

Management in pravo

ZVONE VODOVNIK

Fakulteta za upravo

Univerza v Ljubljani

Članek obravnava pravno opredelitev pojma management. Ugotavlja, da ta pojem ni pozitivno pravna kategorija. Gre za pojem, ki označuje procese in subjekte nekaterih vrst odločanja v organizacijah. Pojav managementa različne družboslovne znanosti proučujejo in pojasnjujejo z različnih vidikov. S procesi in subjekti managerskih razmerij so povezane pravice, obveznosti in odgovornosti posameznikov ter skupin, ki spadajo v različne pravne podсистeme. Pomembno mesto imajo tudi na področju delovnega prava, socialne varnosti in industrijskih razmerij. Članek analizira pravne temelje odnosa med managerji in delodajalci, opiše naravo dejavnosti managerjev, nato pa njihove pravice, obveznosti in odgovornosti pri odločanju o ravnanju drugih oseb. Prikaže razlike med pristojnostmi in drugimi dolžnostmi managerjev ter pravne okvire za sprejemanje različnih vrst odločitev in normativnih aktov o pravnem položaju zaposlenih.

Ključne besede: management, organizacija, delavec, delodajalec, odločanje

Uvod

Pravni red v Republiki Sloveniji je v zadnjih desetletjih z vidika posegov v organizacijo države in pravno ureditev preстал neverjetne spremembe. To je posledica velikih sprememb temeljev političnih in gospodarskih razmerij ter produkcijskih odnosov. Te spremembe so pomembno vplivale na pravni status organizacij, v katerih se je oziroma se opravlja delo, ter na delovna razmerja.¹ Eno od ključnih področij, ki povezujejo tematiko pravnega statusa in tematiko delovnih razmerij, je področje sistema upravljanja, nadzora in vodenja organizacij, v katerih se opravlja delo. Te velike spremembe se kažejo v predpisih, ki urejajo tematiko organov organizacij, njihovo sestavo, pristojnosti, pravice in obveznosti ter odgovornosti, skratka njihov pravni položaj v širšem smislu besede.

V okviru pravne ureditve tematike organov ter različnih oblik odločanja v organizacijah je pomembno vprašanje pravnega položaja managementa. V zvezi s tem se odpira vprašanje, ali je management pravni pojem ali generični pojem za skupino pravnih institutov v zvezi z vodenjem in upravljanjem organizacij.²

Če z managementom označujemo določeno skupino oseb, se odpira vprašanje, kateri predpisi in kako urejajo njihov pravni položaj, ali imajo te osebe v organizacijah kakršne koli pristojnosti oziroma kakšne so njihove pravice, obveznosti in odgovornosti. Na kakšnih pravnih temeljih sloni izpolnjevanje njihovih nalog, ali pri tem opravljajo poklicno delo ali izvršujejo njim zaupano funkcijo. Od razsežnosti pravnih in legitimnih temeljev je odvisno, ali predpisi heteronomnega in avtonomnega prava ustrezno urejajo njihov pravni položaj in pravice.

Ob vprašanju, ali gre pri manageriranju, ki je posebna vrsta človekovih dejavnosti, s pravnega vidika za opravljanje dela ali funkcije ali morda za obe pravni kategoriji, je treba pred presojo tega vprašanja proučiti tudi druge strokovne (nepravne) vidike omenjene človekove dejavnosti. Te dejavnosti so v prvi vrsti odvisne od narave, poslanstva in posebnih značilnosti sodobnih organizacij, v katerih se izvaja manageriranje (Bavec 2002, 221). Sodobna gospodarska organizacija (družba) je ustanovljena in deluje zaradi zadovoljevanja potreb nosilcev različnih interesov udeležencev tovrstne organizacije.³ S tega vidika je poslovni uspeh oziroma so »poslovni učinki« najpomembnejši pričakovan rezultat delovanja tovrstne organizacije, niso pa edini (Turk in Melavc 1997; Milost 2001, 194). Sodobna doktrina strateškega managementa kot tudi doktrina statusnega prava poudarja pomen gospodarskih družb za njihovo širše teritorialno in družbeno okolje ter odgovornost v zvezi s tem (Sadler 2003).⁴ Pravni status upošteva tezo v pluralizmu interesov v zvezi z dejavnostjo organizacij. To je na primer razvidno iz posebnih pravnih pravil o varstvu nosilcev različnih interesov v času razvojnih kriz organizacij.⁵ Gre za predpise o podpori organizacijam v krizi ali predpise o njihovem prenehanju (likvidacije, stečaj), pri čemer ti predpisi ne varujejo le lastnikov oziroma imetnikov terjatev do organizacij.

Primer okrepljenega pravnega varstva interesov zaposlenih v organizacijah v krizi so pravice, ki jih zaposleni uveljavljajo pri jamstvenem skladu. O legitimnih interesih različnih udeležencev v strukturi organizacij ter v razmerjih, ki jih organizacije vzpostavljajo s svojim družbenim okoljem, se odpira razprava zlasti v povezavi z učinki globalizacije na transnacionalne ter nacionalne organizacije. M. Svetličič (2005) po obsežni analizi stališč vodilnih svetovnih makroekonomistov ugotavlja, da je globalizacija pozitiven proces, vendar ima takšne učinke le, če se mu nacionalne politike ustrezno prilagodijo. Navaja stališča pomembnejših avtorjev, na primer A. Sena, Nobelovega nagrajenca za ekonomijo, ki ga mnogi uvrščajo med nasprotnike globalizacije, sam pa meni, da »je globalizacija tako dobra

stvar, da bi bilo strašno krivično, če bi od globalizacije imeli korist le nekateri. Moramo pa izboljšati porazdelitev koristi med državami in znotraj njih, med razredi, med mestnimi in vaškimi področji; to je mogoče doseči, če se razširi priložnosti«. Nobelov nagrajenec P. Samuelson (2002) je začel dvomiti o vsesplošni veljavnosti Ricardovega ekonomskega »Pitagorovega izreka«, kot sam imenuje njegov zakon primerjalnih prednosti. Trdi namreč, da trgovinska globalizacija lahko spremeni tehnični napredek v tujini v koristnega za obe regiji, da pa včasih prirast produktivnosti v eni državi lahko koristi le tej državi ter stalno škodi drugi državi in tako zmanjšuje koristnost mednarodne menjave. To pa seveda ne pomeni, naj država uvede selektivni protekcionizem, ki bi zanjo lahko bil škodljiv. Če oba prirasta produktivnosti prispevata k prirastu svetovne blaginje, je svobodna trgovina boljša za obe državi kot pa pod pritiskom lobistov uvedene carine in kvote (carine so namreč »gojišče gospodarske arterioskleroze«). Nobelov nagrajenec Stiglitz pravi, da ni mogoče iti nazaj od globalizacije; tu je in tu bo ostala; problem je, kako jo preobraziti tako, da bo delovala (Svetličič 2005, 109; Bojnc 2005). Kratek pregled splošnega položaja organizacij (zlasti gospodarskih) v sedanjem času, kaže na to, da so dejavnosti managerjev organizacij sestavljene iz več komponent. Med temi sta s pravnega vidika pomembni zlasti dve: poklicno delo in izvajanje funkcije odločanja, ki temelji na zaupanju. V okviru poklicnega oziroma strokovnega dela se izvajajo dejavnosti, ki so tipične za managerje. Gre zlasti za uporabo različnih orodij za snovanje politike organizacije ter za oblikovanje modelov v zvezi s tem (Tavčar 2002, 41).

Zahtevne strokovne naloge managerjev so povezane tudi z uvažanjem organizacijskih sprememb – na primer razvijanje komunikacij z zaposlenimi, sistem trajnega izobraževanja zaposlenih, uvažanje informacijskih tehnologij in podobno (Lesjak in Trunk Širca 2005, 61; Svetlik 2006, 4). Nosilci temeljnih interesov organizacije pa od managerjev pričakujejo več. Ob visoki oziroma ustrezni poklicni usposobljenosti ter izkazanih veččinah lahko izvajanje najzahtevnejših dejavnosti v zvezi z vodenjem prepustijo le osebam, ki imajo boljše osebne in osebnostne lastnosti (kompetence) in jim vlivajo zaupanje vanje (Kovač 2005, 5). Standardna opredelitev teh lastnosti managerjev je v veljavi že od leta 1983.⁶

Pravni okvir odločanja v organizaciji

S pojmom management se v družboslovju označujejo različne vsebine. S tem pojmom so velikokrat označene osebe, ki so pooblaščen, da odločajo o ravnanju drugih oseb. Ta pojem se pogosto uporablja

tudi za dejansko sprejemanje tovrstnih odločitev. S tem se te opredelitve neposredno dotaknejo tudi pravnega sistema.⁷

Sprejemanje odločitev o ravnanju drugih je z več vidikov zahtevno ravnanje. Zahtevnost je odvisna med drugim tudi od ravni, na kateri se odloča v organizaciji. Na manj zahtevnih ravneh je lahko sprejemanje managerskih odločitev zlasti poklicna dejavnost. Na zahtevnejših ravneh pa managerske odločitve temeljijo na pooblastilu, določenem z ustreznim formalnim aktom in izdanim na podlagi posebnega zaupanja.

