

**UNIVERZA V MARIBORU**  
**EKONOMSKO-POSLOVNA FAKULTATA**  
Razlagova ul. 14  
2000 MARIBOR

**Inštitut za gospodarsko pravo pri EPF**  
Predstojnik prof. dr. Borut BRATINA

Maribor, 13. 2. 2017

**Zadeva: IMPLEMENTACIJA IN KORISTI STRATEŠKIH USMERITEV RAZVOJA OBČINSKIH  
PODJETIJ MESTNE OBČINE MARIBOR**  
**(Povzetek – podlaga za točko dnevnega reda na Mestnem svetu MOM)<sup>1</sup>**

### **RAZVOJ SODOBNIH OBČINSKIH KONCERNOV**

Razvoj lokalne samouprave na slovenskem je bil vse od osamosvojitve države zelo dinamičen, saj je bilo treba nadoknaditi zaostanek za razvito Evropo na področju investiranja v osnovno komunalno infrastrukturo. Skupaj s krepitvijo gospodarske rasti so se okrepila tudi pričakovanja prebivalstva, gospodarstva in centralne države, da postajajo subjekti lokalne samouprave konkurenčne platforme, ki zagotavljajo pogoje za trajnostni razvoj s pomočjo kakovostne infrastrukture, konkurenčnih javnih storitev ter visokim socialnim kapitalom, kar še posebej velja za regionalne centre.

Pomemben premik v upravljanju javnega (občinskega) premoženja so povzročili sami prebivalci in podjetja, ki jih lokalne oblasti ne morejo več obravnavati kot prosilce za dostop do posameznih javnih storitev, ampak kot zahtevne strateške kupce storitev. Posledično se predvsem sodobna mesta poskušajo pozicionirati v zavesti obstoječih in potencialnih prebivalcev kot ponudniki celostnih in kakovostnih storitev, ki so zanimiva za naselitev oz. širitev podjetij ter za privabljanje potrebnega človeškega potenciala, ki ceni zdravo, stimulatивно in varno okolje.

Premik v razumevanju lokalne samouprave v smeri konkurenčnega ponudnika storitev se je dodatno okrepil po izbruhu finančne krize, ko je pogosto potrebno nadomeščati davčne vire z viri iz notranjih rezerv oz. s pomočjo tržne dejavnosti, da bi omogočili potrebne razvojne projekte.

Skupaj z obsegom nalog obvezne in neobvezne javne službe, ki jih mora prevzemati lokalna samouprava, narašča tudi poslovno-procesna kompleksnost upravljanja različnih pravno-organizacijskih oblik. Slednje segajo od režijskih obratov, projektnih podjetij, samostojnih

---

<sup>1</sup> Študija »Strateške usmeritve razvoja občinskih podjetij MOM« je bila izdelana decembra 2015 in dopolnjena julija 2016; Analiza koristi implementacije strateških usmeritev razvoja MOM je bila izdelana decembra 2016. **Študije so izdelali:** prof. dr. Borut BRATINA, prof. dr. Dušan JOVANOVIČ, doc. dr. Franjo MLINARIČ in ostali sodelavci.

podjetij v večinski ali delni lasti občin, pa vse do modelov javno-zasebnega partnerstva. V državah z daljšo tradicijo lokalne samouprave (npr. Nemčija) se je zaradi tovrstnih izzivov že 90. letih začela strokovna diskusija na temo »novih modelov upravljanja«. Z oblikovanjem občinskega koncerna so občine želele v okolju vzpostaviti enotno sliko o izvajanju gospodarske javne službe in s tem pozicionirati enotno »blagovno znamko« javnih storitev v zavesti uporabnikov. Pri tem so izpostavljali predvsem odpravo področnega egoizma (po dejavnostih), krepitev zavesti o skupnih koristih ter zavesti o pripadnosti enotnemu poslanstvu v korist javne službe.

Izkoriščenje sinergijskih potencialov se povečuje s številom podjetij, ki so vključena v koncern (ali holding) ter jasno zastavljenimi cilji, v kolikor gre za t.i. strateški holding, kažejo nemške izkušnje. V primeru finančnega holdinga so po izkušnjah sinergijski učinki običajno manjši. Številne študije kot glavno tveganje za uspešno delovanje občinskih holdingov izpostavljajo nevarnost poskusov direktnega poseganja lastnika v poslovanje družb ter nepripravljenost vključenih družb za sodelovanje. Za omejitev tega tveganja pa je potrebna visoka stopnja transparentnosti procesov upravljanja, konkurenčno izbiranje vodstva holdinga ter odvisnih družb ter jasen sistem zastavljenih ciljev za vodstvo holdinga. Oblikovanje občinskega holdinga v večini primerov izkaže kot najbolj primerna oblika gospodarjenja s strateškimi naložbami večjih lokalnih skupnosti. Pri tem se posebej izplača vlaganje sredstev in navora v ciljno orientirano vodenje, ki zagotavlja krepitev občinskih financ, še kažejo nemške izkušnje.

