

Pravne odgovornosti menedžerjev javnih zavodov v primerjavi s menedžerji v gospodarstvu

Dora Najrajter

Namen prispevka:

Namen prispevka je prikazati položaj menedžerjev javnih zavodov s vidika njihovih pravnih odgovornosti, v primerjavi s menedžerji v gospodarstvu. Poudarek je na prikazu možnih zlorab normativne ureditve poslovanja javnih zavodov in na drugi strani iskanje paralel v normativni ureditvi, ki velja v gospodarstvu. Kazenska in civilna odgovornost menedžerjev na obeh področjih poslovanja se obravnavata po enakih postopkih, vprašanje pa je, ali se lahko menedžerji javnih zavodov uspešneje izognejo odgovornosti za posledice, ki so rezultat njihove zvižanosti, zlorabe moči, okoriščanja ter koruptivnosti, v nekaterih primerih pa tudi neznanja, nesposobnosti ali celo samovolje. Kot metoda raziskovanja je bila izbrana kvalitativna študija primerov iz dejanske prakse, s katero se poskuša poglobiti v in razumeti specifičen odnos, proces ali dogodek v danem poslovnem okolju. Tako dobljeni rezultati bodo v izogib enostranskosti in pristranskosti podkrepjeni še s stališči drugih avtorjev strokovnih del.

Ugotovitve:

Zaradi gospodarske realnosti se je položaj menedžerjev javnih zavodov bistveno spremenil in se še spreminja. Te spremembe ključno vplivajo na upravljanje in vodenje javnih zavodov, ki so posredni proračunski porabniki. Prispevek se nanaša predvsem na civilno in kazensko odgovornost menedžerjev, vlogo organov, ustanovitelja in politike ter njihovo odgovornost. Pravne odgovornosti večinoma niso jasno določene, gre za prisotnost pomanjkanja strokovnosti in po drugi strani tudi za možnosti izogibanja odgovornostim.

Praktična uporabnost:

Prispevek načena vprašanje, ali je izkazana potreba po tem, da se v postopkih ugotavljanja civilne in kazenske odgovornosti menedžerjev javnih zavodov uporablja temeljitejši pretres vsakega primera posebej, v primerjavi s menedžerji v gospodarstvu, kjer je že zaradi same kolizije interesov manjša možnost, da kršitve pravnih pravil in pravnih standardov ostanejo neodkrita.

Ključne besede: pravne odgovornosti, menedžer, javni zavod, gospodarstvo

1 Uvod

Sam izraz pravne odgovornosti v praksi ne zasledimo pogosto. Zajema predvsem tiste odgovornosti menedžerjev, ki so urejene s predpisi, kazenska in civilna. Poleg teh odgovornosti poznamo tudi moralno in etično, vendar se je začelo o njih govoriti šele v zadnjem obdobju, ko se v družbi pojavlja kriza vrednot. Posredno se moralnost potegne v pravo, kadar se pravna norma sklicuje na moralo. Nov izraz, ki smo ga posvojili, je menedžer. Že sama beseda se različno piše, različno ga razlaga ekonomska stroka, čeprav je vsem teorijam skupno, da gre za vodenje. Izvajanje menedžerske funkcije v gospodarstvu in negospodarstvu je povsem različno, čeprav civilno in kazensko odgovornost za oboje urejajo isti predpisi. O menedžerjih velja kar

nekaj stereotipov: da so povezani s korupcijo, da so inteligentni, vplivni, premožni in ugledni ter da zakonodaja in sodstvo nista učinkovita pri brzdanju samovolje belih ovratnikov.

2 Pojem in vloga managerja v gospodarskem in negospodarskem sektorju

Ekonomska in pravna stroka še nista povsem poenotili opredelitev pojma menedžer. Prihaja do jezikovne, strokovne in pravne razcepljenosti. V pravni stroki se izraz menedžer redkeje uporablja, označujejo pa ga izrazi: poslovodja, poslovodstvo, uprava, člani nadzornega sveta, člani upravnega odbora, delavci s posebnimi pooblastili, poslovodni delavci, direktorji, izvršni direktorji, pooblaščen delavci, prokurist ipd. Pojavljajo se tudi izrazi managment, javni managment in novi javni managment (Macur, 2013). Mihelič (2000) meni, da je delokrog njihovega dela planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje dela vseh tistih oseb, ki za organizacijo opravljajo kakšno delo. Uspešnost menedžerja se meri s tem, kako dobro opravljajo delo drugi, rezultira pa se v poslovnem izidu obračunskega obdobja. Gre za miselne procese, kako v dani situaciji čim boljše izkoristiti delovna sredstva in delovno silo za doseganje zastavljenih ciljev podjetnika ali pa splošnega javnega interesa, ki ga zadovoljujejo ustanove. Menedžerji usmerjajo človeške in materialne vire na vseh ravneh organizacije, od top menedžerjev do operativnega managmenta. Imenujejo se tudi vodje, oddelkovodje, ravnatelji, načelniki, mojstri, upravitelji, predsedniki uprav ipd.