Za izvajanje managerskih nalog je značilna sorazmerno visoka stopnja avtonomije managementa. Ta lastnost je bila v preteklosti bolj uveljavljena v gospodarstvu kot pa v javnem sektorju. Sodobne družbene razvojne težnje kažejo na vedno širše uveljavljanje managementa in njegove poklicne avtonomije tudi v javnem sektorju. Predpisi, ki urejajo uslužbenska razmerja v javnem sektorju, te težnje še posebno poudarjajo.

Z managementom kot družboslovno kategorijo se ukvarjajo različne družboslovne vede, po svoji naravi pa spada v prvi vrsti med organizacijske in upravne vede. Pri obravnavanju pravnih vidikov managementa se ob upoštevanju že omenjenih opredelilnih značilnosti te kategorije oseb pojavljata dva sklopa pravnih vprašanj. Prvi sklop je področje pravnega položaja managerjev kot zaposlenih oseb, drugi sklop pa je povezan z izvajanjem managerskih nalog, torej gre za vprašanje pristojnosti in pravic, obveznosti in odgovornosti managerjev pri izvajanju njihovih nalog. Obe področji urejajo številni predpisi različnih pravnih podsistemov, ta razprava pa se omejuje na obravnavanje delovnopravnih vidikov omenjene tematike. Pravni položaj managerjev statusnega prava v okviru evropskega prava (opredelitev managementa v »Sociates Europae« ali v evropskih transnacionalnih družbah) je posredno predmet ustavnega prava (na primer dolžnost spoštovanja pravnega reda), upravnega prava (management v javnem sektorju), statusnega prava (na primer poslovodstvo gospodarskih in negospodarskih organizacij), kazenskega prava (na primer položaj managementa kot odgovornih oseb v primerih kaznivih dejanj ali prekrškov) in drugih pravnih področij (Šturm 2003, 103; Jambrek 2002, 204; Grilc 2004, 157; Kocbek 2004, 455; Zabel 2002, 2; Bavcon 2005, 1285; Šelih 2003, 1179).

Obravnavanje položaja, pristojnosti ter pravic, obveznosti in odgovornosti managerjev v okviru delovnopravnega podsistema je v tej razpravi izvedeno tako, da so ob tem omenjene tudi nekatere pomembne povezave tematike z drugimi pravnimi podsistemi.

Vprašanje pravnega položaja ter pristojnosti, pravic, obveznosti in

odgovornosti managerjev bi bilo mogoče poglobljeno analizirati tudi z vidika njihove vključenosti v organizacijo, v kateri se opravlja neka izbrana gospodarska ali negospodarska dejavnost – na primer šolstvo (Jerovšek 2003, 247).

Tovrstna analitična obravnava bi nam omogočila raziskovanje vpliva izbrane dejavnosti (v tem primeru specifične javne službe) na položaj in vlogo managementa organizacije. Na področju šolstva, na primer, doktrina opozarja na probleme, ki se pojavljajo pri dolgoročnem načrtovanju spreminjanja modelov vzgoje in izobraževanja.

Znano je protislovje med kratkoročnim proračunskim zagotavljanjem sredstev izobraževalnim organizacijam ter potrebo po dolgoročnem načrtovanju prilagajanja sistema izobraževanja v sodobnem času (Davies 1997, 19).

Izhodišče za obravnavanje managementa na področju delovnih razmerij z vidika pravnega položaja managerjev je zlasti analiza vprašanja, ali te osebe po veljavnih predpisih vstopajo v delovno razmerje s sklepanjem pogodbe o zaposlitvi ali pa morda stopajo v drugačna pravna razmerja in sklepajo katero drugo vrsto pogodb. Pozitivna pravna ureditev kaže, da sta mogoči obe situaciji. Splošna značilnost pravnega urejanja položaja managerjev v obeh primerih pa je sorazmerno skromen obseg pravne regulacije tega področja. To je v skladu z naravo managerskih razmerij, katerih pomembni element je tudi element poudarjene zaupnosti razmerja, v katerega stopa manager. Skromni obseg pravnega urejanja pravnega položaja managerjev bi lahko bil tudi posledica velike družbene moči in vpliva managementa. Zato ni treba, da je položaj managerjev tako zavarovan s posebnimi predpisi kot položaj drugih zaposlenih. Njihova odvisnost oziroma podrejenost v razmerju do osebe, za katero opravlja svoje naloge, je precej manjša.⁸

V času tranzicije po izvedbi družbenih in pravnih sprememb z uvedbo političnega pluralizma ter uveljavitvijo ekonomskih razmerij, ki temeljijo na tržnih zakonitostih, na tem področju obstaja nevarnost pravne podnormiranosti. Zaradi pomanjkljivosti pravne ureditve, zaradi ustreznega nadzora in neizoblikovanih standardov za presojo ustreznosti ravnanj nadzornikov managementa so mogoče zlorabe pri urejanju njihovega pravnega položaja ter pri izvajanju njihovih obveznosti oziroma ugotavljanju njihove odgovornosti. Nevarni področji sta na primer prenos njihovih pristojnosti in pravic na druge osebe ter nadzor nad skrbnostjo managementa pri sklepanju kompromisov v sporih. Odpravljanje teh slabosti lahko temelji zlasti na načelu samonadzora in samoomejevanja znotraj interesnih skupin managerjev ter na dejavnostih njihovih poklicnih organizacij in

združenj, ki imajo velik vpliv na pravno urejanje poklicnih standardov managementa. Gre za pomemben proces graditve različnih pravil na temeljih univerzalnih etičnih načel ob upoštevanju smernic tako imenovanega »naravnega prava«. Pri razvijanju etičnih načel za ravnanje na področju upravljanja s kadri bi bilo mogoče kot takšno smernico uporabiti spoznanje o »minimalni vsebini naravnega prava«.9 Managerji lahko svoje dejavnosti oziroma naloge uspešno opravljajo le, če pri tem upoštevajo vrednote udeležencev in kulturo okolja posamezne organizacije. V času hitrega in temeljitega spreminjanja teh kategorij, kakršno je obdobje tranzicije srednjeevropskih in vzhodnoevropskih držav, je to za managerje posebna priložnost sorazmerno svobodnega ravnanja, vendar hkrati pomeni tudi večjo izpostavljenost negotovim dogodkom.

Drugo področje obravnavane pravne ureditve managementa z vidika delovnega prava je vprašanje oziroma tematika pristojnosti ter pravic, obveznosti in odgovornosti managementa na tem področju. Ko govorimo o pristojnostih, govorimo o odločitvah, ki so jih managerji dolžni sprejemati v skladu s predpisi tudi zaradi varstva javnega interesa. Drugo področje sprejemanja odločitev pa je področje pravic, obveznosti in odgovornosti, kjer lahko manager odloča sorazmerno prosto, tako da pri tem ravna v prvi vrsti v interesu osebe, za katero opravlja svoje naloge.

Predmet odločanja managementa pri izvajanju njegovih pristojnosti ter drugih pravic in obveznosti pri odločanju je tudi tematika delovnih razmerij. Pri odločanju o teh vprašanih na temelju razpoložljivih informacij management upošteva pravne okvire odločanja in ustrezne poklicne standarde ter potrebna znanja. Ob predpisih s področja delovnega prava so to zlasti znanja in veščine s področja upravljanja človeških virov in industrijskih razmerij.

Pravna narava managerskih dejavnosti

Pri obravnavanju pravnega položaja managementa se pogosto postavlja vprašanje, ali gre pri odločanju o ravnanju drugih oseb za poklicno delo ali za podeljeno funkcijo. Pri kategoriji managementa gre vedno za oboje. Razmerje med prvim in drugim opredelilnim elementom pravnega položaja managementa (poklic, funkcija) pa je odvisno zlasti od ravni managementa. Pri višji ravni managementa prevladuje element uresničevanja neke oblasti (javne, delodajalske), na nižjih ravneh pa prevladuje element poklicne dejavnosti.

