

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

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Alenka BRATUŠEK

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

Magistrsko delo

Mentor: akademski redni profesor dr. Veljko RUS

Ljubljana 2006

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

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

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

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

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

2.1. Zgodovinski razvoj in predstavitev Servisa za protokolarne storitev

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

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

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

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

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

2.1.1. Pomembni mejniki v razvoju Servisa za protokolarne storitve

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

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

3. JAVNI GOSPODARSKI ZAVOD PROTOKOLARNE STORITVE REPUBLIKE SLOVENIJE

3.1. Zakaj javni gospodarski zavod

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

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

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

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

5. VLOGA NEKDANJEGA PRORAČUNSKEGA UPORABNIKA V NOvem PRAVNEM SISTEMU

5.1. Poslanstvo

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2. Vizija

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

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

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

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

5.3. Strateški cilji

Strateške cilje lahko razdelimo na tri glavna področja:

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

5.3.1. Kakovost poslovanja

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

5.1.2. Poslovni cilji

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

5.1.3. Upravljanje z reprezentančnimi objekti

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