Macur (2013) s Fakultete za uporabne družbene študije omenja pojem novega javnega menedžmenta, za katerega naj bi veljali nekateri drugačni parametri, kot za ostali del, ki ga pokriva izraz menedžment. Glavni razlog za to je, da vrednotenje politik, programov in ukrepov v javni upravi ni podvrženo presoji trga kot glavnega pokazatelja ocene uspešnosti menedžerjevega dela, ampak je sistem pridobivanja informacij v javnem sektorju ustvarjen umetno, s pomočjo evalvacij.¹ Poleg tega je podjetniška kreativnost javnega menedžmenta omejena z javnimi politikami in programi. Na pravni položaj menedžer je mogoče gledati s treh vidikov:

- delovno pravni vidik, ki ga opredeljuje pogodba o zaposlitvi ali pa mandatna pogodba, če gre za pogodbeno razmerje;
- korporacijski oz. statusno pravni vidik, ki nastane na podelitve mandata;
- civilni oziroma pogodbeno pravni vidik, ko gre za osebno odgovornost menedžerja.

Prenehanje opravljanja poslovodne funkcije oziroma iztek mandata za menedžerja ne pomeni tudi prenehanje zaposlitvenega razmerja, če je bila pred tem sklenjena pogodba o zaposlitvi. To se lahko zgodi le, če je bilo v pogodbi o zaposlitvi izrecno navedeno, da mu s iztekom mandata preneha tudi delovno razmerje. Če pa je bila sklenjena civilna pogodba, menedžer ni upravičen do pravic iz delovnega razmerja. Po Obligacijskem zakoniku - 1 (2007) se mandatne pogodbe lahko sklepajo ko menedžer prevzame v vodenje več gospodarskih družb in ima le z eno sklenjeno delovno razmerje, z ostalimi družbami pa civilne pogodbe. Drugi razlog, da menedžer ne sklene pogodbe o zaposlitvi, je pokojninska zakonodaja. Kadar je menedžer že upokojenec, vendar sposoben in voljan delati, rajši sklene civilno pogodbo, da ohrani pridobljene pravice iz naslova pokojninskega zavarovanja, ker bi mu sicer zaradi sklenitve pogodbe o zaposlitvi te pravice mirovale. V gospodarstvu so jasno postavljena razmerja med družbeniki, družbo in upravo. Po Zakonu o zavodih (1991) in internih aktih je v javnem zavodu najvišji organ svet zavoda, ki je sestavljen iz več deset članov, ki so predstavniki delavcev, uporabnikov storitev, deležnikov v procesih ter predstavnikov države in lokalne skupnosti. Za nadzornike podjetja se zahteva strokovna usposobljenost, v svetu zavoda, kot najvišjem organu upravljanja ustanove, pa tega ni treba. Pri primerjavi predpisov, predvsem Zakona o

¹ Povzeto po spletni strani Slovenskega društva evalvatorjev.

zavodih (1991) in področnih predpisov v negospodarstvu ter Zakona o gospodarskih družbah (2009), je na področju negospodarstva opaziti občutno več organov, ki so pristojni za sprejemanje odločitev, sam postopek odločanja je zapleten in se podvaja, kar posledično pomeni zameglitev odgovornosti. Bolj družbeno občutljiva je dejavnost, ki jo javni zavod opravlja, več je predvidenih strokovnih organov. Tam, kjer posebnih nevarnosti ni, je teh organov manj, recimo na področju kulture, ki je enako kot šolstvo in zdravstvo, negospodarska dejavnost. Zagotovo je imel zakonodajalec v mislih potrebo po povečani skrbnosti, da je predvidel delovanje vseh strokovnih organov. V praksi se lahko njihovo delovanje zlorablja za prelaganje odgovornosti pri nedoraslosti menedžerjev svojemu položaju. Procesna pravila dajejo varstvo udeležencem v postopku. Formalno so vse odločitve sprejete kot je treba. Od zavzetosti članov organa in poteka obravnav v postopku odločanja pa je odvisno, ali je bil dosežen prvotni namen zakona. Kadar je gradivo za seje organov javnih zavodov slabo pripravljeno, brez vnaprej pripravljenih predlogov sklepov, ali pa takega gradiva sploh ni, trpi kvaliteta sprejetih odločitev. Pravzaprav lahko menedžer od organa na ta način izsili nepremišljeno odločitev. Skrbnost dobrega strokovnjaka se v javnih zavodih ugotavlja procesno, ne pa, ali je bila odločitev tudi vsebinsko preverjena in utemeljena. Kadar so sklepi organov ali menedžerjev javnih zavodov vezani na soglasje ustanovitelja, se obravnave izvedejo le v lokalnih skupnostih, na ravni države pa zaradi krajevne in funkcionalne oddaljenosti prihajajo zgolj formalna soglasja.

