosti pri kandidiranju za pridobitev finančnih sredstev iz programa ISPA	Organizaciji – pridobivanje dodatnih finančnih sredstev, ustanovitelju (občina) – manjša poraba proračunskih sredstev glede na dodatne vire financiranja	Na sedežu organizacije in na sedežu ustanovitelja	Namenska sredstva pridobljena s plačilom kanalščine s strani uporabnikov in proračunska sredstva občine
Aktivnosti pri oprostitvi oziroma povračila vplačanih sredstev za takso za obremenjevanje voda	Organizaciji – pridobivanje dodatnih finančnih sredstev, ustanovitelju (občina) – manjša poraba proračunskih sredstev glede na dodatne vire financiranja	Na sedežu organizacije in na sedežu ustanovitelja ter na Ministrstvu za okolje in prostor	Namenska sredstva pridobljena s plačilom kanalščine s strani uporabnikov in proračunska sredstva občine

4.2.2 SPIN analiza javnega podjetja

Iz tabele je razvidno, da je dejavnost javnega sektorja varstva okolja vzdrževanje in dograditev obstoječega sistema odvajanja in čiščenja odpadnih voda iz naselij in posameznih objektov uporabnikov. Svoje interese lahko v organizaciji uresničujejo različni objekti in subjekti v verigi od ustanovitelja, upravljavca pa do uporabnika in širše javnosti. Sredstva za svoje delo si organizacija pridobi večinoma iz cene svojih storitev (plačilo prispevka za kanalščino). Za nove investicije pa sredstva pridobivajo iz namenskih sredstev občinskega proračuna, dalje iz povračila takse za obremenjevanje voda s strani Ministrstva za okolje in prostor ter iz mednarodnih sredstev v okviru sredstev kohezijske politike.

Pomen panoge

Organizacija se poleg vzdrževanja obstoječega sistema kanalizacije v občini Piran ukvarja tudi z izgradnjo nove komunalne infrastrukture, ki je predvidena v okviru Operativnega programa odvodnjavanje in čiščenja komunalnih odpadnih voda s programom projektov vodo oskrbe v okviru vsebin celostnega upravljanja z vodami.

Operativni program do leta 2017 je usmerjen v izgradnjo tistih čistilnih naprav, ki jih pogojujejo zahteve slovenske zakonodaje in smernice EU. Program je sprejel Občinski svet Občine Piran.

Vsebina in obseg načrtovanih aktivnosti izhajata iz ocene obstoječega stanja in ukrepov za njegovo izboljšanje, hkrati pa upoštevata tudi varstvo in večnamensko rabo voda glede načrtovanega razvoja gospodarskih in negospodarskih dejavnosti in realne ekonomske možnosti, ki določajo časovni potek izvedbe teh prednostnih nalog.

Zakonska izhodišča

Izdelavo Nacionalnega programa varstva okolja (NPVO) in posameznih sektorskih operativnih programov določajo:

- Zakon o varstvu okolja,
- Uredba o emisiji snovi pri odvajanju odpadnih vod iz komunalnih čistilnih naprav,
- Drinking Water Directive (80/778/EEC) z dodatki (81/858/EEC, 90/656/EEC),
- Zakon o gospodarskih javnih službah.

Merila uspešnosti:

- produktivnost zaposlenih,
- ekonomičnost in smotrna poraba sredstev pri delu,
- povezovanje v domačem in mednarodnem prostoru,

- vključevanje tujih strokovnjakov in izmenjava raziskovalnega dela ter potenciala,
- rast ugleda in verodostojnosti organizacije,
- skrb za dobre pogoje dela,
- spodbujanje izobraževanja in znanstvenega dela,
- spodbujanje osebne rasti udeležencev v raziskovalnem procesu.

Načrti, namere in ambicije managementa

Dolgoročne strategije:

- trajen razvoj varstva in rabe voda,
- preglednejšo situacijo virov onesnaženja, obremenitve vodnih tokov in njihove razpoložljive samočistilne sposobnosti, ki določa vrsto in časovno opredelitev ukrepov,
- učinkovitejši nadzor nad izvajanjem razvojne politike.

Srednjeročne razvojne strategije:

- dograditev obstoječega kanalizacijskega omrežja,
- vzdrževanje obstoječega sistema kanalizacije,
- vzdrževanje obstoječih manjših čistilnih naprav,
- dograditev obstoječe centralne čistilne naprave v Piranu.

Tabela 4.1 Udeleženci in interesi

Št	UDELEŽENCI	INTERESI UDELEŽENCEV	Točke	Rang
	Kdo ima vpliv na organizacijo	Kaj predvsem hočejo		
1.	Ustanovitelj občina	– Uresničevanje planov občine iz področja varstva okolja, – zadovoljstvo uporabnikov, – najnižji stroški za doseg ciljev, – uresničevanje regionalnega programa varstva okolja.	9 7 4 3	20 1 10
2.	Ministrstvo za okolje in prostor	– Uresničevanje zakonskih predpisov ter normativov in standardov, – izpolnitev zahtev mednarodnih institucij zaradi financiranja, – korektno poslovanje v očeh ustanovitelja.	4 3 7	5 16
3.	Nadzorni svet kot upravljavec	– Zadovoljstvo uporabnikov, – uspešno poslovanje organizacije, – varovanje njihovega bivalnega okolja.	7 2 8	3 18
4.	Uporabniki	– Najnižje cene kanalščine, – delovanje sistema v skladu z njihovimi zahtevami, – doseganje zastavljenih in zelenih ciljev.	7 3 5	2 15
5.	Management	– Vizija stalnega izboljševanja delovanja, – povečanje prihodka brez dodatnega obremenjevanja uporabnikov, – socialno varstvo.	5 5 4	4 9
6.	Zaposleni	– Možnost napredovanja. – možnost izobraževanja v tehnološkem procesu. – čim večje sodelovanje pri razvojnih načrtih.	3 2 2	6 4
7.	Dobavitelji opreme in tehnologije	– Pravočasna plačila dobavljene opreme. – Kvalitetno delovanje naprav zaradi njihovega reklamiranja, – korektno izvajanje programov kateri se financirajo iz teh virov.	1 1 3	8 8
8.	Mednarodne finančne institucije	– Postopki javnih naročil na katerih lahko sodelujejo tudi tuja podjetja, – izpolnjevanje kriterijev glede čiščenja odpadnih voda	3 2	7

Vizija organizacije

Vizija organizacije je predvsem izvedba ciljev, zaradi katerih je bila ustanovljena. Ti cilji morajo biti uresničeni predvsem z vidikov:

- uresničevanja planov občine,
- zadovoljitve uporabnikov,
- uspešnega poslovanja,
- izboljšave sistema,
- uresničevanja zakonskih predpisov,
- zadovoljstva zaposlenih,
- ustreznega izvajanja v okviru sofinanciranja s strani mednarodnih fondov,
- vgrajevanja in uporabe ustrezne tehnologije in opreme za prečiščevanje odpadnih voda.

Ugotavlja se, da je že v predhodni fazi (zbiranje odpadnih voda) treba pristopiti k ločenemu zbiranju (brez padavinske vode) saj se s tem obremenitev sistema in čistilne naprave zmanjša, s tem pa tudi stroški poslovanja. Nadalje se ugotavlja, da je zelo pomembno, da so mednarodni finančni fondi in programi vključeni v financiranje razširitve in izboljšave storitev organizacije.

Komentar

Vizija organizacije je v skladu z interesi udeležencev zunanjega okolja, ki so opredeljeni v preglednici, hkrati pa vsi sodelujoči v notranjem okolju s svojim delovanjem uresničujejo cilje in smotre organizacije. Zunanji udeleženci s svojim sodelovanjem (dodatno financiranje, javna podpora, aktivno sodelovanje na vseh področjih, prenašanje novih znanj) in interesom podpirajo organizacijo v njenem delu in ji s tem omogočajo realizacijo ciljev. Predvsem ustanovitelji pričakujejo, do bo organizacija odigrala pomembno vlogo pri svoji dejavnosti tj. skrbi za varovanje okolja. Ugled organizaciji dajejo strokovni delavci s svojim dobrim in korektnim delom, za kar morajo biti motivirani, pozitivno naravnani in zadovoljni. To so zaposleni, ki čutijo pripadnost organizaciji.