Management organizacij, v katerih je zaposleno večje število delavcev in v katerih so uveljavljeni ustrezni organizacijski modeli, potrebujejo podporo kadrovske (personalne) službe. Te morajo biti or-

ganizirane tako, da s svojimi dejavnostmi ne podpirajo le managementa, temveč tudi predstavništva zaposlenih, kar omogoča vzpostavitev normalnih komunikacijskih tokov in normalno odločanje v organizacijah (Vodovnik 2001, 51). Naloga kadrovskih služb na tem področju je, da omogoča organom, katerih procese odločanja podpira, uveljavljanje sodobnih spoznanj stroke o upravljanju s človeškimi viri in o industrijskih razmerjih, kot je tematika motiviranja zaposlenih za dobro delo, razvijanje ustvarjalnosti zaposlenih in podobno.¹⁰

Management združuje opravljanje poklicnih nalog z nalogami položaja, ki neposredno ali posredno temelji na ustreznih predpisih. Kadar je funkcija prevladujoča in neposredno oprta na predpise, je mogoče managerje po pravilu obravnavati kot organe pravnih oseb. Zaradi obstoja obeh navedenih elementov se ločijo od drugih organov pravnih oseb. Uprave gospodarskih družb se torej po teh merilih ločijo od drugih organov gospodarskih družb, podobno pa velja tudi za razmerja med poslovodstvom in drugimi organi organizacij v javnem sektorju.¹¹

Razmerje med managementom in delodajalci

Ob upoštevanju dejstva, da so dejavnosti managementa hkrati poklicno delo in uresničevanje zaupanih funkcij, se odpira vprašanje pravne narave aktov, ki urejajo njihov pravni položaj. Gre za vprašanje, kateri pravni akti so primerni za urejanje medsebojnih pravic in obveznosti managerjev in oseb, za katere managerji opravljajo svoje naloge. V preteklosti so bili managerji osebe, ki so bile vedno zaposlene po predpisih delovnega prava. Posebnosti njihovega položaja so urejali statusnopravni predpisi. Javnopravni značaj gospodarstva in tudi gospodarstva, temelječega na družbenolastninskih razmerjih, je narekoval posebno urejenost pravnega položaja managementa. Zaradi narave prej omenjenih družbenolastninskih razmerij je bil položaj zaposlenih in managementa urejen tako, da je precej omejeval prosto voljo subjektov v teh razmerjih. Spremembe državne, gospodarske in socialne ureditve ter procesi privatizacije so na tem področju povzročili pomembne premike. Nastanek novih zasebnolastninskih subjektov na temeljih zasebne lastnine in svobodne podjetniške pobude je povzročil legitimno razširitev možnosti za prostovoljno vzpostavljanje razmerij med strankami pogodbenih razmerij na obravnavanem področju.¹² Uveljavljanje načela prostovoljnosti urejanja teh razmerij se je pokazalo zlasti v tem, da po uveljavitvi korporacijske zakonodaje v Sloveniji, managerji niso več nujno zaposlene osebe v podrejenem delovnem razmerju, temveč lahko opravljajo svoje naloge tudi na temelju inominatnih pogodb

civilnega prava. Za ureditev medsebojnih razmerij stranke lahko še vedno uporabljajo tudi pogodbe o zaposlitvi. V teh primerih je mogoče te pogodbe v okvirih, ki jih določajo delovnopравни predpisi, prilagoditi nekaterim posebnim potrebam skleniteljev pogodbe.¹³

Dolžnosti managementa v razmerju do države

Manager ima v razmerju do države nekatere s predpisi določene obveznosti in celo pristojnosti. Pravni pojem »pristojnosti« pri urejanju vloge managementa v predpisih ni omenjen, vendar to ne pomeni, da pri managementu takšnih pooblastil z dodatnim elementom ni aktivne dolžnostne vezanosti.

Prav nasprotno, tudi pri managementu lahko ugotavljamo obstoj nekaterih njegovih pristojnosti. Predpisi, ki urejajo pravni položaj državnih organov, uporabljajo pravni pojem »pristojnost« tako, da je jasno, da gre pri tej pravni kategoriji za upravičenje, hkrati pa tudi za dolžno ravnanje v javnem interesu.

Dolžnost nekaterih ravnanj v javnem interesu ima tudi management organizacij gospodarstva in negospodarstva. Ta ugotovitev temelji na dejstvu, da imajo vse organizacije, v katerih se opravlja delo oziroma izvaja delovni proces, tudi večji ali manjši javni pomen in vlogo. To je temelj za njihovo zakonsko urejanje, ki po svoji pravni naravi pomeni legitimno omejevanje sicer ustavno zajamčenih pravic do lastnine in svobodne podjetniške pobude. O pristojnostih managementa ne govorimo le v javnem sektorju ali le na ravni vrhnjega managementa (nosilcev poslovodne funkcije). S pristojnostmi, torej z dolžnim ravnanjem v javnem interesu, se srečujemo tudi v zasebni sferi gospodarstva in na nižjih ravneh managementa. To je najočitneje razvidno iz kazenskopravne ureditve koncepta »odgovorne osebe« po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije, kjer je odgovorna oseba lahko tudi manager, katerega pristojnost ne temelji vedno na heteronomni pravni normi, temveč lahko tudi na pravnih normah avtonomnega prava ali na zakonitem prenosu izvirnih pooblastil za odločanje na druge osebe.

Dolžnost varovanja javnih interesov imajo managerji tako pri opravljanju nalog v zvezi z razmerji organizacij z njihovim družbenim okoljem kot tudi pri opravljanju nalog pri urejanju notranjih razmerij v organizaciji, torej na področju delovnih razmerij. Na prvem od omenjenih področij je mogoče kot primer omeniti obveznosti v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil, na primer odločitve v zvezi z izvajanjem javnih služb na področju negospodarstva. Management pa ima številne s predpisi določene obveznosti tudi v zasebnem sektorju gospodarstva. Primer takšnih obveznosti, ki izhajajo iz razmerij

med organizacijo in njenim okoljem, so obveznosti v zvezi z varstvom okolja.¹⁴

Management ima nadalje obveznosti, ki jih mora izpolnjevati na podlagi predpisov v razmerju do zaposlenih, vendar tudi v interesu širšega družbenega okolja konkretne organizacije. Primer takšnih obveznosti je zagotavljanje razmer za opravljanje nujnih del v okviru izvajanja javnih služb in delovanja državnih organov v primeru stavke.¹⁵ Obveznosti, ki jih ima management pri odločanju o razmerjih zunaj organizacij, je zlasti upoštevanje pravil in načel delovnega prava o zagotavljanju ustreznih delovnih razmer zaposlenih.

Kakovost managementa se v izhodišču meri s proučevanjem vprašanja, ali management izpolnjuje dolžnosti na teh področjih, prav tako pa tudi z analizo drugih koristnih ravnanj, ki se opirajo na spoznanja znanosti in na strokovne veščine pri ravnanju z ljudmi. Med primeri v zvezi s tem je mogoče navesti upoštevanje in uveljavljanje sodobne doktrine upravljanja s človeškimi viri (human resource management), participativni management,¹⁶ načelo uvajanja finančne participacije zaposlenih pri dobičku¹⁷ in druge.

Pristojnosti managementa morajo biti pravno zavarovane z dolžnostmi drugih oseb, da izpolnjujejo njihove odločitve. V notranjih razmerjih v organizaciji so njihove odločitve dolžni upoštevati tako delavci kot posamezniki kot tudi delavska predstavništva.¹⁸

Pravice managerjev pri odločanju na področju delovnih razmerij

Delovno razmerje je z zakonom opredeljeno razmerje med delavcem in delodajalcem. Če je delodajalec fizična oseba, ta po navadi sama vodi delo zaposlene osebe ali zaposlenih oseb. Če pa je delodajalec pravna oseba, je za vodenje z zakonom pooblaščen nosilec poslovodne funkcije, ta v okviru svojih pravic lahko s pooblastilom prenaša te pravice na druge osebe, zlasti v zvezi z varstvom državne lastnine. V zasebnem sektorju gospodarstva tovrstni prenos pooblastil ni omejen, kar je v skladu z načelom, da na tem področju pravne osebe tudi sicer prosto izbirajo oziroma imenujejo managerje ter sklepajo pogodbe z njimi. Država v to ne posega, saj organizacije upravljajo lastno premoženje in so ob neustrezni ali škodljivi izbiri same najbolj prizadete. Drugače je v javnem sektorju, kjer managerje izbirajo z javnimi natečaji. Javni interes je pravno zavarovan s posebnimi zakonskimi pravili o imenovanju managerjev, v skladu s tem pa je z zakonskimi pravili omejen tudi prenos managerskih pravil za vodenje na druge osebe.

