

## POVZETEK

Javna podjetja so kot podjetja zasebnega prava tako ali drugače izpostavljena elementom, ki predstavljajo potencialno krizno stanje v javnem podjetju. V praksi se izkaže, da imajo javna podjetja, ki opravljajo javne gospodarske službe, ki jih predpisuje država ali lokalna skupnost, veliko skupnega s podjetji zasebnega prava, saj najdemo kar nekaj skupnih značilnosti tako za nastanek krize kot za odpravljanje posledic ali ukrepov obvladovanja krize. Posebnosti se kažejo predvsem v monopolnem položaju takih podjetij in virih financiranja, ki so ob slabem strateškem planiranju lahko dvorezen meč. Manager v strukturi takšnega podjetja mora posebej paziti pri odkrivanju zunanjih vzrokov nastanka krize, na katere ima bodisi zaradi političnih odločitev lokalnih ali državnih oblasti bodisi zaradi zakonskih zahtev nemalokrat zvezane roke.

*Ključne besede:* javno podjetje, management, kriza v podjetju, planiranje, lokalna skupnost ...

## ABSTRACT

Public like private companies are exposed to elements, which represent the possibility for potential business crisis. The reality shows that the public companies providing the public service dictated by state or local community have lot uncommon with the private sector as we can find several common characteristics for economic crisis and similar actions for resolving the results of such economic crisis both in civil and in private sector. The main difference between public and private companies is the monopole position which is given to the public companies by the state and the means of financing the activities of those companies. The main objective of manager in such a companies is to be especial careful in determining the outer causes of business crisis on which he doesn't have much influence.

*Key words:* public company, management, business crisis, planning, community....,

UDK 65.011.8(043.2)

## VSEBINA

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Uvod.....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Javna podjetja – gospodarske javne službe .....</b>   | <b>3</b>  |
| 2.1      | Vrste gospodarskih javnih služb .....  | 3         |
| 2.1.1    | Režijski obrat .....   | 4         |
| 2.1.2    | Javni gospodarski zavod .....  | 4         |
| 2.1.3    | Javno podjetje .....   | 5         |
| 2.1.4    | Koncesionirana gospodarska javna služba .....  | 5         |
| 2.1.5    | Vlaganje javnega kapitala .....  | 7         |
| 2.2      | Značilnosti gospodarskih javnih služb .....  | 8         |
| 2.2.1    | Monopolni položaj javnih služb .....   | 8         |
| 2.2.2    | Razpolaganje z dobičkom v javnih zavodih .....   | 9         |
| <b>3</b> | <b>Posebnosti kriznega managementa v javnih podjetjih -gospodarskih javnih službah.....</b>  | <b>11</b> |
| 3.1      | Krizni management .....  | 11        |
| 3.2      | Vrste kriz v gospodarskih javnih službah .....   | 12        |
| 3.2.1    | Razvojne krize .....   | 12        |
| 3.2.2    | Krize glede na stopnjo intenzivnosti .....   | 14        |
| 3.2.3    | Krize z vidika ogroženosti ciljev .....  | 14        |
| 3.2.4    | Krize z vidika hitrosti nastopa .....  | 17        |
| 3.2.5    | Krize z vidika vzrokov nastanka .....  | 17        |
| 3.2.6    | Faze razvoja krize .....   | 18        |
| 3.3      | Preprečevanje pojava krize v javnih podjetjih, ki opravljajo gospodarske javne službe.....   | 19        |
| 3.3.1    | Prepoznavanje krize v javnih podjetjih .....   | 19        |
| 3.3.2    | Simptomi krize v javnih podjetjih .....  | 20        |
| 3.3.3    | Vzroki krize .....   | 24        |
| 3.3.4    | Preprečevanje pojava krize v javnih podjetjih.....   | 31        |
| 3.3.5    | Vrste odločitev .....  | 35        |
| 3.3.6    | Naloge kot sestavina procesa odločanja .....   | 36        |
| <b>4</b> | <b>Razreševanje in zdravljenje krize v javnih podjetjih, ki opravljajo gospodarske javne službe, in področja prestrukturiranja .....</b> | <b>38</b> |
| 4.1      | Področja prestrukturiranja.....  | 38        |
| 4.1.1    | Programsko tržno prestrukturiranje .....   | 39        |
| 4.1.2    | Razvojno in tehnološko prestrukturiranje.....  | 39        |
| 4.1.3    | Proizvodno prestrukturiranje .....   | 40        |
| 4.1.4    | Kadrovsko in organizacijsko prestrukturiranje.....   | 40        |
| 4.1.5    | Informacijsko prestrukturiranje .....  | 44        |
| 4.1.6    | Finančno prestrukturiranje.....  | 48        |

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| 4.1.7 »Antikrizna« strategija ..... | 49        |
| <b>5 Sklep .....</b>                | <b>51</b> |
| <b>6 Literatura in viri.....</b>    | <b>54</b> |
| 6.1 Literatura.....                 | 54        |
| 6.2 Viri.....                       | 54        |

## **TABELE**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 3.1 Razvojne krize v podjetjih javnega značaja..... | 13 |
|--|----|

## **KRAJŠAVE**

|      |                                     |
|------|-------------------------------------|
| ZGJS | Zakon o gospodarskih javnih službah |
| ZZ   | Zakon o zavodih                     |
| RS   | Republika Slovenija                 |
| EU   | Evropska unija                      |
| ZLS  | Zakon o lokalni samoupravi          |

## 1 UVOD

Spremenil se je pristop k poslovanju podjetij, spreminja se način prodaje, nabave in komuniciranja. Temeljna pomanjkljivost sedanje pravne ureditve statusa javnega podjetja je mešanje dvojne vloge države na tem področju. Na eni strani je država regulator, ki postavlja splošna pravila za delovanje gospodarskih javnih služb, po drugi strani pa jih tudi ustanavlja in ji pripadajo določene ustanovne pravice. Jasno je treba razmejiti regulatorna upravičenja države, ki jih ta ima za vse gospodarske javne službe, ne glede na to, ali jih izvaja sama ali zasebnik, in posebne (kapitalske) pravice, ki jih ima država kot udeleženka v posameznem javnem podjetju. Zato je treba zagotoviti preoblikovanje dela javnih podjetij v klasične kapitalske družbe z manjšo neposredno udeležbo države (privatizacija) in hkrati krepiti regulatorna upravičenja države. Javna podjetja bi po preoblikovanju nadaljevala opravljanje gospodarske javne službe na podlagi koncesije ali morebiti bolj sproščenih oblik (licence, dovoljenja) opravljanja gospodarskih javnih služb. Tako preoblikovanje bi bilo nujno vsaj na tistih področjih, na katerih bo ob vstopu v Evropsko unijo uvedena prosta konkurenca.

Management obravnavamo kot sinonim za načrten proces ustvarjanja, spodbujanja in vzdrževanja tistih pozitivnih lastnosti (idej, gibal), ki javnemu podjetju omogočajo dosego zastavljenih ciljev. Pomen managementa raste, ko se od občinskih organov zahteva večja kakovost in racionalnost dela (poslovanja) ter ustvarjalni odnos do obstoječih, pretežno omejenih razvojnih virov (finančnih, kadrovskih, prostorskih). V ospredju je projektni pristop reševanja problema, njegova analiza, iskanje možnih alternativnih rešitev, izbor najustreznejših, izvajanje ter spremljanje doseženih rezultatov (učinkov) na podlagi povratnih informacij.

V sodobni družbi so nekatere gospodarske dejavnosti zaradi zadovoljevanja širših družbenih in gospodarskih potreb nujne. Govorimo o t. i. gospodarski infrastrukturi, v katero štejemo energetiko, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo ter gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva. Javno podjetje se mora soočiti z zahtevami trga na eni strani in z zahtevami države na drugi strani, zaradi česar se njegovo poslovanje razlikuje glede na ostala podjetja, katerih temeljni namen je ustvarjanje dobička. Tudi pri opravljanju gospodarskih javnih služb se lahko dosega dobiček, vendar pa to ni temeljni namen, še manj pa razlog za opravljanje tovrstnih dejavnosti. Zaradi te specifičnosti se pojavljajo tudi posebnosti na področju kriznega managementa javnih podjetij.

Z diplomsko nalogo želim opredeliti vzroke in vrste krize v podjetjih javnega značaja, kot pomoč managementu pri ugotavljanju vzrokov in preprečevanju pojava krize ter področij prestrukturiranja takšnih podjetij, predvsem pa:

- analizirati razliko oziroma prikazati skupne značilnosti pojava krize in reševanja krize v javnih in zasebnih podjetjih,

- prikazati značilnosti prenove in prestrukturiranja v javnem podjetju,
- opisati ključna področja delovanja kriznega managementa v javnem podjetju,
- na osnovi teoretičnih izhodišč oblikovati smernice in priporočila za druge podobne primere.

Ovire so se kazale pri pridobivanju ustrezne literature ter iskanju konkretnega primera krize v podjetju javnega značaja.

## **2 JAVNA PODJETJA – GOSPODARSKE JAVNE SLUŽBE**

V sodobni družbi so nekatere gospodarske dejavnosti zaradi zadovoljevanja širših družbenih in gospodarskih potreb nujne. Govorimo o t. i. gospodarski infrastrukturi, v katero štejemo energetiko, promet in zveze, komunalno in vodno gospodarstvo ter gospodarjenje z drugimi vrstami naravnega bogastva. To so sestavine tehničnih sistemov, ki so potrebne za napredek gospodarjenja in dinamiko razvoja, pa tudi vsi tisti objekti, katerih gradnja vpliva na civilizacijo prostora in napredek materialne vsebine urbaniziranega življenja. Ker je razvoj in delovanje gospodarske infrastrukture pogoj za normalno delovanje gospodarskega sistema kot celote, posveča posebno pozornost naravi sredstev gospodarske infrastrukture in organiziranju te dejavnosti. Sredstva gospodarske infrastrukture so opredeljena kot javne dobrine s številnimi specifičnostmi, zlasti glede lastnine in položaja v pravnem prometu. Pravna ureditev javnih dobrin je predmet upravnega prava. Za stvari, ki imajo značaj javne dobrine, je značilno zlasti to, da morajo biti na voljo vsem uporabnikom, da so namenjene zadovoljevanju splošnih potreb in da imajo imetniki monopolni položaj nasproti uporabnikom. Narava javne dobrine je praviloma objektivno dana, pogojena pa je s potrebami prometa ter lastnostmi in funkcijo stvari same. Materialne javne dobrine, kot so proizvodi in storitve, katerih trajno in nemoteno proizvajanje je v javnem interesu, zagotavlja država z gospodarskimi javnimi službami, da se zadovoljujejo javne potrebe takrat, ko in kolikor jih ni mogoče zagotavljati na trgu. Pri zagotavljanju javnih dobrin je pridobivanje dobička podrejeno zadovoljevanju javnih potreb.

### **2.1 Vrste gospodarskih javnih služb**

Ker je opravljanje gospodarskih javnih služb v pristojnosti Republike Slovenije, občine oziroma druge lokalne skupnosti gospodarske javne službe, ki so lahko obvezne ali neobvezne, jih ločimo na:

- republiške gospodarske javne službe,
- lokalne gospodarske javne službe.

Z zakonom so na ravni republike določene obvezne gospodarske službe, ki se opravljajo na način, ki ga predpiše Vlada Republike Slovenije z uredbo, medtem ko lokalna skupnost določa način opravljanja javne gospodarske službe z odlokom. Tehnične, stroškovne, organizacijske in druge standarde ter normative predpisujejo posamezna ministrstva. Republika oziroma lokalna skupnost lahko zagotovi opravljanje gospodarskih javnih služb v (ZGJS):

1. *režijskem obratu,*
2. *javnem gospodarskem zavodu,*
3. *javnem podjetju,*
4. *z dajanjem koncesij osebam iz zasebnega prava in*



## *5. z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb iz zasebnega prava.*

Način financiranja javnih gospodarskih služb je posebnost v poslovanju, saj se poleg financiranja s plačilom cene storitev za uporabo javnih dobrin financirajo še iz proračunskih sredstev in drugih virov, določenih z zakonom ali odlokom lokalne skupnosti.

*Direkcije*, ki so v pristojnosti posameznih ministrstev oziroma organov lokalne skupnosti, so ustanovljene po zakonu za opravljanje stokovno-tehničnih in razvojnih nalog in skrbijo zlasti za razvoj, načrtovanje gospodarskih javnih služb, investicijsko načrtovanje in gospodarjenje z objekti ter napravami, postopke ustanavljanja in organiziranja javnih podjetij, postopke podeljevanja koncesij, izvajajo strokovni nadzor nad izvajalci gospodarskih javnih služb in opravljajo zadeve v zvezi s financiranjem gospodarskih javnih služb. Za področje posamezne ali več gospodarskih javnih služb Vlada Republike Slovenije lahko ustanovi *javni holding*, v katerega lahko prenese opravljanje posameznih strokovno-tehničnih, organizacijskih in razvojnih nalog.

### **2.1.1 Režijski obrat**

Republika oziroma lokalna skupnost lahko zagotovi gospodarsko javno službo v obliki režijskega obrata, ko bi bilo zaradi majhnega obsega ali značilnosti službe neekonomično ali neracionalno ustanoviti javno podjetje ali podeliti koncesijo. Režijski obrat je *organizacijska enota uprave* oziroma službe lokalne skupnosti. Z zakonom je izrecno določeno, da režijski obrat ni pravna oseba. Praviloma je režijski obrat organiziran kot posebna delovna ali druga enota v okviru državne uprave in je v celoti podrejen upravnim predpisom.

### **2.1.2 Javni gospodarski zavod**

Javni gospodarski zavod lahko ustanovi Vlada RS ali lokalna skupnost za opravljanje ene ali več gospodarskih dejavnosti. Kot soustanovitelji omenjenega zavoda lahko nastopajo tudi druge pravne in fizične osebe, vendar njihovi ustanoviteljski deleži ne smejo presegati devetinštirideset odstotkov. Zavod je pravna oseba in samostojno nastopa v pravnem prometu ter odgovarja za svoje obveznosti z vsemi svojimi sredstvi. Akt o ustanovitvi pa lahko določi, da javni gospodarski zavod ni pravna oseba in v tem primeru izvršuje javna pooblastila, ki jih ima na podlagi akta o ustanovitvi v imenu in za račun ustanovitelja (19. člen ZGJS). Javni gospodarski zavod se ustanovi z Aktom o ustanovitvi, v katerem morajo biti poleg opredelitve statusnih lastnosti, opredeljena tudi sredstva za ustanovitev ter pravice in obveznosti ustanovitelja glede opravljanja dejavnosti in upravljanja zavoda pa tudi odgovornosti za njegove obveznosti. Ustanovitelji javnega gospodarskega zavoda imajo vrsto pristojnosti, zlasti pa določajo

*pogoje za opravljanje dejavnosti*, dajo soglasje k statutu zavoda, notranji organizaciji, številu in vrsti delovnih mest in programom dela zavoda. Ustanovitelji določajo tudi ceno in tarifo za uporabo javnih dobrin ter sprejemajo poslovno poročilo, obračune in zaključni račun zavoda. Ta oblika organiziranja izvajanja gospodarske javne službe je primerna takrat, kadar gre za neprofitne dejavnosti, za katere je primerna samostojna organizacija zunaj uprave ali lokalnih služb.

Notranja organizacija zavoda in upravljanje zavoda se uredita s statutom v skladu z Zakonom o zavodih, ki se smiselno uporablja tudi za javne gospodarske zavode. Javni gospodarski zavod upravlja upravni odbor, v katerega ustanovitelji imenujejo najmanj polovico članov. Direktorja zavoda, ki vodi poslovanje in delo javnega gospodarskega zavoda, imenujejo in razrešujejo ustanovitelji zavoda, če ni z aktom o ustanovitvi za to pooblaščen upravni odbor. Pravice, obveznosti in odgovornosti direktorja ureja statut. Javni gospodarski zavod se vedno organizira takrat, ko opravlja dejavnosti, ki jih zaradi njihove narave ni mogoče opravljati kot profitne, oziroma to ni njihov cilj.

### **2.1.3 Javno podjetje**

Če gre za dejavnost, ki jo je mogoče opravljati kot profitno, torej tržno naravnano dejavnost večjega obsega, ali kadar to narekuje narava monopolne dejavnosti, ki je opredeljena kot gospodarska javna služba, lahko Vlada RS oziroma lokalna skupnost ustanovi javno podjetje. Kot ustanovitelji javnega podjetja lahko skupaj z *Vlado RS oziroma lokalno skupnostjo* nastopijo tudi osebe zasebnega prava, če to ni v nasprotju z javnim interesom, zaradi katerega je javno podjetje ustanovljeno.

Ustanovitelj javnega podjetja ima posebne pravice glede določanja posebnih pogojev za opravljanje dejavnosti in za zagotavljanje ter uporabo javnih dobrin, odloča tudi o cenah oziroma tarifah za uporabo javnih dobrin. Sprejema poslovno poročilo, obračune in zaključni račun podjetja. Organi javnega podjetja so oblikovani glede na obliko družbe kot pojavne oblike javnega podjetja. Javno podjetje ni *statusna oblika*, temveč se organizira v eni od oblik kapitalskih družb (d. d. ali d. o. o.). Glede na značaj javnega podjetja zakon določa, da poslovanje in delo javnega podjetja vodi direktor, ki ga imenuje in razrešuje ustanovitelj javnega podjetja na podlagi obveznega javnega razpisa pod pogoji, na način ter po postopku, ki so določeni s statutom. Spore v zvezi z imenovanjem in razrešitvijo direktorja rešuje sodišče, pristojno za upravne spore.