Smotri, merila in standardi uspešnosti

Tabela 4.2 Standardi uspešnosti po letih (v %) glede na petletni program

Smoter	Merilo uspešnosti	Za interese	2007	2008	2009	2010	2011
Čim večja širitev sistema in kvaliteta izvedenih storitev	Količina zgrajene kanalizacije, število priključenih objektov in oseb (PE), kvaliteta prečiščene vode na iztoku iz čistilnih naprav.	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8	5	10	20	30	35
Postavitev informacijsko dokumentacijskega centra za vključevanje v javne informacijske tokove	Zanesljivost in kakovost informacij.	1, 3, 4, 6, 8	10	15	25	25	25
Pridobitev sredstev izven programskega financiranja	Kvaliteta in kvantiteta kandidatur na razpisane projekte (domači razpisi in razpisi v okviru sredstev EU).	1, 3, 5, 8	30	20	20	15	15
Povezovanje z domačimi in s tujimi organizacijami v podobni branži	Rast ugleda organizacije in pridobivanje novih znanj.	1, 4, 5, 8	40	20	15	15	10
Pritegnitev večjega dela javnosti v občini pri nalogah zbiranja, odvajanja in čiščenja odpadnih voda	Pozitiven odziv na organiziranih predstavitev za osveščanje javnosti o varovanju okolja.	1, 4, 5	40	20	15	15	10
Posodobitev obstoječih naprav in opreme	Del sredstev v okviru projektov, kjer so za to predvidena, nameniti za nakup nove opreme.	1, 3, 4, 5, 6, 7	20	20	20	20	20

Komentar

- Širitev sistema pomeni za organizacijo izpeljavo vseh planov občine, zadovoljevanje zakonskih predpisov in večji prihodek od plačila kanalščine za uporabo sistema.
- Postavitev informacijskega in računalniškega sistema prispeva k večanju ugleda in predstavitvi organizacije ter lažji kontroli delovanja sistema.
- Pridobitev dodatnih finančnih sredstev pomeni hitrejše izvajanje programov.
- Povezovanje z drugimi organizacijami privede do novih spoznanj in bolj modernemu izvajanju storitev.

- Pritegnitev večjega dela javnosti pomeni povečanje osveščenosti javnosti o varstvu okolja in pripravljenosti javnosti pri sofinanciranju predvidenih bodočih programov.
- Posodobitev obstoječih naprav in opreme predstavlja organizaciji manjše stroške pri vzdrževanju in boljšo kontrolo delovanja.

Sodila

Tabela 4.3 Sodila

Obvezna sodila		Izključujoča sodila	
Opis	Vrednost	Opis	Vrednost
Dodatno financiranje projektov	100 % upoštevanje določil o porabi sredstev izvedbe projekta, priprave poročil	Opustitev kandidiranja na razpise	Ne- pridobitev dodatnih sredstev, nosilec projekta je vodja investicijsko-tehničnega sektorja
Postavitev računalniškega informacijskega centra	100 % prikaz sistema kanalizacije v digitalni obliki	Neažurno evidentiranje novih pridobitev	Kaos v kontrolnem sistemu
Investiranje v širitev sistema	100 % komunalna opremljenost vseh območij, soglasje nadzornega sveta	Zaostajanje pri investicijah	Izničena možnost pridobitve dodatnega dohodka

Komentar

Obvezna sodila:

- Ob iskanju dodatnih virov financiranja mora organizacija spoštovati določila pogodb in uskladiti interese sofinancerjev.
- Postavitev in nadgradnja računalniškega centra je pomembna zaradi evidenc in nadzora obratovanja.
- Investicije so velike odločitve, ki jih management ne more sprejeti brez soglasja nadzornega sveta.

Izključujoča sodila:

- Nosilec projekta je vodja investicijsko tehničnega sektorja s potrebnih znanjem in izkušnjami, zato se na to mesto ne sme postaviti manj kvalificiranega, ker je tudi od tega odvisna uspešnost kandidature.
- Nepravilno voden računalniški sistem pripelje do počasnega nadzora in zmede pri nadzoru sistema.

- V kolikor se ne bo nadaljevalo z nadgradnjo sistema, ne bo dodatnih priključkov in s tem dodatnih virov prihodkov iz naslova plačila kanalščine.

Tabela 4.4 Skladnost smotrov in meril uspešnosti

SMOTER in merilo uspešnosti	1.	2.	3.	4.	5.	6.
1. Čim večja širitev sistema in kvaliteta izvedenih storitev		++	++	++	++	+
2. Postavitev informacijsko-dokumentacijskega centra za vključevanje v javne informacijske tokove	++		+	++	++	++
3. Pridobitev sredstev izven programskega financiranja	++	++		+	0	++
4. Povezovanje z domačimi in tujimi organizacijami v podobni branži	++	++	++		0	++
5. Pritegnitev večjega dela javnosti v občini pri nalogah zbiranja, odvajanja in čiščenja odpadnih voda	+	++	0	0		++
6. Posodobitev obstoječih naprav in opreme	++	++	++	++	++	

++ zelo dobra skladnost; + dobra skladnost; 0 komaj zadovoljiva skladnost; - slaba skladnost; -- zelo slaba skladnost

Komentar

Pri primerjanju smotrov med seboj je pomembna ugotovitev, da se smotri ne izključujejo. Oznako » dobra skladnost so dobili tisti pari smotrov, ki niso neposredno odvisni drug od drugega, se pa na določeni točki dopolnjujejo oziroma ujemajo (npr. za čim večjo širitev sistema ni ključnega pomena pridobitev sredstev izven programskega financiranja je pa koristno ker se s tem hitreje izvaja smoter 1). Pri parih 3–5, 4–5, 5–3 in 5–4 je medsebojna skladnost komaj zadovoljiva.

Skladnost para smotrov z vizijo organizacije

Pari smotrov se ne izključujejo z vizijo razvoja organizacije. Vsi pari smotrov uresničujejo vizije razvijanja organizacije na podlagi infrastrukturne in lokalne podpore ter sodelovanja doma in v tujini.

Tabela 4.5 SPIN analiza strategije organizacije pri dograditvi centralne čistilne naprave in kanalizacijskega omrežja

NOTRANJI DEJAVNIKI -	PREDNOSTI	SLABOSTI
<ul style="list-style-type: none"> - Konkurenčnost programa 	<ul style="list-style-type: none"> - Razširitev sistema na pretežni del teritorija - Ekološki vidik – zaščita okolja Uporaba namenskih virov za izgradnjo na lokalni ravni - Strokovni kader 	<ul style="list-style-type: none"> - Nepripravljenost projektne dokumentacije - Izpad oziroma zmanjšanje planiranih virov finančnih virov - Večletna gradnja - Primernost izvajalca
ZUNANJI DEJAVNIKI		
<ul style="list-style-type: none"> - Privlačnost tržišča 		
IZZIVI		
<ul style="list-style-type: none"> - Vpeljava novih tehnologij - Uporaba evropskih sredstev - Dodatno zaposlovanje 	PI STRATEGIJE, ki uporabljajo prednosti, da izrabljajo izzive <ul style="list-style-type: none"> - Prijava na mednarodni razpis - Zaposlovanje usposobljenega kadra za vodenje zahtevne investicije - Sprotno izobraževanje kadrov 	SI STRATEGIJE, ki premagajo slabosti, da lahko izrabljajo izzive <ul style="list-style-type: none"> - realno planiranje rokov v vseh fazah - usposobitev kadrov - javni razpis za izbiro izvajalca
NEVARNOSTI		
<ul style="list-style-type: none"> - Prekoračitve rokov izvedbe - Nepredvidena dodatna dela - Nestrokovnost izvajalca 	PN STRATEGIJE, ki uporabljajo prednosti, da obvladajo nevarnosti <ul style="list-style-type: none"> - Finančni nadzor v vseh fazah izvedbe - Strokovni nadzor 	SN STRATEGIJE, ki premagujejo slabosti, da obvladajo nevarnosti <ul style="list-style-type: none"> - Opredelitev odgovornosti v posameznih fazah - Primerno zavarovanje investicije