## **KORISTI IMPLEMENTACIJE STRATEŠKIH USMERITEV**

V študiji »Strateške usmeritve razvoja občinskih podjetij MOM« smo izhajali iz analize obstoječega stanja pravno-organizacijskih oblik, procesov ter finančnega položaja občinskih podjetij, na osnovi katere smo definirali 16 usmeritev za bodoči strateški razvoj občinskih podjetij, ki so z dosledno in pravočasno implementacijo pogoj za izpolnitev ključnih ciljev uspešnega delovanja MOM.

V nadaljevanju povzemamo koristi implementacije strateških usmeritev s štirih vidikov: pravno-organizacijskega, poslovnno-procesnega, krožnega gospodarstva in finančnega vidika.

### **a) KORISTI IZ PRAVNO-ORGANIZACIJSKEGA VIDIKA**

Usmeritev 1 navaja, da Mestna občina Maribor ustanovi Mariborski občinski koncern (v nadaljevanju: MOK Maribor) v obliki družbe z omejeno odgovornostjo in nanj prenese premoženje v lasti MOM, to so poslovni deleži, ustanoviteljski deleži in pravice ali delnice ter občinska infrastruktura in objekti. Pri tem prenos deležev in delnic ni nujen, na MOK Maribor se lahko prenašajo zgolj upravljalne pravice. Ob prenosu premoženja v poslovnih deležih, delnicah ter osnovnih sredstvih se vrednost premoženja MOM ne spreminja.

Nadalje usmeritev 2 napotuje na uskupinjenje dejavnosti izvajalcev GJS po logiki gospodarskih družb in logiki javnih zavodov ter ostalih v tri trdne stebre, združene pod skupnim upravljalcem. Le-ta bi izdelal skupno strategijo in model upravljanja. Za doseganje

enovitega in centraliziranega upravljanja v MOM bi poskrbela pogodba o obvladovanju, ki bi jo sklepal MOK Maribor z odvisnimi subjekti, lahko pa tudi s subjekti izven skupine, ki bi si to želeli.

Iz usmeritve 3 in 4 izhaja, da bo vodenje in delo v MOK Maribor podrejeno vitki in učinkoviti organiziranosti od vrha do posameznih izvajalcev GJS in tržnih dejavnosti. Pri izboru članov organov vodenja in nadzora MOK Maribor (in odvisnih subjektov) morajo veljati profesionalne usmeritve nabora.

Glede opravljanja določenih dejavnosti usmeritev 5 napotuje, da je potrebno vzpostaviti gospodarski profesionalizem, ki temelji na gospodarskih principih in jasno zastavljenem korporativnem upravljanju z namenom doseganja najboljših učinkov za prebivalce mesta Maribor in prebivalce ostalih občin.

**Ocenjene koristi** zaradi **ustanovitve MOK Maribor**:

- **Za javna podjetja in zavode**: namen ustanovitve MOK Maribor je koncentrirano, pregledno, strokovno in od dnevne politike ločeno upravljanje kapitalskih naložb in ustanoviteljskih pravic MOM. Dvigne se nivo korporativnega upravljanja v občinskih podjetjih in zavodih s ciljem povečanja njihove učinkovitosti.
- **Za MOM**: zaradi doseženih sinergij se bo povečala vrednosti naložb, zagotovljen bo višji donos za lastnike od današnjega. Ob tem bodo uresničeni strateški cilji, ki ji bodo opredeljevali akti upravljanja.
- **Za občane**: zaradi boljšega upravljanja z deleži izvajalcev GJS in občinske infrastrukture in doseženih sinergij se bo storitev GJS kvantitativno ohranila in cenovno s tem ponudila več, saj se bo pri tem izboljšala njihova kvaliteta.

#### **b) KORISTI IZ POSLOVNO-PROCESNEGA VIDIKA**

Iz usmeritve 7 izhaja, da naj MOM zasleduje princip 1 dejavnost = 1 izvajalec ter pri tem sledi načelu, da so skupne koristi (t.j. koristi skupine) pri izvajanju dejavnosti GJS pred koristmi posamičnega izvajalca. Naloge posamičnega izvajalca naj bodo homogene oz. usklajene z njegovim poslanstvom in cilji poslovanja.