Ob pristojnostih, torej ob vlogi managementa, v zvezi s katero je ta

dolžan ravnati in odločati tudi v javnem interesu v skladu s predpisi, ima management na področju delovnih razmerij pravice, ki izvirajo iz različnih vrst oblasti delodajalca v razmerju do zaposlenih – gre za direktivno in disciplinsko oblast ter za normativno oblast delodajalca. Kot je bilo že omenjeno, te oblasti delodajalci, ki so pravne osebe, uresničujejo prek dejavnosti managerjev.

MANAGEMENT IN DIREKTIVNA TER DISCIPLINSKA OBLAST DELODAJALCA

Po določilih 4. člena ZDR je med pomembnimi elementi delovnega razmerja pravilo, da delavci delo opravljajo po navodilih in pod nadzorom delodajalca. To pravilo je temelj delodajalčeve direktivne in disciplinske oblasti nad zaposlenimi osebami, ki jo lahko uresničujejo sami neposredno ali prek managementa. Vsebina te oblasti je, da management delavcem odreja delo v okvirih, ki so določeni z zakonom, viri avtonomnega prava ter pogodbo o zaposlitvi. Pri tem je upravičen delavcu izdajati navodila, kaj je treba storiti in kako je treba delo opravljati, delavec pa je dolžan omenjene odredbe in navodila izvajati. Izvajanje odredb in navodil nadzira management, ki zaradi obrambe interesov delodajalca¹⁹ proti delavcu lahko represivno ukrepa (sproži disciplinski postopek in izda disciplinski ukrep). V hujših primerih lahko poseže tudi v status delavca, tako da odloči o izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu ali redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga.

V okviru izvajanja direktivne oblasti delodajalca spada tudi odločanje v postopku zaposlovanja oseb, s tem da so lahko pooblastila managementa pri tem v javnem sektorju omejena in deljena z drugimi organi (natečajne komisije). Konkretne odločitve na tem področju management sprejema ob upoštevanju lastnih gospodarskih interesov, na njegovo odločanje pa posredno vpliva tudi bolj ali manj prožna (fleksibilna) pravna ureditev, ki pa je spet odvisna od nacionalne in mednarodne ekonomske in socialne politike. Čeprav pravic managementa pri odločanju o zaposlovanju ali pravicah, obveznostih in odgovornostih zaposlenih načeloma ne moremo označevati kot pristojnost managementa, zakon vendarle določa nekatere omejitve, ki jih mora delodajalec oziroma management pri odločanju o pravnem položaju zaposlenih oseb upoštevati. Gre za z zakonom določene obveznosti, ki so meje in okvir delodajalčeve oblasti. Med take obveznosti spada zlasti dolžnost delodajalca oziroma managementa, da spoštuje človekove pravice in temeljne svoboščine zaposlenih. Iz te dolžnosti izvira prepoved nedopustnega oziroma nesorazmernega poseganja v osebno integriteto zaposlenih.²⁰

Pomembna omejitev oblasti delodajalca je prepoved diskriminacije kandidatov in zaposlenih pri zaposlovanju in odločanju o njihovem pravnem položaju, dolžnost upoštevanja posebne pravne ureditve oziroma varstva posebnih kategorij zaposlenih, na primer invalidov.²¹ Management mora zaposlenim zagotavljati varne delovne razmere ter vzpostaviti sodelovanje z delavskimi predstavništvii v zvezi z urejanjem te tematike.²²

Glede sodelovanja z drugimi subjekti zaradi zagotavljanja pravic zaposlenih je pomembna dolžnost managementa, da sodeluje s subjekti, ki so dolžni skupaj z delodajalci zaposlenim osebam zagotavljati ustrezno stopnjo socialne varnosti. Področje socialne varnosti urejajo številne norme notranjega in mednarodnega prava. Ob interpretativnih in usmerjevalnih normah Ustave Republike Slovenije ter ustanovitvenih aktih Evropskih skupnosti oziroma Evropske unije so posebnega pomena določila 11-34. člena ter 11-35. člena Pogodbe o Ustavi za Evropo (PUE). Te norme s temeljno opredelitvijo dajatev in storitev sistemizirajo področja socialne varnosti, podobno kot je na univerzalni ravni to storjeno z določili 102. konvencije Mednarodne organizacije dela. Evropska unija še posebno poudarja pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in nujne zdravstvene oskrbe, ki je zagotovljena vsakomur.

V okviru vseh navedenih dolžnosti managerjev, ki pri izvajanju svoje direktivne oblasti, poleg tega da delavcem dajejo navodila za delo, lahko tudi odločajo o njihovih pravicah. Pri tem je pomembno, da so merila za odločanje določena vnaprej, da se s tem prepreči ali omeji možnost arbitrarnega oziroma diskriminatornega odločanja. To zahtevo zakonska ureditev najbolj poudarja na področju plač, nič manj pomembna pa ni v zvezi z uresničevanjem drugih pravic zaposlenih, kot je na primer pravica do izobraževanja in druge.²³ Navodila delodajalca oziroma managementa v nekaterih primerih izhajajo iz splošnih odločitev managementa o vodenju delovnega procesa. Tak je na primer akt, ki ureja razporejanje delovnega časa.²⁴

Pri izvajanju direktivne oblasti delodajalca lahko management odloča tudi o statusu delavcev. Gre za odločanje o prenehanju pogodbe o zaposlitvi in delovnega razmerja zlasti v okviru pravil o redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi.²⁵

NORMATIVNA OBLAST DELODAJALCA IN VLOGA MANAGEMENTA

Osebi, ki zagotovi svoji lastnini obliko, v kateri se lastnina upravlja tako, da prinaša novo, dodano vrednost (kapital), pravni red zagotavlja posebne pravice. Pravna ureditev varuje kapital in interese la-

stnikov v zvezi s kapitalom. Po eni strani gre za pravila heteronomnega (državnega) prava, ki zavezujejo management pri upravljanju, uporabi in razpolaganju s kapitalom, po drugi strani pa gre tudi za pravila avtonomnega prava o ravnanju s sredstvi in o organizaciji podjetij v obliki gospodarskih družb. Na teh temeljih pravila avtonomnega prava, ki vzpostavljajo delovni red v organizaciji, urejajo pravice in obveznosti zaposlenih pri opravljanju dela ter s tem povezano ravnanje. Določanje delovnega reda je tehnična in organizacijska tematika, vedno pa hkrati tudi bolj ali manj urejanje delovnih razmer delavcev, zato s pravnega vidika ni utemeljeno ločevati »organizacijskih« predpisov od tistih, s katerimi so urejene pravice, obveznosti in odgovornosti delavcev.

Temeljno pravilo, da je pravica delodajalca, da zaradi varstva svojih sredstev ter organizacije dela v svoji organizaciji določi in uveljavi splošna pravila, je mogoče označiti kot relativno normativno oblast delodajalca. Pravni red to oblast omejuje tako, da od delodajalca zahteva, da s temi pravili poskuša v sodelovanju z delavskimi predstavniki urediti vprašanja, ki morajo biti v organizaciji pravno urejena. Če to ni mogoče, je njegova dolžnost, da subsidiarno, enostransko pravno uredi to tematiko. Med takšna vprašanja sodi tudi ovrednotenje zahtevnosti delovnih mest ali področij dela (akt o sistemizaciji) in urejanje meril za odločanje o pravicah zaposlenih (kolektivna pogodba, participacijski dogovor, splošni akt). Dolžnost ureditve teh vprašanj z viri avtonomnega prava je v javnem interesu. Kako bodo ta vprašanja urejena v konkretnem primeru, pa je odvisno zlasti od volje delavskih predstavništev.²⁶

Tem pravna ureditev jamči pravico do kolektivnega sporazumevanja z delodajalci. To pravico delavska predstavništva lahko izrabijo ali pa ne. Če jo želijo izrabiti, se prosto odločajo, kako jo bodo izrabila. V procesih kolektivnih pogajanj sindikati lahko usklajeno pritiskajo na delodajalce, izvoljeni predstavniki delavcev pa se z delodajalci lahko le dogovarjajo. Naklonjenost managementa socialnemu dialogu z delavskimi predstavništvom, ki temelji na etičnem in strokovnem sodelovanju, je pomemben element organizacijske kulture v organizacijah. Sodobna država mora pogoje za razvijanje tega elementa organizacijske kulture podpirati na različnih področjih svojega delovanja. Uspešno uveljavljanje tega vidika organizacijske kulture pa zavirajo nekateri negativni pojavi, ki otežujejo ustrezno kolektivno sporazumevanje v organizacijah. V posamičnih primerih se pojavljajo težnje managementa, da bi delavskim predstavnikom prikrival potrebne informacije, težnje po pretiranem podpiranju enih sindikatov in zavračanju sodelovanja z drugimi in podobno. Na ko-

lektivno sporazumevanje vpliva tudi zakonska ureditev, ki premalo podpira organiziranje in razvoj sindikatov na posameznih ravneh njihovega delovanja ter sodelovanje med sindikati in delavskimi voljenimi predstavništvi, kar vse lahko pomembno negativno vpliva na sodelovanje med managementom in delavskimi predstavništvi.

