

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

DEJAN LENART

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

DIPLOMSKO DELO

PLAČE V JAVNEM IN PRIVATNEM SEKTORJU V SLOVENIJI

Ljubljana, april 2002

DEJAN LENART

IZJAVA

Študent Dejan Lenart izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof.dr. Janeza Malačiča in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetni domači strani.

V Ljubljani, dne _____

Podpis:

KAZALO

1. UVOD	6
2. PLAČA IN DRUGI PREJEMKI IZ DELOVNEGA RAZMERJA	6
2.1. OSNOVNA PLAČA	7
2.2. DELOVNA USPEŠNOST IN STIMULATIVNI DEL PLAČE	8
2.3. DODATKI	9
2.4. NAGRADE IN PRIZNANJA	9
2.5. BRUTO PLAČA, NETO PLAČA	10
2.6. DOLOČANJE PLAČ IN NAGRAJEVANJE	10
2.7. RAZLIČNI POGLEDI NA DOLOČANJE PLAČ IN NAGRAJEVANJE	12
3. JAVNI SEKTOR	13
3.1. POMEN JAVNEGA SEKTORJA	13
3.2. JAVNA UPRAVA IN NJENI SEGMENTI	14
3.2.1. DRŽAVNA UPRAVA	16
3.2.2. LOKALNA SAMOUPRAVA	17
3.2.3. JAVNE SLUŽBE	17
4. RAZVOJ PRIVATNEGA SEKTORJA	17
4.1. ORGANIZACIJSKE STRUKTURE V GLOBALNEM GOSPODARSTVU V ZADNJIH 20. LETIH	19
5. POGLEDI NA ODNOS MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM	20
6. SINDIKATI	27
6.1. DETERMINANTE, KI DOLOČAJO DELEŽ ZAPOSLENIH, VKLJUČENIH V SINDIKATE	28
6.2. POGAJANJA IN STAVKE	28
6.2.1. Stavke in pogajalska moč; pregled stroškov in instrumentov moči	29
6.3. VPLIV SINDIKATOV NA PLAČE IN KOLEKTIVNA POGAJANJA	31
6.4. DOGOVARJANJE O VIŠINI PLAČ	33
6.5. VPLIV SINDIKATOV NA PLAČE DELAVCEV, KI NISO ČLANI SINDIKATA	34
6.6. RAZLIKA MED SINDIKATI V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU	34
6.6.1. Ekonomsko okolje v javnem in zasebnem sektorju	35
6.6.2. Narava dejavnosti v javnem in zasebnem sektorju	36
6.6.3. Moč vlade in podjetniška moč	36

7. PLAČE V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU	37
7.1. RAST PLAČ V ZASEBNEM IN JAVNEM SEKTORJU	42
8. SKLEP	45
LITERATURA	46
VIRI	47
SLOVAR TUJIH IZRAZOV	48
PRILOGE	49

1. UVOD

Za dani naslov diplomske naloge sem se odločil zaradi vse večjih polemik o prekomerni rasti plač v javnem sektorju na račun privatnega sektorja. Spomnimo se srditih stavk zdravnikov, delavcev v vzgoji in izobraževanju in napovedanih stavk sodnikov. Čim si je ena izmed omenjenih skupin izborila povišanje plač ali drugih bonitet oziroma dodatkov, se je druga skupina takoj sklicevala na to in zahtevala ugodnosti zase. V omenjenih primerih so veliko vlogo odigrali sindikati, ki imajo očitno še vedno moč in veljavo, da v pogajanjih o plačah parirajo tako močnemu nasprotniku kot je država, ki v navedenih primerih igra vlogo delodajalca. Pri tem je potrebno upoštevati dejstvo, da ima razvitejša država vse večji delež zaposlenih v javnem sektorju, kar po drugi strani pomeni, da mora biti privatni sektor vse bolj produktiven in učinkovit, da lahko preživi relativno obsežnejši državni aparat.

Klasično ekonomsko načelo pri zaposlovanju kadrov se glasi: Korist od dodatno zaposlenega delavca mora biti višja ali enaka dodatnemu strošku novega delavca. Omenjeno načelo v javnem sektorju večkrat ne pride do izraza, ker so koristi dodatno zaposlenih kadrov težko merljive, poleg tega institucije v javnem sektorju zaradi političnih interesov na različne načine interpretirajo uspešnost opravljanja podeljenih jim nalog in zamegljujejo sliko dejanskega stanja.

V pričujočem diplomskem delu je sprva predstavljen instrument plače kot osnovna pravica delavca, ki svoje delo prodaja za denarno nadomestilo. Temu sledi izčrpna predstavitev javnega sektorja skupaj z njegovimi značilnostmi in zakonitostmi. Zatem je predstavljen še najobsežnejši del narodnega gospodarstva, privatni sektor, z nekaterimi lastnostmi in z opisom odzivanja na tržne razmere. Naslednje poglavje govori o sindikatih, njihovem vplivu na plače in instrumentih, ki jih pri tem uporabljajo. Analitični del diplomskega dela je preverjanje hipoteze, ki pravi, da je delo v javnem sektorju nekoliko slabše plačano, vendar je varnost zaposlitve višja, medtem ko je delo v privatnem sektorju višje vrednoteno, pri čemer je varnost zaposlitve nižja.

2. PLAČA IN DRUGI PREJEMKI IZ DELOVNEGA RAZMERJA

"Plača je plačilo, do katerega ima delavec pravico v zameno za obvezo, da bo opravljal delo za delodajalca." (Kresal, 2000, str. 17). Plača je plačilo za delo delavca v delovnem razmerju in je sestavljena iz:

- 1) osnovne plače (fiksni del)
- 2) plače na podlagi delovne uspešnosti (stimulativni del)
- 3) dodatkov
- 4) dela plače iz naslova uspešnosti poslovanja (del plače iz dobička)

Plačo prejema delavec za opravljanje dela oziroma za čas, ko dela. Tudi v določenih primerih odsotnosti z dela ima pravico do nadomestila plače, npr. v primeru bolezni, poroda, letnega dopusta, odsotnosti zaradi osebnih okoliščin kot so poroka, rojstvo otroka, selitev ipd. V to kategorijo so vključena tudi izobraževanja, suspenzi, prisilni dopusti, čakanje na delo, prekvalifikacija ali dokvalifikacija in obdobje odpovednega roka.

Med prejemke iz delovnega razmerja spadajo še naslednji osebni prejemki:

- regres za letni dopust
- dodatek za delovno dobo in jubilejne nagrade
- dodatki za posebne obremenitve, neugodne vplive okolja, nevarnost pri delu, manj ugoden delovni čas
- odpravnina ob upokojitvi
- odpravnina v primeru prenehanja delovnega razmerja trajno presežnemu ali odstavljenemu delavcu

- solidarnostna pomoč
- drugi dodatki kot npr. za znanje tujih jezikov, zdravstvene storitve, subvencionirane kulturne in športno rekreacijske aktivnosti

Delavcu v delovnem razmerju pripadajo še povračila stroškov v zvezi z delom:

- povračilo stroškov za prehrano
- povračilo stroškov za prevoz na delo in z dela
- povračilo stroškov za delo na terenu (terenski dodatek)
- povračilo stroškov za službena potovanja

Vse naštetu so prejemki delavca, kar pomeni, da jih dejansko prejme v obliki denarnih sredstev. Poleg navedenih prejemkov zaposleni delodajalca stane več od vsote prejemkov. Preostali del plače je razviden iz naslednjih kategorij (Zupan, 1995, str. 124).

- ugodnosti, kot so pokojninsko, zdravstveno in socialno zavarovanje
- nadstandardno zdravstveno in življenjsko zavarovanje
- uporaba počitniških zmogljivosti
- uporaba službenih avtomobilov
- druge bonitete

Delavec ima pravico do morebitnih drugih prejemkov ali drugih povračil stroškov, vendar so omenjena najbolj tipična. Prejemki iz delovnega razmerja torej obsegajo plačo, nadomestila plače, druge osebne prejemke in povračila stroškov. Vsi prejemki se evidentirajo kot dohodninska osnova in se od njih plačujejo ustrezni davki. Iz plačila davkov so izvzeti le odpravnina trajno presežnim delavcem in prejemki iz naslova povračil stroškov (Kresal, 1995, str. 26-27).

2.1. OSNOVNA PLAČA

Osnovna plača je osnovni prejemek delavca iz delovnega razmerja in je hkrati osnova za izračun ostalih vrst nadomestil. Osnovna plača pripada delavcu za dogovorjen delovni čas in za predvidene rezultate njegovega dela v normalnih delovnih pogojih. Določi se v pogodbi o zaposlitvi, v kateri je za vsakega posameznega delavca konkretno opredeljena. Pri tem višina plače ni prepuščena poljubnemu dogovoru obeh pogodbenih strank, pač pa je potrebno pri njeni določitvi upoštevati določbe zakonov in kolektivnih pogodb, ki urejajo višino plače oziroma način določitve le te.

Osnovna plača za polni delovni čas in predvidene delovne rezultate v normalnih pogojih ne more biti nižja od zneska izhodiščne plače za ustreznih tarifni razred, ki je določen v tarifnem delu kolektivne pogodbe in velja za določenega delavca. Izjemoma se plače delavcev lahko znižajo pod izhodiščno vrednost, vendar je to prej izjema kot pravilo. V javnem sektorju je način določanja osnovne plače natančno urejen z ustreznimi zakoni in je konkretnemu dogovoru strank prepuščeno manj maneverskega prostora (Kresal, 1995, str. 46-47).

Osnovne plače v podjetjih določimo z vrednotenjem dela, kar pomeni sistematično ocenjevanje elementov dela, ki jih ugotovimo s postopkom analize. Za vrednotenje dela poznamo metode rangiranja, primerjave faktorjev in točkovne metode, ki vključujejo različna merila za določanje vrednosti dela (potrebna znanja, spretnosti, odgovornost, samostojnost). V zadnjem času je vse bolj pomembna relativna vrednost dela. Vrednost vsebine dela moramo korigirati za pomembnost dela pri doseganju ciljev podjetja ali organizacije in za ceno, priznana na trgu dela. Nesmiselno bi bilo predpisati enotno strukturo in višino osnovnih plač za določena delovna mesta v različnih organizacijah. Navsezadnje podjetja na trgu dela s ponujeno ceno konkurirajo za dobre kadre. Na ta način si podjetje, ki bolje posluje, priskrbi bolj usposobljene kadre in poveča uspešnost poslovanja.

Zaradi težav pri vrednotenju dela so se v svetu kot alternativa klasičnemu določanju osnovnih plač pojavili karierni pasovi (banding) (Butler, Richter, 1993, str. 142). Obstaja nekaj dodatnih razlogov za uvajanje kariernih pasov kot npr. povečevanje fleksibilnosti, njihova primernost za sploščene organizacijske strukture in motiviranje zaposlenih s široko osnovo znanja ter manjši obseg administracije. Osnovna ideja je povezava delovnih mest v skupine glede na njihov prispevek k izvajanju strategije ali doseganju ciljev. Karierni pas ima določeno zgornjo in spodnjo mejo osnovne plače. Glavni dejavnik oblikovanja plače znotraj kariernega pasu je oblikovanje cene na trgu dela. Uporabljajo se relativno široki karierni pasovi z namenom zmanjševanja pritiska na tradicionalno strukturo plač. Karierni pasovi predstavljajo različen odstotek upravičenosti do bonusa za uspešnost enote, ki temelji na strateškem prispevku določenega dela.

Nekatera podjetja in organizacije pri določanju višine osnovne plače uporabljajo metodo potrebnih znanj in spretnosti za opravljanje določenega dela (Pay for Knowledge, Pay for Skills) (Milkovich, Newman, 1993, str. 225). Znanja in spretnosti pri tej metodi določajo osnovno plačo zaposlenega ne glede na dejansko uporabo znanj in sposobnosti. Pri tem je potrebno določiti stopnje oziroma bloke znanj. Podjetja morajo vpeljati sistem potrdil o pridobitvi določenih znanj, ki so osnova za povišanje plače. Podjetje naj bi zagotavljalo možnost učenja in pridobivanja znanj zaposlenim. Razlogi za uvajanje metode so v spodbudah za učenje in pridobivanju novih znanj, v večji fleksibilnosti zaposlenih, ki znajo opravljati več delovnih nalog, ni tipičnih pregrad med delovnimi mesti, ne klasičnih opisov delovnih mest. Osnovna slabost metode so povišani stroški usposabljanja in povečanje administracije pri izvajanju.

2.2. DELOVNA USPEŠNOST IN STIMULATIVNI DEL PLAČE

Z upoštevanjem delovne uspešnosti delavca pri določitvi plače se uveljavlja motivacijska vloga plače. Stimulativni del plače delavca stimulira, da svoje delo čim bolj vestno in natančno opravlja. V preteklosti je bila delovna uspešnost osnova za določitev višine plače, danes se višina plače praviloma določa po časovni enoti, delovna uspešnost služi kot korektiv. Pretirana odvisnost višine plače od delovnih uspehov ni primerna, ker v modernem, kompleksnem in soodvisnem delovnem procesu, kjer obstaja tehnična delitev dela, delovni rezultat ni odvisen le od prizadevanj in naporov posameznega delavca, temveč celotnega teama, v katerem vsak opravlja v skladu s svojim delovnim opisom specifične naloge, katerih rezultat se integrira v skupen dosežek celotne delovne skupine. V razpravi je potrebno razlikovati med delavcem, ki dela v proizvodnji za tekočim trakom, kjer mu hitrost linije določa normo v času in razvojnim inženirjem, pri katerem ni pomembno, ali bo inovacija ali inovacija realizirana drugi ali tretji mesec v letu.