### **2.1.4 Koncesionirana gospodarska javna služba**

Posebna, vendar običajna oblika uveljavljanja splošnega interesa na področju infrastrukture je opravljanje gospodarske javne službe na podlagi koncesije. Koncesija je posebno dovoljenje in pooblastilo, preko katerega državni organi zaupajo določeni osebi opravljanje gospodarske javne službe, ki jo opravlja v svojem imenu in za svoj

račun. Državni organ, ki *podeljuje koncesijo*, se imenuje *koncedent*; oseba, ki opravlja gospodarsko javno službo na podlagi koncesije, je *koncesionar*. Katero gospodarsko javno službo je možno opravljati na podlagi koncesije, določa zakon ali odlok lokalne skupnosti. Kot koncesionar lahko nastopi fizična ali pravna oseba, če izpolnjuje pogoje za opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesionirane gospodarske javne službe. Koncesionar je praviloma lahko tudi tuja oseba. Postopek podelitve koncesije je dokaj zapleten. Koncedent mora najprej sprejeti *koncesijski akt*, s katerim določi predmet in pogoje opravljanja gospodarske javne službe za posamezno koncesijo. To je predpis Vlade RS ali odlok lokalne skupnosti. Koncesijski akt določa dejavnosti ali zadeve, ki so predmet gospodarske javne službe, območje izvajanja, pogoje, ki jih mora izpolnjevati koncesionar, javna pooblastila koncesionarja in splošne pogoje za izvajanje gospodarske javne službe ter za uporabo javnih dobrin. Poleg tega koncesijski akt določi tudi začetek in čas trajanja koncesije, vire financiranja gospodarske javne službe, način plačila koncesionarja oziroma način plačila odškodnine za izvrševanje gospodarske javne službe, nadzor nad izvajanjem gospodarske javne službe, prenehanje koncesijskega razmerja in organ, ki opravi izbor koncesionarja, ter organ, ki je pooblaščen za sklenitev koncesijske pogodbe.

Koncesijo pridobi koncesionar na podlagi *javnega razpisa* in koncesijskega akta, s katerim se določata tudi oblika in postopek javnega razpisa (36. člen ZGJS). Javni razpis se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. O izbiri koncesionarja odloči koncedent z upravno odločbo. Z izbranim koncesionarjem koncedent sklene koncesijsko pogodbo, v kateri uredita medsebojno razmerje v zvezi z upravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe. Bistvene sestavine omenjene pogodbe se nanašajo na način in roke plačil morebitne varščine, razmerja v zvezi s sredstvi, ki jih vloži koncedent, dolžnost koncesionarja poročati koncedentu o vseh dejstvih in pojavih, ki utegnejo vplivati na izvajanje javne službe, način finančnega in strokovnega nadzora, pogodbene sankcije in način spreminjanja koncesijske pogodbe. O morebitnem sporu med koncedentom in koncesionarjem odloča redno sodišče.

Koncesijsko razmerje preneha s:

1. prenehanjem koncesijske pogodbe,
2. z odkupom,
3. z odvzemom in
4. s prenosom koncesije.

Pri *odkupu koncesije* koncedent prevzame objekte in naprave, ki jih je koncesionar zgradil ali drugače pridobil za namen opravljanja koncesionirane gospodarske javne službe, pri čemer ima koncesionar pravico do odškodnine. Odkup koncesije je možen samo, če je izrecno predviden v koncesijskem aktu in določen v koncesijski pogodbi. Za postopek odkupa koncesije se uporabljajo predpisi o razlastitvi. (34. člen ZGJS)

Pri *odvzemu koncedent* koncesionarju odvzame koncesijo, če ne začne z opravljanjem koncesionirane gospodarske javne službe v določenem roku ali če je v javnem interesu, da se dejavnost preneha opravljati kot gospodarska javna služba pod pogoji koncesije.

Pri *prenosu koncesije* gre za postopek, v katerem koncesionar prenese na drugo osebo opravljanje gospodarske javne službe, če je bilo tako predvideno v koncesijski pogodbi, sicer pa je prenos možen samo z dovoljenjem koncedenta. (46. člen ZGJS)

Zakon pozna tudi *obvezno koncesijo*, kadar gre za določeno dejavnost, ki se opravlja kot gospodarska javna služba, opravljajo pa jo osebe zasebnega prava kot obvezni del svoje dejavnosti. Obvezna koncesija se izvajalcu naloži z upravno odločbo, za njeno opravljanje pa koncedent in koncesionar skleneta koncesijsko pogodbo. (49. člen ZGJS)

Temeljna pravica in dolžnost koncesionarja je, da opravlja gospodarsko javno službo kot dober gospodarstvenik. Tudi ob nepredvidljivih okoliščinah je koncesionar dolžan opravljati koncesionirano javno službo v okviru danih pogojev, s tem da ima za težje pogoje poslovanja, ki bi se pojavili zaradi višje sile, pravico do povračila stroškov.

Koncesionar je v skladu z zakonom odgovoren za škodo, ki jo pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem javne službe povzročijo pri njem zaposleni ljudje uporabnikom ali drugim osebam. (51. člen ZGJS) Uporabnikom ali drugim osebam odgovarja subsidiarno za koncesionarja tudi koncedent, če s koncesijsko pogodbo ni dogovorjena drugačna vrsta odgovornosti.

### ***2.1.5 Vlaganje javnega kapitala***

Republika ali lokalna skupnost lahko zagotovi opravljanje javne gospodarske službe tudi z vlaganjem javnega kapitala v dejavnost oseb *zasebnega prava*, kadar je takšna oblika primernejša od drugih oblik opravljanja gospodarskih javnih služb. Vlaganje javnega kapitala v zasebno sfero je možno samo na podlagi javnega razpisa za pridobivanje zainteresiranih oseb zasebnega prava. O vlaganju javnega kapitala organ, ki ga pooblasti republika ali lokalna skupnost, sklene z izbrano osebo pogodbo o vlaganju javnega kapitala. Pogodba mora biti sklenjena *v pisni obliki* in vsebovati zlasti vrsto in višino vloženega javnega kapitala ter obliko in način vlaganja, pa tudi namen vlaganja kapitala in čas, za katerega se javni kapital vlaga. Poleg tega mora pogodba določiti način vračila ali odkupa vloženega javnega kapitala, pravice in obveznosti glede objektov, zgrajenih z javnim kapitalom, in pravice ter obveznosti osebe zasebnega prava do uporabe in razpolaganja z vloženim javnim kapitalom. Pogodba ureja tudi razmerje osebe zasebnega prava do uporabnikov javnih dobrin.

## **2.2 Značilnosti gospodarskih javnih služb**

Za dosedanji slovenski gospodarski trg je značilna vloga in pomen javnih služb, ki igrajo odločilno vlogo v gospodarskih tokovih. Takšno stanje smo poznali v tridesetih in štiridesetih letih preteklega stoletja v evropskih državah. K obstoju takšnega stanja je prispevalo dejstvo, da je bil velik del premoženja namenjenega opravljanju gospodarskih dejavnosti, ki so imele status javnih služb v državni lasti. Pravna stroka pa ni uspela jasno opredeliti meje med javnim pravom na področju srečanja gospodarstva z javnimi službami in civilnim oziroma tržnim pravom.

V evropskih državah je v sedemdesetih in osemdesetih letih preteklega stoletja dotedanji sistem doživel kritike, ki je pripeljal do privatizacije, liberalizacije in deregulacije t. i. gospodarskega javnega sektorja. Cilj omenjenih trendov je bil zmanjšati t. i. privilegirane načine opravljanja dejavnosti, ki so javnega pomena, oziroma morajo biti na voljo vsem, ki uvajajo trg in konkurenco na ta področja.

Pravo EU to problematiko prepušča državam članicam, vendar pa procesi združevanja ter uvajanje enotnega trga postopno postajajo ovira pri delovanju enotnega trga v EU prav na področju srečanja svobodne gospodarske pobude z omejitvami, ki jih prinaša opravljanje gospodarskih javnih služb. Danes v sodobnih državah, še zlasti v EU, ni sporno, da je potrebno z gospodarskim pristopom poseči tudi na tradicionalno upravna in administrativna državna področja, na katerih privilegirani gospodarski subjekti pod okriljem države ustvarjajo monopolni položaj in ovirajo uresničevanje temeljnega tržnega načela, to je svobode gospodarjenja.

Glede na to, da so pravnoorganizacijske oblike javnih podjetij v državah EU različno organizirane, bi bilo potrebno podrobneje preučiti problematiko organiziranosti javnih služb in javnih podjetij, zlasti pa upoštevati sodobne trende privatizacije, deregulacije in liberalizacije na tem področju.

### **2.2.1 Monopolni položaj javnih služb**

V praksi opravljanja javnih služb na lokalni ravni se vse bolj izpostavlja vprašanje ustvarjanja monopolnega položaja določenih subjektov, ki opravljajo javne službe na podlagi koncesijskega razmerja, ki ga ustvari lokalna skupnost s podelitvijo oziroma sklenitvijo koncesijske pogodbe. Problematika omenjenega vprašanja se pojavlja zlasti na tistih področjih, kjer so lokalne skupnosti ustanovile določene gospodarske subjekte ali pa zaradi določenih političnih in drugih interesov favorizirajo določene skupine ali kategorije gospodarstvenikov. Zavedati se moramo, da naše gospodarstvo temelji na svobodnem trgu in da je zaradi pretekle prakse veliko gospodarskih področij, ki so zaradi tradicije ostale v domeni javnih služb, čeprav ne gre za javne službe, oziroma bi bilo mogoče določene dejavnosti opravljati izven kategorije javnih služb. S podelitvijo koncesije določenemu gospodarskemu subjektu za opravljanje nekaterih dejavnosti, se v

osnovi ustvarja monopolni položaj, ki pa ima vse značilnosti prepovedanega monopolnega položaja na podlagi sporazumevanja.

Številnim sporom in dilemam, ki se pojavljajo v javnosti zaradi velike moči organov lokalne skupnosti, se vse pogosteje zastavlja vprašanje, ali ne bi bilo nujno potrebno celotnemu sistemu organiziranja javnih služb, ki so na trgu, pristopiti bistveno drugače in opustiti koncesioniranje takšnih dejavnosti. V praksi je vrsta primerov, da so podjetja, ki so opravljala doslej določeno dejavnost na podlagi koncesije ustvarjala in razvijala materialno in kadrovske podlago za opravljanje takšnih dejavnosti in če se takšna koncesija prenese drugemu, je takšno podjetje obsojeno na stečaj, v lokalni skupnosti pa se lahko večajo socialni problemi. Še posebej, ker v koncesijskem razmerju ne poznamo institucije "počasnega" prenehanja dejavnosti oziroma predvidljivega prenehanja dejavnosti, kar pa pomeni, da bi moral koncesionar v bistvu imeti določen čas, da likvidira gospodarsko družbo, oziroma reorganizira svoje poslovanje. Takšno ravnanje lokalne skupnosti je lahko v nasprotju z načeli tretjega odstavka 74. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa prepoved dejanj nelojalne konkurence in dejanj, ki nasprotujejo z zakonom in omejujejo konkurenco. Lokalna skupnost s svojimi odločitvami o podelitvi koncesij odločno posega v načelo svobodne gospodarske pobude. Predpisi o konkurenci urejajo prepoved omejevanja prostega nastopanja podjetij na trgu s strani državnih organov in organov lokalnih skupnosti, podjetij in drugih organizacij ter posameznikov, ki opravljajo javna pooblastila. (prvi odstavek 17. člena ZGJS) Podelitev koncesije pomeni avtonomni poseg lokalne skupnosti v enotni slovenski trg. Če gre za javno službo, potem ne more lokalna skupnost na tem področju izvajati svoje izvirne avtonomne pravice, kot se to na prvi pogled zdi, temveč je lahko le izvedeni del izvajanja splošne javne službe na območju RS. Če pa gre za gospodarsko dejavnost, ki po naravi nima statusa javne službe, pa je nedopustno, da lokalna skupnost s svojimi odločitvami deli enotni gospodarski trg RS. Lokalna skupnost je pri izvajanju javnih služb le zastopnik države in to opravlja v imenu države, vendar pa to ne more opravljati, če gre za izvajanje gospodarske dejavnosti, za katero ni dovoljeno določanje mej na območjih, na katerih bi lahko samo posamezni gospodarski subjekti opravljali gospodarsko dejavnost. Skupna značilnost gospodarskih javnih služb je predvsem proračunsko financiranje.

### ***2.2.2 Razpolaganje z dobičkom v javnih zavodih***

Po določbah 19. člena Zakona o računovodstvu in 48. člena Zakona o zavodih lahko zavod presežek (v praksi se nepravilno govori o »dobičku«) razporedi le v skladu z zakonom in odločitvijo ustanovitelja pravne osebe ter ga uporabi le za opravljanje in razvoj dejavnosti, če ni z aktom ustanovitelja določeno drugače.

V skladu z veljavnimi predpisi je dopustnih več možnosti uporabe presežka zavoda, kadar ga zavod ne uporablja za svoje potrebe, kar je splošno pravilo. Presežek prihodkov nad odhodki pa je možno v celoti ali delno uporabiti tudi za druge namene, če je tako določeno v aktu o ustanovitvi zavoda in je v skladu z zakonom.

Presežek je možno prenesti iz sredstev zavoda, če tako odločita organ zavoda in ustanovitelj. Prenos se v tem primeru lahko izvede na dva temeljna načina:

- s prenosom sredstev v proračun ustanovitelja ali
- prenosom sredstev drugi osebi javnega prava.

V obeh primerih se lahko prenesena sredstva uporabijo le za namene, za katere so bila dodeljena.

Praviloma naj bi se prenos sredstev drugi osebi javnega prava opravil preko proračuna ustanovitelja, ki na ta način pridobljena sredstva obravnava kot namenska sredstva. Ta sredstva evidentira ustanovitelj kot namenske prejemke po 43. členu Zakona o javnih financah in jih lahko porabi le za namene, ki jih je določil ustanovitelj oziroma javni zavod ob soglasju ustanovitelja.

Zakon o javnih financah izhaja iz načela odplačnega prenosa stvarnega in finančnega premoženja države in občine, ne določa pa tega za posredne proračunske uporabnike. Po drugi strani pa javni zavod na podlagi 3. odstavka 3. člena ZZ ne more nastopati kot soustanovitelj ali solastnik drugega javnega zavoda.

### **3 POSEBNOSTI KRIZNEGA MANAGEMENTA V JAVNIH PODJETJIH - GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH**

#### **3.1 Krizni management**

Ko govorimo o krizi v podjetju, mislimo na krizo iz poslovnega vidika. To je kriza, ki nastopi zaradi napačne ali napačno sprovedene poslovne operacije, na katero lahko organizacija z ustreznimi prijemi vpliva. Reševanje krize v poslovanju organizacije je domena oziroma naloga kriznega managementa.

Ker so razlogi za nastanek krize lahko različni, obstaja vrsta različnih definicij in metod reševanja krize v organizaciji. Posamezne definicije navajajo krizo kot nujno in vedno prisotno fazo v razvoju organizacije, medtem ko druge govorijo o neki nenadni, nepričakovani spremembi, katere razlogi so različni endogeni in eksogeni faktorji.

Kljub različnim definicijam pa imajo krize določene skupne karakteristike:

- kriza v organizaciji je časovno omejen proces,
- je nenačrtovan in nezaželen proces,
- je proces, ki stalno ogroža temeljne cilje organizacije,
- je specifičen za vsako organizacijo posebej.

Če na podlagi zgornjih karakteristik razvijemo proces reševanja krize, lahko rečemo da je proces:

- časovno omejen,
- natančno planiran,
- ima natančno določene cilje,
- je stroškovno omejen,
- je zelo rizičen,
- je unikatni.

O krizi v organizaciji govorimo takrat, ko so resno ogrožene dolgoročne možnosti za uspeh ali pa so temeljni cilji organizacije že doseženi, medtem ko novi, ki bi jih lahko uporabili, še niso bili določeni. To pomeni, da je bila implementacija nujnih strateških sprememb odložena, oziroma ni bila izvedena.

Razlogi za nastanek krize je navadno napačno ocenjena strategija organizacije (napačno usmerjen tehnološki razvoj ali prodajna strategija, ki ni usklajena z zahtevami tržišča).



### **3.2 Vrste kriz v gospodarskih javnih službah**

V nadaljevanju bom skušal prikazati vrste kriz in njihove karakteristike glede na skupne značilnosti; se pravi značilnosti, katere so skupne tako podjetjem javnega značaja kot podjetjem zasebnega prava, in navesti primere, kateri so specifični za javna podjetja, ki opravljajo javne gospodarske službe.

Kot v podjetjih zasebnega prava je mogoče tudi v gospodarskih javnih službah razvrstiti krize po več merilih, ki so skupna tako javnim kot zasebnim podjetjem:

- z vidika razvoja,
- z vidika verjetnosti in bližine v času (stopnja intenzivnosti),
- z vidika ogroženosti ciljev,
- z vidika hitrosti nastopa,
- z vidika vzrokov nastanka.

#### ***3.2.1 Razvojne krize***

Do razvojnih kriz prihaja na prehodu iz ene razvojne stopnje oz. faze razvoja podjetja oziroma izvajalca gospodarske javne službe v drugo.

Razvojne krize po Pumpinu in Prangetu z značilnostmi, ki se lahko pojavijo tako pri izvajalcih javnih gospodarskih služb kot pri podjetjih javnega značaja.:

**Tabela 3.1:** Razvojne krize v podjetjih javnega značaja

| <b>Razvojne krize</b>         | <b>Značilnosti</b>  |
|-------------------------------|---|
| <b>Krize v pionirski fazi</b> |   |
| Kriza nesposobnosti           | Intuitivno finančno vodstvo pri ustanovitvi<br>Napake vodenja<br>Pomanjkljiva preglednost<br>Očitna preobremenjenost<br>Usmerjenost v prosti čas                      |
| Kriza napačnega napovedovanja | Odstopanja od proračuna   |
| Kriza drobljenja              | Zgrešeni projekti<br>Preveličevanje novih projektov   |
| <b>Krize v fazi rasti</b>     |   |
| Kriza prevelike ekspanzije    | Močno negativen prosti tok denarja<br>Dinamična stopnja zadolževanja<br>Fluktuacija v finančnih službah   |
| Dverzifikacijska kriza        | Izostale sinergije<br>Močna heterogenost<br>Nestrokovno ocenjevanje projektov<br>Problem moči<br>Vzvišenost do mnenj drugih<br>Spori na področju kulture              |
| <b>Krize v fazi zrelosti</b>  |   |
| Krize identitete              | Nemotiviranost<br>Odhodi sodelavcev   |
| Kriza nasledstva              | Starostna struktura vodilnega moštva<br>Stopnja fluktuacije<br>Želja po lastnem potrjevanju   |
| Kriza oblasti in birokracije  | Rast štabov<br>Povečanje hierarhije<br>Prepiri o pristojnosti<br>Postavljaštvo<br>Vse večje zaposlovanje<br>Večja prizadevanja za poravnave<br>Usmeritev v prosti čas |
| Kriza v fazi preobrata        | Težišče k racionalizaciji<br>Površno obravnavanje števil<br>Veleprojekt<br>Fluktuacija  |

(Pumpin in Prange: 1995, 219 - 225)

Razvojne krize so same po sebi indikator potencialnega stanja oziroma točke na stopnji razvoja, ki jih je potrebno pri razvoju organizacije predvidevati kot možno potencialno stanje. Na ta način se jim je mogoče izogniti, jih preprečiti ali omiliti.