Urejanje delovnih razmer v organizacijah je eden od elementov socialnega dialoga med zaposlenimi in delodajalci. Ta element je tesno povezan z drugimi ravnmi socialnega dialoga zunaj organizacij. Socialni dialog in vpliv socialnih partnerjev na pravno urejanje ekonomskih in socialnih razmerij sta socialnim partnerjem zagotovljena po 1. členu, 75., 76. in 77. člena Ustave Republike Slovenije. Podpirajo ga tudi določila 11-27. in 11-28. člena Pogodbe o Ustavi za Evropo. Socialni partnerji se v procese oblikovanja norm heteronomnega in avtonomnega prava vključujejo na zakonskih in pogodbenih temeljih.²⁷

Management ima kot zastopstvo delodajalcev pomembno vlogo na vseh ravneh.²⁸ V procese socialnega dialoga se na področju gospodarstva vključuje prek delodajalskih organizacij, ki se spreminjajo v tem smislu, da postopoma obvezne delodajalske organizacije nadomeščajo tiste, v katere se članstvo združuje in jih upravlja popolnoma prostovoljno.

Kolektivna pogajanja

Management je dolžan zagotoviti, da so notranja razmerja v organizaciji ustrezno pravno urejena z viri avtonomnega prava. Pri izpolnjevanju te obveznosti je od različnih dejavnikov, kot so narava dejavnosti, velikost organizacije, zlasti pa stopnja razvitosti in veščine managementa, odvisno, kako in s katerimi pravnimi viri bo ta tematika urejena. Široko uveljavljena strokovna in etična načela upravljanja s človeškimi viri omogočajo širok konsenz med nosilci dela, nosilci kapitala in managementa, zaradi česar obstajajo v takih razmerah majhne potrebe po notranjih regulatornih posegih s sprejemanjem avtonomnih pravnih virov. Nasprotno pa neustrezno vodenje in nizka organizacijska kultura dajeta legitimne temelje obsežnejšemu normiranju vključno s kolektivnimi pogajanja, ki so orodje sindikatov. Iz zgodovinskih in razvojnih razlogov na tem področju sindikati uživajo podporo države. Njihova zgodovinsko uveljavljena »naravna« ter z mednarodnimi in internimi predpisi potrjena pravica je, da se z delodajalci pogajajo zaradi uveljavljanja interesov zaposlenih. Kolektivna pogajanja, ki temeljijo na interesih na ravni organizacij, pa ne morejo biti ideal odnosov med delom, kapitalom in managementom. Čisto drugačno tezo, torej tezo o koristnosti pogajanj,

pa je mogoče utemeljevati za kolektivna pogajanja na širših ravneh zunaj organizacij, vključno z mednarodnimi kolektivnimi pogajanja (Vodovnik 2004a; 2004b; 2004c). Med nosilci različnih produkcijskih tvorcev mora obstajati ravnotežje moči, da bi bili pripravljene sklepati ustrezne interesne kompromise. Ravnotežje moči med socialnimi partnerji je po navadi vzpostavljeno na ravneh zunaj organizacij, k čemur lahko mnogo pripomoreta tudi država in mednarodna skupnost z izvajanjem ustreznih politik. Znotraj organizacij pa je zlasti zaradi naključno vzpostavljenih razmerij moči med udeleženci kolektivnih pogajanj rezultat teh pogosto nenormalen. Zato se zdi na tej ravni koristnejše spodbujati povezovanje med socialnimi partnerji zaradi sodelovanja ter dogovarjanja.

Dogovarjanje

Sindikati in procesi kolektivnih pogajanj v sodobni družbi uživajo podporo države. Razlog za primarno in intenzivno pravno varstvo ter podporo tem delavskim predstavništvom je vpliv mednarodnih pravnih aktov, oblikovanih in uveljavljenih na temelju pridobitev delavskega gibanja v preteklosti. Sodobna država sindikate kot ugledne organizacije delavcev podpira v spopadih s praviloma močnejšimi delodajalci. Pri tem pa niso vedno upoštevani vsi pomembni dejavniki, od katerih je odvisno, na katerih ravneh so sindikalne dejavnosti v zvezi s kolektivnimi pogajanja v sodobni družbi posebno koristne, na katerih ravneh pa manj.²⁹ Tako kolektivno sporazumevanje med delodajalci oziroma managementom ter delavskimi voljenimi predstavništvi v organizaciji uživa v Sloveniji premajhno zakonodajno podporo. Dogovarjanje je z zakonom delno podprto le na področju gospodarstva, ne pa tudi na področju negospodarstva. Dodaten problem pa je tudi strokovno napačna ureditev dogovarjanja v določilih Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (zSDU), ki ne zagotavlja uveljavitve sicer legitimnih ciljev zakonskih pravil o dogovarjanju.

Določila 5. člena zSDU namreč določajo, da dogovor,³⁰ ki ga sklene svet delavcev z managementom, ne ureja plač in tistih delovnih razmer, ki so urejene s splošnoveljavnimi kolektivnimi pogodbami, to pa so tudi notranje kolektivne pogodbe v organizacijah, če jih na delavski strani sklepajo reprezentativni sindikati. Namen norme je, da delodajalce zavaruje pred dolžnostjo sporazumevanja oziroma dogovarjanja z delavskimi voljenimi predstavništvi v tistih zadevah, ki so pravno dvostransko že urejene. Formulacija je z logičnega vidika nesmiselna, ker zakonska ureditev ne določa vprašanj, ki bi jih bilo treba urejati (»se urejajo«) na omenjeni način. Omenjeno pravilo je

torej mogoče razlagati le kot ureditev, ki izključuje možnost pravnega dvostranskega participativnega dogovarjanja o tistih delovnih razmerah oziroma urejanja te tematike v takem obsegu, kot je že urejena v kolektivnih pogodbah z veljavnostjo »erga omnes«. Čeprav bi morali biti dogovori – z vidika razvijanja sodelovanja in soustvarjanja med delom, kapitalom in managementom v organizacijah – primarni pravni viri, so ob upoštevanju omenjenih določil z SDU o razmerju do kolektivnih pogodb le subsidiarni pravni vir, čeprav bi bilo primerno prav nasprotno. V skladu z načelom, da je uporaba sredstev pritiska pri urejanju delovnih razmerij znotraj organizacij manj zaželena od kulture sodelovanja in dogovarjanja, bi bilo primerno, da bi pravna ureditev bolj spodbujala urejanje delovnih razmer v organizacijah z dogovori.

Opombe

1. O teh vprašanjih se opredeljuje tudi pravna doktrina, prim. Bohinc 2005, 464; Tičar 2005; Trpin 2004; Vodovnik 2005.
2. O semantičnih vprašanjih pojma »management« prim.: Kralj 1999, 5; Tavčar 1997, 9. Tavčar poudarja, da za strateški management ni mogoča »enoveljavna« opredelitev. Smiselno ga opisuje kot vseobsežno upravljanje, poslovodenje in vodenje, ki je dolgoročno in zajema za organizacijo pomembne dejavnike.
3. Podjetje (gospodarska družba, op. avt.) deluje ob navzkrižnih interesih udeležencev organizacije. Udeleženci so vsi posamezniki, skupine (formalne in neformalne) ter organizacije, ki imajo interese glede delovanja poslovodnikove organizacije ter lahko pomembno delujejo nanj. Udeleženci so notranji – sodelavci organizacije vseh vrst ter zunanji – tržni partnerji, konkurenti, država, krajevno okolje in podobno (Tavčar 1997, 14).
4. S pozitivnopravnega vidika so v zvezi s tem pomembne usmerjevalne in interpretativne norme določil 67. člena Ustave RS o različnih funkcijah lastnine ter določila 74. člena Ustave RS o relativni svobodi gospodarske pobude.
5. Po opredelitvi Dubrovskega (2004) je kriza kratkotrajno neugodno, nezaželeno in kritično stanje v podjetju, ki je nastalo zaradi zunanjih in notranjih vzrokov ter neposredno ogroža nadaljnja obstoj in razvoj podjetja. Avtor navaja Harta, Heysna in Boina, ki opozarjajo, da se je praksa kriznega managementa v zadnjem obdobju precej spremenila. To opisujejo z naslednjimi značilnostmi: družba se je iz industrijske razvila v bolj tvegano, globalizacija povzroča hitrejše in enostavnejše gibanje izdelkov, storitev, tehnologije, ljudi in informacij, zato v takšnih kompleksnih mrežnih povezavah narašča stopnja tveganja; če se stopnja varnosti v neki družbi povečuje, postajajo ljudje in institucije ranljivejši, ko se zgodi nekaj neprijetnega, nevarnega; namesto heroičnega odgovora na krizo je potrebno usklajeno

večpodročno in čezmejno ukrepanje (kriza zadene lokalno, regionalno in nacionalno raven, večkrat pa celo nadnacionalno); namesto epizodičnega ukrepanja v krizah je treba razvijati kontinuirani krizni management (preventivno in kurativno delovanje z učenjem iz kriz).