Odvisnost plače od delovne uspešnosti naj zagotavlja motivacijo delavcev na delovnem mestu in povzroča čim manjše razlike med delavci, ki lahko za seboj potegnejo nezadovoljstvo in spore. Delovna uspešnost je kljub vsemu potrebno meriti po objektivnih in vnaprej določenih kriterijih, če želimo zagotoviti motivacijsko vlogo stimulativnega dela plače. Osnova za ocenjevanje je pri različnih poklicih različna, saj drugače ocenjujemo uspešnost delavca v proizvodnji in komercialista na terenu. Nekaj možnih osnov za vrednotenje uspešnosti dela: količina, kvaliteta, gospodarnost, inovativnost, kreativnost, promet, doprinos k izboljšavam na kateremkoli področju delovanja podjetja ali organizacije ipd. Delovna uspešnost se ugotavlja za posameznika, delovno skupino ali celoten kolektiv. Pri kompleksnejših delih ni moč ugotavljati delovne uspešnosti posameznika, temveč se ta posredno kaže preko uspeha skupine, kateri pripada in preko uspešnosti poslovanja celotne organizacije. Za učinkovito povezanost plačila z uspešnostjo posameznika, skupine, enote ali celega podjetja je potrebno zagotoviti naslednje pogoje (Milkovich, Newman, 1993, str. 239):

- povezava ugotavljanja uspešnosti s strateškimi cilji podjetja - merila za uspešnost morajo izhajati iz poslovnih ciljev podjetja, posameznih enot in posameznika, hkrati tudi iz ciljev kadrovske politike
- dogovorjeni cilji in standardi, ki so vsem razumljivi
- jasno postavljena merila ugotavljanja uspešnosti ter način merjenja in predstavljanja doseženih rezultatov
- izvedljiv in enostaven načrt izplačil in neizplačil
- ustrezna višina vrednosti izplačil, sicer program nima motivacijskega učinka
- vidni horizont - zaposleni si morajo predstavljati, kako se bo njihov današnji trud manifestiral v višini izplačila za uspešnost
- konstruktivni odnosi med zaposlenimi in managementom, ki zagotavljajo zaupanje in medsebojno spoštovanje
- uvajanje programa naj ne zahteva velike količine dodatnega dela pri zbiranju in urejanju podatkov o uspešnosti
- posredovanje informacij o programu
- vključevanje zaposlenih v oblikovanje programa in spremljanje uveljavljanja le tega
- povratne informacije o doseženih rezultatih
- izvrševanje programa naj bo podvrženo stalni reviziji
- program naj se neprestano razvija in dopolnjuje
- managerji naj bodo ocenjeni glede na izvrševanje programa

2.3. DODATKI

Plača poleg osnovne plače in plače na podlagi delovne uspešnosti obsega še dodatke. Dodatki pripadajo delavcem zavoljo naslednjih razlogov: delo v manj ugodnem delovnem času, delo v neprimernem okolju, delo, ki zahteva posebne obremenitve, nevarnost pri delu, ločeno življenje (npr. v tujini), velika oddaljenost od prebivališča delavca, posebne sposobnosti ipd. Gre za posebne okoliščine ali posebne lastnosti dela, ki niso upoštevane pri vrednotenju delovnega mesta in določitvi osnovne plače in zato opravičujejo višji znesek za opravljanje nekega dela kot je sicer običajno, zato se k plači dodajo ustrezni dodatki. Poznamo posebne vrste dodatek na delovno dobo, pri čemer gre za kontinuirano višanje plače v določenih odstotkih za vsako izpolnjeno leto delovne dobe. (Kresal, 1995, str. 27-30). Možen je dodatek za lojalnost podjetju, pri čemer se nagrajuje dolžino zaposlitve v posameznem podjetju.

2.4. NAGRADE IN PRIZNANJA

Številne raziskave so pokazale, da zaposlene posebej motivira v pravem trenutku in na ustrezen način izrečeno priznanje ali nagrada za dobro opravljeno delo ali za pomemben dosežek. Za učinkovitost omenjenih instrumentov morajo biti izpolnjeni naslednji pogoji: poudarek naj bo vselej na uspehu, nagrada naj odseva želje ali potrebe nagrajenca, nagrada naj bo primerna dosežku (po vrednosti, izvirnosti, premišljenosti, statusu), zelo pomemben je čas in način izročitve nagrade. Nagrade in priznanja so ločeni na formalne, pri katerih so pravila igre vnaprej določena in gre za večje vrednosti nagrad in neformalne, ki so povezane z nižjimi stroški in jih lahko uporabljajo managerji na vseh ravneh. Kljub mnogim prednostim se problem pokaže pri nedoslednosti v uporabi v različnih delih podjetja. (Zupan, 1995, str. 140). Formalne nagrade in priznanja so lahko (denarne nagrade, darila, izleti, plakete, objavljene slike nagrajencev ipd.). Izbira najboljših zaposlenih se lahko odvija po različnih merilih (najboljši delavec v mesecu, največ koristnih predlogov, največja prodaja, najustreznejši odnos do strank). Nagrajijo se tisti, ki dosežejo vnaprej zastavljen cilj (prodajno kvoto, število novih strank, število izdelanih proizvodov ipd.).

Neformalne nagrade pojmuje kot (Nelson, 1994, str. 79):

- pisno zahvalo nadrejenega ali direktorja podjetja
- proste delovne dneve
- priložnostna darila
- vključevanje zaposlenih v propagandni material (brošure, videospoti, predstavitveni filmi ipd.)

2.5. BRUTO PLAČA, NETO PLAČA

Bruto plača je znesek, od katerega niso odšteti zneski davkov in prispevkov, ki se plačujejo od plače. Če od bruto plače odštejemo vse davke in prispevke, ki jih je potrebno odvesti, dobimo neto plačo. Zavezanec za plačilo davkov in prispevkov je delavec, dejansko jih obračuna in odvede delodajalec. Delavec sam plača davek od plače le v primeru, ko mu pri izračunu dohodnine lokalna davčna uprava naloži dodatno plačilo zneska, ker je bil med letom odvedeni znesek s strani delodajalca prenizek. Neto plača je potemtakem znesek, ki ga delodajalec dejansko nakaže delojemalcu in ga ima ta na razpolago v celoti. Pri tem je možno, da ima delojemalec sklenjene pogodbe z različnimi ustanovami, kot so banke, sindikati ipd., ki mu znesek anuitete odplačila kredita ali znesek članarine avtomatično vsak mesec odvedejo od plače zaradi enostavnosti in zagotovljene varnosti plačevanja. Tudi avtomatično odtegnjeni znesek se šteje v neto plačo, saj je delavec v tovrstne pogodbe privolil prostovoljno.

Določene prispevke iz naslova plač mora plačevati tudi delodajalec. K bruto plači prištejemo prispevke in dodatke, katerih zavezanec in plačnik je delodajalec in dobimo strošek dela. Kadar govorimo o plači, vselej mislimo na bruto plačo, razen če ni posebej opozorjeno, da gre za neto znesek plače. Zneski v zakonih, predpisih, kolektivnih pogodbah itd. vselej pomenijo bruto znesek.

2.6. DOLOČANJE PLAČ IN NAGRAJEVANJE

Plače in nagrajevanje znotraj družb, podjetij in organizacij so priljubljene teme razprav, pri čemer imajo redki pritrdilno mnenje o pravičnosti in ustreznosti razdelitve plač in sistema nagrajevanja. S stališča zaposlenih so plače, dodatki, nadomestila in nagrade vselej prenizki za zagotavljanje ustreznega standarda in kakovosti življenja, s stališča podjetja pa vselej previsoki in kot taki znižujejo konkurenčno prednost podjetja. Pri tem bi se morali ozreti po razvitih državah v svetu, kjer imajo kljub visoki ravni plač relativno najboljše konkurenčne položaje v svetovni ekonomiji. Pri tem ni zanimiva le absolutna raven plač, temveč tudi njihova relativna višina glede na druga gospodarstva, panoge ali poklice in seveda način oblikovanja plač. Prav tako je pomembna struktura plače po sestavi, pri čemer nas zanima višina dodatkov, nadomestil in nagrad, pravično razmerje med temi kategorijami in povezanost plač z uspešnostjo posameznika ali skupine.

Določanje plač in nagrad je možno na več različnih načinov, ki se med seboj razlikujejo. Ob tem se v razvitem svetu razvijajo nove oblike vrednotenja in nagrajevanja dela, ki jih mora slovensko gospodarstvo in njegova podjetja spremljati in kritično presojeti. Plače in nagrade zaposlenih so lahko pomemben vir konkurenčnih prednosti, ki jih tuja podjetja s pridom izkoriščajo (Zupan, 1995, str. 121).

Pri ceni delovne sile je potrebno imeti v mislih dva nivoja:

- a.) Na prvem, proizvodnem nivoju pomeni nizka cena operativnega (proizvodnega) dela konkurenčno prednost, ker je delež stroška delovne sile v lastni ceni proizvoda relativno nižji kakor če bi se proizvod proizvajal na drugi lokaciji. Izkoriščanje omenjenega dejstva je opaziti pri multinacionalkah, ki so proizvodnjo v osemdesetih

letih preselile na daljnji vzhod v države kot so Južna Koreja, Kitajska, Tajvan, Hong Kong, Malezija, Singapur ipd.

- b.) Na nivoju strokovnih kadrov ima konkurenčno prednost tisto podjetje, ki je sposobno visoko usposobljene in talentirane strokovnjake ustrezno plačati. Vrhunski strokovnjaki so lahko odlični managerji, odlični razvojni inženirji, ki z inovacijami ali invencijami ustvarijo vodilni položaj na trgu in ugodnosti, ki iz tega naslova izhajajo (vloga originatorja, pobiranje smetane, prodaja licenc, franšizing, prevladujoč tržni delež, monopolni položaj itd.). To so lahko vrhunski informatiki, ki izboljšajo pretok informacij znotraj podjetja in z zunanjim svetom ter poslovanje napravijo transparentno in učinkovito ter drugi profili poklicev, ki pripomorejo k večji uspešnosti podjetja. Vsaka panoga potrebuje vrhunske strokovnjake različnih profilov, odvisno od dejavnosti.

Pri oblikovanju celovitega sistema plač in nagrajevanja je potrebno določiti cilje, ki jih želimo doseči, nato pa s pomočjo ključnih odločitev in ustreznih tehnik sistem dokončno izdelati. Milkovich in Newman (1993, str. 9) sta oblikovala klasični model plač in nagrajevanja, ki je podjetju v pomoč pri oblikovanju lastnega sistema.

Tabela 1: Osnovni model plač in nagrajevanja

OSNOVNE ODLOČITVE	USTREZNE TEHNIKE				CILJI
Notranja urejenost	Analiza delovnih mest	Opis delovnih mest	Vrednotenje	Notranja struktura plač	Učinkovitost: - težnja k uspešnosti - usmerjenost k strankam - nadzor stroškov
Zunanja konkurenčnost	Določitev trga	Raziskava trga	Politika podjetja	Strukture plač	
Prispevki zaposlenih	Načelo senioritete	Načelo uspešnosti	Smernice za oblikovanje spodbud	Programi za vključevanje spodbud	
Način izvajanja	Planiranje	Proračun	Komuniciranje	Presojanje	Enak položaj zaposlenih Skladnost z zakonskimi normami

Vir: Milkovich, Newman, 1993, str. 9.

Pri oblikovanju celovitega sistema plač in nagrajevanja zaposlenih mora biti podjetje pozorno na vse elemente prikazanega modela, predvsem mora odgovoriti na naslednja vprašanja (Zupan, 1995, str. 126):

- kako sistem plač in nagrajevanja povezati s strategijo podjetja - kakšno je zaželeno vedenje zaposlenih, ki ga spodbuja in kako to vedenje vključiti v merila za določanje plač in nagrad
- katere (strateške) cilje želi doseči s sistemom nagrajevanja
- katere elemente bo vključilo v sistem in kakšno bo razmerje med fiksnimi in variabilnimi elementi
- kakšna naj bo višina osnovne plače v razmerju do plač iz kolektivne pogodbe ali plač konkurence
- kakšna naj bo struktura plač v podjetju: kateri elementi določajo zahtevnost delovnega mesta, kakšno je razmerje med najvišjo in najnižjo plačo, ali naj bo struktura plač egalitarna ali hierarhična

- kako povezati plačo z uspešnostjo: ugotavljanje individualne ali skupinske uspešnosti; kdo dobi nagrado; merila in način ugotavljanja uspešnosti
- kakšne nagrade dodati plači
- kakšen informacijski ali komunikacijski sistem je potreben za izvajanje sistema
- presoja učinkovitosti sistema plač in nagrajevanja

2.7. RAZLIČNI POGLEDI NA DOLOČANJE PLAČ IN NAGRAJEVANJE

Delodajalci obravnavajo plače in nagrade kot strošek dela in kot motivacijski dejavnik za doseganje kratkoročne učinkovitosti, na dolgi rok pa kot sredstvo za uresničevanje strategije in doseganje ciljev podjetja. Zaposleni omenjeno vidijo kot povračilo oziroma plačilo za vloženi napor in kot priznanje za svoja znanja in sposobnosti. V največ primerih je plača osnovni vir sredstev za življenje in jo obravnavamo kot socialno kategorijo.