Posebnosti razvojne krize v javnem podjetju, katere karakteristike niso skupne podjetjem zasebnega prava, nastajajo zaradi nenehnega vračanja na izhodiščno točko nastanka podjetja v sled vedno novih nalog, katere država nalaga javnim podjetjem. Tako pogosto organizacijsko spreminjanje, ki je posledica novih zakonodajnih sprememb, ki praviloma takšnim podjetjem nalagajo nove obveznosti, tvori zaključen krogotok, saj se mora tako podjetje nenehno reorganizirati, na razpolago ima omejena sredstva, nalogam pa organizacijsko in strokovno niso kos ne management ne zaposleni, ponavadi zaradi kratkega usklajevalnega roka. Poleg navedene problematike je potrebno pri tem poudariti, da vsaka sprememba v sami organizaciji povzroča stroške bodisi zaradi časa, ki je za privajanje na nove okoliščine potreben, bodisi zaradi kakršnih koli drugih materialnih stroškov, sama fiskalna politika pa je planska in kot taka, naj ne bi odstopala od načrtanega letnega finančnega plana.

### ***3.2.2 Krize glede na stopnjo intenzivnosti***

Dubrovski razvršča krize z vidika verjetnosti in bližine v času ter stopnje intenzivnosti. Razlikuje med:

- potencialno krizo,
- latentno krizo,
- akutno krizo.

*Potencialna kriza* je potencialno stanje, ki je prisotno v vseh podjetjih krize, kjer le-te še ni in lahko nastane. V tej fazi se že pojavijo prvi simptomi krize.

*Latentna kriza* se kaže v značilnih simptomih, ki jih management lahko zazna ali pa tudi ne. V tej fazi je mogoče, da pri pravočasno opaženih simptomih in s pravilnimi ukrepi management prepreči pojav akutne krize.

*Akutna kriza* je neobvladljiva kriza, kjer rušilni učinki krize dosežejo in presežejo možnosti obvladovanja krize. V tej fazi ne gre za preprečevanje in zaznavanje simptomov krize, temveč za obvladovanje in zdravljenje krize. (2000, 29 - 30)

### ***3.2.3 Krize z vidika ogroženosti ciljev***

Pri izvajanju javnih služb v javnih podjetjih je potrebno dodati, da država ali lokalna skupnost zasleduje cilje, ki so ne glede na skupne značilnost podjetij javnega in zasebnega prava specifična pri opravljanju javnih gospodarskih služb v podjetjih javnega značaja.

Pečar in Goričan v svojem delu navajata:

Osnovni cilj, ki naj bi ga v pogojih razvitega tržnega gospodarstva uresničevala država ali lokalna skupnost preko javnih podjetij, onemogočanje zasebnikov, da bi izkoriščali naravne monopole, omejevanje umetno ustvarjenih monopolov, spodbujanje konkurence, zagotavljanje čim pravičnejše prerazdelitve dohodka, policentričnost regionalnega razvoja, zadolženost trga za nemoteno odvijanje proizvodnje s potrebnimi dobrinami oziroma storitvami. (2003, 97)

V sled navedenih ciljev bom poiskoval iz obstoječe literature poiskati vrste ciljev in organizacije, ki so lahko ogrožene, ter jih poenotil z navedenimi.

Dubrovski deli krize glede na vrste ciljev, ki so lahko ogroženi s:

- strateško krizo,
- krizo uspešnosti in
- krizo likvidnosti.

O *strateški krizi* v javnem podjetju govorimo, ko so dolgoročne možnosti za uspeh organizacije resno ogrožene in so izkoriščene vse obstoječe možnosti nove, ki bi lahko bile uporabljene v prihodnosti, pa še niso bile izoblikovane. To pomeni, da je bila priprava in implementacija nujnih strateških sprememb zamujena oziroma namenoma odložena. (2000, 31)

Strateški cilji javnega podjetja so predvsem:

- Kvaliteta izvajanja javnih služb; s proglasitvijo določene dejavnosti za javno službo država ali lokalna skupnost vzpostavi monopolni položaj in si s tem omogoči postaviti njej lastna pravila igre. Tako lahko državljani pod enakimi pogoji pridejo do določene dobrine mimo tržnih zakonitosti.
- Uspešnost izvajanja; prav v okviru tega kriterija pride do izraza najbolj ekonomika javnih služb, saj bo od odgovora na vprašanje, kako najučinkoviteje izvajati javno službo, odvisno, ali se bo javna služba izvajala v okviru državne ali občinske uprave, ali se bo odvijala v okviru zasebnega izvajanja, ali pa se bo država ali lokalna skupnost kot odločujoči dejavnik odločila, da se sredstva javne službe 100-odstotno privatizirajo.
- Nepretrganost izvajanja; ta kriterij vsebuje več zahtev. Prvič: država ali lokalna skupnost morata z vsemi potrebnimi instrumenti skrbeti za nepretrganost izvajanja, kar pomeni, da mora vgraditi potrebne pravne mehanizme za preprečevanje motenj, ki jih lahko povzroči prezadolženost, nelikvidnost ali celo stečaj organizacije, ki opravlja javno službo. Drugič: država mora z ustreznimi fiskalnimi instrumenti poskrbeti za ustrezno kritje deficitov oziroma za prerazporeditev dohodkov tako, da se lahko javna služba nemoteno izvaja. Tretjič: država mora z ustrezno cenovno politiko opredeliti jasne elemente

strukturne cene in seveda način financiranja, ki naj izvajanje javne službe naredi čim bolj neodvisno od trenutnih političnih razmer ter razmerij.

- Nadaljevanje zgodovinske nepretrganosti; gre za pogost vzrok, da se nekatere dejavnosti opredelijo kot javne službe, oziroma da so tudi v sistemu preobrazbe nekatere dejavnosti še vedno opredeljene kot javne službe.
- Zasedovanje razvojnih trendov; ta element kaže predvsem na to, da je potreba po javnih službah še vedno velika in v trenutku sedanjega gospodarskega razvoja še ni povsem dozorela ideja, da se izvajanje javnih služb v celoti prenese v zasebni sektor, oziroma da bi se s 100-odstotno privatizacijo država osvobodila bremena javnih služb. Trend kaže na to, da se bodo z družbenim razvojem porajale nove in nove javne službe, obseg obstoječih pa bo z normalizacijo stanja na trgu ter z dopuščanjem konkurence v posameznih sektorjih zmanjšan na nujno potrebni minimum.

V javnih podjetjih se to običajno kaže kot pomanjkanje zainteresiranosti za dolgoročni uspeh podjetja, saj je podjetje kot tako v "tampon coni" proračunskega financiranja, ki hkrati z zakonodajo destimulativno vpliva na zainteresiranost pri določanju strateških ciljev in izkoriščanju razvojnih potencialov takšnega podjetja, slabo strokovnost in močno politično odvisnost odločitev, ki po navadi s samo strategijo podjetja nima veliko skupnega.

Razlog za obstoj strateške krize v javnem podjetju navadno leži v managementu organizacije, ki je napačno izvedel ali pa slabo ocenil poslovno strategijo podjetja. Primere takšne strateške krize lahko najdemo v napačno usmerjenem tehnološkem razvoju ali prodajni strategiji, ki ni prilagojena spremenjenim potrebam trga.

Naslednja stopnja nerešene strateške krize je *kriza uspešnosti*. Kriza učinkovitosti nastane zaradi premajhne učinkovitosti izvršilnih teles ali managementa, napačnih investicij ali neprimerne poslovne politike. Reševanje krize je usmerjeno v izboljšanje produktivnosti in učinkovitosti (zniževanje stroškov in povečevanje prodaje).

Ko je plačilna sposobnost organizacije resno ogrožena ali ko prihaja do prezadolženosti, se *pojavi kriza likvidnosti*. Krizo likvidnosti prepoznamo po znižani donosnosti, nepričakovanih spremembah cen ... V podjetjih javnega značaja se pogosto dogaja, da podjetja sama ali pa na podlagi političnih odločitev občinskih ali državnih organov sodelujejo v investicijah, ki niso v skladu z načrtanimi plani in imajo za posledico nezmožnost pravočasnega poravnavanja zapadlih obveznosti, ali pa se takšnega investiranja zaradi zgoraj navedenih razlogov zavestno lotevajo. Posledica takšne poslovne politike javnega podjetja je slaba plačilna sposobnost. Zaradi tega zapadle obveznosti prenašajo v naslednja planska obdobja. Razlog za pojav krize likvidnosti v javnih podjetjih je tudi slabo planiranje prihodkov, ki so po navadi nerealno ocenjeni zaradi rebalansov proračuna ali zaradi deficita sredstev preteklih

planskih obdobjih, na podlagi katerega management podjetja umetno izravnava planirane odhodke in tako opravičuje prekomerne investicije v infrastrukturo, ki je bila pri planiranju sredstev na začetku planskega obdobja prenizko ocenjena.

### **3.2.4 Krize z vidika hitrosti nastopa**

Dubrovski deli krize glede na hitrost nastopa na:

- nenadno, nepričakovano krizo,
- postopno in spoznavna krizo.

Razlog za nastanek *nenadne in nepričakovane krize* je običajno nepričakovan dogodek, ki ima neugoden vpliv na samo poslovanje organizacije in na katerega zaradi hitrosti nastanka in kratkega reakcijskega časa, ki je običajno na razpolago, ni mogoče vplivati. (2000, 30)

V javnih podjetjih obstajajo za nastanek takšne krize relativno nizke možnosti, zato za le ta takšne krize niso značilne.

Za razliko od nenadnih in nepričakovanih kriz, ki so v javnem sektorju redek pojav, so postopne in spoznavne krize stalnica pri njihovem poslovanju. Nastanek takšne postopne in spoznavne krize v javnih podjetjih lahko predvidimo, prav tako pa lahko predvidimo potrebne ukrepe za obvladovanje pojava krize.

Bistvena razlika med javnim podjetjem in podjetjem zasebnega prava je, da javno podjetje v takšno krizo zapade tudi zavestno iz prej omenjenih razlogov in so takšne krize v javnih podjetjih precej pogost pojav.

### **3.2.5 Krize z vidika vzrokov nastanka**

Dubrovski deli krize glede na vzroke nastanka na:

- endogene krize,
- eksogene krize.

*Endogene krize* nastopijo zaradi notranjih vzrokov, npr. zaradi neprimerne tehnologije, slabega managementa, predrage proizvodnje, neučinkovitega informacijskega sistema ... V javnem sektorju nastanejo predvsem zaradi slabega managementa, nestrokovnega kadra, nezainteresiranosti zaposlenih, medtem ko *eksogene krize* nastopijo na podlagi zunanjih vzrokov, ki so lahko politične narave, makroekonomske narave, naravne nesreče ... Za javna podjetja, ki opravljajo javne gospodarske službe, pa so značilne predvsem politično opredeljene odločitve in slaba podpora stroki. (2000, 31)

### **3.2.6 Faze razvoja krize**

Tako kot pri podjetju zasebnega prava, gre podjetje javnega značaja v primeru krize skozi faze razvoja krize. Prašnikar navaja štiri faze:

- faza inkubacije,
- faza, ko se pojavijo prvi krizni signali,
- faza poglobljanja krize in kolaps. (1992, 23)

Po Hauschildtu se kriza razvija skozi naslednje faze:

- vzroki krize,
- latentna kriza,
- manifestiranje krize in
- nesolventnost. (1992, 8)

Skok je mnenja, da podjetje v krizi gre skozi naslednje faze:

- potencialne,
- latentne,
- odprte ali obvladljive in
- odprte ali neobvladljive krize. (1992, 5)

Po Slatterjevem (Slatter 1990, 17) mnenju se v prvi fazi poslovodstvo in podjetje sploh ne zavedata krize.

Pogosto je vzrok za takšno kratkovidnost v pomanjkljivem finančnem kontrolnem sistemu in kontrolnem sistemu spremljanja okolja. V drugi fazi, ko postanejo simptomi krize že vidni, prične poslovodstvo podjetja iskati razloge, zakaj naj bi kriza izginila sama od sebe.

Običajno slišimo naslednje:

- Simptomi krize so se pojavili zaradi zelenih sprememb in samo vprašanje časa je, kdaj se bo stanje izboljšalo.
- Slabi poslovni rezultati so rezultat kratkoročnih pritiskov iz okolja, na katere se pač ne more vplivati.

V tretji fazi se poslovodstvo zaveda, da kriza v podjetju obstaja in so sprejeti določeni ukrepi, vendar je nujnost sprememb podcenjena. Še vedno prevladuje optimizem in se napoveduje le kratkoročno poslabšanje, kateremu naj bi sledil nenaden preobrat in dolgoročno izboljšanje.

Za zadnjo fazo razvoja krize je značilno:

- občutno zmanjšanje števila sprejetih odločitev in prenehanje diskusij o tem, kako je vendarle odločitve potrebno sprejeti;
- zmanjša se prizadevanje za doseganje zastavljenih ciljev, ker je poslovodstvo zaskrbljeno za lastno usodo in sploh nima časa, da bi mislilo na težave v podjetju;
- kontrola je centralizirana še bolj kot v tretji fazi;
- pričakovanje neuspeha raste in zaradi tega je možnost, da se naredijo napake, še večja;
- sposobni kadri zapustijo podjetje in povprečna raven sposobnosti upade.

Omenjeni procesi se medsebojno spodbujajo, vse dokler se podjetje končno ne zruši. V večini primerov podjetje postane nesolventno, razen takrat, ko se sprejme ustrezna strategija preobrata.

### **3.3 Preprečevanje pojava krize v javnih podjetjih, ki opravljajo gospodarske javne službe**

S primerjalnimi analizami, ki jih izvedemo na podlagi preteklega in sedanjega poslovanja, ter s primerjanjem organizacije s podobnimi v javnem sektorju odkrijemo odstopanja v poslovanju organizacije. Pri samem primerjanju je bistvenega pomena, da pri postavitvi meril upoštevamo posebnosti podjetij javnega značaja kot so proračunsko financiranje, presežek poslovanja ... Neskladnost s trendi primerljivih organizacij lahko označimo kot neugodno situacijo le v primeru, ko presegajo postavljena merila, ki smo jih predhodno določili, upoštevajoč navedene posebnosti javnih podjetij. Določitev meje pa je težavna, saj je meja zelo nejasna in jo je potrebno pojasniti glede na njen pomen za uspešnost poslovanja. To pomeni ugotovitev, da je problem prisoten in njegovo opredelitev. O krizi pa lahko govorimo, ko se podjetje že nekaj časa sooča z večjimi problemi hkrati in ko ti začnejo ogroziti njegov obstoj. Običajno kriza v organizaciji ne nastopi nenadoma.

#### **3.3.1 Prepoznavanje krize v javnih podjetjih**

Krize, ki bi nastopile nenadno, so redke in nastajajo skozi daljše časovno obdobje, ki že na samem začetku daje znake, ki opozarjajo na bližajočo se krizo. Nenavadna odstopanja, ki negativno vplivajo na uspešnost poslovanja podjetja, so znak, da je potrebno natančneje preveriti možne indikatorje za nastanek kriznega stanja, uspešnost ocene in zmožnost odziva na te spremembe v poslovanju pa je v veliki meri odvisno od razpoložljivih informacij in poznavanja managementa. Znake nastanka krize spoznajo zaposleni v podjetju, zunanji udeleženci ali opazovalci in poznavalci razmer (banke, sorodna podjetja ...). Kdaj bo kriza prepoznana, je le vprašanje časa, vendar je za obstoj podjetja bistvenega pomena, da se krizno stanje ugotovi takrat, ko je še možna sanacija



stanja. Reakcijski čas prepoznavanja krize je lahko vprašanje dni ali tednov, medtem ko proces nastajanja krize traja več mesecev ali celo let, odvisno od značaja krize, ki ogroža podjetje.

### ***3.3.2 Simptomi krize v javnih podjetjih***

Simptomi krize v javnih podjetjih, predvsem tistih, ki opravljajo javne gospodarske službe, se od simptomov krize v podjetjih zasebnega prava ne razlikujejo kaj dosti in imajo po navadi skupne značilnosti in izvor.

Na podlagi Slatterjevega pristopa (Slatter 1984, 55 - 57), ki navaja deset simptomov za krizo podjetja, poleg finančnih tudi nefinančne, bi lahko za podjetja javnega značaja, ki opravljajo javne gospodarske službe, zapisali naslednje simptome:

- padajoča donosnost,
- rast zadolženosti,
- padanje likvidnosti,
- nespremenjena računovodska praksa,
- zaskrbljeno in apatično poslovodstvo,
- prepogoste zamenjave poslovodstva,
- odsotnost planiranja in strateškega razmišljanja.

#### *Rast zadolženosti*

Zviševanje zadolževanja je z vidika razmerja do celotnih sredstev ali z vidika razmerja med dolžniškim in lastniškim kapitalom dokaj gotov pokazatelj obstoječe ali potencialne krize. Obstajajo različni modeli optimalne strukture kapitala, ki je odvisna od stopnje poslovnega tveganja, davkov, finančne fleksibilnosti in sloga vodenja finančne politike podjetja (agresivna ali konzervativna). Težko je natančno določiti optimalno razmerje med zadolženostjo in celotnimi sredstvi, vendar naj bi se to razmerje nahajalo nekje med 40-imi in 50-imi odstotki. Zadolževanje podjetja se lahko torej povečuje le do določene meje, javna podjetja pa pri tem omejuje tudi zakonodaja. Nadaljnje povečanje zadolženosti je pokazatelj bližajoče se krize. Poleg tega pa podjetja javnega značaja pri zadolževanju spremljajo zakonske ovire, ki omejujejo zadolževanje in s tem zmanjšujejo tako likvidnost zaradi kvartalnega napajanja proračuna kot razvojne možnosti takšnih podjetij.