3 Razmerja med menedžerjem in drugimi subjekti

Osnova razmerja med menedžerjem, ustanoviteljem in pravno osebo je mandat, ki ga menedžerju podeli organ pravne osebe (Ivanko, Kocbek, Prelič, 2009). Ta mandat sam po sebi pomeni delegirano zaupanje osebi, ki ga je prevzela, pomeni tudi prevzem dolžnosti gospodarnega razpolaganja s premoženjem in vodenja poslov. Pomeni pa tudi moč in oblast, da v imenu in za račun organizacije uresničuje glavne in najbolj pomembne interese ustanoviteljev, upoštevajoč tudi dolžnosti in obveznosti do ostalih interesnih skupin.

Menedžer prihaja pri svojem delu v razmerja z različnimi subjekti in različnimi interesi:

- pravna oseba ima interes po ohranitvi svoje substance;
- družbeniki si želijo čim večjega dobička;
- delavci čutijo potrebo po ohranitvi delovnih mest;
- upniki družbe želijo plačila iz naslova sklenjenih pogodbenih razmerij;
- okolje pričakuje ohranitev pravne subjektivitete;
- država želi pobirati davke.

4 Cilji organizacije kot temeljno vodilo menedžerskega dela

Kakšni dejansko ti cilji so, je zelo različno glede na poslovno okolje in politiko organizacije. Obstajajo gospodarske družbe, ki jim je edini cilj doseganje čim večjega dobička. So pa tudi take družbe, ki jih označujemo kot družbeno odgovorne zaradi njihove skrbi za okolje, prostor, ljudi in razvoj. Njihovo delovanje je prepuščeno trgu, država se vpleta v njihovo poslovanje zgolj z vidika varstva potrošnikov. V negospodarstvu, kjer so najštevilčnejši javni zavodi, je cilj njihovega delovanja zadovoljevanje splošnih družbenih potreb, doseganje dobička pa ne sme biti prioriteta. Menedžerju je z imenovanjem na položaj zaupano pooblastilo za realizacijo ciljev.

5 Managerska moč pri sprejemanju odločitev v pridobitni in nepridobitni dejavnosti

Osnovni aktivnosti menedžerja sta odločanje in usklajevanje, v skladu s stopnjo pristojnosti, ki jo ima glede na svoj rang v organizaciji in za to potrebnim znanjem. Menedžerji planirajo, organizirajo, nadzirajo in usmerjajo vse procese poslovanja organizacije. Osnova za njihovo delo je premoženje in menedžerska moč. V gospodarstvu menedžerji upravljajo s podjetjem samostojno, po pravilih stroke in z veliko mero podjetnosti. Vezani so na organizacijo shemo, ekonomiko poslovanja, tehnologijo dela, premoženje in podjetniške interese. Ustanove niso namenjene ustvarjanju dobička, so pa zavezane h gospodarnemu ravnanju s sredstvi. Ključno vprašanje je, koliko je menedžer v javnem sektorju sploh lahko menedžer, koliko je samostojen pri vodenju in kakšne so meje njegovih pooblastil. Javni zavodi lahko v manjšem delu opravljajo tudi tržno dejavnost in ustvarjajo dobičke, ki se praviloma uporabljajo za izboljšanje materialnih pogojev dela. Ustanove so dolžne upoštevati predpisane postopke poslovanja in kadar je zakonodaja v zvezi s tem preveč zapletena, določbe presplošne in nedorečene, je to lahko razlog za razcvet korupcije, zlorabo pooblastil in izvajanja mobinga.