Tabela 4.6 Opredeljevanje dejavnikov za SPIN program

Opredelitev notranjih prednosti za program	Način merjenje ali objektiviziranega ocenjevanja prednosti	Opombe
Razširitev sistema na pretežni del teritorija	Procent pokritosti teritorija z infrastrukturo	Izenačitev bivalnih pogojev
Ekološki vidik – zaščita okolja	Izpolnjevanje zakonskih določil in predpisov	V EU še bolj zaostreni pogoji dela
Uporaba namenskih virov za izgradnjo na lokalni ravni	100 % izkoristek pridobljenih namenskih virov	Zadržanje takse na lokalni ravni
Opredelitev notranjih slabosti za program	Način merjenje ali objektiviziranega ocenjevanja slabosti	Opombe
Nepripravljenost projektne dokumentacije	Zamuda pri izdelavi dokumentacije (čas)	Pravočasni pričetek postopka
Večletna gradnja	Delež posamezne faze v celotnem projektu	Terminski plan dela po fazah
Primernost izvajalca	Dokazila o usposobljenosti, sposobnosti izvajalca in reference	Javni razpis
Opredelitev zunanjih prednosti za program	Način merjenje ali objektiviziranega ocenjevanja prednosti	Opombe
Vpeljava novih tehnologij	Večji izkoristek obstoječih energetskih virov	Alternativa – uvedba novih virov
Uporaba evropskih sredstev	Pridobitev celotnega zneska dogovorjenih virov	100 % realizacija
Dodatno zaposlovanje	Realna ocena števila potrebnih novih kadrov	
Opredelitev zunanjih slabosti za program	Način merjenje ali objektiviziranega ocenjevanja slabosti	Opombe
Prekoračitve rokov izvedbe	Termin prekoračitve zastavljenega roka	Pogodbene kazni
Nepredvidena dodatna dela	Pogodbeno predviden % odstopanja	Gradbene uzance
Nestrokovnost izvajalca	Nekvalitetno opravljeno delo, potrjeno s strani nadzornega organa	Pogodbene kazni

Tabela 4.7 Opredeljevanje strategij za prednosti programa

Opredelitev strategij PI	Način merjenja uspešnosti izvajanja strategije	Opombe
Zaposlovanje usposobljenega kadra za vodenje zahtevne investicije	Uspešno vodenje dosedanjih projektov – ugoden finančni izid projektov	Ustrezno nagrajevanje kadrov – motivacija
Sprotno izobraževanje kadrov	Dokazila o udeležbah na strokovnih izobraževanjih	Izkoristek novo pridobljenega znanja

Opredelitev strategij PN	Način merjenja uspešnosti strategije	Opombe
Finančni nadzor v vseh fazah izvedbe	Mesečno spremljanje porabe sredstev	Preprečitev prekoračitev
Strokovni nadzor	Odvisno od vrednosti del, ki se nadzirajo	Zakon o graditvi objektov

Tabela 4.8 Opredeljevanje strategij za slabosti programa

Opredelitev strategij SI	Način merjenja uspešnosti izvajanja strategije	Opombe
Realno planiranje rokov v vseh fazah	Upoštevati terminski plan izgradnje	
Javni razpis za izbiro izvajalca	Število ustreznih ponudnikov	Zakon o javnih naročilih

Opredelitev strategij SN	Način merjenja uspešnosti strategije	Opombe
Opredelitev odgovornosti v posameznih fazah	Izvedba pogodbenih del (količina in kakovost)	Materialna odgovornost vodij
Primerno zavarovanje investicije	Bančna garancija	Ali drugi ustrezni instrumenti zavarovanja

4.2.3 Pogodba o izvajanju javne službe

Ob sprejetju proračuna občine se sprejme tudi program izvajanja javnih služb za določeno leto. Podjetje pripravi predlog izvajanja javne službe in pri obravnavi proračuna se obravnava tudi program teh javnih služb. Ta program se ovrednoti in nato se določi obseg in vrednost programa na posebni proračunski postavki. Ta sredstva pa predstavljajo osnovo za sklenitev pogodbe za izvajanje javne službe.

Skladno z ZGJS opravlja družba gospodarsko javno službo kot eno izmed dejavnosti, in sicer (»Vzdrževanje objektov in naprav skupne komunalne rabe«, Občina Piran 2007):

- urejanje, vzdrževanje in varstvo ulic, trgovin in cest v mestu in mestnih naseljih, ki niso razvrščene med magistralne in regionalne ceste, s pripadajočimi napravami, opremo in objekte,
- izvajanje zimske službe,
- urejanje javnih parkov, nasadov, drevoredov, zelenic, otroških igrišč in drugih javnih površin s pripadajočimi napravami in opremo na območju občine Piran,
- gospodarjenje s parkovnimi gozdovi.

Občina Piran z Javnim podjetjem Okolje, d. o. o. vsako koledarsko leto sklene pogodbo o rednem vzdrževanju objektov in naprav skupne rabe. Ta pogodba med drugim zajema tudi vzdrževanje in obnovo občinskih cest in zelenih površin na območju Občine Piran (v nadaljevanju pogodba). Ta pogodba predstavlja podlago za opravljanje javne službe.

S pogodbo se urejajo pravice in obveznosti med naročnikom (Občino Piran) in izvajalcem (Javnim podjetjem Okolje, d. o. o.) pri izvajanju program, to je vzdrževanju in obnovi cest ter objektov in opreme na njih in zelenih površin (v nadaljevanju program dela). Sestavni deli pogodbe so Odlok o proračunu občine Piran, program dela in kalkulatивne osnove.

V programu dela podjetje natančno določi in opiše dejavnosti javne službe, ki jo opravlja. Določiti mora tudi obseg, količino in pogostost opravljanja del.

Javno podjetje Okolje, d. o. o. svoje potrebne dejavnosti gospodarske javne službe razdeli po sektorjih, ki so bili predhodno prikazani na grafičnem prikazu organizacijske strukture.

Standardi za dejavnost javne službe urejanja javnih površin, površin za pešce in zelenih površin zakonsko še niso določeni, zato podjetje v programu dela uporablja neke splošne standarde oziroma normative ali pa se prilagodi zahtevam naročnika.

V izvedbenem programu del so natančno opisani postopki del, fizični obseg in pogostost opravljanj del. V ceniku skupnih komunalnih storitev pa je za vsakdo izmed teh storitev določena tudi cena na mersko enoto.

V sami pogodbi so določene tudi naloge, ki se nanašajo na vzdrževanje, varstvo in obnovo občinskih cest ter objektov in opreme na njih, zelenih površin in parkovnih gozdov.

Naloge obsegajo:

- pregledniško službo,
- redno vzdrževanje prometnih površin,
- redno vzdrževanje bankin,
- redno vzdrževanje odvodnjavanja,
- redno vzdrževanje brežin,

- redno vzdrževanje cestnih naprav in ureditev,
- redno vzdrževanje vegetacije,
- zagotavljanje preglednosti,
- redno vzdrževanje cestnih objektov,
- nadzor osnovnih obremenitev, skupnih mas in dimenzij vozil,
- intervencijske ukrepe.

Naloge, ki so predmet pogodbe, se izvajajo na območju Občine Piran v obsegu, ki ga opredeljuje program dela. Tudi pogostost storitev je določena s programom, lahko pa tudi po naročilu naročnika.

Kakovost opravljenih del izvajalca mora ustrezati tehničnim in drugim normativom in standardom, kjer jih je mogoče uporabiti, sicer pa splošnim pravilom normalni kakovosti, če pa teh ni, zahtevam naročnika.

Po sprejetju občinskega proračuna izdela izvajalec za naročnika letni program del. Dolžan je izdelovati tudi mesečne izvedbene programe del, ki so operacionalizacija letnega programa dela, in jih dati v predhodno potrditev.

Pri izdelavi programa del mora izvajalec upoštevati kalkulatивne osnove, ki so prav tako sestavni del pogodbe. Kalkulatивne osnove se nanašajo na določanje izhodiščnih cen po merskih enotah in so potrebne za izdelavo cenikov. Izvajalec mora tako vsak mesec izdelati cenik za skupne komunalne storitve, zanj pa so potrebne kalkulatивne osnove za delo, material, strojno opremo, transportna sredstva, prevoze in drugo.

Mesečni izvedbeni program del vsebuje:

- podrobno lokacijo in tedenski termin izvajanja storitev,
- opis različnih vrst storitev glede na obseg, količino, kakovost, pogostost,
- veljavne cene storitev po merskih enotah za mesec, za katerega je izdelan mesečni izvedbeni program dela.