Različni pogledi pomenijo različne ali celo nasprotujoče si interese. Management bi lahko uravnaval višino plač, vendar bi bil učinek takšnega početja vse prej kot spodbuden na delovno storilnost zaposlenih. Zaradi tega poznamo proces kolektivnih pogajanj, kjer se predstavniki zaposlenih (sindikati) in delodajalcev (Združenje delodajalcev) skušajo dogovoriti o osnovnih pravilih glede plač. Kolektivne pogodbe se sklepajo na različnih ravneh (gospodarstvo, panoge, podjetja) in urejajo osnovne pogoje zaposlovanja, plač, dopustov, regresov ter ostalih pravic in dolžnosti pogodbenih strank. V današnjem dinamičnem svetu splošnih gospodarskih sprememb so se najučinkovitejši pokazali sistemi, ki predpisujejo le ključna področja (izhodiščne plače, število delovnih dni, dopust in ostala osnovna določila), medtem ko so t.i. finese prepuščene podjetniškemu pogajanju, ki je najbolj prilagojeno pogojem poslovanja na določenem področju.

Z narodnogospodarskega stališča so plače pomembne zaradi povezav z ostalimi ekonomskimi kategorijami, kot so kupna moč, prihranki, investicije itd., ki vplivajo na gospodarska gibanja. V Sloveniji vlada plačam namenja precejšnjo pozornost zaradi poskusov znižanja inflacije, ki je eden izmed monetarnih konvergenčnih kriterijev za vstop v Evropsko monetarno unijo. Zaradi tega vlada v sodelovanju s socialnimi partnerji (sindikati in delodajalci) administrativno omejuje rast plač. Na drugi strani je dolžnost države vsem zaposlenim zagotoviti plačo, ki omogoča dostojen življenjski standard. Mednarodne organizacije kot minimalno plačo predlagajo znesek v višini 68% povprečne nacionalne plače (Zupan, 1995, str. 122).

Poleg gospodarskega vidika je pri določanju plač in nagrajevanju pomemben tudi širši kulturni okvir, ki ga sestavljajo temeljne vrednote v družbi. Kulturne vrednote posamezniki in interesne skupine (sindikati, delodajalci, vlade, politične stranke idr.) različno dojemajo, zato se na tem področju odpira precej prostora za manipuliranje. V praksi je na eni strani opaziti težnje k izenačevanju plač in socialni izenačenosti, na drugi strani k vse večjim razlikam v plačah in kreiranju elite. Po mojem mnenju se v praksi vse bolj uresničujejo težnje po vse večjih razlikah v plačah, kar je povsem razumljivo, saj je čas enakosti za nami, poleg tega je potrebno kadre, zaslužne za uspeh poslovanja podjetja ali organizacije ustrezno nagraditi. Navsezadnje smo sprejeli družbeno ureditev zahodnega razvitega sveta, kjer je elitizem že dolgo uveljavljen. Če želimo učinkovit sistem plač in nagrajevanja, moramo upoštevati vse omenjene vidike. V končni fazi je management odgovoren za oblikovanje sistema plač in nagrajevanja, zato mora zagotoviti soglasje interesnih skupin ter potrditev sistema kot pravičnega in družbeno sprejemljivega.

3. JAVNI SEKTOR

3.1. POMEN JAVNEGA SEKTORJA

Pri opredelitvi javnega sektorja doslej ni zaslediti univerzalne definicije in ne popolnega modela za ugotavljanje obsega le tega. Pogosto so definicije oblikovane tako, da ustrezajo njihovim avtorjem. Pri razlagi pojma javni sektor se vselej srečamo s pojmi kot so javno upravljanje in javna uprava. Upravljanje povezujemo z organizacijo, ki pomeni sestav razmerij med ljudmi (v podjetju ali državi), ki zagotavlja obstoj, družbenoekonomske in druge značilnosti ter smotrno uresničevanje ciljev (Pučko, 1996, str. 6). V vsaki organizaciji poteka svojstven proces odločanja z namenom dejansko uresničevati zastavljene cilje, ki se imenuje upravljanje.

Uprava je ožji pojem od upravljanja. Tolmačimo jo na dva načina (Virant, 1998, str. 17):

- proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev)
- struktura oziroma organizacija (organizacijska ali subjektivna opredelitev)

Pri prvem nas zanima dejavnost uprave, drugi nam govori o subjektih, ki upravo sestavljajo. Organizacije, v katerih poteka javno upravljanje, imenujemo javnopravne skupnosti. Najširše zasnovana javnopravna skupnost je država, obstajajo še ožje teritorialno opredeljene javnopravne skupnosti, kot so občine, regije, lokalne skupnosti, pokrajine ipd. Opredeljenost ni nujno teritorialna, je pa najbolj pogosta. Skupno vsem javnopravnim službam je element družbene prisile, oblast ji omogočajo državna pooblastila. Javna uprava je strokovno izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega država dosega cilje in koristi.

Država ima lahko dva pomena:

- a.) organizirana politična skupnost, ki ima na svojem ozemlju suvereno oblast
- b.) politična sila, ki predstavlja, vodi in upravlja to skupnost

Izključne in popolne oblasti na nekem teritoriju ne more spodkopati nobena druga organizacija. Politična oblast države je institucionalizirana, zato obstajajo v državi institucije in mehanizmi, ki omogočajo odločanje o javnih zadevah. V demokratični državi se mehanizmi in institucije oblikujejo tako, da o javnih zadevah preko instrumenta volitev lahko odločajo vsi polnoletni državljani. Demokracija zato zahteva aktiven javni sektor. V liberalnem kapitalizmu je vloga države omejena na vzdrževanje javnega reda in miru, ekonomsko vlogo ima le na področjih, nepriljubljenih za privatni sektor. Poleg navedenega država nudi storitve in opravlja aktivnosti, ki ji omogočajo sledljivost in nadzor nad praktično vsako dejavnostjo slehernega posameznika. Ena izmed glavnih nalog države je izgradnja fiskalnega sistema, ki zgoraj navedene dejavnosti financira. Država ima v svoji pristojnosti tri veje oblasti

- a.) zakonodajno
- b.) sodno
- c.) izvršilno

in mora zagotavljati neodvisnost vsake izmed njih.

Potrebno se je zavedati, da je država največji delodajalec, največji komitent bančnih institucij ter nasploh največji in najmočnejši ekonomski subjekt, zaradi česar potrebuje stalen strokovni nadzor nad svojim delovanjem. Gre za relativno nefleksibilen in včasih nekoliko rigidni sistem, ki mu zaradi obsežnosti manjka odzivnosti. Kljub temu je na dolgi rok opaziti določeno dinamiko, od katere je odvisna ekonomska uspešnost države kot celote njenih ekonomskih subjektov v primerjavi z drugimi državami.

Poseganje države na trgu je upravičeno na področjih, kjer se kažejo nepopolnosti le tega. Predpostavlja se, da naj bi javni sektor zagotavljal tiste storitve, ki jih tržni mehanizem ne zmore dovolj učinkovito zadovoljevati. Po tej logiki bi bilo potrebno vlogo javnega sektorja minimizirati, v praksi pa se pojavlja želja po nadzorovanju zasebnega sektorja

predvsem kot zaščita pred oblikovanjem monopolnih položajev, čeprav smo bili v preteklosti priča razmeram, ko je država s selektivno podelitvijo koncesije operaterju mobilne telefonije na trgu ustvarila monopolni položaj. V tem primeru je šlo za večinski lastniški delež države.

Nekateri najpomembnejši vzroki za nepopolnost trga (Stanovnik, 1998, str. 2):

- obstoj javnih dobrin, za katere ekonomsko gledano ne moremo odreči posameznikom pravice do njihove uporabe, stroški uporabe pa so enaki nič
- zunanji učinki (eksternalije), ki so lahko pozitivni ali negativni, potrošnja dobrin pa ne vpliva na funkcijo koristnosti posameznika, temveč na več ljudi hkrati
- nepopolna konkurenca, kjer so značilni padajoči mejni stroški
- nepopolnost informacij, kar pomeni, da kupec nima na voljo popolno in natančno informacijo o produktu
- negotovost - država prevzema tveganja, ki jih zasebni sektor ne

Poleg odpravljanja navedenih nepopolnosti trga ima javni sektor še sociološki pomen pri združevanju posameznikov, v oblikovanju občutka za skupnost in družbeno kohezijo. V sodobni državi je razmerje med javno in zasebno sfero vselej aktualno vprašanje. Politične stranke iščejo ravnovesje med javnim in zasebnim sektorjem, med regulacijo in svobodo ter med skupnostjo in posameznikom. Kar se slednjega tiče, naj bi državni aparat vselej deloval v korist družbe kot celote, vendar se v praksi večkrat izkaže ravno nasprotno.

Ekonomisti so enotnega mnenja (Glas, 1994, str. 2-4), da se je vloga države v industrializiranih kapitalističnih gospodarstvih v 20. stoletju močno povečala, kar se kaže po obsegu in širini območij njenega delovanja. Ta trend se je pričel pojavljati po veliki gospodarski krizi v ZDA v zgodnjih tridesetih letih. Država je postopoma iz "nočnega čuvaja", ki je skrbel za obrambo, zakonitost in red, svoje delovanje razširila na naslednja področja:

- področje socialne politike
 - regulacija industrije, trgovine in ostalih gospodarskih dejavnosti
 - intervencije na trgu dela
 - zagotavljanje storitev kot so izobraževanje, zdravstvo, osnovno socialno in zdravstveno varstvo
 - zagotavljanje drugih infrastrukturnih storitev
- Skozi čas so se spreminjale storitve, ki jih je zagotavljal javni sektor. Nekateri izmed razlogov so:
- spremembe v željah in ciljih (individualizem)
 - spremembe v potrebah in okoliščinah (socialna varnost)
 - odkrivanje novih načinov posredovanja obstoječih storitev

3.2. JAVNA UPRAVA IN NJENI SEGMENTI

Javna uprava je skupek organov in organizacij za zagotavljanje dobrin, nujno potrebnih za razvoj in obstoj družbe, do njih pa ni moč priti z delom posameznikov in ne s pomočjo organizacij, ki se obnašajo po tržnih zakonitostih. Slednje se opira na državo, ki z uporabo oblasti znotraj svojega teritorija prerazporeja ustvarjeno energijo. Država namreč z davki, prispevki, taksami in pristojbinami odvzema sredstva gospodarskemu podsistemu in z njimi napaja organizacijske enote v drugih družbenih podsistemih kot so podsistem javne varnosti, podsistem ljudske obrambe, podsistem urbanizma, podsistem prometne infrastrukture, podsistem vzgoje in izobraževanja, podsistem kulture, podsistem športa, podsistem zdravstva ipd. Upravni podsistem je koordinator dela podsistemov in usmerjevalec sistema kot celote, zato ga imenujemo javna uprava.

Na drugi strani obstaja značilna korelacija med razvojem javne uprave in industrializacijo. Slednja je vzpodbudila vzpostavitev obveznega državnega šolstva, osnovne

zdravstvene službe, socialne službe, socialnega zavarovanja ter dejavnosti s področja prometne in komunalne infrastrukture ipd. Seznam dejavnosti, potreben za kontroliran razvoj industrijske družbe se iz dneva v dan veča, odtod tudi vedno večji delež zaposlenih v javnem sektorju, vedno večji državni proračun in kot tak vsako leto višji odstotek bruto domačega proizvoda.

Pri omenjenem obstaja velika nevarnost spremembe smisla delovanja javne uprave, ki se v končni fazi lahko spremeni v svoje nasprotje. Javna uprava naj bi pomagala in nudila podporo razvoju zasebnega sektorja, vendar previsoka sredstva, ki jih država podjetjem pobira v obliki davkov, taks, prispevkov, pristojbin itd., lahko postanejo prehudo breme za zasebni sektor, kar lahko upočasnjuje ali ustavi rast gospodarstva, kar na dolgi rok ne koristi niti javnemu sektorju. Na tak način gospodarstvo izgublja konkurenčno pozicijo na mednarodnih trgih. Zaradi tega je pomembno, da se v javno upravo vključijo izključno tiste dejavnosti, ki jih zasebni sektor ne more oziroma jih ne bi mogel opravljati dovolj učinkovito in v zadovoljivem obsegu in so za obstoj in razvoj družbe na določeni stopnji razvitosti potrebne.