6 Pravne odgovornosti managerjev

Odgovornost je v laičnem pomenu nekaj negativnega, z grožnjo prisile. Odgovorno je prostovoljno pravno in moralno zaželeno ravnanje. Kdor tako ne ravna, je neodgovoren in sankcioniran z namenom discipliniranja, deloma pa tudi kot opozorilo ostalim. Posameznikova možnost svobodne izbire reagiranja je na ta način omejena. Kadar bi bilo družbeno zaželeno ravnanje v skladu s posameznikovo vestjo, bi bila situacija idealna. Menedžerske odločitve posegajo v občutljive medčloveške odnose, zato je posebej pomemben njegov odnos do družbenih norm ter prevzemanja posledic za svoje ravnanje. Iz položaja menedžerja izhajajo več soodvisnih vidikov njegove osebne odgovornosti. Predvsem gre za profesionalno podjetniški, etični, statusni, državno upravljalski in kaznovalno odškodninski vidik. Natančna ureditev vprašanja kazenske in civilne odgovornosti menedžerjev je neizogibno potrebna pri sprejemanju vodstvenih odločitev, ki pa na drugi strani ne sme ogroziti svobodne podjetniške pobude. Pravne norme veljajo enako za vse pravne subjekte, visoki profesionalno etični standardi družbene odgovornosti pa bi morali obvezovati njihove menedžerje že zaradi njihove vesti, osebne integritete in kulturološkega pogleda na svet. Če menedžer sprejme zakonito, strokovno, podjetno, pa tudi moralno pravilno odločitev, bo lahko prenesel tudi breme odgovornosti in svoje vesti. Zakonitost odločitve je predpogoj odločanja in vodenja, a ni nujno, da je hkrati tudi dobra in koristna. Strateški menedžerji s samim položajem zakonitih zastopnikov prevzamejo breme odgovornosti za zakonitost celotnega poslovanja pravne osebe in za vse odločitve iz lastnega delokroga pristojnosti. Pri opravljanju dela vodenja in odločanja menedžerjev se zahteva skrbnost dobrega gospodarstvenika (Senčur Peček, 2011). Pri tem se ne upoštevajo samo trenutni dobičkonosni učinki, ampak ne bi smeli pozabiti ali celo namerno spregledati dolgoročne posledice odločitev. Vsaka poslovna odločitev prinaša s seboj tudi odgovornost tistega, ki jo je sprejel. Menedžer se ne more izogniti osebni tveganju, ko vodi, zastopa in nadzira poslovanje organizacije. Naloge menedžerja v gospodarstvu na splošno določa Zakon o gospodarskih družbah (2009), in sicer planiranje, koordiniranje, organiziranje, nadzor itd. To ne pomeni, da bi moral koordinirati delo prav vseh zaposlenih in nadzorovati vsako ravnanje vsakega zaposlenega v pravni osebi ter odgovarjati zanj. Pogodbene obveznosti, ki jih organizacija prevzame v okviru svojega poslovanja, niso same po sebi njegove obveznosti. Vsebina pogodbe, s katero se zaveže pravna oseba, lahko pomaga določiti, kakšna so dolžna ravnanja menedžerja v zvezi z njeno izpolnitvijo. Menedžerji imajo v okviru podeljenega mandata, ki povprečno traja štiri leta, pooblastilo za razpolaganje s tujim premoženjem: z denarjem, stvarmi in pravicami. To premoženje so ustanovitelji prenesli na

organizacijo zaradi uresničevanja podjetniških idej na področju gospodarstva ali zadovoljevanja splošnih družbenih potreb v negospodarstvu. Menedžersko odločanje v gospodarstvu je zasnovano na principu osebne odgovornosti menedžerjev in temelji na dolžnosti zakonitega vodenja poslov in skladno s usmeritvami poslovne politike gospodarske družbe. V negospodarstvu se je šele v letu 2012 pojavil predpis o materialni odgovornosti menedžerjev za poslovne neuspehe organizacij na področju javne uprave.

Vprašanje menedžerjeve kazenske odgovornosti v gospodarskem poslovanju po Kazenskem zakoniku (2012) se največkrat pojavi kot zloraba zaupanja. Ne gre za to, da bi nosil odgovornost za poslovni rizik, ampak morajo menedžerji pri sprejemanju odločitev, poleg podjetniške donosnosti, rentabilnosti in trenutne ekonomske učinkovitosti, pravilno oceniti in preveriti tudi druge vidike in možne posledice sprejete odločitve. Odgovornost menedžerja zaradi nepoznavanja predpisov, slabega strokovnega znanja ali neodgovornega opravljanja dolžnosti, lahko pripelje do prepovedi opravljanja dejavnosti, denarne ali zaporne kazni in prenehanje dela organizacije. Po eni strani je to tudi edino pravilno. Menedžer mora poznati splošne obveznosti, ki jih je treba spoštovati in se nanašajo na statusna vprašanja organizacije, na način dela, računovodstvo in na obveznosti v primeru stečaja ali plačilne nesposobnosti (Primožič, 2001). Visoka stopnja skrbnosti se terja po Obligacijskem zakoniku (2007), ko gre za sklepanje pravnih poslov, vse od pogajanj pa do izpolnitve pogodb. Na področju upravljanja s človeškimi viri je občutljivo področje zaposlovanja in socialne varnosti. Specifično in izjemno zahtevno je obvladovanje področja računovodstva in upravljanja s finančnimi viri. Odgovornost menedžerja je kazenska in civilna.