#### *Padanje likvidnosti*

Najpogosteje uporabljena kazalca za ugotavljanje likvidnosti podjetja sta:

- kratkoročni koeficient; kot razmerje med kratkoročnimi sredstvi in kratkoročnimi obveznostmi in

- hitri koeficient; ki prikazuje razmerje med kratkoročnimi sredstvi, zmanjšanimi za zaloge, in kratkoročnimi obveznostmi.

Ostali pomembni indikatorji so:

- koeficient obračanja zalog (vrednost prodanega blaga / zaloge),
- koeficient obračanja terjatev do kupcev (prodaja / terjatve do kupcev) in
- obveznosti do dobaviteljev ((vrednost nabavljenega blaga + operativni stroški) / obveznosti do dobaviteljev).

Če je podjetje nelikvidno, ni zmožno plačevati zapadlih tekočih obveznosti, kar ogroža nemoteno poslovanje. V tem primeru se poslovodstvo najprej poslužuje neplačevanja obveznosti in prodaje še nezapadlih terjatev. Kasneje pri bankah zaprosijo za posojilo, za kar le-te ponavadi zahtevajo zavarovanje, samo opravljanje javne službe pa zaradi slabih pogajalskih izhodišč na račun neplačanih obveznosti do podizvajalcev spremljajo vedno večji stroški. Ena od možnosti, ki jo imajo javna podjetja in katere se v praksi le malo poslužujejo, je financiranje obveznosti z odprodajo in najemom lastnega premoženja po sistemu "sale & lease back". Na ta način se lahko pri večjih investicijah v javno infrastrukturo izognejo visokim izdatkom in rezdeliyo svoje obveznosti čez daljše časovno obdobje in na ta način rezdeliyo obveznosti skozi amortizacijsko dobo objektov, po sistemu naj vsi uporabniki skozi življensko obdobje infrastrukturnega objekta nosijo stroške tega objekta, kar pa pri obstoječi zakonodaji ni mogoče.

#### *Nespremenjena računovodska praksa*

Najlažji in najpogostejši pristop v začetnih fazah krize je, ko poslovodstvo pogosto poskuša zakriti slabše poslovne rezultate, pri tem pa uporablja nedovoljene računovodske prijeme, od nerealnih letnih planov do računovodsko popravljenih rebalansov letnega plana. Tako ravnanje ima za posledico nepreglednost in netransparentnost poslovanja, kar zelo otežuje, če ne onemogoča določitev posameznih koeficientov, ki bi načeloma morali biti v pomoč pri ugotavljanju obstoja in faze krize, v kateri se organizacija nahaja.

#### *Strah v poslovodstvu*

Poslovodstvo podjetja v krizi ima občutek, da so mu stvari ušle iz rok in ga je strah prihodnosti. Pogosto se dogaja, da niti ne odpira pošte, za katero meni, da govori o problemih, ali pa tako pošto zadržuje do trenutka, ko je za ustrezno reakcijo že prepozno.

### *Pogoste menjave posloводства*

Pogoste menjave poslovodnih delavcev (predvsem finančnikov) opozarjajo na morebitna razhajanja v poslovodstvu in kažejo na prisotnost izrazito nezdravega ozračja v podjetju.

Takšno stanje lahko hitro pripelje do neizvajanja ciljev in nalog, posledica tega pa je porajanje kriznih razmer. Goldstone (Goldstone 1992, 10 - 11) meni, da je množično odhajanje izkušenih kadrov v zelo kratkem obdobju posledica večjega števila faktorjev:

- "Občutek krivde" in "skrb za ugled", ko med poslovodstvom prevlada preplah ter bojazen zaradi ugleda in zato ne tvega, ampak raje zapusti podjetje.
- "Faktor frustracije", ko med poslovodstvom zavlada panika, da podjetja ni več možno rešiti, postane popolnoma paralizirano.
- "Zanemarjanje podjetja", ko poslovodstvo meni, da se v podjetju zanemarija načrtovanje in rast.
- V podjetjih javnega značaja pa je nenazadnje, kot enega izmed ključnih faktorjev, potrebno omeniti še politični interes za pogoste in neutemeljene menjave posloводства.

### *Odsotnost načrtovanja in strateškega razmišljanja*

Pomanjkanje načrtovanja se delno navezuje na prej omenjene simptome krize, vendar bistveno je, da podjetjem v težavah primanjkuje strateškega razmišljanja, ki je ključno za izvedbo poslovnega preobrata. Strateško načrtovanje je splošno sprejeto orodje, ki poslovodstvu pomaga pri razmišljanju o usmeritvi podjetja, vendar njegova prisotnost sama po sebi ne zagotavlja uspešnosti. Možno je tudi to, da odsotnost strateškega načrtovanja v določenih primerih ne vpliva na uspešnost, vendar takšno podjetje ni pripravljeno na nepredvidene spremembe in zato nanje ne more dovolj hitro reagirati in jih uspešno obvladovati.

Simptome krize v podjetju je možno razdeliti v šest skupin po področjih (Dubrovski, 2000, 5 - 6), ki sem jih na podlagi avtorjevih navedb opredelil kot značilne za podjetja javnega značaja.

Prodajno-trženjsko področje:

- nedoseganje načrtovanih rezultatov,
- odpoved dolgoročnega sodelovanja,
- nezadovoljstvo uporabnikov,
- podaljševanje plačilnih rokov,
- več neizterljivih terjatev,
- zmanjšanje naložb v trg,
- zmanjšanje in pogosti rebalansi proračuna.

Finančno-računovodsko področje:

- padajoča ali negativna donosnost, ne glede na osnovo poslabšana likvidnost,
- povečanje stopnje zadolžitve in neprestano iskanje novih virov za pokrivanje starih,
- poslabšani denarni tok,
- neredno vodenje knjigovodskih listin in težave pri zagotavljanju potrebne dokumentacije,
- kreativno računovodstvo in pogoste napake v vknjižbah,
- prepozno objavljena poročila,
- iskanje nepovratnih sredstev in zanašanje na njih.

Proizvodno-tehnično področje:

- padajoča produktivnost,
- večje število napak in reklamacij,
- padanje kakovosti procesov in izdelkov,
- neurejenost opreme in materiala,
- zmanjšanje naložb v delovne procese in tehnologijo,
- zmanjšanje raziskovalno-razvojnega dela,
- povečanje nepreglednosti in počasno obračanje zalog,
- nesledljiva proizvodnja,
- daljši pretočni časi in pogostejše zamude v dobavah.

Kadrovsko-vodstveno področje:

- povečanje nezadovoljstva zaposlenih, ki imajo občutek, da delajo stvari, ki za samo izvajanje službe javnega značaja nimajo pomena in imajo občutek, da njihva opozorila in udejstvovanje ne bo spremenilo obstoječe situacije, bo preslišano in prezrto,
- povečana fluktuacija na vseh nivojih,
- spremenjeno obnašanje vodstva,
- stopnjevanje konfliktov med nosilci odločitev na najvišji ravni,
- močan pojav in vpliv govoric,
- pomanjkanje strateških usmeritev in ukrepanje po načelu "gašenja požara".

Organizacijsko-informacijsko področje:

- pretirana uporaba pisnih sporočil v notranjem komuniciranju,
- redkejša, prirejena in pomanjkljivo komuniciranje,
- neučinkoviti informacijski sistemi in procesi,

- prevladujoče delovanje po neformalni organizacijski strukturi in izdelovanje različnih poročil, ki jih nihče ne spremlja ali ne potrebuje.

Področje zunanjega okolja:

- zmanjšanje ali ukinitvev kreditnih linij,
- zahtevana dodatna zavarovanja pri bankah,
- poslabšanje nabavnih pogojev in ukinitvev dobav brez predplačila,
- poostreitev nadzora poslovanja in povečanje kritičnosti s strani lastnikov in upnikov,
- previdnost in omahljivost odjemalcev pri sklepanju novih pogodb,
- pogosti napadi v medijih,
- porast odškodninskih tožb in izvršilnih predlogov upnikov in drugih,
- večja pozornost in zaskrbljenost v strokovnih in panožnih krogih.

### 3.3.3 Vzroki krize

V večini primerov imajo krize vzroke, ki segajo daleč v preteklost in so povezani z neustreznim odločanjem. Skoraj vsako krizo sprožijo povodi, večinoma hitre in nepredvidene, marsikdaj neopažene spremembe v podjetju in njegovem okolju, ki so lahko ugodne ali neugodne.

Navedel bom nekaj splošnih dejavnikov, ki vplivajo na podjetje, in so lahko vzrok za nastanek krize, ki so lahko skupni tako javnim podjetjem kot podjetjem zasebnega prava. Na koncu poglavja bom povzel značilnosti javnih podjetij.

Med *objektivne (zunanje) dejavnike* lahko štejemo družbene dejavnike, ki so pogojeni z ekonomskim sistemom in ekonomsko politiko države, ter tehnično-tehnološke dejavnike, ki se nanašajo na tehnične in tehnološke rešitve, in so dani v času, ko poteka proizvodni proces. Posebnost, ki izvira iz lastnosti podjetij javnega značaja, je, da lahko med zunanje dejavnike štejemo še pomanjkanje potrebe po ustvarjanju konkurenčnega položaja na trgu, močno socialno varnost in nedotakljivost, ki jo zagotavlja država, in stalne prihodke tako od zaračunavanja storitev kot proračunskih sredstev.

*Subjektivni (notranji) dejavniki* so lahko organizacijski ali človeški. Kot najpomembnejši organizacijski dejavnik ugotavljamo organizacijo poslovanja, s katero usklajujemo delovanje vseh faktorjev v podjetju. S človeškimi dejavniki mislimo na umsko in fizično sposobnost delavca, strokovno usposobljenost, disciplino pri delu in podobno. Vzrok je neko dejstvo, ki se je zgodilo v preteklosti. Ta vzrok vpliva na sedanje in prihodnje poslovanje podjetja, lahko povzroči krizo, kaže pa se v obliki simptomov. Vzroke za krizo iščemo torej v vplivih okolja, v katerem podjetje posluje,

in v podjetju samem. Kot vzroke za krizo, ki izvirajo iz zunanjega okolja, različni avtorji navajajo različne dejavnike. Dubrovski v svojem delu navaja in podrobno razčleni naslednje vzroke, ki veljajo za splošne:

- sprememba vedenja uporabnikov storitev javnih podjetij, ki opravljajo javno gospodarsko službo, naraščajoče zahteve glede družbene odgovornosti podjetja, zaostreni pogoji na nabavnem trgu, spremembe zakonodaje in nizka politična neodvisnost takih podjetij ...,
- spremembe na osnovi splošnega napredka (prenehanje potreb po določenih materialih, izdelkih ali storitvah in nastanek novih, zamenjava tehnologije, nov način ponujanja izdelkov ali storitev ...),
- splošna gospodarska kriza (zmanjšanje investicij, varčevalni ukrepi, upad konjunktura, stopnja ekonomske rasti ...), politične spremembe (državni bilateralni in multilateralni sporazumi, integracije in dezintegracije, vojne in napetosti, sankcije, zaščite s strani države, zakonske spremembe, različni vidiki državne regulacije),
- makroekonomski ukrepi (obrestna mera, devizni tečajji, carinski ukrepi, porast davčnih in socialnih obremenitev podjetja, sporazumi med delodajalci in delojemalci, zapletenost in dolgotrajnost različnih postopkov ...),
- naravne nesreče (različni primeri višje sile v podjetju in okolju, odškodninski zahtevki ...),
- življenjski cikli poslovnih možnosti in njihova neusklajenost s prehodi med razvojnimi fazami podjetja ter
- posebni vzroki (veliki projekti, poslovanje nad zmogostmi podjetja, projekti pripojitev in združitvev ...).(2000, 8)

Dubrovski (Dubrovski,2000, 9) jih v svojem delu razdeli v sedem skupin: neustrezna usposobljenost posloводства (ki se kaže v napačnih poslovnih odločitvah, delovanju brez strateških usmeritev, zapoznelih reakcijah, neobjektivnem in zavajajočem načrtovanju, pomanjkanju trženjske miselnosti in vedenja, nepreglednosti poslovanja in nesledljivosti procesov, nesprenmljanju signalov iz okolja, pasivnosti, nezainteresiranosti in nemotiviranosti), zavirajoča organiziranost (ki je razvidna iz prevelikega števila hierarhičnih nivojev, elementov birokratskega vodenja, neprimerne organizacijske oblike glede na prodajno-proizvodni program in strukturnih pomanjkljivosti), nekonkurenčen tržni položaj (za katerega so značilni zastareli izdelki in storitve, izdelki z nizko dodano vrednostjo, pomanjkanje trženjskega raziskovanja in odzivanje po lastni presoji, napačno oblikovanje trženjskega spleta, nepreglednost in nezanesljivost postopka oblikovanja prodajnih cen, navidezna prisotnost na trgu, predragi nabavni viri in odsotnost nabavnega trženja ter napačne tržne cene), težave na

področju ravnanja z ljudmi pri delu (za katere je značilno kadrovanje mimo načel strokovnosti in primernosti oseb ter boljšega naslednika, kaotična fluktuacija brez prenosa poslov, neustrezna kvalifikacijska in starostna struktura, veliko število oseb s posebnim statusom, zastarele metode vodenja ter pomanjkanje kadrovske razvojne strategije), predraga proizvodnja (za katero je značilna prenizka produktivnost, zastarela strojna oprema in tehnološki proces, pomanjkanje razvoja in inovativnosti, odsotnost celovitega obvladovanja kakovosti, neprimerna struktura stroškov, investicija v proizvodno-tehnološki proces brez predhodne analize trga), neučinkovita finančna funkcija (ki jo označuje neuspešno upravljanje finančnih virov, nezadovoljiv nadzor likvidnostnega položaja, premajhno notranje financiranje, slab opozorilni sistem, neprimeren obračunski sistem, neupoštevanje znanih načel in pravil financiranja, negospodarno ravnanje z inštrumenti zavarovanja plačil in terjatev, odsotnost rednega pregleda finančnih kazalcev poslovanja in nerazvita funkcija kontrolinga) ter neučinkovit informacijski sistem (za katerega je značilno pomanjkanje informacij, ki so nujne za sprejemanje tekočih poslovnih odločitev, in neusklajenost računalniške in programske opreme z značilnostmi podjetja).

Krize po navadi ne povzročajo en sam dejavnik, temveč več skupaj. Splet dejavnikov krize po posameznih podjetjih in panogah je lahko zelo različen. Naštel in opisal bom le najpomembnejše in najpogosteje zaznane vzroke.

#### *Neprimerno posloводство*

Pomembno vlogo pri nastanku krize imajo osebne lastnosti poslovodstva podjetja. Le-to je ponavadi premalo strokovno in premalo zainteresirano za uspeh podjetja. Prav tako pa so pomembne neučinkovitosti v sestavi in delovanju poslovodnega tima. Slatter jih razvršča v pet skupin:

- Vladavina posameznika; dominanten in avtokratičen vodja je pogost vzrok težav podjetij, ki so propadla. Čeprav se preobrat v poslovanju pogosto povezuje s potrebo po avtokratičnem načinu poslovođenja, je uspešnost takšnega poslovođenja odvisna predvsem od tega, ali je odprt za nove ideje iz svoje okolice. Če ni, se tak način poslovođenja ne odnese.
- Davis (Davis 1988, 5 - 7) meni, da ima tak način poslovođenja lahko več posledic, in sicer: "Samozadovoljstvo nad poslovođenjem, panična paraliza, ko poslovođenja zaradi preobremenjenosti ni v stanju za sprejemanje odločitev, nekompetentnost, in ko poslovođenja postane ujetnik preteklosti" (1990, 29 - 30).
- Upravljalna in poslovodna funkcija sta združeni v eni sami osebi. V primerih, ko nadzorno in poslovodno funkcijo opravlja ista oseba, ni dobrega nadzora nad poslovanjem. Uspešnost poslovanja je popolnoma odvisna od osebnostnih lastnosti ene osebe.

- Neučinkovit upravni odbor; dokaj pogosto upravni odbor zanemarja svoje delo, ki ga ima na področju načrtovanja, investiranja in nadzora nad odločitvami. Vzroki za neučinkovito upravljanje so ponavadi naslednji: člani upravnega odbora, ki niso iz vrst posloводства, pri upravljanju ne sodelujejo dovolj aktivno, člani upravnega odbora aktivno sodelujejo le, kadar je tema pogovora direktno povezana z njihovim strokovnim področjem odgovornosti, upravni odbor je sestavljen iz strokovnjakov z istega področja (npr. samo računovodje, finančniki ipd.), pomanjkanje komunikacije med člani, kar se odraža v pomanjkanju skupne vizije o nadaljnjem razvoju podjetja.
- Vodstvo zanemarja osnovno dejavnost; ko se podjetje razvije do določene stopnje, se prične z diverzifikacijo v poslovanju. Pri tem včasih posloводство vso svojo pozornost preusmeri na nova področja in zanemari osnovno področje delovanja.
- Pomanjkanje poslovodstvenih znanj na nižjih nivojih hierarhične lestvice; pomanjkanje poslovodstvenih znanj je pogost vzrok krize v podjetjih, ki relativno počasi bredejo v težave. Kakovostni kadri ponavadi zapustijo podjetje, preden se pokažejo prvi znaki krize. Podjetje vodijo slabši poslovodni kadri, ki so običajno dobro tehnično podkovani, vendar imajo premalo poslovodnih znanj. V podjetjih, ki se znajdejo v krizi zaradi enega dogodka ali zaradi nedavnih sprememb v okolju, je ponavadi kvaliteta posloводства zadovoljiva in za izvedbo uspešnega preobrata zadošča le zamenjava generalnega direktorja. (1990, 29 - 30)

#### *Pomanjkljivo finančno poslovođenje*

Nezadostna finančna kontrola se kaže tudi v: nesposobnosti spremljanja denarnih tokov, neprimernem sistemu spremljanja dobička in stroškov, pomanjkanju nadzora pri izvajanju načrta in slabi izkoriščenosti sistemov, ki so v uporabi. Navedene aktivnosti so odsotne predvsem v manjših podjetjih, ki imajo najeta zunanja računovodstva. Zato posloводство teh podjetij nima pomembne in pravočasne informacije poslovodnega računovodstva, ampak informacije finančnega računovodstva, ki nikoli niso dovolj podrobne in pravočasne, saj jih dobijo po preteku poslovnega leta. Probleme, ki so vezani na nezadostno finančno kontrolo, lahko razdelimo v naslednje štiri skupine:

- Slaba zasnova poslovodno-računovodskega informacijskega sistema je dostikrat preveč kompleksna, daje preveliko število slabo predstavljenih in nerelevantnih informacij. Krivdo za to lahko pripišemo poslovodstvu podjetja, ki ne definira, kdaj in katere informacije potrebuje.