Stopnja družbenega razvoja in delovanje države sta tesno povezana. Sprva je država delovala le kot represivni organ, kasneje je začela delovati tudi gospodarsko in družbeno koristno, s čimer je krepila svojo moč in večala blaginjo ljudi. Pod omenjene koristi štejemo razvoj različnih vrst prometa, pošte, preskrbe, skladiščenja živil, obveznega državnega zagotovljenega šolstva, zdravstvenega in socialnega varstva, komunalne ureditve, prometne in komunalne infrastrukture itd. Javna uprava ima v družbi dvojno vlogo. Po eni strani predstavlja interese vlade, po drugi opravlja za obstoj in delovanje družbe nujno potrebna dela.

Naloge sodobne javne uprave se delijo na (Nešič, 1999, str. 9):

- a.) policijske naloge
 - b.) javne službe
 - c.) pospeševalne naloge
 - d.) naloge vzdrževanja sistema
- a.) Pri policijskih nalogah nastopa država z oblastnimi sredstvi. V to kategorijo spadajo naloge policije (varnost prebivalstva, urejanje cestnega prometa), upravnega dela notranjih zadev (vodenje matičnih knjig, izdaja potnih listin, osebnih izkaznic, voznških in prometnih dovoljenj, vodenje različnih evidenc, instrument stalnega prebivališča itd.), uprave na področju varstva prostora in značilnosti pokrajine (izdajanje lokacijskih dovoljenj) ter gradnja objektov. V okvir policijske uprave spadajo še inšpekcijske službe, kriminalistična služba, upravni posli v zunanji trgovini, obmejna in carinska kontrola ter prizadevanja za varstvo okolja.
- b.) Javne službe delimo na:
- dejavnosti vzgoje in izobraževanja, kulture, veterinarstva in socialnega varstva
 - materialno infrastrukturo (komunalne dejavnosti, cestno, železniško, vodno in energetska gospodarstvo, pošto)
 - strokovne dejavnosti operativne narave (geodetska, hidrometeorološka, seizmološka služba)

Naslednja možna delitev je na gospodarske in negospodarske javne službe, pri čemer so gospodarske: varstvo okolja, energetika, promet in zveze ter komunalno in vodno gospodarstvo. Znotraj teh jih delimo na državne, lokalne, obvezne in izbirne gospodarske dejavnosti. Negospodarske javne službe so vzgoja in izobraževanje, znanost, kultura, šport, socialna varnost, osnovno zdravstveno varstvo ipd.

Gospodarske javne službe so praviloma monopoli ali pa ima dovoljenje za opravljanje dejavnosti le omejeno število subjektov. Poleg tega se financirajo z zaračunavanjem cen storitev, ki jih nudijo na trgu, čeprav le te niso prosto določene, medtem ko se negospodarske dejavnosti financirajo iz javnih sredstev. Zelo pomembno je dejstvo, da lahko javne službe s

pristankom države opravljajo tudi nedržavne organizacije in podjetja v zasebni lasti. Pri tem država podeli podjetju koncesijo za opravljanje neke dejavnosti, pri čemer določi cene storitev, količine in vse ostale pogoje. V ceni je vključen takšen pribitek za dobiček, da je najemnik koncesije zadovoljen z rentabilnostjo dejavnosti. V nasprotnem primeru nihče ne bi želel opravljati takšne dejavnosti. Pogosto ima takšno podjetje popolni monopolni položaj na trgu, vendar ga zaradi stalnega nadzora državnih organov in administrativnega določanja cen ne more v celoti izkoristiti. Pri tem je pomembno dejstvo, da v javni sektor štejemo podjetja in organizacije, ki so v zasebni lasti in delujejo po tržnih zakonitostih, vendar opravljajo storitve javnih služb, za katere je zadolžena država.

Kot takšne lahko opredelimo naslednje dejavnosti:

- šole (srednje in visoke)
- bolnice, zasebne ordinacije in lekarne v zasebni lasti
- socialni zavodi
- javna podjetja

c.) Pospeševalne naloge javne uprave izvajajo pospeševalne službe za dejavnosti, ki jih sicer opravljajo ekonomski subjekti na trgu po tržnih načelih (kmetijstvo, turizem, šport, umetnost, znanost, kultura itd). V to kategorijo spadata še finančni in strokovni inštrumentarij, ki zagotavljata pospešeno stekanje sredstev na manj razvita in nerazvita območja ter ustvarjanje rezerv, kot so proračunske, blagovne in nenazadnje kadrovske rezerve.

d.) Pod nalogami vzdrževanja sistema razumemo lokalno samoupravo in državno upravo. V sodobnih družbah naraščata pomen in vloga javne uprave, ker je potrebno reševati gospodarska in druga vprašanja, ki jih ni moč ali pa vsaj ne zadovoljivo reševati po tržnih zakonitostih v smislu ponudbe in povpraševanja.

Zgodovinsko gledano je javna uprava nastala v Evropi v 17. in 18. stoletju v obdobju prosvetljenega absolutizma. V dosedanem razvoju so se oblikovale naslednje tendence v javnem sektorju (Virant, 1998, str. 93).

- a.) rast
- b.) diferenciacija
- c.) profesionalizacija
- d.) zmanjšanje vloge prisile

Sistem javne uprave sestavljajo organizacije z naslednjimi lastnostmi in značilnostmi (Virant, 1998, str. 93):

- a.) relativna trajnost obstoja
- b.) visoka stopnja formalizacije odnosov in delovanja
- c.) visoka stopnja profesionalnosti
- d.) opravljanje nalog družbenega pomena
- e.) instrumentalen značaj njihovega dela - uresničujejo cilje, postavljene s strani drugih institucij

Omenjene organizacije se oblikujejo po naslednjih treh principih:

- a.) po namenu oziroma področju delovanja
- b.) po vrsti dela ali delovnih operacijah (funkcionalni pristop)
- c.) po teritoriju (teritorialni princip)

3.2.1. DRŽAVNA UPRAVA

Pojmovanje državne uprave je ožje kot pri javni upravi, ker slednja zajema lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Kljub temu je državna uprava najstarejši segment javne uprave, ker so se ostale organizacijske enote javne uprave razvile šele z decentralizacijo pristojnosti in razvojem servisne vloge države. Upravni sistem je bil

sprva nediferenciran in z rastjo vloge države v družbi se je diferenciral. Od začetka je država skrbela le za notranjo in zunanjo varnost ljudi in pobiranje davkov. Sčasoma varnost ni bila edina skrb države, zato se je državna uprava razdelila na notranje (obramba) in zunanje zadeve (diplomacija). Na notranjem področju so se razvili organi notranjih zadev, financ in pravosodja. Z vmešavanjem države v gospodarstvo in tržno menjavo so se iz področja financ razvili gospodarski resorji. Z razvojem socialne države je nastajalo vse več družbenih služb oziroma negospodarskih dejavnosti, z razvojem tehnologije so nastajale nove upravne naloge na področju infrastrukture, prometa in telekomunikacij.

3.2.2. LOKALNA SAMOUPRAVA

Lokalna samouprava je eden izmed segmentov javne uprave, pri katerem gre za upravljanje zadev, pri katerih posredno ali neposredno sodelujejo prebivalci teritorialne skupnosti, ki je ožja od države (Virant, 1998, str. 161). Lokalna samouprava nastane ob podelitvi pravic s strani države za odločanje o določenih vprašanjih, pri čemer ji dodeli določena sredstva. V kontinentalnem modelu imajo lokalne skupnosti dve vrsti pristojnosti:

- a.) izvirne, pri katerih organi lokalne skupnosti samostojno sprejemajo vse odločitve
- b.) prenesene, pri katerih lokalna skupnost opravlja naloge, dodeljene s strani države v procesu decentralizacije pristojnosti

Izvirne naloge so enake nalogam sodobne javne uprave, navedenim v poglavju 3.1., seveda teritorialno omejene na področje pristojnosti lokalne samouprave. Za izvajanje nalog in izpolnjevanje obveznosti potrebuje občina materialna sredstva, ki jih deloma črpa iz svojega premoženja z oddajanjem nepremičnin v najem, večinoma pa iz davkov, taks, pristojbin in ostalih dajatev. Za izvajanje posameznih ukrepov in investicij zagotavlja država sredstva iz proračuna.

3.2.3. JAVNE SLUŽBE

Javne službe so se najprej razvile v meščanskih državah zaradi izjemnega razvoja proizvodnih sil in spremenjenih proizvodnih odnosov (Rakočevič, 1991, str. 12). Največji pomen so dobile v Franciji, kjer so dolgo predstavljale temeljni pojem upravnega prava. Ostale države so po francoskem modelu povzele pojem javne službe (public service v Veliki Britaniji, servizio pubblico v Italiji ipd.). Nemška in avstrijska ureditev nista poznali javnih služb po omenjenem modelu. V preteklosti je pojem javne službe zajemal celotno delovanje države in lokalnih skupnosti v javnem interesu. Ponekod se je takšno pojmovanje javne službe ohranilo¹, pri nas je pojem zasnovan ožje, ker zajema le servisno vlogo države in lokalnih skupnosti in ne oblastnih funkcij. Javna služba zagotavlja javne dobrine in ima naslednje značilnosti:

- izvaja se v javnem interesu
- za njeno zagotavljanje je odgovorna država ali lokalna skupnost
- izvzeta je iz pravnega režima tržnih dejavnosti
- izvaja se po javnopravnem režimu

4. RAZVOJ PRIVATNEGA SEKTORJA

Prava industrijska revolucija in razmah zasebnega sektorja se je pravzaprav pričel leta 1760, potem ko je angleški izumitelj James Watt iznašel parni stroj. Po njem se še danes imenuje fizikalna enota za merjenje moči. Temu izumu je sledila hitra rast industrializacije v 19.

¹ Ohranilo se je v Franciji, kjer pojem javne službe zajema še diplomacijo, pravosodje, skrb za javni red in mir ipd.

stoletju. Sprva so v zasebnem sektorju prevladovali proizvodne dejavnosti, ki jih danes uvrščamo v primarni (rudarstvo) in sekundarni sektor (industrija). Prisotni so bili tudi zametki terciarnih oziroma storitvenih dejavnosti, pri čemer mislim predvsem na trgovino.

(Hannah, 1983, str. 9) pogojuje hitro rast zasebnega sektorja s hitrim razvojem malih in srednjih podjetij, ki so rasla v obsegu poslovanja, velikosti podjetja kot tudi pri produktivnosti. Hitro rast so omogočali vse boljša in razvitejša mehanizacija (veliko tehnično tehnoloških iznajdb v tem obdobju), ekonomije obsega (economies of scale) in substitucija cehov z bolj učinkovitimi in produktivnimi organizacijskimi oblikami podjetij. Do leta 1870 je trg rasel hitreje kot posamezna podjetja, kar kaže na zaostrovanje konkurence na trgu.

Ekonomije obsega niso nujno imele učinka znotraj podjetij, temveč se je ta zakonitost pokazala pri oblikovanju industrijskih grozdov (trustov). Alfred Marshall, eden izmed "očetov" ekonomske znanosti, je posebno pozornost posvetil industrijskim okrožjem, v katerih je bila ekspanzija pogojena z nenadnim povečanjem majhnih, a visoko specializiranih podjetij, ki so skupno dosegla učinke ekonomije obsega z ozkim osredotočenjem (Strategija fokusa na tržno nišo) na ozko področje v proizvodni verigi določenega končnega proizvoda (Hannah, 1983, str. 9). Ti mali proizvajalci so kupovali polproizvode, jih dodelali ali predelali (dodali vrednost) in jih prodali naslednjemu proizvajalcu v verigi. Šlo je torej za tehnično delitev dela ter s tem za povečevanje učinkovitosti in produktivnosti proizvodnega procesa, poleg tega se je spletla mreža tržnih odnosov med posameznimi proizvajalci. Konkurenca je bila neizprosna, vendar še vedno nepopolna. V tistem času je oblast v Veliki Britaniji v prevelikem entuziazmu stremela k popolni konkurenci, svobodni trgovini in *laissez faire* načelu. Mnogo raje so videli, da se trg samostojno uravnava po tržnih zakonitostih. Po mojem mnenju popolna konkurenca v svoji najčistejši (šolski) obliki zaradi nepopolnosti informacij ni mogoča. S tem se podre ena izmed temeljnih predpostavk za obstoj popolne konkurence in posledično utopija o tem fenomenu. Pri predpostavkah popolne konkurence je zanemarjenih še mnogo drugih dejstev, sicer zelo pomembnih pri konkurenčnosti proizvodov ali podjetij.