Menedžerji niso omejeni samo s pravili, katerih kršitev se sankcionira s plačilom mandatne kazni ali druge kazenske sankcije, pride lahko tudi do izterjave visokih odškodnin. Pri ugotavljanju odgovornosti menedžerjev pravi Čavlovič (2010), da se najprej poiščejo pravne podlage, nato pa je treba odgovoriti na vprašanje, ali je bilo karkoli storjeno nezakonito ali z namenom povzročanja škode. Sledi ugotavljanje vzročne zveze med dejanjem oz. opustitvijo na strani menedžerja in nastalo škodo, ki jo zatrjujejo oškodovanci. Izgubljeni dobiček kot vrsta premoženjske škode lahko nastane tudi ob zakonitem ravnanju posloводства in v smislu ravnanj dobrega gospodarstvenika. Zakon o gospodarskih družbah (2009) določa, da mora menedžer pri vodenju poslov ravnati s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. Odgovoren je za škodo, ki je v družbi nastala kot posledica kršitve njegovih nalog, razen če dokaže, da je pošteno in vestno izpolnjeval svoje dolžnosti. Odškodninsko je odgovoren družbi, ki jo je vodil, dokazno breme za razbremenitev te odgovornosti pa je na menedžerju. S tem je določen strog standard profesionalne skrbnosti - odgovornost za opustitev dolžnega ravnanja pri vodenju poslov. Opustitev ne pomeni, da menedžer ni storil čisto nič, temveč da ni storil nečesa točno določenega. Opustitev je torej neobstoj dolžnega pozitivnega ravnanja pri vodenju poslov. Kaj je tisto, kar bi menedžer moral storiti, pa ni, torej kaj so njegove naloge pri vodenju poslov, je v vsakem posameznem primeru odvisno od pravil, ki predpisujejo dolžno ravnanje in zahtevajo prizadevanje ali pa rezultat. Odgovornost menedžerja za vodenje poslov ne temelji na podrobnem opisu del in nalog v menedžerski pogodbi, zato se ne more sklicevati, da izvajanje posameznih opravil ne sodi v njegov delokrog. Ne more se izogniti odgovornosti za neizpolnitev pogodbeno dogovorjenih obveznosti pravne osebe, ki niso del rednega poslovanja, ampak imajo za družbo poseben pomen. Zakon o delovnih razmerjih (2013) določa, da delodajalec delavcu odškodninsko odgovarja v skladu s splošnimi pravili civilnega prava. Odgovarja za vsako škodo, ki jo povzroči delavcu s svojim ravnanjem, četudi gre za najmilejšo obliko malomarnosti. Poznani so regresni zahtevki zavoda za zdravstveno varstvo in zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje v situacijah, ko delodajalec ni poskrbel za plačilo svojih obveznosti. Menedžer odgovarja za škodo, ki jo je sam povzročil ali so jo povzročili drugi, ker jim tega ni preprečil, četudi bi jih moral. Pogosti so zahtevki delavcev za pretrpljene duševne bolečine in strah.

Menedžer vodi posle družbe samostojno in na lastno odgovornost in tudi v delovnopravnem smislu po zakonu o delovnih razmerjih (2013) se predpostavlja stroga presoja odgovornosti za opravljanje nalog, ne glede na to, ali je pravni posel, ki ga menedžer sklene, objektivno škodljiv ali pa uspešen. Bistveno je, ali je storil hujšo kršitev delovnih obveznosti, ki lahko posledično vodi do odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Ne gre za tehtanje poslovno odločitve same, ki bi se pozneje izkazala za slabo, ampak za opustitev dolžne skrbnosti. Menedžer se lahko razbremeni odgovornosti, če dokaže, da ni podana predpostavka nedopustnega ravnanja. Navesti in dokazati mora, da je izpolnil dolžno ravnanje. Dokazno breme za razbremenitev odgovornosti je v celoti na menedžerju, ki mora v najslabši situaciji navajati neskončno število dokazov, česa vsega ni opustil. Za menedžerje bi bilo koristno, da si beležijo postopke sprejemanja odločitev in poskrbijo za dokaze o svoji skrbnosti, ne glede na področje dela in poslovanja.