- Ne zadostna uporaba informacij poslovnega računovodstva; številni poslovodje ne vedo, kako naj uporabljajo informacije poslovnega računovodstva, tako da se pri svojih odločitvah nanje sploh ne ozirajo.
- Organizacijska struktura onemogoča učinkovit nadzor; zaradi prevelike centralizacije in prevelikega števila hierarhičnih nivojev se funkcija nadzora težje izvaja. Delegiranje nalog nadzora na nižje nivoje hierarhične lestvice se je v praksi pokazalo kot zelo učinkovito.
- Metode razporejanja režijskih stroškov zamegljujejo dejanske stroške; pogosto se posredni stroški razvrščajo med posamezne proizvode glede na porabljene strojne ure oziraje se na delovne ure neposrednega dela ali na skupne variabilne stroške.

Namesto takšnih kriterijev za razdelitev bi se stroški morali razporejati glede na dejanske vzroke za njihov nastanek.

#### *Previsoki stroški poslovanja*

Podjetja, ki imajo višje stroške od svoje konkurence, za njo ves čas zaostajajo. Običajno imajo nižje marže, posledično tudi nižje dobičke in manjše kreditne možnosti. Takšna podjetja imajo težave pri doseganju in ohranjanju tržnega deleža, saj ima njihova konkurenca večje finančne vire, ki jih lahko investira v razvoj novih izdelkov ali v trženje. Največji problem pri visokih stroških se kaže v nezmožnosti podjetja, da cenovno konkurira ostalim ponudnikom. Visoki stroški, ki od podjetja zahtevajo višje cene, so običajno posledica naslednjih faktorjev:

- Nezmožnost izkoriščanja ekonomije obsega in pomanjkanje izkušenj (slabost v neizkoriščanju degresije fiksnih stroškov); ekonomija obsega izhaja iz specializacije dela in razporeditve fiksnih stroškov na večje število proizvodov. Njeni učinki so opazni v vseh poslovnih funkcijah, še posebej pa v funkciji naročanja, trženja in distribucije. V panogah, za katere so značilne ekonomije obsega, so večja podjetja v veliki prednosti pred manjšimi. Velja tudi to, da imajo tisti, ki se z neko dejavnostjo ukvarjajo že dalj časa, prav gotovo nižje stroške od začetnikov. Pri nižjih stroških delovne sile govorimo o učinkih krivulje učenja, pri vseh ostalih pa o učinkih krivulje izkušenj.
- Stroškovne slabosti zaradi strategije diverzifikacije; visoka diverzifikacija proizvodnih programov ima ponavadi za posledico visoke režijske stroške.
- Stroškovne slabosti zaradi neustreznega stila poslovanja in organizacijske strukture; pri centraliziranem odločanju so stroški višji kot pri decentraliziranim, npr. zaradi večjega števila vodstvenih delavcev. Hierarhična struktura s slabo medsebojno vertikalno komunikacijo tipično vodi do nižje produktivnosti.

- Operativna neučinkovitost; je posledica slabega poslovanja podjetja in se kaže kot nizka delovna produktivnost, slabo načrtovanje proizvodnje, slabo vzdrževanje strojev, neučinkovita razmestitev proizvodnje, slaba razporeditev časa prodaje, neučinkovita razporeditev sredstev za promocijo, slaba distribucija in poprodajne storitve, veliko majhnih naročil, zapleteni administrativni postopki ipd.
- Neugodna vladna politika; podjetja, ki poslujejo globalno, so najbolj občutljiva na politiko vlade, predvsem zaradi deviznega tečaja, ki vpliva na njihovo uspešnost, potem pa tudi zaradi raznih predpisov (npr. predpisi o dovoljenem obsegu onesnaževanja), višine davkov ipd.

### *Veliki projekti*

Nepremišljene oziroma nedonosne naložbe, ki so dostikrat usodne za obstoj podjetja, so lahko posledica:

- Podcenjenih potreb po kapitalu; do takšnih napak pride zaradi slabega predvidevanja stroškov v fazi načrtovanja, slabega nadzora nad porabo finančnih virov v fazi uresničevanja projekta, kasnejših sprememb v projektu ter zunanjih neobvladljivih dejavnikov, ki povzročajo zamude v izvajanju posameznih aktivnosti projekta, kar se odraža na stroških.
- Zagonskih težav; ob zagonu se lahko pojavijo težave, ki so ponavadi prej organizacijske kot pa tehnične narave. Primer organizacijske težave, ki povzroča višje operativne stroške, so nezadostno usposobljeni delavci. Poslovodstvo je dostikrat presenečeno, ko vidi, koliko časa potrebuje nova tovarna, da doseže raven produktivnosti ostalih delov podjetja.
- Razširitev kapacitet; podjetja, ki delajo v panogah, kjer je prisotno ciklično povpraševanje, dostikrat v želji za povečanjem dobička v času visokega povpraševanja povečajo kapacitete, pozabljajoč na dejstvo, da v obdobju manjšega povpraševanja ne bodo mogli kriti povečanih neposrednih fiksnih stroškov.
- Stroškov vstopa na trg; pri vstopu na novi trg s starim ali obstoječim proizvodom so lahko potrebni stroški trženja precej višji od načrtovanih. Pri razvoju novega proizvoda na obstoječi ali novi trg se lahko zgodi, da so stroški razvoja večji od pričakovanih.
- Velikih pogodbenih del; pri sklepanju velikih pogodb je prisotna velika nevarnost, da podjetje podceni stroške izvedbe in postavi prenizko ceno.

### *Neustrezna finančna politika*

Finančna politika, ki lahko zapelje podjetje v krizo, je naslednja:

- Velik delež dolžniškega kapitala; če je donosnost investicije in financirane z dolžniškim kapitalom višja od obrestne mere, je za podjetje priporočljiva uporaba dolžniškega kapitala. V tem primeru podjetje izkorišča finančni vzvod, ker z uporabo dolžniškega kapitala doseže, da je donos na lastniški kapital večji od donosa na sredstva. Zadolževanje podjetja do neke mere je celo zaželeno, vendar preveliko zadolževanje je zelo tvegano in lahko povzroči nelikvidnost podjetja. Obseg dolžniškega kapitala, ki ne ogroža varnosti poslovanja podjetja, določata cikličnost industrije in delež fiksnih v celotnih stroških. Manjša cikličnost in manjši delež fiksnih stroškov dovoljujeta večji obseg zadolževanja podjetja.
- Konzervativna finančna politika; značilnosti takšne finančne politike so visoke dividende, pomanjkanje reinvestiranja, visoka likvidnost in majhen obseg dolžniških virov (neizkoriščanje finančnega vzvoda). Konzervativna finančna politika je dolgoročno gledano zelo problematična, saj nezadostne investicije in nižji donos na lastniški kapital negativno vplivajo na konkurenčni položaj podjetja.
- Neprimerni viri financiranja; o takšnih virih financiranja govorimo takrat, ko npr. podjetje za financiranje večletnega projekta najame kratkoročne namesto dolgoročne dolžniške vire.

#### *Prehitra rast podjetja*

O tem pojavu govorimo, ko podjetje raste tako hitro, da svoje rasti ne more financirati z dolžniškim ali lastniškim kapitalom. Še večji problem nastane, če podjetje sledi rasti prodaje, čeprav prodaja ni donosna.

#### *Pomanjkljivo ali neustrezno strateško načrtovanje*

Avtorja Trunk Širca in Tavčar navajata možne zaplete, t.i. deset pasti strateškega načrtovanja:

- Višje poslovodstvo sodi, da lahko načrtovanje prepusti planerjem.
- Višje poslovodstvo je tako zaposleno s tekočimi poslovnimi zadevami, da posveča strateškemu načrtovanju premalo časa.
- Poslovodstvo ne uspe postaviti ciljev podjetja, ki bi bili uporabna osnova za strateško načrtovanje.
- Postavke strateških načrtov niso merila za merjenje osebne uspešnosti poslovodnikov.
- Poslovodstvo ne uspe ustvariti v razpoloženja, ki bi bilo naklonjeno in prijazno strateškemu načrtovanju.

- Prepričanje, da je vseobsežno načrtovanje v podjetju nekaj drugega kot upravljanje in poslovanje podjetja.
- Pretirana formaliziranost prežene iz sistema načrtovanja prožnost, sproščenost in enostavnost ter ovira ustvarjalnost.
- Višje poslovodstvo ne preverja ali podrejeni dosegajo cilje dolgoročnih načrtov.
- Višje poslovodstvo razbija strateško načrtovanje z vedno novimi intuitivnimi odločitvami, ki so navzkriž z zapisanimi načrti. (1998,111)

#### **3.3.4 Preprečevanje pojava krize v javnih podjetjih**

Za preprečevanje pojava krize v javnih podjetjih je potrebno poznavanje posebnosti managementa javnih podjetij. Med te posebnosti štejejo lastnosti, ki so skupne vsem oblikam nepridobitnih organizacij. Trunk Širca in Tavčar navajata:

- cilje: večdimenzionalen in kompleksen sistem pretežno kvalitativnih ciljev kar pri izvajanju javnih gospodarskih služb pomeni predvsem zakonske zahteve, ki se odražajo v vzdrževanju javne infrastrukture in zagotavljanju javnih dobrin;
- pravno obliko: različnost zakonskih oblik, kriteriji za izbiranje, davki, odgovornost in soupravljanje;
- urejenost: specifične strukture in sistemi, svojska oblika birokracije;
- trg in trženje: čeprav organizacije ne izvajajo storitev za plačilo, imajo svoje odjemalce in konkurente, strategije in specifično tržno ponudbo;
- osebje: management diferenciranih vrst sodelavcev;
- financiranje: za javna podjetja je značilno v delu v katerem opravljajo javno gospodarsko službo proračunsko financiranje, del sredstev za financiranje poslovanja pa podjetja javnega prava lahko zbirajo s ponujanjem svojih storitev na trgu, vendar se pri tem postavi vprašanje smiselnosti takšnega početja v sled destimulativne zakonske osnove iz naslova presežka v poslovanju, kar je bilo podrobneje opisano v prejšnjih poglavjih;
- načrtovanje in nadziranje: prevladovanje kvalitativnih nad kvantitativnimi cilji, obenem pa kompleksnost organizacije terjata specifično in učinkovito (računalniško podprto) spremljanje in nadziranje;
- projekti: značilen je velik delež časovno in vsebinsko zaključenih dejavnosti;
- spreminjanje: ob učinkovito obvladanem spreminjanju je pomembno vodenje sodelavcev in obvladovanje nasprotij;
- prežemajoče zadeve: celovito obvladovanje kakovosti in učinkovito delovanje. (1998, 36)

Management v javnem podjetju združuje procese planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja dela v smeri doseganja opredeljenih ciljev, ki so v našem primeru značilni za posamezno vrsto javne gospodarske službe. Kljub temu, da gre za različne upravljalne in organizacijske strukture, je v ospredju izgrajevanje strukture procesov, ki potekajo na podlagi naslednjih petih korakov:

- sprotno ugotavljanje dejanskega stanja,
- oblikovanje različnih alternativnih predlogov in njihovo vrednotenje,
- odločanje o najprimernejši alternativni,
- uresničevanje sprejete alternative,
- spremljanje učinkov uresničevanja rešitve na podlagi povratnih informacij.

Prvi korak označuje sistemski pristop procesom (ki določa temeljna načela za opredelitev informacijskih potreb in njihovo umestitev v zakonodajne okvire), drugi in tretji korak sta značilna za vsebinski pristop (ki določa mehanizme za funkcionalno dekompozicijo procesov), četrti korak je značilen za procesni pristop (ki išče, razvija in preizkuša organizacijo ter delovanje in pristojnosti managementa), peti korak je usmerjen na razvoj sodobno zasnovanega informacijskega sistema za podporo odločanju.

#### *Planiranje kot proces*

Planiranje je sestavni del dejavnosti managementa, ki ima med drugimi organizacijskimi funkcijami določeno prednost. Razlog temu je pomen planiranja za določanje poslanstva in strategije razvoja občine kot temeljne upravljalne, poslovne in informacijske celote, ki v okviru ustave in zakonov samostojno ureja lokalne zadeve javnega pomena. Poslanstva so v smeri jasnega odgovora, kaj je smoter lokalne samouprave v občini, kakšne so njene potrebe in v kateri smeri jih kaže uresničevati. Namen strategije pa je v prvi vrsti določiti izhodišča in cilje za celostni razvoj občine ter metodološko opredeliti organizacijske, vsebinske in tehnološke poti za njihovo uresničevanje. V obeh primerih je v ospredju miselni proces zaznavanja in pojasnjevanja procesov, ki so značilni za usmerjanje razvojnih potreb in možnosti lokalne skupnosti ter z njimi povezanih procesov odločanja in upravljanja.

Pojem planiranja lahko obravnavamo z različnih zornih kotov, med njimi tudi z vidika organizacije in metodologije. Za organizacijski vidik je pomembna opredelitev strategije, ki ima pravno podlago v zakonih in predpisih in na tej podlagi stalni delitvi dolžnosti in pooblastil. V ospredju je:

- Strategija svobodne presoje. Značilna je za procese odločanja, ki niso vsebinsko in postopkovno natančno opredeljeni in je njihova končna rešitev nepredvidljiva.

V tem primeru so za reševanje problemov, poleg znanja, potrebne tudi dodatne sposobnosti, kot so izkušnje, spretnost, motivacija, intuicija ipd.

- Strategija kompromisa. V ospredju je, ko gre za spore med posameznimi cilji na eni ali več ravneh odločanja. Njena naloga ni iskanje srednje rešitve v smislu enakega odstopanja sodelujočih od njihovih zahtev in tudi ne zagotavljanje enakih koristi, temveč pomeni usklajevanje različnih potreb (zahtev, interesov) na podlagi nesporno ugotovljenih dejstev.
- Strategija tehnološke podpore. Uporablja se za zagotavljanje enakih možnosti pri uporabi različnih vrst tehnologij (npr. informacijske in komunikacijske tehnologije, organizacije in tehnologije dela, tehnologije izobraževanja in ustvarjalnosti ipd.), ki so neposredno povezane s kakovostjo izvajanja ciljev na višjih ravneh odločanja.

Sodobne strategije so praviloma dolgoročne, prilagodljive in objektivne. Usmerjene so na celostni razvoj samoupravne lokalne skupnosti, so odprte v okolje in delujejo vizionarsko. Praviloma so rezultat dveh procesov: racionalnega (ki ugotavlja prednosti in pomanjkljivosti pri reševanju problemov) in ustvarjalnega (kot inovativni pristop reševanju problemov). Ciljno jih povezuje načelo avtonomnosti, kar pomeni, da lokalne skupnosti same odločajo o svojih razvojnih ciljih, o načinu, kako jih bodo dosegli, s kakšnimi sredstvi in pod kakšnimi pogoji.

Za razliko od organizacijskega, metodološki vidik planiranja postavlja v ospredje proces, ki je značilen za določitev cilja ter opredelitev različnih razvojnih možnosti in njihovo vrednotenje, za njihov izbor predstavitev v lokalnem okolju. Rezultat planiranja je plan, ki je lahko dolgoročen (npr. razpolaganje z vsemi vrstami premoženja, planiranje pogojev za gospodarski in prostorski razvoj občine ipd.) in kratkoročen (npr. načrtovanje dejavnosti komunalno-redarske službe, načrtovanje aktivnosti za primere elementarnih in drugih nesreč ipd.). Dolgoročni plani so značilni za strateško planiranje in so praviloma splošni, okvirni in oprti v prihodnost. Kratkoročni plani so operativne narave in so značilni za nek časovni okvir izvajanja naloge, ki jo je možno postopkovno predvideti. Temeljna podlaga za metodološki vidik planiranja je kompleksnost posameznega razvojnega problema in njegova formalizacija (Verbič 2001, 7).

Pojem kompleksnosti planiranja obravnavamo kot razmerje med številom dogodkov, ki neposredno vplivajo na proces odločanja, in številom prvin težavnosti presoje, ki ob tem nastajajo. Na število dogodkov lahko vpliva vrsta odločitev, ki jih je potrebno sprejeti v nekem časovnem obdobju, ter obseg porabljenih virov in pričakovanih učinkov. Na težavnost presoje lahko vplivajo različni dejavniki, med katerimi so zlasti značilni: hitrost sprejemanja odločitev (ki je praviloma časovno omejena), sum o kakovosti informacijskih virov (ki so podlaga za sprejemanje odločitev), tveganje (ki je stalni spremljevalec procesa planiranja) in splošna nepredvidljivost izvajanja posameznih faz planiranja (vplivi iz okolja).

Pojem formalizacije povezujemo s pojmom svobodni poudarek (diskrecija), ki označuje pravico posameznika do odločanja v skladu z lastnim prepričanjem in na podlagi lastne presoje, vendar v okviru dogovorjenih pravil (npr. ustave, zakonov, statuta občine in drugih predpisov). Brez tako razumljive formalizacije bi posamezniki sami in brez zadržkov izbrali »svoje« pot pri uresničevanju ciljev, kar bi v procesu planiranja lahko pripeljalo do nasprotja s strateškimi cilji.