Po navedbah Hannah (1983, str. 17) naj bi po letu 1880 pričela podjetja rasti hitreje kot trgi, na katerih so se nahajala, kar ekonomsko označimo kot industrijsko koncentracijo oziroma zmanjšanje števila podjetij na posameznih tržnih segmentih. Slabša podjetja so propadla, na trgu so ostala podjetja po zaslugi naslednjih dejavnikov:

- a.) razvoj naravnih monopolov kot npr. železnica
- b.) monopolistične prednosti inovativnih firm, katerih invencije in inovacije so bile patentirane in s tem pravno zaščitene
- c.) ekonomije obsega, pri čemer je majhno število firm zadovoljevalo celotno povpraševanje na trgu
- d.) dodelitev koncesij za opravljanje dejavnosti le nekaterim firmam
- e.) uveljavljanje blagovnih znamk
- f.) karteli ali združena podjetja

Institucionalna struktura, ki je izviralala iz vsega je bila vse prej kot konkurenčni tržni model in je počasi postajala vrsta monopolne konkurence. Tak sistem je bil bolj stabilen od prejšnje tržne konkurence. Namesto da bi se število proizvajalcev povečalo in bi bilo več blagovnih in finančnih transakcij med njimi, so pričela podjetja pod eno streho razvijati svoje lastne nabavne poti, proizvodne operacije, distribucijsko mrežo in nekatera celo lastne prodajne poti. Na opisani način so raznovrstne transakcije med prej manjšimi podjetji postale interne operacije znotraj večjih podjetij (MacKechnie, Litton, 1997, str. 41-52).

(Hannah, 1983, str. 116) navaja, da sta bila rast in uspeh individualnih podjetij na začetku 20. stoletja znotraj opisanega sistema še bolj temeljita v ZDA, predvsem na področjih, ki so bazirala na novih znanstvenih dosežkih kot npr. kemična in elektro industrija. Chandler (1962, str. 159) ga v teh navedbah dopolnjuje in pravi, da so se podjetja sprva geografsko ekspandirala v nekem ožjem okolju, kasneje so zaradi protimonopolne in

protikartelne zakonodaje morala razširiti nabor svojih dejavnosti. Včasih je bila ekspanzija organizirana skozi ustanavljanje holdingov, v večini primerov pa je šlo sprva za vertikalno integracijo in kasneje za omejeno produktno, tržno in tehnološko diverzifikacijo znotraj njihove osnovne dejavnosti. Hitro rastoča podjetja so hitro opuščala prvotne organizacijske strukture. Chandler (1962, str. 287) navaja, da so sprva razvila funkcionalno podjetniško strukturo s strogo ločenimi funkcijskimi službami (nabava, proizvodnja, razvoj, prodaja, finance, kadrovanje) in večslojno hierarhično urejenimi odnosi znotraj podjetja.

Upravne in poslovodne strukture so bile v tistem času pod velikim vplivom birokracije, ki se je v tistem času razvila v javnem sektorju. Države so gradile svojo infrastrukturo (ceste, železnice, telefon, pošta, energetske projekte, komunalo itd.), s čimer so podjetjem v zasebnem sektorju zniževala transakcijske stroške in jim omogočila razvoj množičnega trga. Tako javni kot zasebni sektor sta se v tistem času srečevala z velikim povečanjem obsega poslovanja in ubrala relativno podobne upravljalne rešitve (MacKechnie, Litton, 1997, str. 41-52).

Leto 1920 je v ZDA prineslo pomembne strukturne reforme v zasebnem sektorju, ker so se v največjih diverzificiranih podjetjih pričele pojavljati težave pri vodenju in upravljanju velikih "imperijev". Neučinkovitost zaradi nepravočasnosti in pomanjkljivosti informacij spričo slabega komuniciranja znotraj visokih vertikalnih hierarhičnih struktur je predstavljala resno nevarnost. Poleg tega so se podjetja dobesedno učila po sistemu poskusov in napak, kar je marsikateremu prineslo konec obstoja in poslovanja. Velika diverzificirana podjetja so se postopoma pričela deliti na vse bolj samostojne poslovne enote, uprave podjetij so z izdelanim sistemom nadzora kontrolirale njihovo poslovanje in pri tem svojo pozornost vse bolj usmerjale na korporacijo kot celoto in na strateške odločitve. Omenjena delitev je predstavljala odskočno desko za nadaljnjo rast in diverzifikacijo ameriških podjetij v tem obdobju. Povojni uspeh ameriških podjetij sta Schreiber in Jean (1969, str. 29) v svoji knjigi "Ameriško izzivanje" orisala s prisposodbo, da je tretja najmočnejša industrijska velesila ameriška industrija v Evropi. Uspeh ameriških podjetij na stari celini je bil pogojen s tehnološko inovativnostjo, dobrimi proizvodnimi procesi, dobrim managementom in prodornim marketingom. Zaradi tega je divizijsko organizacijsko strukturo prevzelo veliko evropskih podjetij.

4.1. ORGANIZACIJSKE STRUKTURE V GLOBALNEM GOSPODARSTVU V ZADNJIH 20. LETIH

Relativna stabilnost velikih monopolov z masovno proizvodnjo v ZDA in Evropi se je počasi podirala z gospodarskim razvojem Japonske in nekaterih drugih držav, predvsem s področja jugovzhodne Azije, ki smo jim pred azijsko finančno krizo leta 1998 popularno rekli azijski tigri. Takrat smo govorili o novo industrializiranih državah, katerih BDP je rasel po izredno visokih stopnjah rasti. Galbraith (1991, str. 56) opaža ameriške odzive na tedaj porajajočo se konkurenco z daljnega vzhoda: Sprva so bila podjetja osredotočena na ohranjanje konkurenčne pozicije s poudarkom na nizkih stroških in boljši kvaliteti. Kasneje so strategije s fokusom na posamezni državi razširili na globalno strategijo. Končno je razvoj aktivnosti in dejavnosti, ki so prinašale visoke dohodke, postal prioritetan cilj. V 80. letih je bilo mnogo polemike o tem, ali naj podjetja le prilagodijo poslovanje nastalim tržnim razmeram ali naj dejansko zvišajo učinkovitost poslovanja. Gordon, Edwards in Reich (1983, str. 35) so mnoge spremembe zagovarjali z utemeljitvijo, da lahko obseg temeljnih sprememb v ekonomskem sistemu označimo kot premik iz strategije boja za pozicijo na trgu na strategijo dinamike podjetja na trgu. Slednje pomeni pridobivanje novih kupcev, agresivne marketinške akcije, diferenciacijo proizvodov, vstop na druge trge ipd.

Inovativnost je postajala temeljni razlog za relativno konkurenčno prednost podjetij in je na tem mestu izrinjala učinkovitost poslovanja (MacKechnie, Litton, 1997, str. 51). Gordon, Edwards in Reich (1983, str. 69) istočasno navajajo, da se poslovne strategije vse bolj obračajo k uporabi specialnih znanj za razvoj ustrezne tehnologije, ki bi omogočala proizvesti proizvode, po katerih na trgu vlada vse večje zanimanje. Porajajoče se poslovne strategije zahtevajo naslednje organizacijske sposobnosti:

- a.) identifikacija nastalih težav
- b.) reševanje težav
- c.) vzpostavitev strateške povezave med tistimi, ki težave zaznavajo in tistimi, ki jih rešujejo

Vrednost vse bolj izhaja iz iskanja novih kombinacij, zato je potrebno identificirati kar največ značilnosti podjetij. Najpomembnejši procesi nastajajo pri neformalni komunikaciji med strokovnjaki na isti ravni v podjetniški hierarhiji. Klasična hierarhijska lestvica na tak način omogoča razviti mrežo komunikacijskih stikov, ki daje enkratne in neprecenljive kombinacije sposobnosti. Znotraj podjetja naj bi obstajali centri strateškega pomena, ki bi povezovali celotno komunikacijsko mrežo v podjetju, ostali deli bi bili organizirani v različnih oblikah, od profitnih centrov in partnerstev, do licenčnih ali pogodbenih odnosov. V socialnem pogledu so takšna podjetja bolj priljubljena pri zunanjih stakeholderjih kot pri zaposlenih. Dobre priložnosti imajo analitiki in svetovalci.

Fizični kapital (tangible assets) se vse bolj umika t.i. intelektualnemu kapitalu, ki nastopa v obliki patentov, zaščiteneh pravic, blagovne znamke in najpomembnejšega, v zmožnosti za inoviranje. Pri tem lahko trdimo, da so vrhunski kadri najdragocenejši faktor v podjetju, saj dejansko oni ustvarijo perfektnost, uspešnost in nenazadnje bogastvo v nekem podjetju, seveda na osnovi in s pomočjo razpoložljivih dejavnikov, ki so bolj ali manj na voljo tudi drugim, manj konkurenčnim podjetjem. Seveda je t.i. intelektualni kapital težko finančno ovrednotiti, vendar se na dolgi rok odraža v finančni uspešnosti podjetja. Poleg tega podjetja v današnji globalni ekonomiji ne želijo biti več samozadostna sama sebi v okolju monopolistične konkurence, temveč se opredeljujejo kot "intelektualni holdingi", ki delujejo preko strateških povezav, skupnih podvigov (joint ventures) in dolgoročnega sodelovanja.

5. POGLEDI NA ODNOSE MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM

Kot institucije javnega sektorja bom največkrat uporabljal javna podjetja, ker se ta po načinu delovanja, smotrih, motivih in ciljih še najbolj približajo komercialnim podjetjem, ki delujejo na osnovi tržnih zakonitosti in morajo biti zato konkurenčna, fleksibilna, učinkovita in uspešna.

1. Brez dvoma danes ni več primerno razmerje med javnim in zasebnim sektorjem, ko v različnih projektih dejansko tekmujeta med seboj in se potegujeta za različne vrste ugodnosti. Konkurenca je v neki meri zaželjena in zdrava, vendar je v literaturi v zadnjem času zaslediti težnje h kooperaciji med sektorjema. Zavezništva (Partnerships) med javnim in zasebnim sektorjem so bila ustanovljena z namenom izboljšati kvaliteto in dostopnost javnih storitev z minimalnim ali nikakršnim povišanjem dodatnih davkov za financiranje novih projektov. Cilj zavezništev je dovoliti zasebnim podjetjem, da oblikujejo, financirajo, razvijejo in operativno vodijo javne projekte in s tem dobijo neto zaslužek pri opravljanju takšnih storitev. Dobiček pri tovrstnih poslih je zavaljo monopolnega položaja siguren in je lahko relativno soliden, vendar ne more biti poljubno visok, ker država bedi nad opravljanjem takšne dejavnosti. Partnerstva pojmujejo kot mrežo podjetij in oblastnih organov, ki nastopajo v obliki lokalne oblasti (občine, regije, upravne enote itd.) ali centralne vlade z namenom doseči maksimalno izkoriščenost in ustrezno alokacijo razpoložljivih resursov.

Ostali vzroki za partnerstva med javnimi in zasebnimi organizacijami (Owen, Montanheiro, 1997, str. 220).

- a.) akumulacija znanja v delovnih skupinah in učinki, ki jih prinaša.
- b.) razpršitev rizika na vse člane institucionalnih partnerstev.
- c.) dodatne sposobnosti in motivacija .
- d.) večja predanost projektom in manjša negotovost predvidevanja.
- e.) pristop do finančne podpore s strani javnih institucij in povezave z mednarodnimi skladi za financiranje projektov (izobraževanje, infrastruktura, kmetijstvo, prestrukturiranje ipd.)
- f.) managerji so praviloma boljši vodje ekonomskih projektov.
- g.) unikatnost projektov (monopol) lahko prinese znatne koristi udeležencem.
- h.) sinergijski učinki partnerskih dogovorov.
- i.) komuniciranje, pogajanje in sposobnosti planiranja so izboljšane zaradi demokratičnega odnosa med akterji v projektu.
- j.) socialne koristi takšnih projektov so praviloma mnogo večje od stroškov zaradi skrbne izbire projektov, katerih cilj je zagotoviti čim večjo korist ali donos za najširši krog ljudi.

2. Poleg navedenega je vse bolj zaznati prepletanje med javnim in zasebnim sektorjem, pri čemer javne ustanove vse bolj uporabljajo podjetniška načela pri izvajanju svojih aktivnosti. Pogoji poslovanja, zahteve in cilji so kljub vsemu pogosto različni med obema sektorjema, zato je potrebno zaščititi interese obeh strani, čeprav je ponavadi bolj zavarovan javni sektor, ki ga predstavlja vlada oziroma država ali lokalna oblast. Država ima namreč čas, denar in ljudi, tako da jo lahko označimo kot najbolj varno ekonomsko celico, ki le stežka propade, čeprav smo bili v bližnji preteklosti priča ravno temu pojavu. Varnost države pojmuje kot finančno varnost in varnost v smislu zagotovega doseganja zastavljenega cilja v sodelovanju z izbranimi institucijami iz zasebne sfere. V vsakem primeru je potrebna visoka mera previdnosti pri kombiniranju socialnih in poslovnih ciljev (Lange, 1997, str. 279-303).

3. Dejavnost javnih institucij lahko prispeva velik delež aktivnosti v tržni ekonomiji. Glavni akterji v javni sferi so politične stranke, javna podjetja, interesne skupine, posamezni politiki ipd., ki se potegujejo za vpliv na rast in razvoj javnega sektorja in njegovih aktivnosti skozi prizmo lastnih interesov. Kot sem navedel v prejšnjih poglavjih, je potrebno dobre kadre v javnem sektorju dobro plačati, sicer bodo odšli v zasebni sektor, zaželjeno pa je, da državo kot največjo in najpomembnejšo ekonomsko celico upravljajo sposobni ljudje. Omenjeni deležniki imajo močan interes pri svojem udejstvovanju v sferah javnega sektorja, zato vsepovsod iščejo somišljenike v smislu moralne in finančne podpore.