Izvajalec mora vsa dela izvajati pod strokovnim vodstvom. Izbrano strokovno vodstvo mora naročnik potrditi. Tako naročnik zagotavlja strokovni nadzor nad izvajanjem mesečnih izvedbenih programov del. Ta strokovni nadzor pa se nanaša na postopke, količine in kakovost.

Izvajalec zaračuna naročniku storitve s kumulativni mesečnimi računi. Osnova za izračun pa so opravljene količine del in cene, ki jih potrди nadzor. Ko nadzor potrди te račune, je naročnik dolžan zagotoviti izvajalcu plačilo opravljenih storitev v višini potrjenega mesečnega izvedbenega programa. Ob spremembi proračunskih sredstev se obseg del iz programa prilagodi finančnim sredstvom. Zagotovljen pa mora biti obseg, ki preprečuje škodo na objektih in napravah iz pogodbe.

5 SPIN ANALIZA ORGANIZIRANOSTI OBČINSKE UPRAVE

Občina Piran ni vpisana v sodni register, temveč je kot ustanovljena javnopravna oseba vpisana v statistično evidenco Republiškega zavoda za statistiko z matično številko 5883872.

Občina je bila ustanovljena kot temeljna samoupravna skupnost neposredno z zakonom o lokalni samoupravi. V občini njeni občani uresničujejo in usklajujejo svoje interese ter zadovoljujejo skupne potrebe.

Občina je torej pravna oseba javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja. Dejavnost in pristojnost občine je določena v zakonu, zato občina svoje pristojnosti ne more spreminjati, povečevati ali zmanjšati.

V Ustavi Republike Slovenije je opredeljena občina kot samoupravna lokalna skupnost v kateri prebivalci-občani uresničujejo lokalno samoupravo. Občani občine Piran so osebe, ki imajo na območju lokalne skupnosti stalno prebivališče in so tako člani te samoupravne lokalne skupnosti.

Občani odločajo o lokalnih zadevah po organih občine, ki jih volijo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih volitvah in s tajnim glasovanjem. Odločajo tudi v drugih organih v skladu z zakonom in Statutom občine Piran. Organi občine so:

- občinski svet,
- župan,
- nadzorni odbor občine,
- občinska volilna komisija.

Pristojnosti občine se nanašajo na tiste funkcije, ki so pomembne za življenje in delo ljudi tega območja in zatorej občina zadovoljuje potrebe in interese svojih prebivalcev.

Poleg splošno navedenih pristojnosti ima občina vrsto pristojnosti, ki izvirajo iz posameznih področnih predpisov, s katerimi so definirane njene vloge in pristojnosti.

Občina je nepridobitna organizacija, ki ne ustvarja dobička ima pa pomemben delež v vseh koristnih in potrebnih dejavnostih v družbi. Kot samoupravna skupnost nima tipičnih značilnosti, ki se pojavljajo pri drugih podjetjih (trženjski splet, tržne raziskave, produktivnost, ponudba, plačilno sposobno povpraševanje, pospeševanje prodaje, ekonomičnost in podobno). Občinska uprava občine Piran je sestavljena iz osem uradov, in sicer:

- kabinet župana,
- urad za splošne zadeve,
- urad za finance,
- urad za družbene dejavnosti,

- urad za premoženjsko pravne zadeve,
- urad za gospodarstvo in turizem,
- urad za okolje in prostor in
- urad za občinsko inšpekcijo in redarstvo.

Vsak urad ima opredeljene svoje naloge, ki jih opravljajo na svojem področju. Zavedajoč se pomembnosti pravočasnega pretoka informacij je bila dodatno vpeljana še služba za stike z javnostmi.

Občinska uprava je v občini Piran organizirana z Odlokom in je sestavljena iz osmih Uradov, ki jih vodijo predstojniki. Občinsko upravo vodi direktor, ki ga imenuje župan.

Uradi so ustanovljeni z namenom, da vsak pokriva svoje pristojne naloge, ki pretežno predstavljajo določena področja dela.

O upravnih stvareh odloča samo uradna oseba na podlagi pooblastila direktorja občinske uprave seveda ob pogoju, da izpolnjuje ostale pogoje, in sicer, da ima opravljen strokovni izpit iz Zakona o upravnem postopku.

Vršni management so Župan, podžupan in direktor občinske uprave. Vsi predstojniki posameznih Uradov so razvrščeni v srednji management. Management načrtuje, organizira, usmerja in nadzira izvajanje nalog. Nadziranje se izvaja s pomočjo nadziranja in spremljanja načina doseganja postavljenih ciljev, merjenjem izidov in predvsem zadovoljstva občanov. Pri stikih z občani, lahko bi rekli odjemniki naših storitev, pa je treba predvsem paziti, da delujemo v skladu z etičnimi načeli in nepristransko.

Občina Piran je uvrščena med občine, ki se samofinancirajo in ne prejemajo pomoči iz državnega proračuna. Občina mora imeti zagotovljene vire financiranja za opravljanje svojih nalog in zato mora biti bilanca prihodkov in odhodkov pri pripravi proračuna za vsako leto uravnotežena. Viri financiranja morajo biti zato trajni in predvsem zadostni glede na izkazane potrebe občanov po porabi sredstev. Glavni viri občinskega proračuna so zakonsko določeni, le na manjši del virov lahko občina samostojno vpliva.

Prihodke pridobiva z udeležbo pri dobičku drugih podjetij, glede na lastniški delež, od obresti vezanih finančnih sredstev, od upravnih taks, denarnih kazni in prihodkov od prodaje storitev upravnih organov. Največji prihodek predstavljajo prispevki za opremljanje stavbnih zemljišč vendar so ta sredstva namenska saj se vlagajo v opremljanje novih stavbnih zemljišč.

Občina Piran je dejavna tudi izven meja Republike Slovenije, in sicer na področju promocije turizma in se poizkuša vključevati v vse evropske gospodarske tokove. Prav tako poizkuša pridobivati tudi mednarodna sredstva tako za projekte razvoja podeželja,

varovanja okolja, razvoja in stimuliranja drobnega gospodarstva, projekte kolesarskih in drugih tematskih poti.

Občina Piran je v preteklih letih uspela realizirati večje investicije na področju šolstva in zdravstva tako, da s tem zagotavlja občanom dokaj visok standard. Sedaj se občinska politika nagiba k izgradnji obrtne cone, ki bo nudila možnosti dodatnih zaposlitev. Druge naloge občine pa so vsekakor v ohranjanju razvoja turizma kot vodilne sile v občini, in sicer predvsem na izboljšavi kakovosti ponudbe, saj smo količinsko verjetno že omejeni.

Občina Piran je s svojim standardom opremljenosti že v prednosti pred mnogimi občinami v Sloveniji in je to njen poglobljen razpoznavni znak. To je seveda priložnost, da občina pridobi še dodatna sponzorska sredstva, saj obstaja interes vlaganja v tako kvalitetno organizacijo.

Predvsem je nujno, da občina že pridobljen standard opremljenosti nadgrajuje in vzdržuje ter neguje že zatečene pridobitve. Prav tako je treba vlagati v obnavljanje kulturnih spomenikov. Za te naloge bo občina potrebovala velika finančna sredstva in bo zato morala paziti ohranjanju likvidnosti v okviru proračunskih sredstev glede na dotok prihodkov in svežega kapitala.

Z obstoječimi objekti in že potrjenimi načrti investicij v okviru razvojnih programov na področju izobraževanja, stanovanjske gradnje, komunalnega opremljanja zemljišč in drugo bo občanom zagotovljen visok standard na družbenih in socialnih področjih.

5.1 Pregled s pomočjo SPIN analize (angl. SWOT)

Za izvedbo tega projekta je treba najprej opraviti analizo sedanjega stanja, ki vlada v občinski upravi. Na podlagi zaključkov in priporočil analize pa je treba pripraviti tehnike in sklope usposabljanja vodilnih in zaposlenih.

5.1.1 Dolgoročni cilji

Dolgoročni cilj je preveriti oz. prirediti organizacijsko strukturo občinske uprave Občine Piran v upravo, ki bo prožna, dinamična, usmerjena predvsem v storitve in »prijazna« občanom.