6. Gre za naslednja merila (Esp 1993): 1) vsak manager bi moral znati definirati svoje delo v okviru svojih pristojnosti in si prizadevati za izboljšanje osebnih sposobnosti tako, da si vsaj enkrat na leto zastavi cilje za učenje; 2) vsaka na novo imenovana oseba bi morala delo začeti v skladu z dogovorjenimi razvojnimi ciji; 3) izzivi, pritiski in večja sprememba bi se morali odkrivati v okviru pristojnosti; 4) organizacija se mora zavedati optimalne uporabe moči, s katero lahko kadar koli razpolaga, ter jo obenem zagotavljati; odkrivati je treba neprimernosti v odnosu ljudje – služba in jih primerno obravnavati; in 5) pri menjavi managerjev bi morali vpeljevati več domiselnosti.
7. Odločanje o ravnanju drugih je seveda osrednji predmet različnih družboslovnih disciplin, zlasti psihologije in komunikologije oziroma sociologije. Zahteva mnoge veščine, kot je govorništvo, na kar še posebno opozarjajo v svetu uveljavljeni učitelji managementa, ki tudi sami ta znanja in veščine dobro obvladajo (Greatbatch in Timothy 2005).
8. Na to, na primer, kaže regulatorni zasuk pri pravnem urejanju odpravnin nosilcev poslovodne funkcije v predpisih korporacijskega prava, kjer je pravno ureditev najmanjšega obsega odpravnin razrešenih nosilcev poslovodne funkcije nadomestila ureditev najvišjih mogočih odpravnin. To očitno kaže, da zakonska ureditev v nekaterih primerih v splošnem interesu tudi omejuje vpliv teh oseb.
9. Izhodišče za uveljavitev naravnega prava je zlasti upoštevanje načela človeške ranljivosti ter zahteve po vzpostavitvi »približne enakosti« med udeleženci družbenih razmerij (namen delovnopravnih predpisov, op. avt.; glej Hart 1994, 175).
10. Kadrovska stroka lahko pomembno podpira uveljavljanje sodobnih modelov vodenja organizacij, kakršen je na primer model participativnega managementa. Podobno velja za uveljavljanje sodobnih strategij v okviru različnih modelov vrednotenja, kot je model razvijanja kompetenc zaposlenih (prim. Možina 2002). Modeli vodenja so odvisni tudi od statusnopravnih značilnosti organizacij, v katerih managerji opravljajo svoje naloge. Te značilnosti pa urejajo notranji in mednarodnopravni viri (Možina 2002; Kocbek in Trstenjak 2004).
11. S predpisi so lahko nekatere naloge managementa v različnih organizacijskih oblikah različne. Tako na primer nosilec poslovodne funkcije v gospodarskih družbah zakon daje široke možnosti odločanja, s tem da poudarja njihovo samostojnost pri upravljanju gospodarskih družb. Drugačna pa je pravna ureditev v javnih zavodih, kjer zakon določa precej manjše pristojnosti teh oseb. Po določilih 31. člena Zakona o zavodih (*Uradni list RS*, 19/1991 in 36/2000) le

- vodijo delo in poslovanje zavoda, ga predstavljajo in zastopajo in so odgovorni za zakonitost dela zavoda. Po določitih 29. členu Zakona o zavodih pa javni zavod upravlja svet zavoda ali drug kolegijski »organ upravljanja«, v katerem so zastopani predstavniki ustanoviteljev, vseh delavcev (odločba USRS, U-I-104/92, *Uradni list RS*, 45/1/1994) ter uporabnikov oziroma zainteresirane javnosti. Nekateri predpisi na področju delovanja organizacij javnega sektorja določajo možnost ločenih funkcij upravnega in strokovnega vodenja (na primer zdravstvo, socialno varstvo). Tudi delovnopравни položaj zaposlenih v storitvenem delu javnega sektorja ni enak položaju zaposlenih v zasebnem sektorju. Zanj veljajo načela zakonske ureditve pravnega položaja javnih uslužbencev, ne pa tudi konkretne zakonske norme te zakonodaje, kar je lahko sporno, če upoštevamo, da so te norme oblikovane kot posebne prav zato, da omogočajo uveljavljanje javnega interesa v sferi delovnih razmerij javnih uslužbencev (Pirnat 2002).
12. Spremembe na tej podlagi so bile po ocenah mnogih opravljene prehitro. To je omogočilo nekatere zlorabe. Vnovič je bilo treba s predpisi omejiti prosto voljo strank pri urejanju omenjenih razmerij (odpravnine), vprašanje pa je, ali so bili ti posegi države zadostni.
 13. Določila 72. člena Zakona o delovnih razmerjih (*Uradni list RS*, 42/2002) določajo, da se v zvezi z nekaterimi delovnimi razmerami in nekaterimi statusnimi vprašanji managerjev ta tematika lahko »drugače uredi«, kot to sicer določajo zakonska pravila, kar pomeni, da je mogoče sporazumno zmanjšanje obsega pravnega varstva managerjev (Korpič Horvat 2004; 2006).
 14. Cilj varstva okolja je poudarjen tudi v III-223. členu Pogodbe o Ustavi za Evropo (*Uradni list RS*, 15/2005), ki zavezuje organe Evropske unije, da v svojih politikah upoštevajo in vanje vključujejo visoko raven varstva in izboljšanja kakovosti okolja, ki se zagotavlja v skladu z načelom trajnostnega razvoja. Notranja pravna ureditev prav tako zlasti poudarja varstvo okolja kot vrednoto, ki tudi managementu nalaga nekatere posebne obveznosti. Tako na primer predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami določajo, da je treba ob nesrečah ali nevarnostih nastanka nesreč zaposlenim zagotoviti razmere in možnosti za izvajanje osebne in vzajemne zaščite. In širše, ob morebitnih nevarnostih je treba zagotoviti varnost okoljskemu prebivalstvu ter pri tem sodelovati z lokalnimi skupnostmi. Pogodba o Ustavi za Evropo je v prispevku obravnavana kot dokument organov Evropske unije, kot pomemben akt, ki povzema temeljne evropske vrednote. Pogodba ni pravni akt oziroma pravni vir. To bo postala šele po ratifikaciji v zadostnem številu parlamentov članic Evropske unije.
 15. V teh primerih ima management po predpisih iz leta 1991 pristojnost, da prepreči, da bi stavka ogrozila varnost, zdravje ljudi in premoženje ter nadaljevanje dela po končani stavki.

16. Participativni management je model ter večina vodenja in upravljanja organizacij, za katerega je značilno, da poskuša na različnih ravneh sprejemanju odločitev pritegniti sodelovanje zaposlenih. Po vsebini in predmetu gre za razmerja, ki jih zaposleni lahko uveljavijo na temelju predpisov o delavskih predstavništvih.
17. Finančna participacija zaposlenih na dobičku je kategorija, ki je na ravni Evropske unije uveljavljena kot vrednota (primerjaj priporočilo o spodbujanju participacije zaposlenih v dobičku in rezultatih podjetja (92/443/EEC), v pripravi pa je tudi direktiva EU na tem področju), zato je odnos managementa do te kategorije lahko eno od meril za ocenjevanje kakovosti managementa.
18. Ob predpostavkah za ugotavljanje odgovornosti so delavci odgovorni kazensko, disciplinsko, odškodninsko, statusno (prenehanje pogodbe o zaposlitvi). Delavska predstavništva so odgovorna odškodninsko, proti nezakonitemu ravnanju delavskih predstavništev ter njihovih odgovornih oseb pa lahko nastopita tudi pristojno sodišče ter inšpektor dela (Novak 2004, 487).
19. Meje nadzora in legitimnosti ter zakonitosti delodajalčevega ukrepanja proti delavcem so postavljene na ravni zelo konkretno določenih pravic delodajalca. S tega vidika so ustavno sporne zakonske norme o prepovedi konkuriranja delodajalcu, če bi zaradi delavčevega dela pri drugem delodajalcu »lahko nastala škoda delodajalcu«. Zadostna določenost pravne norme bi bila zagotovljena le, če bi zakon zahteval konkretnejše pravno urejanje te kategorije v virih avtonomnega prava ali v pogodbi o zaposlitvi. Enako velja za z zakonom abstraktno določene dolžnosti delavcev.
20. To zahtevo poudarja tako pravna ureditev kot tudi doktrina (prim. Tavčar 2002; Lampe 2004). Na pravnem področju je v zvezi s tem treba omeniti ob določilih Ustave RS o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah zlasti še Pogodbo o Ustavi za Evropo in Listino o temeljnih pravicah Evropske unije. Ta na prvem mestu poudarja nedotakljivost človekovega dostojanstva. Enako velja za osrednji akt Sveta Evrope na tem področju – Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (*Uradni list RS*, 33/1994), in različne druge mednarodne pravne akte (zlasti MOD) o prepovedi diskriminacije. Med pomembnimi akti Evropske unije je tudi resolucija Evropskega sveta z dne 29. 5. 1990 o varovanju dostojanstva žensk in moških pri delu in drugi (Tavčar 2002; Lampe 2004; Cvetko 2003).
21. V okviru posebno varovanih kategorij zaposlenih uživajo invalidi posebno varstvo, saj Ustava Republike Slovenije v 52. členu določa temelje za pravno ureditev njihovega položaja. Tej kategoriji oseb namenja posebno pozornost tudi 86. člen drugega dela PUE ter številni akti drugih mednarodnih organizacij. Druga posebno varovana kategorija zaposlenih z delovnopравnimi predpisi so zlasti ženske, zaposleni v zvezi s starševstvom in nosečnostjo, mladina ter starejši