Kazenski zakonik RS (2012) v členu 240 opredeljuje zlorabo položaja ali zaupanja pri opravljanju gospodarske dejavnosti, za katero je v kvalificirani obliki zagrožena kazen do osem let zapor. Položaj, kot predmet zlorabe, je omejen na top menedžerje. Zahtevana je opisna konkretizacija vodstvenih in nadzorstvenih vsebin in pravna podlaga, da se lahko dokaže zloraba pooblastila, prekoračitev ali opustitev dolžnosti. Kaznivo dejanje zlorabe položaja ali zaupanja ni vezano samo na opravljanje gospodarske dejavnosti, ampak na vodenje ali nadzorstvo gospodarske dejavnosti. Po stališču sodne prakse se predmet zlorabe menedžerja lahko nanaša tudi na dano zaupanje kot alternativno obliko zlorabe. V obtožbi je treba zaupanje posebej opisati, da iz samega opisa izhaja obseg in vrsta pooblastila in seveda s tem tudi danega zaupanja. Novela Zakona o gospodarskih družbah (2012) je bila sprejeta z namenom, da se preprečiti ustanavljanje, vodenje in nadziranje gospodarskih družb menedžerjem, ki jih bremeni preteklo sporno in moralno nevredno poslovno delovanje. Zakon za deset let omejuje pravico ustanavljanja, vodenja in nadziranja gospodarskih družb tistim menedžerjem in družbenikom z več kot 25 % deležem, ki so vodili ali nadzirali najmanj srednje veliko gospodarsko družbo, katere usoda se je končala v postopku zaradi insolventnosti ali prisilnega prenehanja. Menedžerji s takšno omejitvijo imajo možnost zaprositi sodišče za pridobitev statusa družbenika ali opravljanje menedžerske funkcije, vendar morajo dokazati, da so v preteklosti ravnali s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika. Za menedžerje v javnem sektorju se ta določba smiselno ne da uporabiti, čeprav teoretično lahko gre v stečaj tudi zavod. Dober namen zakona se je izjalovil, saj takšna norma lahko pomeni neugoden položaj tistih menedžerjev, ki bi sicer sprožili insolvenčne postopke, vendar pa niso povzročili slabega finančnega položaja družbe. Eden izmed indicev, da družba tone, so pogoste menjave vodstvenega kadra in odstopi s funkcij pred iztekom mandata. Tisti, ki so organizacijo pripeljali v insolventnost, tako ostanejo nekaznovani. Premišljen menedžer se ne bo odločil za vodenje družbe v slabi finančni kondiciji, saj bi mu ob neuspelem poskusu reševanja bila odvzeta pravica do opravljanja takega dela za naslednjih deset let.

Vse javne ustanove morajo za vsako poslovno leto posebej izdelati poslovni načrt v skladu s smernicami, ki jim jih posreduje vlada in s tistimi, ki jih sprejmejo organi zavoda. Če jim realizacija ne sledi, lahko menedžerje v javnem sektorju po Zakon o izvrševanju proračuna (2012) doleti kazen. Kazen 10.000 evrov globe jih doleti tudi, če finančni načrt zavoda ni pripravljen pravočasno, če bi zavod ustvaril primanjkljaj, če bi se finančni načrt pripravil v nasprotju z izhodišči Vlade, če ne bi bil izdelan potreben sanacijski načrt ali če je v letnem poročilu izkazan presežek odhodkov nad prihodki. Na novo je določeno, da lahko vlada iz istih razlogov razreši odgovorno osebo posrednega uporabnika proračuna. Do primanjkljaja v posameznih sektorjih javne uprave pride tam, kjer menedžerji ne morejo vplivati na ceno storitev, ker jih določi vlada ali ustanovitelj javnega zavoda. Zakon o izvrševanju proračuna (2012) ni nadrejen drugim zakonom, ki določajo standarde kakovosti in obsega storitev, ki jih morajo zagotavljati javni zavodi, ali tistim zakonom, ki določajo višino plače javnih uslužbencev in drugih denarnih prejemkov.

7 Riziki managerskih odločitev

Menedžerji so v tekmi za dobiček in uspeh pod časovnim pritiskom in zato manj previdni pri sprejemanju odločitev. Upoštevati morajo poslovno politiko in ponujene podjetniške izzive. Dolgoročni poslovni cilji so podvrženi stalnim spremembam, vplivom splošnih pogojev gospodarjenja in neekonomskih rizikov in zato so kot taki negotovi. Menedžer ni odgovoren za poslovne rezultate, ampak gre zgolj za profesionalno, poklicno ali etično odgovornost v razmerju do pravne osebe, delavcev in ustanovitelja. Vsaka poslovodna odločitev že sama po sebi vsebuje različne stopnje in vrste rizikov. V prvi vrsti gre za strokovne in poslovne rizike, ki so podvrženi delovanju trga in nenadnim ter nepredvidljivim spremembam okoliščin poslovanja. Povzročijo finančne, etične in socialne probleme. Riziki se pojavljajo tako v gospodarstvu, kot v javnem sektorju, občutna razlika pa je v odzivnosti menedžerjev na takšne pojave. V gospodarstvu se slaba poslovna odločitev kmalu pokaže v slabšem finančnem izidu, v negospodarstvu pa so menedžerji manj fleksibilni, bodisi zaradi predpisanih postopkov odločanja in vezanosti na soglasja organov in državo, bodisi zaradi svoje lastne okorelosti. Menedžerji razpolagajo s premoženjem pravne osebe in vodijo posle v imenu in za njen račun (Ivanko, Kocbek, Pelič, 2009). Ne smejo delati za svoj račun ali za račun tretjih, ki so z njimi interesno povezani. Iz poročil javnih medijev o belih ovratnikih se v zadnjem desetletju da razbrati, da je to ena od šibkih točk menedžerskega dela.