Management v lokalni skupnosti mora zagotoviti učinkovitost procesa planiranja, ki spodbuja motiviranost, ustvarjalnost in inovativnost posameznikov in skupin. V ospredju je t.i. kontigenično planiranje, ki ni usmerjeno na zagotavljanje trajnih rešitev »za vse večne čase«, temveč dopušča možnost odprtega razvoja z več različnih scenarijev. Takšen pristop načrtovanju je predvsem primeren za občinske organe, ki ustrezajo svojim interesom z združevanjem z drugimi na podlagi interesnega sodelovanja. Gre za funkcije, ki so praviloma zelo obsežne in vsebinsko raznovrstne, kar zahteva od lokalnega managementa uporabo sodobnih oblik in metod ter večjo specializacijo dela (npr. na ravni vodenja, zastopanja, nadziranja, posredovanja, predstavljanja, usklajevanja ipd.). Večina raziskav opozarja, da managerji še vedno porabijo večino svoje energije in časa z vprašanji, ali delo opravljajo pravilno in skladno z zakonskimi predpisi, premalo pa razmišljajo o tem, katero delo je pravo in kako ga je treba opraviti glede na vedno hitrejša spremembe, ki nastajajo v procesu preobrazbe javne uprave. Rešitev je treba iskati v metodološkem pristopu, ki poudarja pomen informacijske organizacije pri upravljanju z znanjem ter njegovim enakomernim razširjanjem v lokalno okolje in širše.

#### *Odločanje kot proces*

Odločanje obravnavamo kot del dejavnosti lokalnega managementa, ki poteka na ravni občanov ali organov občine. V obeh primerih gre za miselno aktivnost, ki zajema področje zaznavanja problema (razčlenitev njegove strukture in lastnosti), iskanje možnosti za njegovo reševanje (opredelitev različnih alternativ), določitev najbolj ustrezne rešitve, njeno vrednotenje in spremljanje doseženih učinkov (rezultatov) na podlagi povratnih informacij. Odločanje občanov na ravni občine se izvaja preko izvoljenih predstavnikov na lokalnih volitvah (župan in člani občinskega sveta) ali za odločanje v občinski upravi na podlagi zakonskih omejitev. Ne glede na razlike med načini odločanja velja ugotovitev, da gre za odločitveni proces, ki ga označuje zahteva za odločanje (vhod), odločanje na podlagi znanja (preoblikovanje vhodnih virov v izhodne) in dosežen učinek - rezultat odločanja (izhod). V ta proces so vključeni tudi dejavniki kontrole, ki nadzorujejo proces in merijo učinke – rezultate odločanja na podlagi povratnih informacij.

Proces odločanja je sestavljen iz več korakov, ki jih metodološko lahko

obravnavamo vsakega zase, funkcionalno pa le v povezavi enega z drugim. Cilj je odgovoriti na vprašanja: kaj je problem, kje so vzroki za nastali problem, kakšne so možnosti za njegovo rešitev, katera rešitev je najprimernejša in kakšne so lahko posledice te rešitve. Treba je:

- zaznati razmere, ki sprožijo akcijo,
- določiti sredstva dela za reševanje problema,
- oblikovati metode za reševanje problema na podlagi ugotovljenih dejstev,
- izdelati merila za izbor »prave« rešitve,
- ustvariti pogoje za izvedbo rešitve in spremljanje njenih učinkov.

Za vrednotenje kakovosti odločanja ni splošnih, preprostih in lahkih obrazcev. Pomembno je ustvariti takšno vzdušje med posameznimi nosilci odločanja, ki tudi ob odličnem rezultatu ne povzroča »dokončno zadovoljstvo«, temveč morda le upanje, da je sprejeta odločitev za samoupravno lokalno skupnost dobra, koristna in pravilna. Zato ugotavljamo, da odločanje ni samo v tem trenutku sklenjena akcija, temveč je tudi proces, ki ga je treba vsestransko dograjevati z novimi vsebinami in razvojnimi možnostmi, ki jih ponuja lokalni management.

### **3.3.5 Vrste odločitev**

Vsaka odločitev je odvisna od vsebine problema in značilnosti odločevalca. Za vsebino je pomembna razčlenitev problema, na podlagi katere ugotavljamo, ali je posamezna odločitev samoumevna (jasna brez dodatnih pojasnjevanj) ali zapletena (nejasna in zahteva dodatna pojasnjevanja). O odločevalcih pa ugotavljamo, da so lahko na ravni posameznika (župan, direktor občinske uprave) in skupin (občinski svet, nadzorni odbor). V obeh primerih so za kakovost odločanja najpomembnejši znanje, izkušnje, spretnost in motiviranost odločevalcev, da problem zaznajo, razumejo, razčlenijo in o njem odločajo med več različnimi možnostmi. Večinoma se srečujemo z dvema vrstama odločitev. To so (Verbič 2001, 17):

- a) *Nestrukturirane* odločitve, ki jih ni možno z gotovostjo predvideti, oziroma ni možno vnaprej določiti postopkov za njihovo uresničitev. Te odločitve se ne da programirati, saj tistemu, ki odloča, ni docela znan celoten postopek odločanja in ga mora šele spoznati. V tem primeru gre za odločanje, katerega postopki niso v celoti odvisni od posamezne občine.
- b) *Strukturirane* odločitve, ki ne potrebujejo odločevalca in so lahko prepuščene le neposrednemu izvajalcu naloge (npr. javni zavodi, javna podjetja ipd.). Gre za



standardizirane, večinoma ponavljajoče se rutinske odločitve, za katere je že vnaprej znan postopek (pogoji, koraki, dinamika izvajanja nalog) za njihovo celostno uresničitev v praksi. Značilne so za reševanje enostavnejših problemov, ki vsebujejo večinoma enopomenske procese z omejeno možnostjo bolj kompleksno zasnovanih povezovalnih procesov z okoljem. Ker gre v tem primeru za predvidljivo odločanje o predvidljivem problemu, je »višek energije« možno porabiti na preizkušanju »mejnih« metod (oblik, tehnik, standardov) za oblikovanje alternativnih rešitev.

Treba je poudariti, da »čiste« vrste odločitev obstajajo le na ravni teorije, v praksi pa se srečujemo z bolj ali manj vmesnimi in »sivo« obarvanimi procesi odločanja, ki so značilni za delne nestrukturirane in delne strukturirane odločitve. Zanje velja, da se povezujejo s posameznimi parametri, ki:

- ponujajo priložnost za odločanje (neposredno, posredno),
- določajo možne korake za odločanje (stalno, občasno),
- izbirajo kriterije (merila) za odločanje (formalno, vsebinsko),
- vrednotijo izid procesa odločanja na podlagi povratnih informacij.

Različne vrste odločitev načeloma povezujemo z različnimi vrstami problemov. Povsem strukturirani so tisti problemi, pri katerih so opredeljeni vsi zgoraj omenjeni parametri. Če ti parametri niso opredeljeni, govorimo o nestrukturiranem problemu. Delno je strukturiran tisti problem, pri katerem je vsaj eden izmed štirih parametrov strukturiran. Ti kriteriji so lahko eden od pokazateljev kakovosti, na podlagi katerih se sprejemajo odločitve.

### ***3.3.6 Naloge kot sestavina procesa odločanja***

Naloge lahko obravnavamo ali kot sklenjeno vsebinsko celoto, ali kot sestavni del druge naloge, ali kot neko celoto, sestavljeno iz več drugih nalog, ki so celovitejše na nižji ravni členitve. Za vse velja ugotovitev, da imajo svojo značilno »zgodovino« in tudi »prihodnost«. Naloge lahko obravnavamo glede na ciljne prioritete, predvideno korist in dosežene učinke. Gre za vidike, katerih skupne lastnosti so:

- Učinkovitost; nanaša se na različne dejavnike, ki so značilni za organizacijski in tehnično-tehnološki sektor. V tem primeru uspešnost obravnavamo kot razliko med dejansko doseženimi rezultati in za to uporabljenimi viri (gospodarska sestavina).
- Pomembnost; označuje jo sposobnost, da na podlagi povratnih informacij zagotovi vpogled v posamezne upravne procese in z njimi povezane učinke

izvajanja posameznih odločitev v organu občine, njegovih delovnih telesih (odbori, komisije) in na nižjih ravneh odločanja (upravna sestavina).

- Kontrola; Pomeni nadzor nad razpolaganjem premoženja občine, nadzor nad finančnim poslovanjem uporabnikov proračunskih sredstev in nadzor nad pravilnostjo dela pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi (nadzorna sestavina).

Občina samostojno opravlja izvorne naloge, ki jih določi s splošnim aktom občine ali z zakonom (III, poglavje ZLS). Gre za tri skupine nalog, ki so značilne za:

- a) *Privajene* (rutinske) naloge, ki so procesno natančno določene in se opravljajo brez večjega tveganja. Nosilec privajenih nalog v celoti nadzira poslovne dogodke, vzroke in njihove posledice (naloge so značilne za administrativni in tehnično-tehnološki sektor).
- b) *Prilagodljive* (adaptivne) naloge, ki kljub temu da so opredeljene (problem je zaznan, razčlenjen, izračunana je verjetnost pojavljanja posameznih dogodkov, opredeljena je rešitev in določena verjetnost njene uspešnosti), se opravljajo z večjim tveganjem in manjšo gotovostjo (naloge so značilne za organizacijo in tehnologijo dela).
- c) *Ustvarjalne* (inovativne) naloge, ki jih je možno le predvideti na podlagi teoretičnih predvidevanj (naloge so značilne za področje strateškega planiranja).

Med posebno vrsto nalog občine štejemo tiste, ki so skupne za več organov občinskih uprav, in naloge, ki so usmerjene na sodelovanje organov občine pri sprejemanju zakonodaje (soglasja, mnenja, priporočila ipd.). V prvem primeru gre za naloge skupne občinske uprave, ki so pretežno strokovne in tehnične narave, v drugem primeru pa za sestavljene naloge, ki se nanašajo na koristi občine.

#### **4 RAZREŠEVANJE IN ZDRAVLJENJE KRIZE V JAVNIH PODJETJIH - GOSPODARSKIH JAVNIH SLUŽBAH - IN PODROČJA PRESTRUKTURIRANJA**

Osnovni problem managementa je, kako zagotoviti dostojno preživetje v razmerah, ko se vsebina dejavnosti in okolje hitro spreminjata, te spremembe pa so vedno bolj kompleksne. Dosedanje izkušnje kažejo, da je rešitev treba iskati v tekočem prilagajanju in odzivanju na spremenljivost in negotovost v okolju (Malhotra 1996, 1 - 4). Ključno vprašanje je, kako zagotoviti ustrezno stopnjo motiviranosti dejavnikov razvoja, v našem primeru managementa javnega podjetja, kako razviti sistem »učee se organizacije« ter kako uveljaviti procese ustvarjalnosti in inovativnosti posameznikov in skupin. Gre za prvine, ki so temeljna podlaga za organizacijo lokalnega managementa. Če združimo odtenke različnih definicij, je organizacija usklajen sistem, ki je sestavljen iz različnih prvin, ki so zavestno usmerjene k skupnemu namenu. Gre za dinamičen, odprt in usklajen sistem, ki ima določeno strukturo (zamisli, namen, poslanstvo, vizijo) in opredeljene metode za doseganje zastavljenih ciljev.

##### **4.1 Področja prestrukturiranja**

Osredotočil se bom na področja, ki jih lahko pripišemo vsem podjetjem javnega značaja na splošno, ne glede na vrsto javne službe, ki jo taka podjetja opravljajo, ter poskušal prikazati posebnosti področij prestrukturiranja javnih podjetij:

- programsko tržno prestrukturiranje,
- razvojno in tehnološko prestrukturiranje,
- proizvodno prestrukturiranje,
- kadrovske in organizacijske prestrukturiranje,
- informacijsko prestrukturiranje,
- finančno prestrukturiranje.

Pri tem je potrebno poudariti, da so bistvena področja prestrukturiranja zaradi omenjenih specifik poslovanja javnih podjetij predvsem:

- kadrovske in organizacijske prestrukturiranje,
- informacijsko prestrukturiranje,
- finančno prestrukturiranje.

Zato bom v tem poglavju slednjim namenil več pozornosti.

#### **4.1.1 Programsko tržno prestrukturiranje**

Dubrovski navaja:

Programsko tržno prestrukturiranje pomeni prehod iz stare strukturne kombinacije izdelkov ali storitev (programov) in tržišč na novo strukturo, ki mora zagotoviti večjo uspešnost (donosnost) in učinkovitost poslovanja (produktivnost, ekonomičnost). Glede na lastnosti javnih podjetij je sama dejavnost podjetja omejena na točno določeno tržišče za vse uporabnike storitev javne službe splošno in je kot taka delno določena z zakoni, delno pa po dogovoru z uporabniki. Prihodek javnih podjetij je predvsem proračun in zaračunavanje javnih storitev, stroški pa se planirajo brez tendence k zniževanju, medtem ko se prihodek v zasebnem sektorju ustvarja na trgu pod konkurenčnimi pogoji, pojavljajo se močne tendence k zniževanju stroškov, poslovni rezultat pa je lahko dobiček ali izguba. Z vidika zasebnega sektorja je osnova programsko tržnega prestrukturiranja v marketinškem pristopu. (2000, 101)

Kar pa pri javnih podjetjih, ki opravljajo javne gospodarske službe, ni potrebno zaradi samih karakteristik in potreb obstoja takšnega podjetja. Kljub temu da lahko v javnem sektorju nujnost konkurenčnosti ponujenih storitev izločimo, lahko na notranjem področju programsko tržnega prestrukturiranja oblikujemo najprimernejši splet ponujenih storitev z vidika tehnologije, z vidika donosnosti, z vidika likvidnosti in z vidika zmogljivosti. Za podjetja javnega značaja bi lahko zapisali, da je osnova za programsko tržno prestrukturiranje predvsem potreba po zniževanju stroškov ponujenih storitev na podlagi predlaganega spleta storitev, ki bi za uporabnika realiziral najnižjo možno ceno storitev javne službe.

#### **4.1.2 Razvojno in tehnološko prestrukturiranje**

Namen razvojno tehnološkega prestrukturiranja v javnem podjetju je doseganje večje učinkovitosti delovanja in uporaba sodobne tehnološke opreme. Osnovni namen razvojnega in tehnološkega prestrukturiranja v javnih podjetjih je predvsem:

- zagotavljanje učinkovite in k uporabniku usmerjene storitve, na način usmerjanja ciljev in naložb v smeri potreb uporabnikov,
- zmanjševanje reakcijskih časov, na način omejevanja in izločanja nepotrebnih aktivnosti (predvsem aktivnosti, ki izhajajo iz potrebne birokracije in se jih da standardizirati z računalniško podporo),
- relativno zniževanje stroškov,
- odstraniti ovire za medsebojno komuniciranje in sodelovanje znotraj javnega podjetja ter preprečiti potencialne ovire pri interakciji z uporabniki,
- obravnavati dobavitelje kot partnerje,

- vzpostaviti značilnosti učeče se organizacije,
- vključiti uporabnike in odpraviti prepreke med uporabniki storitev javne službe in javnim podjetjem.

#### **4.1.3 Proizvodno prestrukturiranje**

Za proizvod javnih storitev, ki je predmet tega konteksta, lahko za javna podjetja navedemo naslednje »proizvodne« prednosti:

- stroški ponujenih storitev, z namenom zagotavljanja najnižje cene storitev javne gospodarske službe,
- kakovost ponujenih storitev javne službe mora zadovoljevati uporabnikove potrebe,
- zanesljivost storitev javne službe,
- kratkoročna fleksibilnost kot zmožnost prilagajanja zahtevam uporabnikov, prav tako pa hitro usklajevanje z morebitnimi zakonskimi spremembami,
- inovacije kot osnova za učinkovito izvajanje javne službe.

#### **4.1.4 Kadrovska in organizacijsko prestrukturiranje**

O kadrovskih spremembah v podjetju govorimo takrat, kadar zaradi doseganja zastavljenih ciljev spremenimo obstoječo kadrovsko strukturo in jo nadomestimo z novo bodisi na posamezne dele podjetja, posameznike ali celotno kadrovsko strukturo podjetja.

Bistvene posebnosti javnih podjetij na področju kadrovskega prestrukturiranja so predvsem preveč birokracije, nizka mobilnost, zaposleni ne čutijo ogroženosti svojega delovnega mesta in nestimulativno nagrajevanje nasproti karakteristikam zasebnega sektorja, ki v prvi fazi vzpodbuja tekmovalnost, povečuje mobilnost in stimulatивно nagrajevanje. Kar se tiče samega področja organizacijskega prestrukturiranja, je za javna podjetja značilna centraliziranost in disperziranost, medtem ko za zasebni sektor veljajo naslednje organizacijske značilnosti: decentralizacija, demokratičnost in avtomatizacija z informatiko.