- delavci. Te kategorije zaposlenih je treba še posebno varovati tudi pri načrtovanju in izvajanju politike človeških virov. Cilji razvoja »inovativnih« organizacij ne zanikajo gospodarske vrednosti omejenih kategorij zaposlenih, vendar je za gospodarno izrabo njihovih delovnih in ustvarjalnih možnosti treba v organizacijah razviti ustrezne managerske veščine, vključno s sposobnostjo rabe različnih vrst spodbud, ki jih zagotavlja sodobna družba. (Lipičnik 1998; Merkač Skok 2004, 268; Zupan 2006).
22. Tudi tematika varstva in zdravja pri delu je obsežno urejena v aktih mednarodnega prava. Ob konvencijah MOD s tega področja so pomembne številne direktive EU. V notranji pravni ureditvi je ob osrednjih predpisih s področja varstva in zdravja pri delu pomembna zakonska ureditev sodelovanja zaposlenih pri upravljanju (*Uradni list RS*, 42/1993, 56/2001), ki delavskim voljenim predstavništvom zagotavlja pravico do soodločanja na tem področju, s tem da je mogoče to pravico tudi razširiti na več vprašanj, kot jih določa zakon na tem tematskem področju.
 23. Slovenska ustava omenja pravico oseb do izobraževanja na splošno kot človekovo pravico (57. člen Ustave Republike Slovenije), PUE pa na tem področju v skladu s konvencijama Mednarodne organizacije dela številka 140 in 142, zlasti poudarja pravico oseb do izobraževanja in »dostop do poklicnega in nadaljnjega usposabljanja« (II-74. člen PUE). Po določilih III-183 PUE Evropska unija celo sama izvaja politiko poklicnega usposabljanja, ki podpira in dopolnjuje dejavnost držav članic. Omenjene pravice konkretnije urejajo predpisi heteronomnega in avtonomnega prava, kjer imajo poseben pomen kolektivne pogodbe dejavnosti, zlasti v javnem sektorju. V nekaterih državah se o tem delodajalci dogovarjajo zlasti s sveti delavcev (Nemčija). Omenjena pravica zaposlenih oseb je še posebno poudarjena v predpisih o delovnih razmerjih v javnem sektorju (na primer 103. in 104. člen ZJU o načrtovanju in izvajanju izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, 105. člen ZJU o spremljanju kariere in strokovnosti dela uradnikov in tako naprej).
 24. Delovni čas je med osrednjimi predmeti delovnopravnih predpisov, zato ga omenjajo akti številnih mednarodnih organizacij, ki pravno urejajo delovna razmerja, posredno pa se te kategorije dotika tudi Ustava Republike Slovenije in Pogodba o Ustavi za Evropo. Dolžnost managementa je, da pri razporejanju delovnega časa upošteva oba temeljna namena delovnopravnih predpisov – varstvo zaposlenih (v javnem interesu) in prožnost delovnih razmerij (v interesu nosilcev kapitala).
 25. Odpuščanje delavcev je negativen družbeni pojav z več vidikov. V prvi vrsti z vidika posameznika, ki ga doleti uresničitev tega socialnega tveganja, pa tudi z vidika nacionalnega gospodarstva, saj prehod zaposlenih v stanje brezposelnosti pomeni neizobrazbo proizvodnih virov, zmanjšanje dohodkov oseb in njihove porabe (Samu-

- elson 2002). Iz tega razloga odpuščanje zaposlenih iz poslovnih razlogov ni prosto uveljavljanje ustavne pravice nosilcev kapitala do proste podjetniške pobude, temveč je omejeno z mednarodnimi in internimi pravnimi normami. Zakonska pravila o odpovedi pogodbe o zaposlitvi so namenjena varovanju zaposlenih pred pretiranimi in nelegitimnimi ravnanji delodajalcev na tem področju.
26. V zvezi z uveljavljanjem volje socialnih partnerjev se v Sloveniji počasi uveljavlja proces postopnega zagotavljanja prave volje socialnih partnerjev v procesih socialnega dialoga (Končar 2002). Na področju kolektivnih pogajanj delodajalce in management bremeni dolžnost pogajanj z vsemi reprezentativnimi sindikati, ki jih je zaradi nizkega praga reprezentativnosti lahko sorazmerno veliko število, s tem da zakon ne ureja enotnih sindikalnih predstavništev, kot je to storjeno v nekaterih drugih državah (Italija). Delodajalce zavezujejo odločitve njihovih predstavniških teles, ki so oblikovana na temelju zakona, in ne proste odločitve delodajalcev. Sindikati javnega sektorja pa so nelegitimno izključeni iz postopka odločanja v okviru delovanja ekonomsko-socialnega sveta.
 27. Tako določila 26. člena Zakona o javnih uslužbencih določajo dolžnost države oziroma lokalne skupnosti, da pred sprejetjem predpisa, ki vpliva na delovna razmerja oziroma na položaj javnih uslužbencev, omogoči reprezentativnim sindikatom, da o tem izrazijo svoje mnenje. Socialni dialog pa ne more nadomestiti zakonskega urejanja vprašanj, ki morajo biti zaradi svoje narave urejena z zakonom (na primer minimalne delovne razmere). Teh vprašanj ni smotno s predpisi nalagati v urejanje socialnim partnerjem z viri avtonomnega prava, saj ni jamstva za izpolnitev tako določenih obveznosti, hkrati pa tako ravnanje ne priznava načela prostosti organizacijske in akcijske svobode socialnih partnerjev.
 28. Management kot sorazmerno samostojen dejavnik odločanja pri zastopanju interesov delodajalcev ima pomembno vlogo pri vseh oblikah socialnega dialoga, v katerih se oblikujejo norme avtonomnega prava. Imajo pomemben vpliv na tristranski, zlasti pa na dvostranski socialni dialog. Njihov vpliv na socialni dialog na ravneh zunaj organizacij se na področju gospodarstva zagotavlja zlasti prek delodajalskih predstavniških organizacij v ekonomsko-socialnem svetu (ustanovljen z dogovorom o politiki plač v gospodarstvu za leto 1994, deluje pa po pravilih delovanja ekonomsko-socialnega sveta iz leta 1994, ki so bila sprejeta z dogovorom). Delodajalske organizacije kot svoje osrednje cilje pri vključevanju v socialni dialog poudarjajo zlasti naslednje: razbremenjevanje gospodarstva in povečevanje njegove konkurenčnosti, zastopanje interesov delodajalcev pri sprejemanju nove zakonodaje in zagotavljanje strokovnih podlag za ustrezno sprejemanje odločitev v postopkih socialnega dialoga.
 29. Taka dejavnika sta, ob že omenjenih konfliktnih značilnostih kolektivnih pogajanj, želja po zmanjševanju števila članov sindikatov

povsod po svetu in težave pri prostovoljnem organiziranju delodajalcev (Gostiša 2005).

30. Dogovor je formalen akt, s katerim je mogoče razširiti participacijske pravice zaposlenih v skladu z načelom zakonskega minimuma in avtonomne dograditve participativnih razmerij. Predlog za širitev teh pravic iznad ravni zakonsko zajamčenih lahko da katera koli stran, torej tudi management v skladu z načeli participativnega managementa, vendar ob upoštevanju zakonskih pravil o omejitvah možnosti prenosa pooblastil in svojih s predpisi določenih odgovornosti nosilcev poslovodne funkcije na druge osebe.