8 Zaključek

Menedžerji morajo biti sposobni pravočasno in pravilno reagirati na spremembe trga. Tiste, ki tega ne znajo, konkurenca uniči in ne preživijo, medtem ko v negospodarstvu ni znanega primera, da bi bil menedžer zamenjan zaradi neučinkovitega poslovanja. Žal je velikokrat vodilo pri nastavljanju menedžerskega kadra v javnem sektorju politična usmerjenost in sposobnost lobiranja, ne pa strokovnost. Ni namreč lahko pojasniti situacije, ko menedžerska mesta v negospodarstvu zasedejo profili, ki po osnovni izobrazbi niso ekonomskih ali upravnih strok, še posebej, če so v organizaciji zaposleni tudi delavci, ki ta znanja imajo. Gospodarski sektor je nenaklonjen pretirani birokraciji v sami organizaciji, želijo si dinamične in podjetne menedžerje, ki reagirajo na nove priložnosti in so pripravljene prevzemati riziko, za razliko od negospodarstva, kjer so menedžerji v vlogi kontrolorjev, ki odklanjajo rizike in se malodane bojijo novih idej. Ni javnega zavoda, ki ne bi imel zapisane svoje vizije, kljub temu pa je javni menedžment bolj podoben administriranju, brez kančka podjetnosti in želje po iskanju novih priložnosti učinkovitejšega poslovanja ter zagotavljanja dobrih in kvalitetnih javnih storitev. Menedžerji v javnem sektorju so odgovorni za zakonitost poslovanja organizacije, hkrati pa na področju vodenja in upravljanja skorajda nimajo suverenih pristojnosti, sploh, če gre za neposredne proračunske uporabnike. Posredni proračunski uporabniki imajo proste roke na področju zaposlovanja, kjer lahko v manipulacijah z zaposlenci izražajo svojo kreativnost ali pa frustracije, odvisno od njihove moralno etične naravnosti. V zadnjih petih letih se glede na število sproženih sodnih sporov zaradi mobinga v javni upravi žal ugotavlja, da je prisotne vse manj kreativnosti.

V negospodarstvu so notranje komunikacije administrativno določene, velikokrat tudi vsiljene, okorne, kar povzroča zamudno odzivanje na nove priložnosti. Togost se vidi tudi v striktnem izpolnjevanju letnega delovnega načrta. Kar ni planirano, se ne more izvajati, pa če bi bila ponujena še tako briljantna priložnost. V negospodarstvu so menedžerji v večji meri vezani na sprejemanje in spreminjanje upravnih aktov, mimo katerih ne smejo (dovoljeno število vpisnih mest na posamezni šoli, določitev programov, ki jih organizacija lahko izvaja skupaj z normativi in standardi, ipd.). Postopki so zamudni in neučinkoviti, namenjeni sami sebi. Svet zavoda, na

primer, glede na svojo sestavo, ne more konstruktivno odločati o letnem delovnem načrtu zavoda, mu nasprotovati, ga spreminjati ali predlagati kaj drugega, ker člani sveta niso postavljeni po strokovnih načelih, ampak zaradi zastopanja interesov. Organi ustanov po Zakonu o zavodih (1991) sprejemajo strateške odločitve, vendar pa člani teh organov za podjetno delovanje večinoma niso motivirani. Negospodarstvo se financira iz proračuna, ki sredstva razdeljuje po planu. Treba jih je porabiti, da jih v naslednjem poslovnem letu ni manj. Poslovodne odločitve, ki se sprejemajo, zahtevajo osebno odgovornost menedžerja, vendar se ji v javnem sektorju izmikajo z iskanjem soglasij različnih obligatornih in fakultativnih organov. Izogibajo se odločitvam, ki temeljijo na podjetniškem pogumu, strateških potezah in vizionarski vztrajnosti. Večja je družbena občutljivost dejavnosti, več ima taka pravna oseba večosebnih organov. Menedžerji, ki za vodenje, odločanje in nadziranje nimajo dovolj znanja, želijo pa si moči, ki jo takšen položaj prinaša, se zaradi zavedanja svoje lastne nesposobni obvladovanja naraščajoče kompleksnosti organizacije in predpisov, odločijo za financiranje različnih svetovalnih servisov. Ta strošek bremeni organizacijo, pomeni pa potuho nesposobnim menedžerjem in negospodarno ravnanje s proračunskimi sredstvi. Tako v gospodarstvu kot tudi v javnem sektorju je vedno bolj prisotna želja ustanoviteljev, da bi bili pravno bolj zaščiteni pred samovoljo, neznanjem in nesposobnostjo menedžerjev.