#### *Razvijanje tekmovalnosti*

Številnim sestavinam tekmovalnosti so skupna prizadevanja za odstranitev (spreminjanje) prevladujoče monopolne značilnosti izvajalcev, ponudnikov javnih storitev, ter prizadevanja za razvijanje več različnih virov ponudbe, ki si med seboj konkurirajo ali vsaj izkazujejo konkurenčnost nekaterih sestavin pri izvajanju javnih storitev in tako ustvarjajo potencial za razvoj večje konkurence (tekmovalnosti) v prihodnosti. Pogosto namreč obstoječi glavni izvajalec, ponudnik, dobavitelj javnih

storitev izkorišča monopolni položaj ter zanemarja učinkovitost tehnologij ali načinov dela. Zato Pečar in Goričan predlagata izvedbo naslednjih korakov:

- Razdvojiti financerje (tiste, ki planirajo - nabavljajo) od izvajalcev (dobaviteljev) javnih storitev; to pomeni ločiti planiranje ter specifikacijo zagotavljanja storitev in njihovega financiranja (nabavna funkcija) od neposredne organizacije vseh nalog za izvajanje storitev (funkcija dobavitelja). S tem, ko javna uprava obdrži nabavno funkcijo, so dani pogoji za konkurenčno tekmovanje med različnimi dobavitelji, ponudniki storitev.
- Z razpisi javnih natečajev ali “tržnimi preizkusi” se vzpostavlja režim, pri katerem lahko podjetja v privatni lasti (in včasih tudi neprofitne organizacije) periodično konkurirajo “hišnim” ekipam javne uprave ali privatnemu podjetju, ki je zmagalo na prejšnjem natečaju (pogodbe z izvajalci storitev se morajo namreč periodično obnavljati).
- Medupravne pogodbe in interne upravne pogodbe nadomeščajo princip “več ponudnikov” na tistih področjih, kjer se mora zaradi različnih razlogov ohranjati interno izvajanje storitev znotraj javne uprave. Financiranje javnih storitev, ki se izvaja glede na doseženo število uporabnikov, onemogoča nenadzorovano nenamensko dodeljevanje proračunskih sredstev organizacijam ali upravam, ki zagotavljajo javne storitve. Ta način povezuje financiranje s klienti ali uporabniki in jim daje možnost, da se sami odločajo in izberejo eno od konkurenčnih izvajalnih organizacij, oziroma da “izstopijo” iz tistih organizacij, katerih kvaliteta upada in “pristopijo” k tistim, ki so uspešnejše. To tudi pomeni, da dobijo uspešnejši ustrezen večji delež proračunskega denarja kot neuspešni. Na tak način je proračun neposredno usklajen z obsegom dejavnosti in kakovostjo posameznega izvajalca.
- Sistem vaučerjev do potankosti uveljavlja financiranje po uporabnikih, s tem ko zagotavlja upravičencem do javnih storitev ekvivalent gotovine – vaučer, ki ga ti lahko uporabijo za plačilo storitev izbranemu izvajalcu, med ponudbo široke palete izvajalcev. Izvajalci so lahko iz javnega sektorja, nevladne organizacije ali s koncesijo nadzorovane organizacije privatnega sektorja. Kontrolo nad izvajalci s strani uporabnikov omogočajo poleg možnih “izstopov” tudi razna “sporočila”, kot so pritožbe, volitve, lobiranje, demonstracije ipd., predvsem v primeru nekaterih lokalnih izvajalnih organizacij (šole, socialna stanovanja...).
- Polarizacija na javni in privatni sektor je v makroekonomski strategiji včasih tudi pospeševalni dejavnik za povečanje tekmovalnosti. Pogosto pomeni veliko priložnost za javni sektor npr. ukinjanje prometa z osebnimi vozili v mestnih središčih in nadomeščanje z javnim transportom. (2003, 102)

*Razdruževanje prevelikih upravnih birokracij*

Pečar in Goričan poudarjata potrebo po drobljenju nepreglednih in neučinkovitih organizacij javnega sektorja in oblikovanje mnogo bolj decentraliziranih vzorcev, kot so bili tisti iz zlate dobe funkcijsko organiziranih, integriranih birokracij javnih storitev, ki so trajale v razvitih državah Evrope od približno 1950. do 1975. leta. Te spremembe predstavljajo ekvivalent tistim, skozi katere je šel privatni sektor gospodarstva že mnogo prej, preden so se korporacije iz unitarnih vzorcev prelevile v številne manjše organizacije v smislu profitnih centrov. Rezultat obeh trendov so manjše, bolj koherentno vodene in k zadovoljevanju tržnih potreb usmerjene organizacije.

- Enotno strukturo delovanja (o podjetništvu ne moremo govoriti) in močno organizacijsko vodstvo dosežemo z jasno določitvijo bistvenih dejavnosti (delovnih procesov). Na ta način lahko vsako dejavnost posebej ustrezno razvijamo in ji posvečamo vso potrebno managersko pozornost, kar je gotovo boljše kot v primeru, da bi ostale dejavnosti še naprej majhne sestavine mnogo večjih organizacijskih tvorb. Enotno strukturo delovanja prinese s seboj tudi zmanjšanje vpliva prejšnjih kolegijskih oblik managementa teh organizacij, saj se vodenje skoncentrira pri enem samem izvršnem managerju.
- Rast števila nevladnih organizacij je pogosto nujen in spremljajoč pojav procesa korporatizacije. Ustanavljajo se namreč posebne organizacije (agencije) za pomoč tržno usmerjenim, na novo preoblikovanim organizacijam ter koordinirajo posebne naloge, ki zadevajo različne resorje centralne vlade (običajno več hkrati) ali regionalne in druge nivoje oblasti (uprav).
- Oblikovanje mikrolokalnih organizacij je podoben proces; te nastanejo v primerih, ko mestne uprave zadolžijo neko manjšo organizacijo (agencijo) za izvajanje določenih javnih storitev, za posamezne individualne objekte (naprave) ali območja.
- Izvršne agencije, organizirane na nivoju centralne vlade, služijo podobnemu namenu. Običajno jih ustanovijo v primeru slabega delovanja določenega segmenta javnih storitev z namenom, da prevzamejo tisti ključni obseg nalog (običajno je to management), ki jih nek oddelek državne uprave oz. javnega sektorja ne zmora opravljati.
- Oblikovanje neodvisnih institucij je povsem drugačen proces. Medtem ko prej našteje organizacije upravljajo politične institucije (centralne vlade), je pri nekaterih dejavnostih postavljena zahteva, da le-te ne smejo delovati pod vplivom dnevne politike. Vse oblike korporatizacije jasno sledijo takemu načinu delovanja, kot ga zahteva posamezni izvršni direktor (z določenimi internimi omejitvami, ki razjasnjujejo številne točke in s tem olajšajo usmerjanje strateških in taktičnih odločitev). Toda tisti, ki sprejemajo najpomembnejše

politične odločitve, običajno razpolagajo z močnimi finančnimi, zakonodajnimi, sistemskimi in drugimi prednostmi stroke – v nasprotju s centralnimi organi, ki skrbijo za korporatizacijo. Z oblikovanjem neodvisnih institucij se nekatere od teh, sicer nevidnih, prednosti javno upravne oblasti zmanjšajo in vgradi se mehanizem za pogosto potrebna pogajanja in celo za spremembo razmerja moči pri političnem odločanju.

- Nujni korak vsake korporatizacijske spremembe je tudi razdvojitvev – v določeni dejavnosti spojenih – različnih strateških procesov javne politike (projekti, programi). Običajno zahteva ta razdvojitvev proučitev sistemov koordinacije, ki temeljijo na planiranju. Namesto starih se uveljavijo nove oblike odnosov, katere je običajno treba dogovoriti in utrditi s pogodbo ali podobnim mehanizmom, lahko pa tudi z novo obliko financiranja na podlagi rezultatov (običajno je povezano s številom uporabnikov storitev).
- Drobljenje privatiziranih industrij (običajno bivših državnih infrastrukturnih ali strateško pomembnih velikih podjetij), z namenom oblikovanja različnih vlog posameznih privatnih izvajalcev, ter tudi ločitve birokratsko-nadzorne funkcije od proizvodne, je druga oblika strategije razdruževanja. Nastala je kot odgovor na nepravilnosti pri zgodnjih modelih privatizacije. Take nepravilnosti so npr. v Angliji pred leti pripeljale do integriranega monopola privatnega sektorja na področju oskrbe s plinom, vodo in telefonije.
- Enostavne oblike drobljenja, razdruževanja zajemajo delitev velikih birokratskih organizacij na področne (regionalne) enote, bolj zapletene pa dobijo določen nadzor ali omejitve pri poslovanju, tako v pogledu kakovosti, obsega, cene storitev kot tudi morebitnih drugih vidikov.
- Tekmovanje s primerjanjem zahteva stalno analitično spremljanje uspešnosti razdrobljenih in privatiziranih podjetij ali korporatiziranih javnih organizacij. Tisti, ki zaostajajo v primerjavi z drugimi, so na nek način kaznovani. Zato skušajo biti privatizirane družbe iste panoge čim bolj učinkovite in si skušajo tako pridobiti investicijski kapital, ugoden položaj na trgu delnic ali prednostni položaj pri zakonodajalcih. Korporatizirane agencije pa si želijo zagotoviti večji proračun, naklonjenost tistih, ki sprejemajo zadevne odločitve, in pritegniti čim večje število uporabnikov, saj ti prinašajo tudi večji delež proračuna.
- Merjenje učinkovitosti (uspešnosti) je splošna strategija, ki odraža dolgoročni razvoj sistema meritev in zajema predvsem meritve ekonomičnosti, učinkovitosti in končnih efektov izvajanja javnih storitev . Namen teh meritev je poleg “kvazi konkurence” tudi postopen prehod od proračunskega financiranja inputov k proračunskemu financiranju outputov.
- Razpredelnice rezultatov meritev učinkovitosti (uspešnosti) vsebujejo številne kazalce in dajejo sicer poenostavljeno, vendar zelo koristno sliko, ki uporabnike



in tudi širšo javnost seznanja o učinkovitosti ali ratingu uspešnosti različnih izvajalcev enakih javnih storitev.

- Številnim, že omenjenim pritiskom, sledi premik k delni deprofesionalizaciji. Izraža se na več načinov v prizadevanjih za oblikovanje močnih ali korporativnih vodstev, ki nadomeščajo kolegijske oblike vodenja javnih organizacij. Javno objavljeni kazalci o učinkovitosti in odločitve uporabnikov so zamenjali prejšnja, "profesionalna" poročila, ocenjevanja in sodbe o uspehu in povzročili erozijo profesionalnega planiranja "starih" medsebojnih odnosov med financerji in izvajalci javnih storitev. (2003, 103-105)

#### **4.1.5 Informacijsko prestrukturiranje**

Na informacijah zasnovana organizacija (v nadaljnjem informacijska organizacija) je rezultat določene stopnje razvoja različnih vrst tehnologij (tehnologije dela, informacijske tehnologije, tehnologije ustvarjalnosti ipd.) in je odsev okolja, v katerem deluje javno podjetje. Gre za značilnosti in vplive, ki se sčasoma spreminjajo in zahtevajo temu ustrezno prilagajanje obstoječe organiziranosti novim razmeram. V ta namen se uporabljajo različne strukture organiziranosti, ki vsaka na svoj način izražajo potrebo javnih podjetij. V tem kontekstu je informacijska organizacija organizacijska podlaga in kot takšna sestavni del njihove organizacijske strukture in vseh oblik organiziranosti. Predstavlja miselni model, ki sloni na avtoriteti znanja in je usmerjen na procese, ki so odločitvene, upravljalne in izvajalne narave.

Informacijsko organizacijo označuje odprta interakcija z okoljem. Le-ta lahko povzroča v lokalnem okolju (ki morda ni vajeno sprememb) negotovost pri sprejemanju odločitev ter izogibanje odgovornosti, ki bi lahko pomenilo kakršno koli tveganje in podobno. Zato je informacijsko organizacijo treba obravnavati kot možnost, ki dodano vrednost izvaja na podlagi referenčnega znanja. Pri tem uporablja sodobne oblike (metode, tehnike, standarde) povezovanja prvin informacijske organizacije v komunikacijski proces.

Informacijska organizacija sloni na uporabi različnih vrst tehnologij na enaki kakovostni ravni. Med temi tehnologijami mora obstajati ustrezna delitev dela, tako da je organizacijski del usmerjen na razumevanje problema, tehnološki del pa na njegovo reševanje. Povezuje jih sistem povratnega informiranja, ki poteka z »vrha« organizacijske piramide odločanja (lastniki: država, občine...) »k dnu« (poslovodstvo javnega podjetja) in se nato zopet dviga navzgor. Na ta način se odločitve pretakajo v upravljalne procese, upravljani procesi pa v konkretne rezultate, ki so podlaga za novi komunikacijski cikel. Na ta način se ustvarja nešteto možnosti za sodelovanje v smislu enakomernejše porazdelitve odgovornosti na tiste, ki odločajo o reševanju problemov, tiste, ki probleme rešujejo, in na tiste, na katere se te rešitve nanašajo kot vzrok ali

posledica.

Verbič v svojem delu navaja:

Informacijska organizacija zahteva projektni pristop reševanju problemov, ki ima značilnost sistemskega pristopa. Izhaja iz delovnih postopkov, ki se na podlagi enotne metodologije povezujejo v procese, procesi v module, moduli v mreže in mreže v sistem (organizacijski, upravljalni). Kljub razlikam v vsebini in pristopu velja priporočilo, da naj bi se vsi projekti izvedli v obdobju od 3-eh do 12-ih mesecev, odvisno od velikosti podjetja. Pri tem je treba ločiti projekte, ki so organizacijske in tehnično-tehnološke narave. Organizacijski projekti so praviloma dolgoročni in se s časoma bistveno ne spreminjajo razen v izjemnih, projektno utemeljenih primerih. Tehnično-tehnološki projekti so praviloma bolj stabilni in so značilni za uvajanje informacijske tehnologije v tekoče delo (poslovanje) občinskih organov. Vse te aktivnosti in z njimi povezane procese označuje avtoriteta znanja, ki je v tem primeru sposobnost, slog in skupna vrednota informacijske organizacije.

Prvine informacijske organizacije so temeljna vrednota, ki združuje upravljalne, organizacijske in izvajalne značilnosti v komunikacijsko celoto. So izhodišče, vzrok, rezultat ali posledica procesa odločanja (o ciljih), upravljanja (ciljev) in nadziranja, njihovega ocenjevanja in vrednotenja. (2001, 33)

#### *Upravljanje z informacijami*

Upravljanje informacij povezujemo z managementom kakovosti, ki v okviru potreb lokalnega okolja odpira vrsto dodatnih možnosti pri:

- zaznavi novih informacij, ki do zdaj še niso bile vključene v proces odločanja,
- izgrajevanju »osebnega« pristopa k pridobivanju novih informacij,
- zmanjševanju negotovosti pri razumevanju in uporabi informacij,
- presenečenju, ki je naravni spremljevalec pridobivanja novih informacij
- ipd.

Proces upravljanja informacij sloni na najmanj dveh načelih; na načelu razčlenjevanja in na načelu enakomernosti uporabe informacij. Za razčlenjevanje informacij na sestavne dele so v ospredju pojmi: dejstvo (kot vsebina, ki se obdeluje), vsebina (kot tisto, kar opisuje dejstvo), stavek (združevanje podatkov s pomočjo pravil sintakse v sporočilo), sporočilo (kot stavek, ki ga oddajnik postavi v neki prostor in čas) in podatek (kot nevtralno sporočilo, ki lahko povzroči akcijo). Načelo enakomernosti uporabe informacij pa povezujemo z vrsto različnih dejavnikov, ki preprečujejo nenadzorovano »razraščanje« informacij v okolje. Informacije so namreč vedno bolj

specializirane in niso nevtralne, kar pomeni, da se z njihovo pomočjo povzročajo spremembe (organizacijske, upravljalne, tehnološke) znotraj in izven občinskega organa. Zato upravljanje z informacijami povezujemo s potrebo po vseživljenjskemu izobraževanju vseh, ki sodelujejo v procesih odločanja, nadziranja, upravljanja in izvajanja občinskih nalog.

Verbič poudarja:

Kakovost informacije sorazmerna z možnostjo, in da je informacija poslana občanu v pravem času, na pravi kraj, na način in v obliki, ki je zanj najprimernejša. Če občanu ponujamo v kratkem časovnem obdobju preveč informacij, lahko te pri njemu povzročijo informacijski »infarkt«. To pomeni, da je prišlo do zastoja pri sprejemanju informacij, kar ima za posledico njihovo nerazumevanje ali neenakomeren pretok in razširjanje v okolje. Zato je v delo občinskih organov treba vgraditi ustrezne mehanizme, ki uporabniku ponujajo »pravo« količino in kakovost informacij, količino v smislu posredovanja celovitih informacij, kakovost pa v smislu pravočasnosti in točnosti informacij. (2001, 41)

Če ti mehanizmi ne delujejo, se lahko zgodi, da informacija obstaja, vendar je uporabnik ne zaznava (razume, sprejema) ali pa »informacija ne pomeni nobene informacije« in je zato neuporabna. V tem primeru je treba ponovno preveriti sistem kakovosti upravljanja informacij, ki ga označujejo:

- Univerzalnost uporabe informacij ne glede na čas njenega nastanka in kraj hranjenja. Gre za proces, na katerega vpliva vrsta različnih dejavnikov (znotraj in izven občinskih organov), ki jih ni možno vedno in povsod natančno opredeliti na podlagi enakih meril.
- Kontinuiteta v smislu sprotnega dopolnjevanja informacij na podlagi novih podatkov in znanj iz preteklosti. Ker so informacije usmerjene na obvladovanje težav v prihodnosti, je zlasti aktualno vprašanje potrebe njihovega ustvarjanja »na zalogo«.
- Redundančnost v smeri ocenjevanja nepredvidljivosti podatkov in sporočil, ki jih informacija nosi v sebi; v tem primeru je presoja uporabe informacij povsem subjektivna in je odvisna od informacijskih potreb končnega uporabnika.

Upravljanje informacij je ciljno usmerjeno na doseganje *ekonomske vrednosti informacije*, ki ima kot ekonomska kategorija svojo značilno kakovost, ceno in dinamiko razvoja. Le-ta se »izraža kot bruto ali neto pričakovana vrednost. Primerjalna vrednost bruto in neto pričakovane vrednosti informacije je razlika njenih neto vrednosti. Pri tem je treba ločevati med ekonomsko vrednostjo informacije, ki je rezultat ocene njene ekonomske vrednosti v nekem času in prostoru, in ekonomsko informacijo, ki je rezultat stroškov obravnavanja informacijskih virov v nekem daljšem časovnem

obdobju«. V obeh primerih informacijo lahko vrednotimo le, če ta olajšuje odločitev ali izboljšuje pričakovano vrednost.

### *Povratne informacije*

Povratne informacije obravnavamo kot lastnost komunikacijskega procesa, da na podlagi obstoječih informacijskih tokov povratno vpliva pretok podatkov in pri tem nadzoruje entropijo. Njihova struktura mora biti formalizirana, kar pomeni, da mora med oddajnikom in sprejemnikom podatkov obstajati določena stopnja sodelovanja in razumevanja. Ta uporabniku omogoča, da simbole in različne vrednosti analognih veličin informacije lahko razumemo, zapisujemo in beremo. Sprejemnik, ki nadzira oddajnik, pa mora verjeti, da so povratne informacije dovolj kakovostne, da lahko sprožijo nove akcije.