5.1.2 Kratkoročni cilji

Kratkoročni cilji so:

- organiziranje občinske uprave, tako, da bo le-ta ustrezala razvojnim potrebam občanov,
- sodobna in učinkovita organizacija finančnega vodenja, ki bo sledila načelu primernih storitev za primerno plačilo,

- ustaljena pravila dela,
- posodobitev obdelave podatkov s posledično učinkovitejšo obravnavo posameznih primerov,
- kakovostne, hitre in učinkovite storitve občanom,
- izboljšanje podobe občine.

5.1.3 Faze projekta

Celoten projekt je razdeljen v štiri faze, in sicer:

- 1. faza: izčrpen pregled in analiza organizacijske strukture in poslovanja piranske občinske uprave, vključno s pomanjkljivostmi in problematičnimi področji.
- 2. faza: usposabljanje na delovnem mestu zaposlenih v občinski upravi, na naslednjih področjih dela: organizacijsko vodenje, finančno vodenje, vodenje kadrovske politike, informiranje, komuniciranje, vzpostavljanje omrežij in odnosi z javnostjo ter strateški razvoj.
- 3. faza: vzpostavitev sodobne in jasne organizacijske strukture.
- 4. faza: uradna predstavitev novega sistema javnosti in zaposlenim v upravi.

1. faza: izčrpen pregled in analiza

Poglavitna naloga je izpeljati temeljit in celovit pregled sedanje organizacijske strukture in delovanja piranske občinske uprave. Za to bomo uporabili (SPIN) analize.

Po pregledu stanja in opravljeni SPIN analizi (angl. SWOT) organizacije občinske uprave, smo izluščili naslednje ugotovitve (tabela 5.1).

Tabela 5.1 SPIN analiza

<i>S. Prednosti sedanje organizacije občinske uprave</i>	<i>W. Pomanjkljivosti organizacije</i>
<ul style="list-style-type: none"> – Delovna mesta znotraj občinske uprave so primerno urejena in opremljena za delovanje občinskih organov (pisarne, predsedniški salon in sejna dvorana Domenico Tintoretto). – Sedež občinske uprave je v samem mestnem jedru Pirana, kar daje mestu posebni pomen. – Vrednost občinske lastnine in nepremičnin je dokaj visoka. – Številni izmed izkušenih in visoko usposobljenih uslužbencev se zelo dobro zavedajo slabih in dobrih vidikov procesa transformacije sistema lokalne samouprave. – Glede na naloge in pristojnosti občine je število zaposlenih v piranski občinski upravi ustrezno. – Vodstvo piranske občinske uprave se zaveda in upošteva potrebe po dolgoročnem planiranju. 	<ul style="list-style-type: none"> – Za pridobitev različnih dokumentov morajo občani opraviti dolgotrajne upravne postopke na različnih ravneh javne uprave (občine, Upravne enote, inšpekcije): gre za dokumente s področja prostorskega planiranja, vodne oskrbe, ravnanja z odpadki in komunalnimi storitvami. Občani se morajo v ta namen obrniti na številne urade in službe ter organizacije, da bi zbrali vso potrebno dokumentacijo za gradnjo. Postopki so skrajno dolgotrajni, dokumenti sami nerazumljivi, njihovo pridobivanje kot tako pa zelo podraži storitve, do katerih so občani upravičeni. Primerna bi bila združitev v enem samem javnem uradu. – Hierarhična organizacijska struktura občinske uprave včasih negativno vpliva na stopnjo odgovornosti pa tudi na samoiniciativnost javnih uslužbencev. Razviti bi morali učinkovitejšo organizacijsko strukturo, znotraj katere bi bile posamezne individualne funkcije deležne večjih pooblastil, samostojnosti, poverjeno pa bi jim bilo tudi večje število nalog. – Potrebno je zagotoviti boljšo koordinacijo vseh zainteresiranih, saj trenutno lahko številni izmed zainteresiranih dejavnikov vplivajo na dnevni red sej občinskega sveta: župan (zakonska in uradna funkcija), podžupani, člani občinskega sveta, predstojniki uradov in vodje političnih strank. – Tako stanje kliče po močni upravljavski skupini, ki jo sestavljajo: župan, direktor uprave in predstojniki uradov
<i>O. Priložnosti</i>	<i>T. Nevarnosti za obstoječo organizacijo</i>
<ul style="list-style-type: none"> – V Občini Piran obstajajo možnosti za izpeljavo procesa presoje organizacije reorganizacije in s tem uvajanja elementov managementa v občinsko upravo. Novo ustanovljena upravljavska skupina bi bila zadolžena za oblikovanje dnevnega reda seje občinskega sveta, odločanje o prednostih obravnavah posameznih vprašanj ter za usklajevanje 	<ul style="list-style-type: none"> – Če organizacija občinske uprave ne bo sledila usposabljanju na področju: kadrovske politike, finančnega vodenja, dolgoročnega in strateškega planiranja, službe občinskega nadzora, planiranja politike in gospodarskega razvoja, bo občina zaostala z razvojem na vseh področjih delovanja, predvsem na zagotavljanju pogojev za gospodarsko rast

<p>poglavitnih dejavnosti krovnega oddelka in posameznih sektorjev.</p> <ul style="list-style-type: none">- Obstaja tudi možnost selekcije in investiranja (izobraževanja) v visoko usposobljene kadre in strokovnjake.- Slednje je izvedljivo tudi: z ustrezno kadrovsko politiko, s pomočjo prožnega plačilnega sistema, ki pa je zelo strogo definirano, z uvajanjem dinamične organizacijske strukture, z uvedbo sistema ocenjevanja.- Z izgradnjo navedenih sistemov in ustrezno prilagoditvijo internih aktov je mogoče okrepiti stopnjo odgovornosti na nižjih ravneh odločanja.- Vsi predstavniki občin Piran, Koper in Izola, kakor tudi posamezne politične sile in stranke izražajo pripravljenost za ureditev regionalne oblasti, katere področje delovanja bi obsegalo: planiranje in organizacija na področju zaščite in reševanja (civilna zaščita, protipožarna zaščita ...), zdravstveno varstvo (regionalna bolnišnica), srednje in visoko šolstvo (Univerza na Primorskem), znanstveno raziskovalno središče, ekološka zaščita, zaščita kulturne in naravne dediščine, razvoj turizma, vodna oskrba, prostorsko in urbanistično regionalno planiranje, ravnanje z odpadki, privabljanje tujih poslovnih družb.- Tovrstna regionalna organiziranost bi zagotovila tudi cenejše izvajanje skupnih nalog in nudenje storitev skupnega interesa. Obstajajo tudi zakonske možnosti za tako rešitev, saj je ustanavljanje regij predvideno z ustavo.- Podatkovne baze bi lahko centralizirali v občinski upravi (kataster koncesionarjev, sistema vodne oskrbe, kanalizacije, urbanistično planiranje ...), pri čemer bi bila poglavitna naloga posredovati občanom podatke in dokumente na enem samem mestu ter v čim krajšem času. V kolikor so namreč podatkovne baze zbrane v enem samem uradu, je to mogoče na najučinkovitejši način občanom ponuditi ustrezen odgovor na njihove prošnje.	<p>območja, kar je njeno poslanstvo.</p> <ul style="list-style-type: none">- V kolikor se faza preobrazbe in reorganizacije uprave ne zaključi pravočasno, v bodoče ne bo več mogoče razviti in uporabiti »poslovnega pristopa« k njeni organizaciji.- Če se dolgoročnemu planiranju ne bo posvetilo ključnega pomena, ne bo v stanju predvideti bodočega dogajanja nanašajočega se na finančne vire in možnosti. Morebitna pretirana prodaja nepremičninskega in drugega občinskega premoženja za reševanje finančnih problemov bi na daljši rok osiromašila občino.- Državna uprava bo močnejša od občinske, kar bo pripomoglo k nadaljnji centralizaciji, ki je že sedaj močno prisotna.- S centralizacijo avtomatizacijskega in informacijskega sistema se ni mogoče izogniti tveganju zlorabe tako koncentriranih informacij.
--	---

Na podlagi ugotovljenega bi predlagal tri področja, na katerih naj se začne presoja ustrezne organizacije oziroma potreba po reorganizaciji.