Pomembno je obelodaniti dejstvo, da v večini primerov uporabniki storitev javnega podjetja ne plačajo tržne, temveč administrativno ceno, določeno s strani države. V večini primerov je na trgu en ponudnik tovrstnih storitev in ni izpostavljen praktično nikakršni konkurenci, zato v okviru pooblastil, določenih s strani države, sam določa ceno storitev. Pri tem pridemo do trditve, ki pravi (Marino, 1997, str. 319), da ekonomskim celicam javnega sektorja niso pomembni le učinkovitost, potrošnikovo zadovoljstvo in odnos do lastnikov, temveč nastopajo tudi drugi interesi.

Management ima nekoliko različen pogled, ker je pozornost usmerjena k učinkovitosti, uspešnosti in operativni funkcionalnosti institucij, ki tvorijo javni sektor in predstavljajo glavne elemente soočanja med političnimi, socialnimi in ekonomskimi interesi. V zadnjih letih je po svetu opaziti apliciranje managerskih in organizacijskih metod in postopkov pri vodenju javnih institucij z namenom izboljšati omenjene dejavnike. Pri tem predpostavljamo, da je zasebni sektor v primerjavi z javnim na nekoliko višjem organizacijskem nivoju, predvsem je bolj učinkovit, ker deluje na tveganih področjih, kjer je prisotna močna selekcija, ki neustrezne akterje iz trga avtomatično izloči. Zasebni sektor je

bolj naklonjen uvajanju modernih metod vodenja zaposlenih in uvajanju korporacijske kulture kot instrumenta vodenja. Pri tem se postavlja vprašanje, če se lahko izboljša delovanje javnega sektorja enostavno z "uvozom" idej iz zasebnega. Pri tem se nam že sam od sebe ponuja odgovor, da temu ni tako, saj oba sektorja delujeta v povsem različnih sferah in v skladu z različnimi zakonitostmi. Negativni odgovor na zgoraj postavljeno vprašanje potrjujejo empirične analize, ki so pokazale, da omenjeni "uvoz" načina vodenja javnih podjetij ni prinesel zaželenih rezultatov. Pozornost javnih podjetij naj bi bila usmerjena predvsem na spodbude za višjo produktivnost in na razvoj zanesljivega sistema merjenja za ocenjevanje managementa. Javnim podjetjem relativno redkih resursov ni potrebno alocirati ekstremno učinkovito, ker imajo na trgu ponavadi monopolni položaj, povpraševanje po njihovih storitvah je pogosto cenovno neelastično, za njimi stoji država in zato je možnost propada minimalna. Učinkovitost tovrstnih podjetij se pokaže ob izgubi koncesije s strani države za opravljanje določene dejavnosti, ko se znajdejo v neizprosni tržni konkurenci in od nekdanjega sijaja ostane kaj malo.

Naslednji pomemben aspekt je interpretacija poslovno ekonomskih interesov znotraj javnih podjetij. Pri storitveni dejavnosti javnih podjetij so pomembni tako produktivnost, racionalnost, ekonomičnost in rentabilnost kot tudi kultura vodenja (management culture). Poslovodstvena kultura, ki je omejena z normami in predpisanimi procesi, mora vzeti v zakup omejitve in težave, ki se pojavljajo pri vodenju podjetij. V preteklosti so bila javna podjetja skoraj izključno administrativno in pravno ustrezno vodena, namesto da bi v skladu z moderno managersko kulturo bila vodena s ciljem doseganja učinkovitosti in uspešnosti. Pri javnih podjetjih je uspešnost oziroma dobičkonosnost težko opredeliti kot cilj poslovanja podjetja, ker naj bi bil po računovodskih standardih dobiček na pozitivni ničli, saj so tovrstna podjetja namenjena zadovoljevanju splošnih družbenih potreb v javno dobro oziroma potreb, ki jih komercialne družbe ne bi mogle ali vsaj ne v zadostni meri zadovoljiti na podlagi tržnih zakonitosti. Najbolj pomembna ugotovitev je, da morajo javna podjetja spremeniti koncept razmišljanja iz birokratskega v tržnega.

4. Pri analizi razmerja med javnim in zasebnim sektorjem je potrebno izhajati iz temeljnih izhodišč. Potrebno je izbrati zorni kot opazovanja dinamike obeh sistemov in se ne oddaljevati od njega, sicer stvar postane splošna in nepregledna. Izhajajoč iz omenjenih predpostavk je potrebno analizirati kompleksnost in specifičnost operativnega managementa pri javnih podjetjih, ki nudijo storitve.

Nekatere karakteristike nudenja javnih storitev so (Marino, 1997, str. 322):

- a.) nudenje storitev je sprotno, v tesnem stiku z uporabnikom
- b.) rezultat nudenja in uporabe storitev je zaradi neprestanega interaktivnega odnosa med obema udeležencema nepredvidljiv
- c.) v terciarnem sektorju storitev dejavniki odločanja v procesu niso vselej standardizirani in vnaprej predvidljivi
- d.) izboljšanje storitvene dejavnosti zahteva zaznavanje problemov in nepopolnosti pri izvajanju aktivnosti, kar je v veliki meri naloga operativnega managementa

Vsaka storitvena dejavnost je v veliki meri odvisna od interakcije ciljev in razpoložljivih resursov in od njihove integracije, gledano ne le skozi prizmo uporabnikov in zaposlenih, temveč tudi glede na zakonska in druga določila oziroma omejitve in glede na priložnosti, ki jih ponuja neko okolje in predvsem trg. Vrste storitev javnih podjetij so namreč odvisne od razvoja demografske strukture, kvalitete življenja prebivalcev, socialno ekonomskih razmer, razvoja države blaginje ter učinkov znanstvenega razvoja. Vrednotenje storitev javnega podjetja je potrebno opraviti skozi kvaliteto le teh in ne le skozi učinkovitost poslovanja takšnega podjetja, ki je zaradi monopolnega položaja v večji meri zagotovljena. V pregled je potrebno vzeti vse faktorje, saj je vodenje storitvene dejavnosti kompleksen sistem, v katerem je veliko dejavnikov in funkcij med seboj tesno povezanih. Če želi management doseči

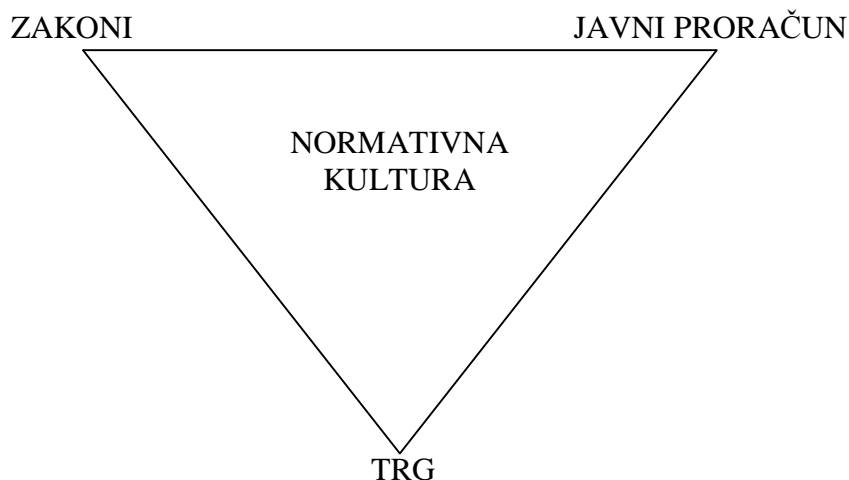
korenite spremembe v podjetju, se to ne more zgoditi naenkrat in čez noč, temveč so potrebne postopne spremembe pri pristopu, mentaliteti in vedenju zaposlenih.

5. V sodobnih in modernih javnih institucijah se pogosto zapostavlja managerska in organizacijska znanja in se dela preveč ozko le po pravnih predpisih in zakonih, s čimer se managerska in organizacijska iniciativa podreja socialnim in političnim interesom. Sistem v javnih institucijah je tako preveč administrativno in birokratsko pogojen. Da birokratski mlini meljejo počasi, vendar zanesljivo, drži, toda hitrost vse bolj postaja konkurenčna prednost tudi na področju nujenja javnih storitev. Omenjeno dejstvo lepo dokazuje hitrost spremembe pravnih predpisov z namenom priključitve Evropski uniji, kjer Sloveniji relativno dobro uspeva izpolnjevati zadane naloge. Po eni strani so javni uslužbenci prisiljeni delovati v skladu z zakoni in predpisi, saj so najbolj na očeh javnosti in se jih najbolj kritično obravnava, ker so financirani iz proračunskih sredstev. Po drugi strani bi vseeno morala obstajati samoiniciativnost, iznajdljivost in predvsem fleksibilnost pri reševanju na novo porajajočih se problemov, ki zahtevajo nove sposobnosti in vrline. Pravo kot vse ostale družbene vede opisuje in raziskuje pojave, ki so v družbi že prisotni, medtem ko tehnične in naravoslovne vede kreirajo nekaj novega (invencija, inovacija) in šele nato družba lahko izkorišča nova spoznanja in dosežke. Tako se v javnem sektorju pojavljajo novi problemi in izzivi, ki jih do danega trenutka še ni bilo, zato jih ni mogoče reševati v skladu z zakoni in predpisi ali utečeno prakso, pač pa je potrebna iznajdljivost, inovativnost in fleksibilnost posameznikov in celotnega sistema. Pri tem želim izpostaviti, da je sistem znotraj javnega sektorja preveč rigid in tog, kar je po mojem mnenju eden izmed razlogov za očitano neučinkovitost.

Seveda kompleksnost javnega sistema ne dopušča več neinicativnosti in nefleksibilnosti, zato je potrebno v vodenje in delovanje vnesti določena managerska in organizacijska znanja in "veščine" z namenom izboljšanja učinkovitosti in nenazadnje uspešnosti delovanja. V obstoječi organizacijski strukturi je potrebno analizirati obstoječe stanje, analizirati planske predpostavke, postaviti strateške cilje za prihodnjo usmeritev delovanja podjetja ali institucije, ob izvajanju planiranih aktivnosti le te temeljito kontrolirati in na koncu analizirati doseženo, pri čemer napravimo primerjavo med planiranimi cilji in doseženimi rezultati ter ugotovimo vzroke za morebitna odstopanja. Potrebno je napraviti premik od vodenja podjetja po pravilih in navodilih (management by rules and instructions) k vodenju podjetja z ozirom na cilje (management by objectives).

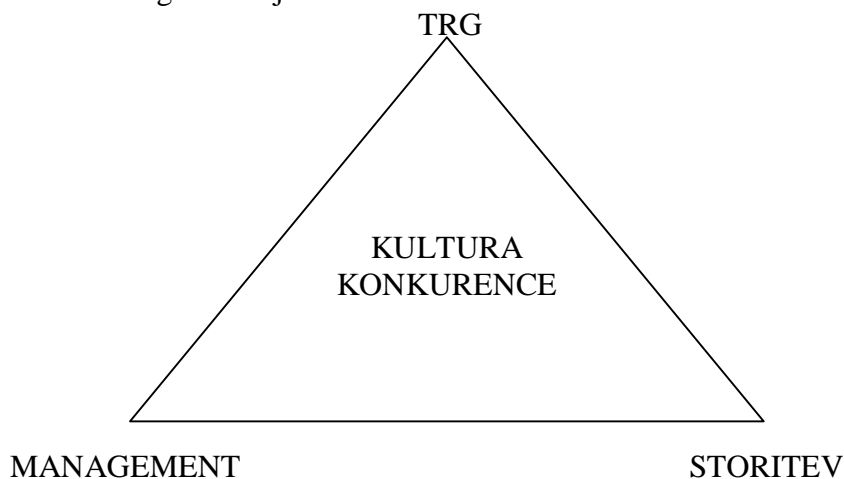
Marino (1997, str. 331) prikazuje model javnega sektorja in model privatnega sektorja.

Slika 1: Model javnega sektorja



Vir: Marino, 1997, str. 331.

Slika 2: Model zasebnega sektorja



Vir: Marino, 1997, str. 331.