Med temeljne značilnosti povratnih informacij štejemo:

- koristnost, če le-te prispevajo k uresničitvi zastavljenega cilja. Ob tem se zastavlja vprašanje, ali so cilji opredeljeni tako, da jih je možno vrednotiti in koliko tako opredeljeni cilji vplivajo na kakovost povratnih informacij;
- spoznavnost, če se lahko na podlagi mehanizmov kakovosti premostijo problemi, ki so značilni za dvosmerno komuniciranje med oddajnikom in sprejemnikom. Sprejemnik namreč pričakuje od oddajnika le tiste spoznavne povratne informacije, ki bodo spodbudile izvajanje novih akcij in nove dodane vrednosti;
- pravočasnost, če so povratne informacije poslane uporabniku pravočasno in so razumljive brez dodatnega pojasnjevanja. V tem primeru pojem pravočasnosti povezujemo s pojmom univerzalnosti (v smislu splošne uporabe informacij) in prilagodljivosti (sposobnost usklajevanja obstoječih zahtev novim potrebam končnih uporabnikov)

Za povratne informacije je značilen krožni komunikacijski proces, ki je sestavljen iz množice povezovalnih procesov, znotraj in izven občinskih organov. Za te procese so značilne tri vrste povezav: enostavna povezava (med enim oddajnikom in enim sprejemnikom), kompleksna povezava (med več oddajniki in več sprejemniki) in pogojna povezava (med enim oddajnikom in več sprejemniki ter med več sprejemniki in enim oddajnikom). Ti procesi se lahko odvijajo delno (med nekaterimi oddajniki in nekaterimi sprejemniki), v pogojnih povezavah (med nekaterimi oddajniki in vsemi sprejemniki ter med vsemi oddajniki in nekaterimi sprejemniki) in v celoti (med vsemi oddajniki in vsemi sprejemniki). Končni cilj je zagotoviti končnim uporabnikom različne komunikacijske možnosti, ki imajo v enosmerni verigi pretoka podatkov sistemsko vgrajen vzratni tok. Ta tok je lahko pozitivno ali negativno naravnan, kar pomeni, da občinski upravi lahko povzroča zavirajoče ali spodbujevalne učinke.

Pozitivno naravnan vzratni tok je posledica povečanega delovanja efektorja na selektor, kar slabi komunikacijsko omrežje občinskih organov (npr. informacijske poti in tokove) z močno težnjo po zapiranju pred nepredvidljivimi vplivi okolja. V primerjavi s pozitivnim ima negativno naravnan vzratni tok nasprotni učinek. Utrjuje komunikacijsko omrežje in krepi kontroling z močno težnjo po poglobljanju obstoječih povezovalnih procesov z okoljem. Značilen je za tista okolja, kjer se informacije (vsaj delno) vračajo v komunikacijski proces, ki jih je »proizvedel« s ciljem, da ga popravijo in izboljšajo. Cilj je ustvarjati dodano vrednost, ki v lokalnem okolju krepi potrebo po razvoju splošne ustvarjalnosti (inovativnosti) vseh dejavnikov razvoja lokalnega managementa.

#### **4.1.6 Finančno prestrukturiranje**

Dubrovski navaja več ukrepov na finančnem področju s ciljem zdravljenja krize:

- zagotavljanje plačilne sposobnosti,
- prestrukturiranje tujih virov financiranja in
- področja lastnega (notranjega) financiranja. (2000, 36)

##### *Zagotavljanje plačilne sposobnosti*

Glede na karakteristike proračunskega financiranja javnih podjetij je bistvenega pomena planiranje bodočih prilivov, ki so običajno kvartalni, oziroma zagotavljanje finančnih sredstev s ponujanjem svojih storitev uporabnikom. Pojavlja se problem likvidnosti znotraj kvartala in presežek sredstev v času priliva. Pomembno je, da sredstva znotraj kvartalnega obdobja razporedimo in do neke mere vežemo tako, da so le ta čimbolj likvidna. Dubrovski govori o načrtu zagotavljanja likvidnosti. (2000, 37) Posledice takšne oblike financiranja in slabega načrtovanja zagotavljanja likvidnosti so, da prihaja do nespoštovanja plačilnih rokov (finančna nedisciplina) in nezadovoljstva izvajalcev.

##### *Prestrukturiranje tujih virov financiranja*

Zaradi neučinkovitega zagotavljanja plačilne sposobnosti in zakonodajne omejitve najemanja tujih virov financiranja s strani zakonodaje se v podjetjih javnega značaja dogaja, da so kljub zakonskim omejitvam v nekaterih primerih prisiljena najemati tuje vire financiranja, kjer koli jih lahko dobijo, kar pa ima za posledico razpršenost virov, slabo preglednost in višjo ceno financiranja tujih virov javnega podjetja. V praksi se izkaže, da že sama združitev teh virov pri eni banki zagotovi nižje stroške financiranja (refinanciranje) ter po možnosti moratorij na odplačilo glavnice (prolongiranje).

#### *Področje lastnega (notranjega) financiranja*

Dubrovski navaja naslednje priporočljive ukrepe na tem področju za podjetje v kriznem položaju:

- sproščanje tihih rezerv v premoženju in kapitalu,
- pospešeni amortizacijski, drugi in izredni odpisi, rezervacije,
- kritje izgube iz sestavin kapitala ali rezervacij in
- zmanjšanje odhodkov financiranja. (2000, 44)

#### **4.1.7 »Antikrizna« strategija**

»Antikrizna« strategija je eden od možnih »notranjih« oblik organiziranosti za preprečevanje vseh vrst problemov, še preden ti prerastejo v težave. Sloni na sodelovanju vseh: funkcionarjev (glede na njegov stil vodenja), občinskih uradnikov (glede na kakovost njihovega dela), strokovnjakov (glede na njihovo posebno znanje) in občanov (ki probleme razumejo, jih poskušajo reševati ali pa zanje nimajo posluha). »Antikrizna« strategija izhaja iz potrebe po:

- kompromisu (vsi »popustijo« toliko, koliko je potrebno za rešitev problema. Vsi sodelujoči se zavedajo, da bo vsak nekaj pridobil in tudi nekaj izgubil),
- avtoriteti moči (ko ni časa za iskanje kompromisa in ko manager preseka razpravo tako, da sam odloči o problemu. Ta pristop lahko pri sodelujočih ustvari vrsto negativnih učinkov kot so: užaljenost, nemoč in nezaupanje v korektnost odločitve),
- priklanjanju (ko manager oceni »moč« sodelujočih in se prikloni najmočnejšem. Tovrstni način reševanja problema je lahko kratkoročno uspešen, na daljši rok pa se obstoječi problem le pogloblja),
- izogibanju (ko manager meni, da je problem treba rešiti šele, ko se nasprotniki utrudijo v brezplodnih razpravah. Gre za pristop z »omejenim učinkom«, ki je značilen za reševanje manj pomembnih problemov in za prelaganje njihove rešitve v prihodnost),
- iskanju skupnih rešitev (ko manager poskuša povezati različna mnenja (zahteve, interese) na skupni imenovalci. Pristop ima pozitiven učinek, saj gradi na tistem, kar sodelujoče povezuje in ne na tistem, kar jih ločuje). (Verbič 2001, 27)

Možne nesporazume (ki so osebne narave, ki se ponavljajo v določenih časovnih presledkih in ki dolgo trajajo) je treba pravočasno zaznati. Pri tem se je treba varovati prehitrih odločitev in neprimerne kritike sodelujočih, ki lahko izniči učinke še tako

dobro pripravljene »antikrizne« strategije. Mora se upoštevati različnost posameznikov in njihovih pogledov na svet okoli sebe, njihovo znanje (izkušnje, spretnost) ter pripravljenost za sodelovanje in sprejemanje kompromisov. Gre za različne lastnosti (oblike, metode, tehnike) reševanja problema, ki jo eni managerji že imajo, drugi pa šele pridobivajo.

Za pristop »antikrizni« strategiji je značilno, da izhaja iz nepisanega pravila – *primum nil nocere* – najprej ne smemo škoditi. Njen namen je delovati (preventivno, kurativno) v smeri dogovora in sodelovanja. To pomeni, da je treba določiti neko navidezno mejo, do katere je probleme še možno razumeti ter opravičevati njihove vzroke in posledice. V kolikor se ta meja prekorači, mora manager vse sodelujoče jasno in nedvoumno opozoriti, da ne bo dopuščal ustvarjanje konfliktnih razmer kot metodo za reševanje skupnih problemov.

## 5 SKLEP

V svojem diplomskem delu sem predstavil nekatera teoretična spoznanja s področja kriznega poslovanja in strateškega preoblikovanja podjetja javnega značaja. Omejitve pri izdelavi diplomskega dela so bile predvsem vezane na pomanjkanje mojih praktičnih izkušenj s tega področja ter na razpoložljivost potrebnih podatkov.

Ugotovitve se nanašajo predvsem na iskanje skupnih lastnosti krize med podjetji javnega in zasebnega prava in konkretiziranje morebitnih razlik s pojasnjevanjem, zakaj le-te nastanejo. Pri kriznem managementu javnih podjetij se bistvene razlike kažejo v specifikah javnih financ in v dejavnosti takšnih podjetij. Medtem ko je za podjetja javnega značaja značilen monopolni položaj na trgu, je splošno znano, da tega za zasebna podjetja ne moremo trditi. Poizkušal bom povzeti nekaj bistvenih ugotovitev in spoznanj.

Osnovni problem managementa je, kako zagotoviti dostojno preživetje v razmerah, ko se vsebina dejavnosti in okolje hitro spreminjata, te spremembe pa so vedno bolj kompleksne. Dosedanje izkušnje kažejo, da je rešitev treba iskati v tekočem prilagajanju in odzivanju na spremenljivost in negotovost v okolju. Ključno vprašanje je, kako zagotoviti ustrezno stopnjo motiviranosti dejavnikov razvoja, v našem primeru managementa javnega podjetja, kako razviti sistem »učee se organizacije« ter kako uveljaviti procese ustvarjalnosti ter inovativnosti posameznikov in skupin. Gre za prvine, ki so temeljna podlaga za organizacijo lokalnega managementa. Če združimo odtenke različnih definicij, je organizacija usklajen sistem, ki je sestavljen iz različnih prvin, ki so zavestno usmerjene k skupnemu namenu. Gre za dinamičen, odprt in usklajen sistem, ki ima določeno strukturo (zamisli, namen, poslanstvo, vizijo) in opredeljene metode za doseganje zastavljenih ciljev.

Management javnih podjetij v krizi se vsaj deloma razlikuje od preostalih oblik vodenja. Prva razlika je v slabem položaju podjetja, druga pa v pomanjkanju časa, ki je na voljo, za ugotovitev vzrokov in predlaganje ukrepov. Ob poznavanju kriznega managementa in upoštevanju njegovih značilnosti je več možnosti za ozdravitev podjetja, saj je mogoče tudi izdelati model vodenja, uporaben za podjetja v krizi. Po drugi strani pa lahko krizne razmere dajo podjetju priložnost, da temeljito prevetri razmere in pridobi, še zlasti ob uspešnem zdravljenju, nov, sposobnejši management, prečisti kadrovske sestavo, določi nove strategije in pridobi nove konkurenčne prednosti.

Krize, ki bi nastopile nenadno, so redke, ampak nastajajo skozi daljše časovno obdobje, ki že na samem začetku daje znake, ki opozarjajo na bližajočo se krizo. Nenavadna odstopanja, ki negativno vplivajo na uspešnost poslovanja podjetja, so znak, da je potrebno natančneje preveriti možne indikatorje za nastanek kriznega stanja, uspešnost ocene in zmožnost odziva na te spremembe v poslovanju pa je v veliki meri



odvisno od razpoložljivih informacij in poznavanja managementa. Znake nastanka krize spoznajo zaposleni v podjetju, zunanji udeleženci, ali le opazovalci in poznavalci razmer (banke, sorodna podjetja ...). Kdaj bo kriza prepoznana, je le vprašanje časa, vendar je za obstoj podjetja bistvenega pomena, da se krizno stanje ugotovi takrat, ko je še možna sanacija stanja. Reakcijski čas prepoznavanja krize je lahko vprašanje dni ali tednov, medtem ko proces nastajanja krize traja več mesecev ali celo let, odvisno od značaja krize, ki ogroža podjetje.

S proglasitvijo določene dejavnosti za javno službo država ali lokalna skupnost vzpostavi monopolni položaj in si s tem omogoči postaviti njej lastna pravila igre. Tako lahko državljani pod enakimi pogoji pridejo do določene dobrine mimo tržnih zakonitosti. Prav v okviru kriterija uspešnosti izvajanja pride najbolj do izraza ekonomika javnih služb, saj bo od odgovora na vprašanje, kako najučinkoviteje izvajati javno službo, odvisno, ali se bo javna služba izvajala v okviru državne ali občinske uprave, ali se bo odvijala v okviru zasebnega izvajanja, ali pa se bo država ali lokalna skupnost kot odločujoči dejavnik odločila, da se sredstva javne službe privatizirajo.

Neskladnost s trendi primerljivih organizacij lahko označimo kot neugodno situacijo le v primeru, ko presegajo postavljena merila, ki smo jih predhodno določili, upoštevajoč navedene posebnosti javnih podjetij. Določitev meje pa je težavna, saj je meja zelo nejasna in jo je potrebno pojasniti glede na njen pomen za uspešnost poslovanja. To pomeni ugotovitev, da je problem prisoten in njegovo opredelitev. O krizi pa lahko govorimo, ko se podjetje že nekaj časa sooča z več težkimi problemi hkrati in ko ti začnejo ogrožati njegov obstoj. Navadno kriza v organizaciji ne nastopi nenadoma.

Aktivnosti, ki jih lahko management izvaja v primerih, ko je kriza v podjetju že nastopila, so glede na specifiko javne službe za posamezno vrsto javne službe različne. Predvsem pri krizi v javnem sektorju za moment prepoznavanja krize oziroma izvajanje potrebnih aktivnosti pred nastankom krize, to je v času, ko o krizi v javnem podjetju sploh še ne razmišljamo, ampak postavimo nujne strateške cilje za uspešno izvajanje javne službe. Na prvem mestu in kot temeljni cilj javnega podjetja je kvaliteta izvajanja javnih služb. Glede na to, da država ali lokalna skupnost, prva z uredbo, druga pa z odlokom, predpišeta način izvajanja javne službe in s tem takšnemu podjetju zagotovita monopolni položaj na trgu, je bistvenega pomena zagotavljanje javne službe brez vpliva trga in tržnih zakonitosti na samo poslovanje podjetja. Sledi uspešnost izvajanja. Prav v okviru tega cilja pride do izraza ekonomika javnih služb, saj bo od odgovora na vprašanje, kako najučinkoviteje izvajati javno službo, odvisno, ali se bo javna služba izvajala v okviru državne ali občinske uprave, ali se bo odvijala v okviru zasebnega izvajanja, ali pa se bo država ali lokalna skupnost kot odločujoči dejavnik odločila, da se sredstva javne službe privatizirajo. Kriterij nepretrganosti izvajanja vsebuje več zahtev. Država ali lokalna skupnost morata z vsemi potrebnimi instrumenti skrbeti za

nepretrganost izvajanja, kar pomeni, da mora vgraditi potrebne pravne mehanizme za preprečevanje motenj, ki jih lahko povzroči prezadolženost, nelikvidnost ali celo stečaj organizacije, ki opravlja javno službo. Drugič, država mora z ustreznimi fiskalnimi instrumenti poskrbeti za ustrezno kritje deficitov oziroma za prerazporeditev dohodkov tako, da se lahko javna služba nemoteno izvaja. Tretjič, država mora z ustrezno cenovno politiko opredeliti jasne elemente strukturne cene in seveda način financiranja, ki naj izvajanje javne službe naredi čim bolj neodvisno od trenutnih političnih razmer ter razmerij. Pomemben dejavnik pri izvajanju aktivnosti managementa, ko je kriza v podjetju že nastopila, je nadaljevanje zgodovinske nepretrganosti. Gre za pogost vzrok, da se nekatere dejavnosti opredelijo kot javne službe, oziroma, da so tudi v sistemu preobrazbe nekatere dejavnosti še vedno opredeljene kot javne službe. Element zasledovanja razvojnih trendov kaže predvsem na to, da je potreba po javnih službah še vedno velika in v trenutku sedanjega gospodarskega razvoja še ni povsem dozorela ideja, da se izvajanje javnih služb v celoti prenese v zasebni sektor, oziroma, da bi se s 100-odstotno privatizacijo država osvobodila bremena javnih služb. Trend kaže na to, da se bodo z družbenim razvojem porajale nove in nove javne službe, obseg obstoječih pa bo z normalizacijo stanja na trgu ter z dopuščanjem konkurence v posameznih sektorjih zmanjšan na nujno potrebni minimum.

## **6 LITERATURA IN VIRI**

### **6.1 Literatura**

- Davis, David. 1988. *How To Turn Around a Company: A Practical Guide to Company Rescue*. Cambridge: Director Books.
- Dubrovski, Drago. 2000. *Krizni management*. Koper: Visoka šola za management v Kopru.
- Goldstone, Mark. 1992. *The Turnaround Prescription, Repositioning Troubled Companies*. New York: The Free Press.
- Ivanjko, Šime. 2003. *Koncesionirana gospodarska javna služba, Prestrukturiranje javnega sektorja v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Koletnik, Franc. 1992. *Ugotavljanje in računovodski vidiki reševanja krize podjetja*. Maribor: EPF.
- Malhotra, Naresh. 1996. *Marketing Research- An Applied Orientation*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Pečar, Zdravko in Alja Goričan. 2003. *Ekonomika javnih podjetij in javnih zavodov*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Prašnikar, Janez. 1992. *Sanacija podjetja: Faza energičnega delovanja*. Maribor: EPF.
- Pumpin, Cuno in Jurgen Prange. 1995. *Usmerjanje razvoja podjetja*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Skok, Peter. 1992. *Orodja za vnaprejšnje prepoznavanje krize v podjetjih*. Maribor: EPF.
- Slatter, Stuart. 1984. *Corporate Recovery, A Guide to Turnaround Management*. New York: Penguin Books.
- Slatter, Stuart. 1990. *Strategije izhoda iz krize v podjetju*. Ljubljana: Revija za razvojna vprašanja in podjetništvo
- Trunk, Nada in Mitja Tavčar. 1998. *Management nepridobitnih organizacij*. Koper: Visoka šola za management v Kopru.
- Verbič, Dušan. 2001. *Temelji upravljalnega informacijskega sistema*. Novo mesto: VŠUP.

### **6.2 Viri**

Zakon o gospodarskih javnih službah /ZGJS/ (Ur.l. RS, št. 32/1993, 30/1998)