Prvo področje predstavlja *sprememba organizacijske strukture*:

1. Uvedba *vodstvene skupine, t. i. »management tima«*, ki bo opravljal naslednje, izredno pomembne četudi formalne naloge kot so na primer:
 - izdelava strateških planov glede nalog, ki jih opravlja občinski svet na strateški ravni,
 - usklajevanje posameznih nalog, ki jih opravljajo posamezni uradi,
 - vzpodbujanje tvornega sodelovanja vodij timskega dela posameznih uradov,
 - opredelitev prioritete znotraj strateških planov občinskega sveta,
 - organizacija notranjega informacijskega in komunikacijskega sistema,
 - priprava dnevnih redov sej občinskega sveta.
2. Uvedba strokovnega, splošno-upravnega oddelka – strokovni, splošno-upravni oddelek (kabinet), ki bi opravljal naslednje naloge:
 - splošne zadeve,
 - kadrovska politika,
 - notranje in zunanje komuniciranje in stiki z javnostjo, strateško planiranje in gospodarski razvoj,
 - avtomatizacija in informatizacija,
 - sestava proračuna in računovodska dejavnost,
 - finančno planiranje in kontrola,
 - služba občinskega notranjega nadzora.
3. Uvedba *»managerskega tima«* z nalogo pridobivanja evropskih finančnih sredstev.
4. Na podlagi rezultatov analiz morebitna reorganizacija dosedanjih uradov.

Drugo pomembno področje predstavlja *normativno ureditev notranje organizacije*. Izdelati je treba nov pravilnik postopkov, ki bi veljal za notranjo organizacijsko strukturo, in bi določal:

- krepitev in uveljavitev načel pooblaščenja in dodeljevanja zadolžitve,
- naloge in pristojnosti vodstvene skupine (management tima),
- naloge strokovnega, splošno-upravnega oddelka,
- naloge uradov,
- pravila notranjega informacijskega sistema,
- popis aktivnosti in standardizacijo poslovanja, kjer je to možno,

- porazdelitev odgovornosti med Županom, direktorjem občinske uprave, management tima in strokovno, splošno-upravnega oddelka.

Tretje področje predstavlja *izdelava strategije na področju kadrovske politike*, vključno s pravilnikom, ki bo urejal postopke ocenjevanja, merila pri ocenjevanju, prožno nagrajevanje in nagrajevanje.

Rezultat prve faze predstavlja bistveno sestavino druge. faze, zato je treba pripraviti tudi program usposabljanja in treniranja delavcev občinske uprave.

2. faza projekta: Usposabljanje zaposlenih v občinski upravi

Če bi poročilo o rezultatih prve faze jasno opozorilo na šibke točke sedanje organizacijske strukture piranske občinske uprave bi, na podlagi seznama problemov, navedenih v prejšnjih poglavjih, opredelili prednostna področja, iz katerih bo potekalo usposabljanje. Pretežni del usposabljanja bi moral potekati neposredno na delovnem mestu, kjer bi strokovnjaki ponudili (v obliki delavnic) občinskim uslužbencem v reševanje probleme iz njihovega vsakodnevnega dela.

V drugi fazi moramo načrtovane dejavnosti praktičnega usposabljanja zaposlenih razdeliti v naslednje sklope:

- vodenje organizacij,
- finančno vodenje,
- vodenje na področju kadrovske politike,
- informacije, komunikacije, delovanje mrežnega sistema in stiki z javnostjo,
- razvojne strategije.

3. faza: Sodobna organizacijska struktura

V sodelovanju z vodilnimi uslužbenci občinske uprave bi se moral razviti jasen organizacijski vzorec, ki naj bi zagotavljal učinkovito organizacijo občinske uprave, ki bo delovala po načelih sodobnega poslovanja ter usmerjeno k uporabnikom njenih storitev. Ob tem je treba upoštevati rezultate prve in druge faze projekta, združiti elemente, ustvarjene v predhodnih fazah, in jih oblikovati v sodobno organizacijsko strukturo.

5.2 Predlog ustanovitve službe za pridobivanje evropskih finančnih sredstev

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo (EU) se je naši državi odprlo novo tržišče, na katerem sodelujemo enakopravno z vsemi ostalimi članicami Unije. To tržišče je s svojim kapitalom povezano v trdno celoto, v kateri kraljuje naša skupna, lahko trdimo stabilna, skupna monetarna politika na čelu z našo valuto EURO.

Z vstopom Slovenije v EU se nam odpirajo tudi možnosti za vključitev v razne finančne mehanizme in s tem možnost pridobitve dodatnih – novih finančnih sredstev za zagon posameznih gospodarskih panog ter izboljšanje njihovega poslovanja.

To so seveda zelo veliki izzivi, na katere moramo biti pripravljeni z ustreznim strokovnim kadrom, tako številčnim, kot tudi kakovostnim. Za vsa potrebna opravila, od zaznave možnost obstoja določenih finančnih sredstev za podporo članicam, dalje vseh potrebnih vmesnih opravil do pridobitve in namenske porabe sredstev, bi moralo vodstvo v občinski upravi Občine Piran v navedene namene ustanoviti t. i. »management tim za evropska sredstva« v obliki službe ali samostojnega urada.

Team bi moral biti sestavljen iz strokovnjakov, kateri bi v prvi fazi sledili finančnim trendom v službah EU za financiranje projektov, sledili posameznim razpisom in sledili tudi možnostim pridobitve ugodnih posojil. Nadalje bi se morali strokovnjaki tima poglobiti v postopke prijav na razne razpise in poizkušati v največji meri kandidirati za ponujena finančna sredstva. V slučaju pridobitve sredstev se morajo seveda osredotočiti na predmetne investicije ali opravila javnih služb in opravljati strokovni controlling porabljenih sredstev in o tem ustrezno poročati komisijam EU. Team bi moral voditi vršni management in spremljati vsa časovna dogajanja in po potrebi uskladiti stališča in potrebna opravila v managementskem timu. Če si v nadaljevanju osvežimo spomin, kako bi bilo možno pridobiti dodatna sredstva, bomo takoj prišli do zaključka, da teh priložnosti ne smemo opustiti.

Ob tem, ko sem predhodno utemeljil smotrnost in potrebo ustanovitve posebne službe (tima), bom v nadaljevanju podal le nekaj primerov za možne prijave za pridobitev dodatnih finančnih sredstev v okviru določenih programov ali načrtov.

5.2.1 Priložnosti javno zasebnega partnerstva

Iz izkušenj v nekaterih podjetjih izhaja, da za izvedbo projektov niso dovolj finančna sredstva, pridobljena iz javno finančnih blagajn. Če si ogledamo Zakon o varstvu okolja, ki taksativno navaja obvezne občinske gospodarske javne službe varstva okolja, ki so: oskrba s pitno vodo; odvajanje in čiščenje komunalne in padavinske odpadne vode; zbiranje in prevoz komunalnih odpadkov; odlaganje ostankov predelave ali odstranjevanja komunalnih odpadkov in urejanje in čiščenje javnih površin, ugotovimo, da so za izvedbo navedenih nalog potrebna izdatna finančna sredstva. V citiranem zakonskem členu je določeno tudi, da so objekti in naprave, potrebni za izvajanje javnih služb, infrastruktura lokalnega pomena, kar prenaša obveznost zagotavljanja sredstev na lokalni nivo.

Na širitev možnosti in potreb po javno-zasebnem partnerstvu pri financiranju infrastrukturnih projektov v svetu v zadnjih desetletjih vpliva predvsem hiter razvoj ter zahteve in potrebe po kvalitetnih storitvah na eni strani in omejene možnosti proračunskega financiranja komunalne infrastrukture na drugi strani.

Tudi za področja, na katerih je zagotavljanje storitev pogojeno z uresničevanjem javnega interesa, kot je to tudi v primeru gospodarskih javnih služb v občinah, se vse bolj ugotavlja, da je vloga države oziroma občine nujna v smislu regulatorja, ni pa nujna v smislu neposrednega izvrševalca. Če je še do nedavnega navedene dejavnosti opravljala le država oziroma občina (sama ali po svojih podjetjih), se sedaj pri izvajanju vse bolj upoštevajo sodobni ekonomski in tržno-managerski pristopi, predvsem pa se nudijo možnosti, da se za izvajanje teh dejavnosti vse bolj potegujejo gospodarske družbe zasebnega sektorja. To še posebej velja v primerih, ko je v okviru izvajanja dejavnosti gospodarskih javnih služb treba izgraditi ustrezno infrastrukturo, ko je torej treba izvesti investicije dolgoročnega značaja z visokimi stroški investiranja.