6. Inicijativo za sodelovanje med podjetji in institucijami javnega in zasebnega sektorja je potrebno gledati v okviru številnih možnosti politik obeh sektorjev in širokega spektra povezav na narodnogospodarski in institucionalni osnovi. V zasebnem sektorju se podjetja vse bolj povezujejo med seboj, tako na operativni kot tudi na višjih, strateških ravneh in na ta način razvijajo strateška partnerstva. Vse to ima svoj namen, v prvi vrsti predvsem biti bolj konkurenčen na trgu. Podjetja omenjeno dosegajo s skupnimi nabavnimi kanali, skupnim razvojem, skupno proizvodnjo, skupnimi režijskimi službami ali skupnimi distribucijskimi in prodajnimi potmi ter morebitnim skupnim trženjem. Podjetja si z omenjenimi potezami znižujejo stroške, dosegajo sinergijske učinke in postajajo boljša v svojih aktivnostih, predvsem zaradi izkoriščanja ekonomij obsega (economies of scale), ekonomij skupnega področja delovanja (economies of scope), izkoriščanja krivulje učenja in krivulje izkušenj in z akumulacijo in koncentracijo specialnih znanj. Poznamo dve vrsti povezav med podjetji:

- a.) Vertikalna integracija, pri kateri podjetje priključi ali se strateško poveže z dobaviteljem (se integrira nazaj) ali s kupcem (se integrira naprej).

b.) Horizontalna integracija, pri kateri se podjetje na tak ali drugačen način poveže s svojimi neposrednimi konkurenti in tako nasproti preostalim konkurentom v panogi ustvari večjo konkurenčno prednost.

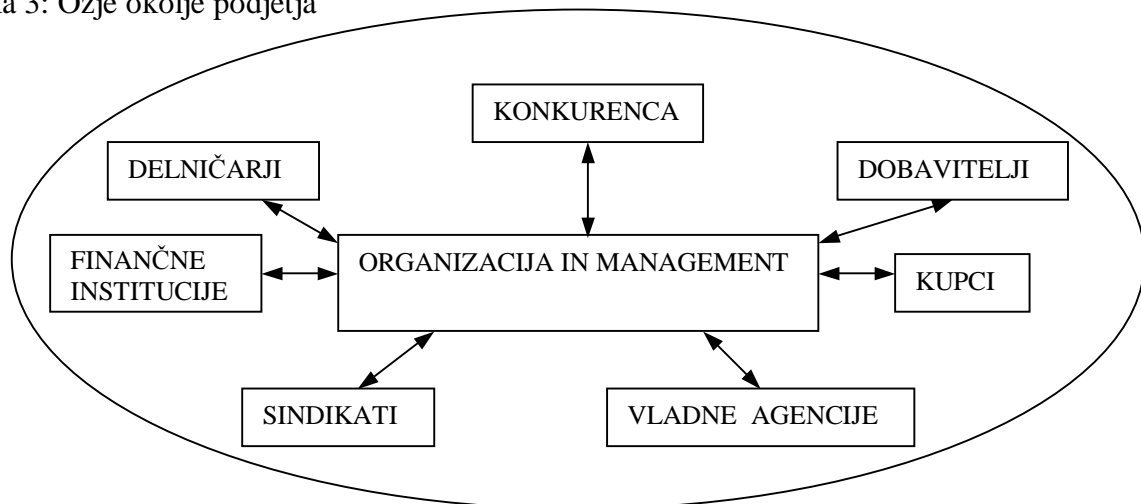
V javnem sektorju se v zadnjih letih pojavlja interes v sodelovanju preko organizacijskih oziroma institucionalnih meja in v premostitvi kulturne razlike med partnerji in kreiranju kooperativne mreže, ki naj bi bila bolj učinkovita od tradicionalnih hierarhično in birokratsko organiziranih oblik in nepopolnih trgov (Levačič, 1991, str. 35-47).

7. Odnosi med institucijami javnega in zasebnega sektorja so v zadnjih letih dosegli povsem nove dimenzije. Spremembe v odnosih so ovrednotene glede na posledice in sicer kot dobre ali slabe, pozitivne ali negativne. Prednosti in slabosti sproženih sprememb so v veliki meri odvisne od vodenja le teh. Lastnosti, ki so izpričevale unikatnost javnega sektorja, počasi izgubljajo na veljavi, ko javni sektor vse bolj konvergira s partnerji iz zasebnega sektorja (Lawton, Rose, 1991, str. 55). Posledice konvergence med javnim in zasebnim sektorjem niso radikalne spremembe v managementu slednjega, temveč v prevzemanju metod vodenja zasebnega sektorja v javnem sektorju. Takšne spremembe so povzročile premik pri osredotočenju vodstva z birokracije in administracije na strateško vodenje organizacij. Spremembe so nastopile zaradi pritiskov s strani interesnih skupin in jih lahko razdelimo v dve vrsti:

- a.) Stalni pritiski s strani okolja, v katerem javno podjetje ali javna institucija deluje.
- b.) Pritiski s strani interesnih skupin, ki so posredno povezana z dejavnostjo javne organizacije, vendar lahko vsak trenutek sprožijo ukrepe za neposredni pritisk (ekološka gibanja, politične stranke, mediji, zakonodaj ipd.).

Sliki 3 in 4 prikazujeta ožje in širše okolje podjetja v zasebni ali javni lasti.

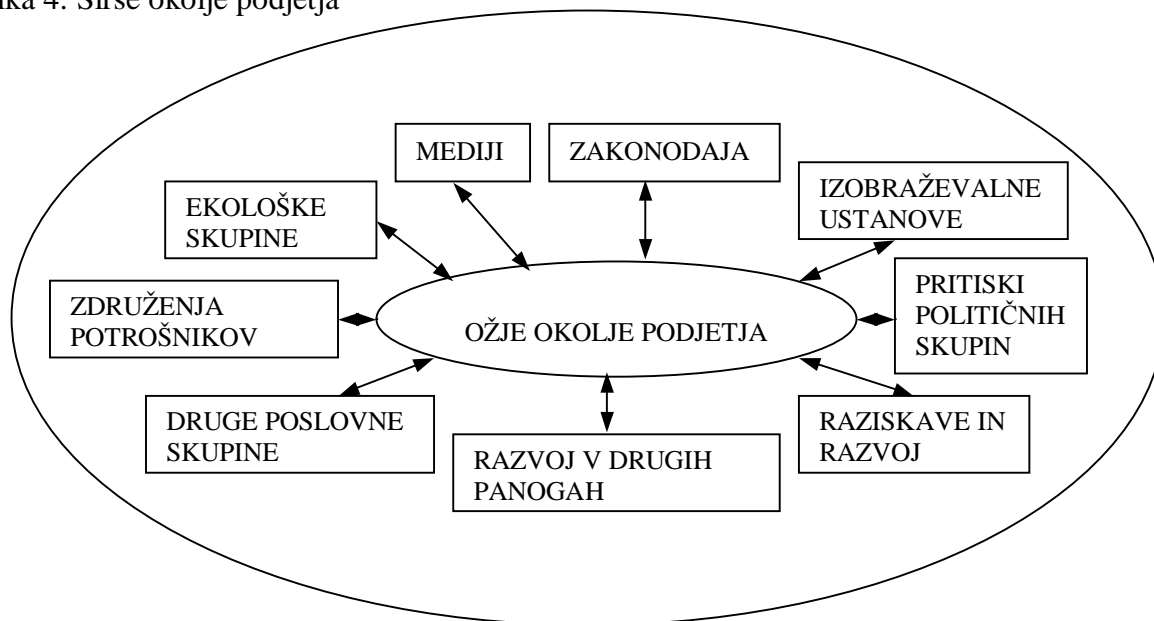
Slika 3: Ožje okolje podjetja



Vir: Morris, Haigh, 1997, str. 431.

Ožje okolje neposredno vpliva na dejavnosti in aktivnosti podjetja, zato ga mora podjetje neprestano spremljati, analizirati in če ima dovolj vpliva, to tudi uveljaviti in ga spreminjati sebi v prid. Podjetje se mora najbolj osredotočiti na ožje okolje, ker je od dogajanja v njem ter od izkoriščanja priložnosti ter odpravljanja nevarnosti odvisna uspešnost poslovanja.

Slika 4: Širše okolje podjetja



Vir: Morris, Haigh, 1997, str. 431.

V sliki 4 je notranja elipsa, ki predstavlja ožje okolje podjetja, pravzaprav pomanjšana slika 3. Slika 4 nam kaže, da mora podjetje spremljati tendence v širšem okolju in jih izkoriščati, se jim izogibati ali prilagajati, vendar ne tako intenzivno kot v ožjem okolju.

Spremembe pri vodenju javnih podjetij so večinoma izvirale iz zasebne sfere, kjer se generira največ novih zamisli, kar je gibalno razvoja v sektorju, kjer se dogajajo najhitrejše in najbolj korenite spremembe v gospodarstvu in je hkrati najbolj aktiven del le tega. V primerjavi med obema sektorjema lahko javnega označimo kot manj zdravega, kar je vodilo k razvoju enostranskega sodelovanja med njima in sicer uvoza stila vodenja in managerskih idej iz zasebnega v javni sektor. Dinamika prenosa znanja in izkušenj se neprestano odvija, javni management pa vse bolj upošteva proces upravljanja kot skupek petih kategorij (Morris, Haigh, 1997, str. 432).

- a.) planiranje
- b.) organiziranje
- c.) vodenje
- d.) kontrola
- e.) analiza

8. Splošno znano je, da javni sektor vpliva na gospodarstvo s svojo učinkovitostjo in investicijskimi odločitvami. Država je največji delodajalec, ki ima najmanj omejene resurse od vseh ekonomskih subjektov. Za enkratne projekte običajno podeli koncesijo za opravljanje del oziroma dejavnosti, ki so običajno povezani z velikimi investicijskimi načrti. Praviloma gre za izgradnjo ali obnovo infrastrukture (avtoceste, telekomunikacije, komunalna infrastruktura itd.), izredno donosni so lahko projekti opremljanja vojske ali policije.

Čeprav je vloga državnega premoženja znana kot pomemben dejavnik v narodnem gospodarstvu, so ekonomisti šele nedavno odkrili metodo za ocenitev vpliva le tega. Ford in Porret (1990, str. 20) sta s križnimi primerjavami (cross over analyses) za enajst držav OECD

ugotovila, da so visoke investicije v infrastrukturo povzročile visoko rast produktivnosti v narodnih gospodarstvih. Investicije v infrastrukturne objekte so izredno koristne za zasebni sektor, ker v veliki meri zaposlujejo njegove ekonomske subjekte, ko pa so zgrajeni, omogočajo in lajšajo uspešno poslovanje podjetjem. Oba vzroka pripomoreta k rasti BDP, prvič kot sama investicija, drugič posredno kot sredstvo za dodajanje vrednosti in rast BDP.

9. Na koncu poglavja o odnosih med javnim in zasebnim sektorjem naj omenim, da v literaturi ni natančne definicije tega partnerstva, niti kaj pravzaprav pomeni. Pojem partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je večkrat nejasno uporabljen za skupno sodelovanje. Tako se pogosto nanaša na projekte, ki generirajo ekonomsko korist na podlagi financiranja javnega sektorja, kot so primer obravnavane infrastrukturne investicije. Drugi so mnenja, da partnerstvo nastopi le v primeru, ko določen trg potrebuje podporo javnega sektorja za njegovo delovanje. Kjer so trgi v visoki meri samostojni, naj bi imel javni sektor le obrobno funkcijo. Pri tistih dobrinah ali storitvah, ki jih zasebni sektor ne bi mogel ali vsaj ne v zadostni količini zadovoljiti, stopi v veljavo javni sektor, ki ne deluje zgolj po komercialnih načelih in težnji k doseganju dobička, temveč tudi po zadovoljevanju ljudi z dobrinami in storitvami za javno dobro.

6. SINDIKATI

Prve zametke sindikatov zasledimo v dobi organizacije usposobljenih mojstrskih delavcev v mojstrske oziroma cehovske sindikate v sredini 19. stoletja v Veliki Britaniji. Kasneje v 19. stoletju so se pričeli v sindikate organizirati nekvalificirani delavci. Zgodovinski razvoj sindikatov razlagamo kot odgovor na razvoj industrializacije, ki je spodkopala sistem individualnih pogajalskih razmerij med delodajalcem in delojemalcem. V industrializiranih gospodarstvih so se delavci organizirali v sindikate z namenom zaščite proti možni ali dejanski eksploataciji s strani delodajalcev in z namenom zagotoviti njegovim članom dostojne mezde ali plače in dostojne pogoje dela. Obstaja mnogo klasifikacij sindikatov, ki vključujejo strokovne, panožne ali proizvodne, splošne ali generalne ter profesionalne sindikate, ki so lahko odprtega ali zaprtega tipa (Turner, 1962, str. 137).

- a.) Strokovni sindikat organizira določene skupine kvalificiranih in visoko kvalificiranih delavcev določene stroke ali poklica (npr. prodajalcev) ne glede na to, v kateri panogi je delavec zaposlen. Zaradi velikega števila strok in poklicev je tovrstnih sindikatov precej. Sprva so bili organizirani kot zaprte unije, rezervirane za delavce določene stroke in kvalifikacije, vendar danes izgubljajo takšen značaj. Ti sindikati so zaradi sprememb v strokovni strukturi delovne sile in izginjanju nekaterih in pojavljanju novih poklicev postajali bolj odprti. To pomeni, da morajo v svoje vrste poleg pretežno in visoko kvalificiranih delavcev sprejeti polkvalificirane delavce in tiste brez formalne izobrazbe ali drugih kvalifikacij. Zaradi tega strokovni sindikati postajajo nepomembna kategorija in prehajajo iz sindikata delavcev ene stroke oziroma enega poklica v sistem multistrokovnih unij.
- b.) Panožni ali proizvodni sindikat povezuje delavce, zaposlene v določeni industrijski veji ne glede na stroko, kvalifikacijo in poklic.
- c.) Splošni ali generalni sindikat povezuje delavce ne glede na kvalifikacije, vendar najpogosteje polkvalificirane in nekvalificirane ne glede na stroko, poklic ali mesto zaposlitve. Povezujejo delavce iz več industrijskih panog, so zelo odprti in imajo veliko članov.
- d.) Profesionalni sindikat (white collar union) povezuje umske delavce, uslužbence, tehnike in druge visoko kvalificirane delavce tako v javnih službah kot tudi v privatnih dejavnostih. Primera takih sindikatov pri nas sta FIDES (Sindikat zdravnikov) in SVIZ

(Sindikati vzgoje in izobraževanja). Tovrstni sindikati imajo dokaj zaprto, "cehovsko" urejeno strukturo (Živkovič, 1997, str. 14).