Literatura

- Bavcon, L. 2005. Status kazenskega prava v pravnem redu Evropske unije. *Podjetje in delo* 31 (6/7): 1285–1295.
- Bavec, C. 2002. Na poti k teoriji virtualnih organizacij. *Organizacija* 35 (4): 221–227.
- Bohinc, R. 2005. *Osebe javnega prava: javni zavodi, javna podjetja, javne agencije, javni skladi*. Ljubljana: gv založba.
- Bojnc, Š. 2005. Pretekli gospodarski razvoj in globalna konkurenčnost. *IB revija* 39 (1–2): 109–113.
- Cvetko, A. 2003. Mobbing – posebna vrsta šikane v delovnih razmerjih. *Podjetje in delo* 29 (5): 895–906.
- Davies, B. 1997. Rethinking the educational context: a reengineering approach, V *School leadership for the 21st century: a competency and knowledge approach*, ur. B. Davies in L. Ellison. London: Routledge.
- Dubrovski, D. 2004. *Krizni management in prenova podjetja*. Koper: Fakulteta za management.
- Esp, D. 1993. *Competences for school managers*. London: Kogan Page.
- Gostiša, M. 2005. *Perspektive razvoja sistema industrijske demokracije*. Kranj: Študijski center za industrijsko demokracijo.
- Greatbatch, D., in C. Timothy. 2005. *Management speak: why we listen to what management gurus tell us*. London: Routledge.
- Grilc, P. 2004. Konkurenčno pravo EU po reformi – evolucija, redefinicija ali stagnacija? *Zbornik znanstvenih razprav Pravne fakultete Univerze v Ljubljani* 64:157–179.
- Hart, H. 1994. *Koncept prava*. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze v Ljubljani.
- Jambreč, P. 2002. Mesto Slovenije v Evropi. *Cerkev v sedanjem svetu* 36 (11/12): 204–210.
- Jerovšek, T. 2003. Varstvo javne koristi. V *10. dnevi javnega prava; Portorož, 18.–20. junij 2003*, str. 247–256. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Kocbek, M., in V. Trstenjak. 2004. *Evropsko pravo gospodarskih družb*. Ljubljana: gv založba.

- Kocbek, M. 2004. Evropska delniška družba in njena vključitev v slovensko pravo družb. *Podjetje in delo* 30 (3/4): 455–464.
- Končar, P. 2002. Splošni akti delodajalca. *Delavci in delodajalci* 2 (3/4): 669–674.
- Korpič Horvat, E. 2004. *Individualno delovno pravo*. Maribor: Pravna fakulteta.
- Korpič Horvat, E. 2006. Nova ureditev plačinih razmerij – vidik izvajalcev gospodarskih javnih služb. V *Poslovanje javnih podjetij; Portorož, 30.–31. marec 2006*. Ljubljana: Nebra.
- Kovač, B. 2005. Uveljavljanje menedžerske identitete v neprofitnih organizacijah. *Neprofitni management* 3 (4): 5–11.
- Kralj, J. 1999. *Temelji managementa in naloge managerjev*. Koper: Visoka šola za management.
- Lampe, R. 2004. *Sistem pravice do zasebnosti*. Ljubljana: Boneks.
- Lesjak, D., in N. Trunk Širca. 2005. Bolonjski proces in Lizbonska deklaracija – spodbuda sprememb in razvoja slovenskega visokega šolstva. *Neprofitni management* 3 (5–6): 61–63.
- Lipičnik, B. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Merkač Skok, M. 2004. *Osnove managementa zaposlenih*. Koper: Fakulteta za management.
- Milost, F. 2001. *Računovodstvo človeških zmognosti*. Koper: Visoka šola za management.
- Možina, S. 2002. *Menedžment kadrovskega virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Novak, J. 2004. *Delovni spori*. Ljubljana: gv založba.
- Pirnat, R. 2002. *Upravna dejavnost in javne službe ter položaj zaposlenih*. Ljubljana: Visoka šola za upravo.
- Sadler, P. 2003. *Strategic management*. 2. izd. London: Kogan Page.
- Samuelson, P. 2002. *Ekonomija*. Ljubljana: gv založba.
- Svetličič, M. 2005. Slovenski delavec v primežu globalizacije, V *Delam kot Slovenc: tradicionalni dnevi kadrovskega menedžerjev in strokovnjakov; Radenci, 24. in 25. november 2005*. Ljubljana: Zveza društev za kadrovske dejavnosti Slovenije.
- Svetlik, I. 2006. O kompetencah. *Vzgoja in izobraževanje* 37 (1): 4–12.
- Šelih, A. 2003. Droit penal en transition: le cas de la Slovenie. V *Human rights: crime – criminal policy*, ur. A. Manganas, 1179–1189. Atene: Nomiki.
- Šturm, L. 2003. Ustavno upravno pravo – s posebnim oziroma na spoštovanje ustavnih pravic. V *11. dnevi javnega prava; Portorož, 18.–20. junij 2003*, 103–115. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Tavčar, M. I. 1997. *Razsežnosti strateškega managementa*. Koper: Visoka šola za management.

- Tavčar, M. I. 2002. *Strateški management*. Koper: Visoka šola za management.
- Tičar, B. 2005. Status javnih zavodov v javnem sektorju: pravno-ekonomska analiza. *Podjetje in delo* 31 (3/4): 515–526.
- Trpin, G. 2004. Problemi pravne ureditve javnih zavodov. V *10. dnevi javnega prava; Portorož, 14.–16. junij 2004*, 169–182. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Turk, I., in D. Melavc. 1997. *Uvod v računovodstvo*. Kranj: Moderna organizacija.
- Vodovnik, Z. 2001. Pravni položaj delavskih predstavništev znotraj organizacij v Sloveniji. *Kadri*, november:51–53.
- Vodovnik, Z. 2004a. Socialni dialog v EU in kolektivne pogodbe, V 8. *tradicionalno srečanje Dnevi kadrovskih delavcev 2004, 19.–20. april 2004 v Portorožu*. Ljubljana: GV izobraževanje.
- Vodovnik, Z. 2004b. Kolektivne pogodbe v javnem sektorju. V *3. dnevi delovnega prava in socialne varnosti; Portorož, 1. in 2. junij 2004*, 245–259. Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
- Vodovnik, Z. 2004c. Slovenia. V *The factors of collective bargaining: a world report; XVII World Congress of Labour Law and Social Security; Montevideo, September 2003*, ur. R. Blanpain in E. J. Ameglio, 231–240. Haag: Kluwer.
- Vodovnik, Z. 2005. Globalizacija in razvoj delovnega prava: vloga države v razmerjih socialnega partnerstva. V *4. dnevi delovnega prava in socialne varnosti; Portorož, 2. in 3. junij 2005*, 177–194. Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti.
- Zabel, B. 2002. Pojem gospodarskih subjektov po oz. V *2. dnevi civilnega prava; Ljubljana, 11. in 12. april 2002*, 1–5. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti.
- Zupan, N. 2006. Organizacija so ljudje. *Manager*, št. 4:10.

Management and the Law

Zvone Vodovnik

The article analyses the legal concept of management. The conclusion is that it is not a legal category. Management is the object of research of various scientific disciplines, each of them from a different perspective. It is a notion that determines the processes, subjects taking decision within the organization. In this regard, there are also connected rights, duties and liabilities of individuals and groups having influence within this process. Special focus is placed on the relationship between managers and employers and on the nature of the managers' powers and activities as regards the termination and decision about rights, duties and liabilities of employees.

Key words: management, organization, employee, employer, decision taking

'What' is Frederick Winslow Taylor

Andrej Marković

Raising the issue of Taylor and his scientific management after less than a hundred years seems at first glance to be quite anachronistic. Today we are more likely to find Taylor's works in antique shops than in the libraries of the schools of management. Has the memory of utilitarian and pragmatic managerial knowledge of a century back faded, or are we in a way ashamed of Taylor, the protagonist of management? How does the research into the origin and nature of management affect the efficiency of a particular manager, which seems to be the objective of management education? What is the difference between Taylor's management and contemporary management? Is it merely less scientific in approach? And where is modern management developing, if no longer in the field of exact science? And where do key notions of contemporary management, like 'mission' and 'vision' belong? Has management since its beginnings proved to be only knowledge for managing organizations, or does it go beyond that?

In a brief analysis of Taylor's scientific management the author of the article tries to answer the above mentioned questions. Some of the questions are, however, only touched upon, awaiting an answer in the future.

Key words: efficiency, mental revolution, scientific management, far-reachment of management, work