Kaže se potreba po vse večjem vključevanju zasebnega kapitala v izvedbo projektov in dejavnosti v občinah in s tem javno-zasebnega partnerstva. Zakonska določila ZZP vplivajo na izbiro oblike izvajanja posamezne vrste gospodarske javne službe v občinah.

Če se osredotočim na področje obveznih občinskih gospodarskih javnih služb varstva okolja, lahko ugotovimo, da jih občine v glavnem uresničujejo po svojih javnih podjetjih in kot koncesionirane javne službe. To še posebej velja za gospodarski javni službi na področju odvajanja in čiščenja komunalnih in padavinskih odpadnih voda ter zbiranja, prevoza in odlaganja komunalnih odpadkov. Glede na to, da v mnogih občinah za kvalitetno zagotavljanje navedenih gospodarskih javnih služb (še) nimajo izgrajene ustrezne komunalne infrastrukture – objektov in naprav, potrebnih za izvajanje teh javnih služb (kanalizacije) – bo za izvedbo kapitalsko tako zahtevnih investicij tudi v bodoče vse bolj prihajalo do uporabe raznih oblik javno-zasebnega partnerstva. Ravno v takih primerih (ko je izvajanje gospodarske javne službe povezano s potrebno izvedbo večjih investicij) se glede oblike izvajanja pogosto (največkrat) odločajo za podelitev *koncesij*. S stališča občine je to predvsem zato, ker ima omejene možnosti pridobivanja investicijskih sredstev, s stališča koncesionarja pa zato, ker gre pri obravnavanih dejavnostih za storitve, ki jih uporabniki (občani) morajo uporabljati in plačevati.

5.2.2 Vključevanje v Regionalni razvojni program južnoprimorske regije

V okviru strukturnih skladov EU v Sloveniji je bil izdelan »Izvedbeni načrt Regionalnega razvojnega programa južne Primorske za obdobje 2007–2009«.

Naročnik:

- Regionalni razvojni center Koper,
- Regionalna razvojna agencija južna Primorska.

Sofinancerji:

- Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko,
- Občina Sežana,
- Mestna občina Koper,
- Občina Piran,
- Občina Divača,
- Občina Komen,
- Občina Izola,
- Občina Hrpelje-Kozina.

Sredstva iz »cilja 1« kohezijske politike so namenjena manj razvitim regijam, katerih bruto domači proizvod na prebivalca ne presega 75 % povprečja EU. Cilju 1 sta namenjeni dve tretjini vseh sredstev strukturnih skladov, najvišja stopnja sofinanciranja je 75 %. Pomoč iz cilja 1 se dodeljuje regijam na ravni statističnih enot NUTS II (nomenklatura teritorialnih statističnih enot – sistem razporeditve regij, ki ga uporablja Evropska komisija). Celotna Slovenija je obravnavana kot ena regija NUTS II. Slovenija v tem obdobju prejema pomoč strukturnih skladov iz cilja 1.

Načelo dodatnosti pomeni, da skladi zgolj dopolnjujejo javna finančna sredstva držav članic in jih ne nadomeščajo. Države članice morajo zato ohraniti enako raven javne porabe na vseh področjih, ki so cilj pomoči skladov. V razvojnih programih je zato treba zagotoviti sofinanciranje iz državnih in lokalnih virov.

Evropska investicijska banka daje ugodna posojila in garancije za infrastrukturo naložbe in vlaganja MSP (mala in srednja podjetja) v državah članicah EU pa tudi nečlanicah.

Enotni programski dokument je pogodba, ki jo je sklenila Slovenija z Evropsko komisijo po opravljenih pogajanjih. EPD (strateško področje razvoja) je osnova črpanje virov evropskih strukturnih skladov. V njem so določeni strateški okvir razvoja, prednostne naloge, konkretni ukrepi in okvirna finančna sredstva (evropska in lastna), s pomočjo katerih bo Slovenija skušala doseči zastavljene razvojne cilje.

Omeniti moram še, da je kohezijski sklad finančni mehanizem, ustanovljen s pogodbo o EU (Maastrichtsko pogodbo), ki financira naložbene projekte za okolje in promet v državah članicah EU. Za projekte kohezijskega sklada veljajo ločena pravila upravičenih stroškov in upravljanja. Kohezijski sklad ni del sistema strukturnih skladov in EPD.

Izhodiščni okvir za izdelavo Izvedbenega načrta RRP za obdobje 2007–2009 so poleg pogodbe za pripravo načrta in zgoraj navedenih dokumentov predstavljali Uredba o dodeljevanju regionalnih spodbud (osnutek – 28. 1. 2007) ter ustna in pisna pojasnila Službe vlade za lokalni razvoj.

Poudariti je treba, da operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013, ki predstavlja skupni programski dokument Slovenije in EU, še ni bil potrjen s strani Evropske komisije.

Za projekte iz operativnega programa so predvidene naslednje vsebine:

- *ekonomska in izobraževalna infrastruktura* – ključno in prioriteto področje (mreže inkubatorjev, tehnoloških parkov, poslovnih con in regionalna visokošolsko-inovacijska središča);
- prometna infrastruktura (mobilnost);
- *okoljska infrastruktura* (komunalna in okoljska infrastruktura);
- *razvoj urbanih naselij* (prenova mest in degradiranih območij usmerjena v oživitve in prestrukturiranje dejavnosti);
- javna infrastruktura v varovanih naravovarstvenih območjih (razvojno aktiviranje naravne in kulturne dediščine);
- *socialna infrastruktura* (investicije v kulturne, zdravstvene, športne, socialnovarstvene in druge ustanove regionalnega pomena – le v jasno utemeljenih primerih).

Finančni okvir – program »razvoja regij«

Razpoložljiva sredstva »razvoja strategij« je služba vlade za lokalni razvoj razdelila med regije na osnovi t.im. »indeksa razvojne ogroženosti«. Upoštevajoč, da izvedbeni program pokriva tri sedmine celotnega obdobja RRP 2007–2013, znaša kvota triletnega izvajanja za našo regijo 13,29 milijonov EUR. V način dogovora o razdelitvi teh kvot med občine služba vlade ne bo posegala in bo o njih odločal Svet regije.

Glede na to, da se porazdelitev sredstev ocenjuje za celotno obdobje 2007–2013, bo potrebno za območji (Krasa in Pirana), zaradi odmika od pričakovane uravnotežene porazdelitve sredstev razvojne prioritete »razvoja regij«, v obdobju 2010–2013 večino sredstev nameniti za izvedbo projektov prvih dveh razvojnih prioritete (konkurenčnost in raziskovalna odličnost ter gospodarsko-razvojna infrastruktura). V nasprotnem primeru sredstva regij ne bodo porabljena za razvoj gospodarske konkurenčnosti in inovativne sposobnosti, stopnja razvojne ogroženosti pa bo ostala na isti ravni. Ob tem bodo območja drugih regij realizirala razvojno-tehnološki prestop, tudi s pomočjo obsežnih vlaganj v t. i. razvojna središča (Vlada RS 2008), ki pokrivajo vlaganja v prve tri razvojne prioritete.

Glede na to, da je pri resolucijah, z vrha navzdol zasnovanih projektih, naša regija bolj skromno udeležena, je toliko bolj pomembna izraba sredstev razvoja regij kot komplementarnih sredstev za podporo gospodarsko razvojnega dela RRP-ja.

6 ZAKLJUČEK

Z diplomskim delom sem želel predstaviti potek financiranja javnih služb na področju skupne komunalne porabe in opravil analizo stanja v občinski upravi Občine Piran in opis managementa. Omejil sem se le na obvezne lokalne gospodarske javne službe, ki so določene s 26. členom ZVO. Te javne službe so nekaj posebnega, saj uporabnike javnih dobrin ni mogoče določiti pa tudi uporaba javnih storitev ni izmerljiva. Pretežen interes za izvajanje omenjenih javnih služb, ki se praviloma plačujejo iz proračunskih sredstev, imajo občine oziroma druge javnopravne ustanove, ki predstavljajo uporabnike na določenem območju.

Izdelal sem tudi SPIN analizo Javnega podjetja Okolje, d. o. o. (kot izvajalca javne službe, katerega ustanovitelj je Občina Piran) in SPIN analizo občinske uprave ter podal predloge za boljše delovanje.