**Ocenjene koristi** zaradi upoštevanja principa delovanja in organiziranja GJS iz usmeritve 7 v okviru koncerna:

- **Za javna podjetja in zavode**: učinkovitejše in racionalnejše delovanje izvajalca GJS kot je to v obstoječi organiziranosti, pri tem pa je bistveno, da ni več konflikta interesov med posamičnimi izvajalci iste GJS;
- **Za MOM**: transparentnejše delovanje izvajalcev => lažje opravljanje nadzora nad izvajanjem GJS s strani mestne uprave (tudi zaradi odsotnosti konflikta interesov med izvajalci GJS);
- **Za občane MOM**: povečana kvaliteta izvajanja GJS, ki bo zaradi transparentnega delovanja izvajalcev postala osrednji cilj v izvajanju GJS in, kateremu bodo podrejeni operativni cilji izvajalcev GJS.

Usmeritev 8 predpostavlja, da je projekt "Wcycle Maribor" ali krožno gospodarstvo sprejet kot krovni koncept ravnanja s surovinami, proizvodi in odpadki v občinskih podjetjih MOM, zato se temu prilagodijo razvojne strategije dejavnosti GJS in dopolnilnih dejavnosti prav tako pa organiziranost in poslovni procesi v podjetjih ter njihova medsebojna povezanost med podjetji.

**Ocenjene koristi** zaradi redefiniranja poslovnih procesov in nalog v okviru izvajanja GJS in dopolnilnih dejavnosti **ob upoštevanju strategije krožnega gospodarstva** iz usmeritve 8:

- **Za javna podjetja in zavode:** omogočeno bo kar najboljše izkoriščanje surovin, proizvodov in odpadkov, tako da se bodo povečali prihranki za izvajalce;
- **Za MOM:** mogoče bo izvajati storitve cenovno ugodneje za uporabnika, pri tem pa celo povečevati učinkovitost izvajalcev GJS;
- **Za občane MOM:** povečali se bodo prihranki za uporabnike.

Usmeritvi 9 in 10 napotujeta na usklajenost strategij po hierarhiji => od najvišjega nivoja krovne strategije MOM, ki poda strateški okvir ciljev, ukrepov ter učinkov iz dejavnosti GJS in njihovih izvajalcev, odgovore o načinu zagotavljanja resursov za izpolnitev ciljev ter strateške projekte za doseganje ciljev, do zadnjega nivoja operativnih strategij posamičnih izvajalcev GJS, ki morajo slediti krovni strategiji. Vse strategije morajo vsebovati sistem kazalnikov za spremljanje izpolnjevanja ciljev (poslovnih, finančnih, družbene odgovornosti, itd.)

**Ocenjene koristi** zaradi upoštevanja usmeritev 9 in 10:

- **Za javna podjetja in zavode:** jasno definirani cilji poslovanja in naloge posamičnih izvajalcev GJS in skupine izvajalcev GJS, ki so usklajeni in povezani s cilji MOM => omogočeno bo ciljno vodenje podjetij z jasnimi pristojnostmi in odgovornostmi za doseganje cilje;
- **Za MOM:** omogočeno bo učinkovitejše usmerjanje izvajalcev GJS in nadzor nad izpolnjevanjem ciljev in nalog izvajalcev GJS;
- **Za občane MOM:** posledice učinkovitejšega upravljanja občinskih podjetij in infrastrukture potrebne za njihovo delovanje se bodo odražale v višji kakovosti storitev za občane in za podjetja ter boljših pogojih za bivanje in poslovanje;

Usmeritev 11 napotuje na poenoten pristop do upravljanja občinske infrastrukture in objektov, kar je v veliki meri povezano z zagotavljanjem virov financiranja. Konkretno napotuje na proučitev možnosti (zakonskih in organizacijskih), da koncern (MOK) prevzame strokovno odgovornost za naložbe v infrastrukturo in zagotavljanje financiranja le-teh.

**Ocenjene koristi** zaradi upoštevanja usmeritve 11 v okviru koncerna:

- **Za javna podjetja in zavode:** zagotovljena bo namenskost financiranja že na nivoju skupine javnih podjetij (koncerna) v skladu s sprejetimi strateškimi in operativnimi načrti. Zagotovljena bo večja preglednost in transparentnost nad investicijami in cilji investicij;
- **Za MOM:** operativne funkcije prenese na strokovni nivo (koncern), sama je v funkciji definiranja strategije razvoja mesta, proračunskega načrtovanja in izvajanja ter nadzora nad izvajanjem strategije razvoja mesta in delovanja JGS (kot upravljavec

koncerna). S strani izvajalcev GJS dobi enega sogovornika (vodstvo koncerna), ki nastopa sistematično in usklajeno za vse izvajalce GJS, tako da je dialog učinkovitejši in interesi poenoteni;

- **Za občane MOM:** učinkovitejše upravljanje z infrastrukturo mesta, usmerjeno investiranje v izboljšave in povečevanje kvalitete infrastrukture in zgradb bo vplivalo na nemoteno in kvalitetnejšo oskrbo z javnimi dobrinami ter povečanje zadovoljstva uporabnikov. Pri tem bo mesto zanimivejše za turiste ter nove poslovne priložnosti.