Po pravilih za odškodninske obveznosti po Obligacijskem zakoniku (2007) odgovarja menedžer za povzročeno škodo pravni osebi, ustanoviteljem, družbenikom, zaposlenim, državi in tretjim osebam. Tudi, kadar ni podan sum, da obstajajo prikriti razlogi za sprejem sporne poslovne odločitve, oziroma ni nastala premoženjska škoda, še ne pomeni, da se mora vse končati na ravni pravnega načela, da je vsak nedolžen, dokler se ne dokaže nasprotno. V teh primerih je potrebno razpravljati tudi o drugih dimenzijah odgovornosti poslovodstva.

V realnih poslovnih razmerah obstajajo velike razlike med normativnimi okvirji in dejanskimi možnostmi kreativnega sprejemanja poslovnih odločitev tako v gospodarstvu kot negospodarstvu. V tem delu je prostor za inovativno podjetništvo, za igro s tržnimi riziki in tekmovanja menedžerskih sposobnosti zgolj v gospodarstvu. V negospodarstvu je podjetništva malo. V javnem sektorju je lažje plansko poslovanje, premiki so počasni in okoreli. Tako eni kot drugi pa bi se morali razvijati in krepiti zdrave poslovne odnose ter dobre prakse korporativnega upravljanja. Zlorabe pravil poslovanja bi morale biti takoj strogo kaznovane z moralnimi sankcijami že med samimi menedžerji. Kadar se kršitve dobrih poslovnih običajev pojavijo v obliki odmevnih škandalov s hudimi ekonomskimi in socialnimi posledicami, se odzovejo tudi represivni organi, kajti s tem se spodjeda stabilnost družbeno ekonomske ureditve in vrednote, na katerih temelji pravna država in civilna družba. Reakcija na takšna nedopustna ravnanja je velikokrat sprejem poostrene zakonodaje, a za nekatere je to že prepozno.

Odgovornost menedžerja je zelo kompleksne narave, še posebej v delu, v katerim presega pravne okvire poslovodne funkcije ali delovnih dolžnosti. Pravni odgovornosti ob boku stoji podjetniška in profesionalno etična odgovornost, ki pokriva vse, kar z zakonskimi določili ali drugimi družbenimi pravili ni izrecno prepovedano in vpliva na oblikovanje prakse dobrega korporativnega upravljanja.

Menedžer v javnem sektorju lahko dela v kalupu upravnih predpisov in se zaradi strahu, neznanja ali udobja osebne varnosti izogiba sprejemanju podjetnih odločitev. Ni se mogoče znebiti občutka, da nanje vplivajo tudi politični interesi, če ne zaradi česa drugega, je razlog v postopkih imenovanja in sestavi organov. Lahko gre za ljudi, ki so bili ob pravem času na pravem mestu in morda še v pravi stranki, dejansko pa so strokovno in moralno nedorasli položaju.

Nekatere menedžerje ugodne tržne razmere ne silijo v sprejemanje pravočasnih strateških odločitev, za razliko od tistih, ki zaradi potrebe po visoki odzivnosti na tržne razmere sprejemajo nepremišljene in prenagljene odločitve. Vsi menedžerji se občasno znajdejo v nejasnih situacijah, nobeden pa ne more pobegniti moralni odgovornosti, niti takrat, ko je odlična strateška odločitev zaradi nesrečnih okoliščin postala usodna za pravno osebo. Na vprašanje, ali bi bilo potrebno menedžerje javnih zavodov pri ugotavljanju katerekoli pravne odgovornosti natančno pretresti, je odgovor zagotovo pozitiven.

Literatura

- Čavlović, S. (2010). Objektivna odgovornost podjetniških subjektov. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.
- Ivanjko Š., Kocbek, M., Prelič, S. (2009). Korporacijsko pravo, Pravni položaj gospodarskih subjektov. Ljubljana: GV Založba.
- Kazenski zakonik /KZ-1/ (UPB 2, 50/2012)
- Macur, M. Novi javni menedžment. Pridobljeno na <http://www.sdeval.si/Studijska-knjiznica/Novi-javni-menedzment.html>
- Mihelič, A. (2000). Management in podjetništvo. Ljubljana: Leila, višja strokovna šola.
- Obligacijski zakonik (UPB 1, 97/2007)
- Primožič, P. (2001). Ozaveščenost posloводства glede pomena notranje revizije. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Senčur Peček, D. (2011). Pravni položaj vodilnih delavcev v Republiki Sloveniji, Anali PAZU-letnik 1, številka 1. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.
- Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1). UL. RS, št. 21/2013
- Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012. UL. RS, št. 96/2010
- Zakon o gospodarskih družbah ZGD – 1 (UPB 3, 65/2009)
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1G) UL. RS, št. 57/2012
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1F) UL. RS, št. 32/2012
- Zakon o uravnoteženju javnih financ, UL RS 40/2012
- Zakon o zavodih (ZZ). UL. RS, št. 12/1991