Financiranje sem predstavil na dveh ravneh. Prva obsega prikaz financiranja občin, ki so po zakonu dolžne opravljati obvezne lokalne gospodarske javne službe in jim za izvajanje teh javnih služb država zagotavlja tudi sredstva, vendar le, če občina sama ni zmožna financirati teh služb. Druga raven pa prikazuje, kako podjetja, ki opravljajo te javne službe, pridobivajo sredstva iz občinskega proračuna.

Za financiranje občin je pomemben predvsem zakon o financiranju občin, ki natančno opredeljuje sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, in ki se štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena. Zakon določa tudi formulo, po kateri se izračuna višina sredstev, do katerih je občina upravičena. Država poskrbi za tiste občine, ki nimajo zadostnih lastnih prihodkov, da bi lahko zagotovile nemoteno izvajanje javnih služb.

Narejenih je bilo že nekaj strokovnih nalog in poskusov določitev primernih standardov na tem področju. Na podlagi ekonomsko sprejemljivih standardov bi bilo možno predpisati minimalno stopnjo urejenosti na področju skupne komunalne porabe. Omogočili bi ustrezno in zanesljivo oskrbo prebivalcev in enake pogoje za izvajanje in organiziranje javnih služb po občinah ter lažji nadzor in oceno opravljanja obveznih javnih služb.

Prikazan je tudi primer izvajanja obveznih lokalnih javnih služb v občini Piran. Dejavnost javne službe na področju skupne komunalne porabe opravlja podjetje Javno podjetje Okolje, d. o. o., ki sklepa letne pogodbe z Občino Piran o izvajanju programa vzdrževanja površin in objektov skupne rabe.

Podjetje in občina rešujeta problem »nedoločenih« standardov s pogodbo, v kateri so natančno določeni program dela in kalkulativne osnove, ki predstavljajo izhodiščno ceno po merskih enotah in so potrebne za izdelavo cenikov. Pogodba in njeni sestavni deli tako v neki meri nadomeščajo standarde.

Za zaključek misli o samem izvajanju managementa bi povzel naslednje ugotovitve:

- Ni pravega ali najboljšega modela za strateško načrtovanje v nepridobitni organizaciji, management mora sam določiti podrobno strukturo modela, ki ga bo uporabljal. Model naj vsekakor izhaja iz interesov vplivnih udeležencev in vizije organizacije, gotovo je tudi treba opraviti analiziranje notranjega in zunanjega okolja. Prav tako nepogrešljiva stopnja je snovanje strategij, ki je urejen, vendar ustvarjalen proces, zatem pa izbiranje med strategijami in uveljavljanje izbranih strategij.
- Poseben pomen ima doseganje soglasja med upravljavci in managerji nepridobitne organizacije, da se kaže zares zavzeto lotiti izdelave in potem uveljavljanja strateškega načrta. Poklicnim načrtovalcem prepuščeno načrtovanje ne more dati za management in upravljavce uporabnih načrtov.
- Tudi najboljše zasnovani načrti so nekoristni, če jih management in upravljavci ne uveljavijo, spremljajo in v primernih časovnih razmikih tudi izboljšujejo.
- Pri nadziranju samega načrtovanja moramo preverjati ali je v nepridobitni organizaciji dovolj zmognih managerjev (kritična masa – spodnji prag učinkovitosti), ki bodo zasnovali, začeli in vzdrževali pridobitno dejavnost; predpogoj je kritičen zlasti v nepridobitnih organizacijah z mnogimi ozkimi strokovnjaki, ki odklanjajo managersko delo.
- Preverjanje in popravljanje strategij je uvod v novi krog načrtovanja; velik del dejavnosti steče že med uvajanjem in uveljavljanjem strateškega načrta – le v organizacijah, ki imajo manj izkušenj s strateškim načrtovanjem, naj bi bil to poseben korak.
- Pozornost velja strategijam: uspešne kaže nadaljevati, manj uspešne popravljati, neuspešne ukinjati ali zamenjati z boljšimi. Pomembno je tudi preverjanje procesa strateškega načrtovanja, ugotavljanje prednosti in slabosti in prilagajanje za naslednji krog načrtovanja.

LITERATURA

- Bavec, Cene. 2001. *Uvod v teorijo organizacije*. Koper: Visoka šola za management.
- Bavec, Cene. 2002. *Urejenost podjetja – strukture in procesi*. Koper: Visoka šola za management.
- Bavec, Cene. 2005. *Urejenost organizacije*. Delovna verzija skript, Fakulteta za management.
- Čebulj, Janez. 1993. Prestrukturiranje javnih služb v Sloveniji s poudarkom na oblikah njihovega izvajanja. *Javna uprava* 29 (1/2): 89-94.
- Falconer, Peter F. 1997. The new public management: principles and practice in the UK. *Javna uprava* 33 (1): 85–97.
- Hrovatin, Nevenka. 2002. *Strategija razvoja lokalnih gospodarskih javnih služb v Sloveniji*. Ljubljana: Svetovalni center.
- Ilešič, Marko. 1998. *Javne pogodbe in pogodbe »BOT«*. Ljubljana: Inštitut za gospodarsko pravo.
- Mrak, Mojmir, Maja Gazvoda in Maruša Mrak. 2005. *Projektno financiranje: alternativna oblika financiranja infrastrukturnih objektov*. Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Rakar, Albin. 1996. *Teoretične osnove dejavnosti kolektivne komunalne porabe*. Ljubljana: Fakulteta za arhitekturo, gradbeništvo in geodezijo, Inštitut za komunalno gospodarstvo.
- Tavčar, Mitja I. 2005. *Skriti zakladi znanja*. Ljubljana: Fakulteta za management.
- Trpin, Gorazd. 1993. Gospodarske javne službe. *Pravna praksa* 12 (14): 1–2.
- Trunk Širca, Nada in Mitja I. Tavčar. 1998. *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management.
- Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

VIRI

- JP Okolje Piran. 2006. *Program vzdrževanja objektov in naprav skupne komunalne rabe za leto 2007*. Poslovni dokumenti, JP Okolje Piran.
- Ministrstvo za finance. 2006. *Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2007*. [Http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni_07.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni_07.htm) (januar 2008).
- Ministrstvo za finance. 2007. *Izračun primerne porabe občin, prihodek občin iz glavarine in zneski finančne izravnave za leto 2008*. [Http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni_08.htm](http://www.mf.gov.si/slov/fin_loksk/izracuni/izracuni_08.htm) (januar 2008).
- Občina Piran. 2007. *Pogodba o vzdrževanju objektov in naprav skupne komunalne rabe*. Pogodba o upravljanju komunalne dejavnosti med JP Okolje Piran in Občino Piran.
- Občina Piran. 2007a. *Zaključni račun občine Piran za leto 2006*. Poslovni dokumenti, Občina Piran.
- Odlok o gospodarskih javnih službah. *Uradne objave Primorskih novic*, št. 25/1995.

Literatura

- Odlok o preoblikovanju Komunalno stanovanjskega podjetja Okolje Piran v Javno podjetje Okolje, d. o. o. *Uradne objave Primorskih novic*, št. 6/1995.
- Odlok o proračunu občine Piran za leto 2007. *Uradne objave Primorskih novic*, št. 8/2007.
- Regionalni razvojni center Koper. 2007. *Regionalni razvojni program južne Primorske*. Koper: Regionalni razvojni center.
- Vlada RS. 2008. *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*. [Http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/publikacije/061127_resolucija.pdf](http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/publikacije/061127_resolucija.pdf) (januar 2008).
- Zakon o financiranju občin. *Uradni list RS*, št. 123/2006.
- Zakon o gospodarskih družbah – z dopolnitvami. *Uradni list RS*, št. 30/1993.
- Zakon o gospodarskih javnih službah. *Uradni list RS*, št. 32/1993.
- Zakon o javnih financah – z dopolnitvami. *Uradni list RS*, št. 79/1999.
- Zakon o javno zasebnem partnerstvu. *Uradni list RS*, št. 127/2006.
- Zakon o ratifikaciji evropske listine lokalne samouprave. *Uradni list RS*, št. 57/1996.
- Zakon o standardizacijah. *Uradni list RS*, št. 59/1999.
- Zakon o varstvu okolja. *Uradni list RS*, št. 41/2004, 17/2006, 20/2006, 28/2006.
- Zakon o zavodih – s spremembami. *Uradni list RS*, št. 12/I/1999.