Usmeritev 12 napotuje na izkoriščanje priložnosti zaradi komplementarnosti GJS s tržnimi dejavnostmi in izkoriščanje te konkurenčne prednosti v smislu nadaljnega razvoja tržnih dejavnosti v okviru izvajalcev GJS s ciljem celovite storitve in povečane učinkovitosti delovanja GJS.

**Ocenjene koristi** zaradi upoštevanja usmeritve 12:

- **Za javna podjetja in zavode:** zagotavljanje celovite storitve za uporabnike bo vodilo v povečevanje prihodkov iz naslova tržnih dejavnosti;
- **Za MOM:** s povečevanjem prihodkov na trgu bo zagotovljena večja akumulacijska sposobnost javnih podjetij za investiranje;
- **Za občane MOM:** povečano zadovoljstvo uporabnikov ob ponudbi “vse na enem mestu”.

#### **c) KORISTI, KI JIH PRINAŠA KROŽNO GOSPODARSTVO**

V točki 2.1 Študije je razdelan koncept krožnega gospodarstva ter pogoji za njegovo vzpostavitev. Ob tem pa podani primeri dobrih praks iz tujine. Ključna korist tega koncepta se odraža v doseganju cilja krožnega gospodarstva, da bo skupina izvajalcev GJS v medsebojni povezanosti kar najbolje izkoriščala surovine, proizvode in odpadke na način, da se bodo povečali prihranki za uporabnike kot tudi izvajalce.

#### **d) KORISTI IZ EKONOMSKO-FINANČNEGA VIDIKA**

Usmeritve 14 do 16 se nanašajo na ekonomsko finančni vidik pri vzpostavljanju nove strategije poslovanja občinskih podjetij v okviru koncerna (MOK) in napotujejo na redefiniranje principov in prioritete financiranja za načrtovano obdobje ter ustrezno organiziranje podporne (strokovne) funkcije po principu funkcionalne organiziranosti v okviru občinskih podjetij. Nadalje napotuje na analizo stroškovne učinkovitosti v poslovanju občinskih podjetij, vse s ciljem akumuliranja višjega denarnega toka iz izvajanja dejavnosti GJS in tržnih za potrebne investicijskih vlaganj v prihodnosti.

**Ocenjene koristi** zaradi upoštevanja usmeritev 14 do 16 v okviru koncerna:

- **Za javna podjetja in zavode:** ustvarjeni bodo pogoji za doseganje višjih denarnih tokov iz poslovanja GJS in tržnih dejavnosti, in boljših finančnih rezultatov občinskih podjetij, tudi zaradi doseganja sinergijskih učinkov zaradi poenotenih ciljev in njihovega upravljanja občinskih podjetij. Ustvarjene bodo možnosti za uresničevanje

načrtovanih investicijskih ciljev za izboljšanje kvalitete infrastrukture in objektov v MOM;

- **Za MOM:** zmanjšal se bo pritisk na občinski proračun za vzdrževanje in investiranje v infrastrukturo in objekte;
- **Za občane MOM:** cenovno ugodnejši dostop do javnih dobrin, ob tem pa se bo povečala pripravljenost plačila dodatnih storitev iz tržnih dejavnosti zaradi izboljšanih pogojev izvajanja dejavnosti, ki bodo nastopili s kvalitetno infrastrukturo.

## ZAKLJUČEK

Na koncu poudarjamo, da se koristi implementacije strateških usmeritev v delovanje MOM in občinskih podjetij reflektirajo v nadaljevanju navedenih **ŠESTIH POUČENIH USMERITVAH**, iz katerih je razviden namen ustanovitve ter poslanstvo in principi delovanja občinskega koncerna:

1. Usmeritev, ki ponazarja organiziranost in upravljanje Mesta Maribor:  
**»MESTO MARIBOR KOT KONCERN«**
2. Usmeritev, ki ponazarja vizijo Mesta Maribor:  
**»ALL -IN -ONE« CITY** ali **»VSE V ENEM« MESTU**
3. Usmeritve, ki ponazarjajo načela delovanja Mesta Maribor in občinskih podjetij:  
**»PRINCIP PRIORITETE NOTRANJIH RESURSOV«** IN  
**»INTERES SKUPINE PRED POSAMIČNIM INTERESOM«**
4. Usmeritev glede organiziranosti **»MARIBORSKEGA OBČINSKEGA KONCERNA«**



Krovni dokument za implementacijo usmeritev:

**»STRATEŠKI RAZVOJ MESTA MARIBORA KOT KONCERN«**

5. Podrejeni dokumenti za implementacijo usmeritev:  
**»STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE OBČINSKIH PODJETIJ MOM«**  
**»STRATEŠKI RAZVOJ IN DELOVANJE POSAMIČNEGA OBČINSKEGA PODJETJA«**