Različne vrste sindikatov pogojujejo različno strukturo članstva, različne velikosti in predvsem različne cilje delovanja. Potrebno je vedeti, da sindikati niso homogene tvorbe, imajo različne cilje in uporabljajo različne poti in načine za uveljavljanje svojega vpliva na trgu dela.

6.1. DETERMINANTE, KI DOLOČAJO DELEŽ ZAPOSLENIH, VKLJUČENIH V SINDIKATE

Price (1990, str. 146-181) je v svoji raziskavi preveril navzočnost medsektorskih določljivk na delež zaposlenih, vključenih v sindikate. V svoji analizi poudarja pomembnost sistema industrijskih odnosov kot determinanto v sistemu kolektivnih pogajanj s pozitivno korelacijo na delež zaposlenih, ki so včlanjeni v sindikate. Navaja pomembnost javnega sektorja za ustvarjanje okolja, ugodnega za razvoj sindikatov.

Enotni sistemi sindikalnega gibanja imajo znaten vpliv na sindikaliziranost v posameznih panogah, poklicih in državah, saj manjši sindikati praviloma nimajo dovolj velike pogajalske moči in je njihova vloga na trgu dela neznatna. (Wallerstein, 1989, str. 481-501) je v svoji empirični raziskavi, v kateri je primerjali 20 držav, ugotovil, da na članstvo v sindikatih vpliva velikost trga dela, ker predstavlja potencialno članstvo. V svojih raziskavah je ugotovil tudi, da se članstvo v sindikatih razlikuje glede na spol, raso, poklicni status oziroma stopnjo na hierarhični lestvici znotraj podjetja ali organizacije in glede na stopnjo izobrazbe oziroma poklicne kvalifikacije.

Druge raziskave so pokazale, da so karakteristike nekega poklica in panoge bolj pomembne od karakteristik posameznika, pri čemer trdim, da je to dvoje v veliki meri povezano, predvsem v smislu strokovnih sindikatov, kot sem jih opisal v tekstu. Npr. sindikat delavcev v trgovini ima dokaj homogeno izobrazbeno, kvalifikacijsko in socialno strukturo. Zaključek tega je, da značilnosti določenega poklica ali panoge pogojujejo prepričanje zaposlenih o koristih članstva v sindikatih in nagnjenosti k včlanjevanju.

6.2. POGAJANJA IN STAVKE

Stavka je najmočnejše in pogosto najbolj učinkovito sredstvo za doseg ciljev sindikalne organizacije, ker predstavlja najbolj agresiven prijem. Obe strani (delodajalci in sindikati kot predstavniki delojemalcev) v dvopartitnih pogajanjih naj bi se ob upoštevanju načela popolne racionalnosti izogibali konfliktu v smislu stavke, saj se zavedata, da ne prinaša koristi nobeni od udeleženi strani. Stavka veliko stane delodajalca v smislu izgubljene proizvodnje in delavce v smislu izgube delovnega časa, ki je osnova za izračun mezd ali plač. Obe strani naj bi se obnašali racionalno in od nasprotne strani pričakujeta, da se obnaša racionalno in na tem temelji planiranje strategij obeh, saj na osnovi racionalnih pričakovanj lahko predvidita strategije nasprotne strani in odzive na morebitne akcije. Nekateri ekonomisti so kritizirali predpostavko racionalnega odločanja, kajti praksa kaže, da se stavke pojavljajo, poleg tega ljudje nismo popolnoma racionalna, temveč tudi čustvena bitja, kar v mnogo primerih ne gre skupaj. Kljub temu, da se stavke pojavljajo, je njihov učinek v globalu zanemarljiv, saj večina držav izgubi manj kot 1% letnega delovnega časa na njihov račun. Stavka je po drugi strani način ohranjanja kohezije med člani sindikata, kar se izkaže predvsem v obdobjih kriz, ko je to za delavce najbolj pomembno, tako da je grožnja s stavko vselej prisotna. V literaturi zasledimo tri razlage za nastop stavk:

a.) Stavka je način povezovanja med člani sindikata po načelu: Orožje zarjavi, če ga ne

uporabljaš. Pri tej razlagi naj bi bil vzrok stavke irrelevanten in razmeroma nepomemben za člane sindikata v smislu njihovih mezd ali pogojev dela. Ta razlaga nastopa stavke je najmanj verjetna in najredkeje uporabljen argument.

- b.) Stavka je dobra promocija za vodje sindikatov, ki se ob takšnih trenutkih pojavljajo v medijih in krepijo svojo medijsko in politično moč. Ta razlaga je že bolj verjetna in je večkrat povod za stavko, čeprav tega nihče ne prizna.
- c.) Najbolj verjeten vzrok za stavko (Hicks, 1957, str. 176) je rezultat neuspešnih pogajanj med delodajalci in delojemalci, organiziranimi v sindikatu.

Vzrok za stavko je mogoče najti tudi v nepopolnosti in asimetriji informacij. Sindikati namreč nimajo vseh informacij, s katerimi razpolagajo delodajalci in zato ne poznajo v popolnosti dogajanja na trgu proizvodov v danem trenutku. Sindikat v kolektivnih pogajanjih na neko podjetje naslovi zahtevo po določeni višini plač. Podjetja v grobem delimo na profitabilna in neprofitabilna. Če sindikat zahtevo po zvišanju plač naslovi na neprofitabilno podjetje, to zaradi nesolventnosti zavrne zahtevo, kar lahko povzroči stavko. Če bi sindikat razumel namig podjetja, da ta z nasprotovanjem povišanju plač signalizira na neprofitabilnost podjetja, bi postavil nižje zahteve glede povišanja plač, kar bi bilo na dolgi rok ugodno tako za podjetje kot za zaposlene. Stavka je ena izmed možnosti, s katero podjetje kaže na nesolventnost.

Po mojem mnenju se tudi relativno dobro stoječa podjetja upirajo visokim zahtevam sindikatov in ohranjajo pogajalsko moč. Nenazadnje so v podjetju pomembni nizki stroški, tudi dela, predvsem v delovno intenzivnih panogah. Podjetje mora v procesu pogajanj pokazati določeno pogajalsko moč in ne takoj popustiti, čeprav bo na koncu morda ugodilo zahtevam sindikatov, sicer bi sindikati lahko dosežene cilje razumeli kot samoumevne, kar utegne biti za podjetje v prihodnje relativno neugodno.

Booth in Cressey (1990, str. 269-291) v svoji raziskavi navajata nekaj zanimivih rezultatov raziskovanj vzrokov za nastanek stavke.

- 1.) Verjetnost za nastop stavke je večja pri asimetriji informacij in nestalnosti dobičkov iz leta v leto.
- 2.) Velikost podjetja pozitivno vpliva na verjetnost stavke.
- 3.) Kjer je prepoznavnost sindikatov visoka, je visok delež članstva v sindikatih negativno povezan z verjetnostjo stavke. Delodajalci se namreč zavedajo moči sindikata in zato niso strogi pri pogajanjih. Nasprotno pri neprepoznavnosti sindikatov delež članstva v njih nima vpliva na verjetnost stavke.
- 4.) Večja verjetnost stavke nastopi v panogah, kjer je delo vrednoteno po učinku, kjer se sindikati pogajajo neposredno s podjetji in drugimi organizacijami in če je podjetje član združenja delodajalcev.
- 5.) Pri polni zasedenosti kapacitet v podjetju je verjetnost stavke nizka, če pa je prodaja stabilna ali raste, potem obstajajo tendence k stavkanju.
- 6.) Večji delež kvalificiranih manualnih delavcev ima pozitiven vpliv na verjetnost nastopa stavke.

Večina avtorjev izločuje dva najpomembnejša povoda za nastanek stavk in sicer delež delovne sile na nekem področju ali panogi, včlanjen v sindikate in prepoznavnost sindikata v okolju, kjer deluje in potreba po dokazovanju moči in krepitvi prepoznavnosti.

6.2.1. Stavke in pogajalska moč; Pregled stroškov in instrumentov moči

Delavci in sindikati nastopijo stavko z namenom prepričati delodajalce, da privolijo v njihove pogoje in zahteve. Stavka predstavlja veliko stroškov za delodajalca, največji izmed njih je zagotovo izgubljeni profit. Izgubljeni profit je največji v naslednjih primerih (Ballot, 1992, str. 380):

- 1.) Napadeno podjetje ali organizacija ne more nadaljevati s proizvodnim procesom, ker je ta delovno intenziven ali pa mu ni uspelo najti zamenjave v delavcih, ki bi bili primerni ali dovolj usposobljeni za določeno delo.
- 2.) Proizvoda ni moč proizvajati na zalogo, ker je hitro pokvarljiv ali gre za storitve, zato v času stavke praviloma ni dobavljiv za kupce.
- 3.) Povpraševanje po proizvodih podjetja je visoko, zato so oportunitetni stroški izgube proizvodnje višji.
- 4.) Stavka je uperjena proti enemu podjetju in ne celotni panogi, tako da konkurenca še naprej prodaja svoj proizvod in podjetju odvzema tržni delež, ki ga bo težko pridobilo nazaj.
- 5.) Delavci in sindikati lahko apelirajo na državne agencije, da preverijo, če podjetje deluje v skladu z vsemi standardi (npr. revizija varnosti poletov letal v primeru stavke kontrolorjev leta).

Daljša je stavka, več izgube si bo podjetje pridelalo in manj izgledov ima, da bo v prihodnje uspešno poslovalo. Stavka pokaže, da podjetje ni popolnoma "zdravo" in ravno takrat nanj najbolj pritiskajo sindikati, davčne agencije, inšpektorati ipd. Vendar pa dolge stavke sindikatom niso posebno v korist, ker tudi oni in njihovi člani nosijo stroške le teh (Ballot, 1992, str. 380).

- 1.) Izgubljen dohodek v obliki mezd ali plač, ker podjetje za nedelo ne izplačuje dohodkov dela.
- 2.) Razkol v sindikatu, predvsem če stavki nasprotuje javno mnenje.
- 3.) Izguba članstva sindikata, predvsem če stavka traja dlje časa in nekateri stavkajoči najdejo trajno zaposlitev v drugih podjetjih ali če napadeno podjetje povsem propade in vsi zaposleni izgubijo službo. V slednjem primeru je rezultat stavke ravno nasproten od načrtovanega.

Članstvo v sindikatih in posledična izguba dela v primeru stavke predstavlja v zadnjem času veliko tveganje za člane sindikata, ker management podjetja v primeru stavke stavkajoče delavce skuša v najkrajšem času nadomestiti z novimi delavci in tako preprečiti večji izpad proizvodnje. Kljub navedenemu stavke v zadnje pol stoletja časovno niso predstavljale velik izpad dela. To potrjujejo empirične analize, narejene v ZDA za časovno obdobje 1971-1990. Pri tem je potrebno upoštevati, da gre za povprečje in ne za posamezne primere, pri katerih so bili rezultati stavk lahko mnogo bolj dramatični in so revolucionarno spremenili razmerja med delojemalci in delodajalci.

Tabela 2: Večje prekinitve dela zaradi stavk v ZDA v obdobju 1971-1990

Leto	Število stavk	Štev. stavkajočih delavcev (mio)	Št. izgubljenih del. dni (1000)	% ocenjenega delovnega časa
1971	298	2,52	35,5	0,19
1972	250	0,98	16,8	0,09
1973	317	1,40	16,3	0,08
1974	424	1,80	31,8	0,16
1975	235	0,97	17,6	0,09
1976	231	1,52	24,0	0,12
1977	298	1,21	21,3	0,10
1978	219	1,01	23,8	0,11
1979	235	1,02	20,4	0,09
1980	187	0,80	20,8	0,09
1981	145	0,73	16,9	0,07
1982	96	0,66	9,1	0,04
1983	81	0,91	17,5	0,08
1984	62	0,38	8,5	0,04
1985	54	0,32	7,1	0,03
1986	69	0,53	11,9	0,05
1987	46	0,17	4,5	0,02
1988	40	0,12	4,4	0,02
1989	51	0,45	17,0	0,07
1990	45	0,20	6,6	0,02

Vir: BLS, U.S. Department of Labor, "Major Work Stoppages:1990," USDL New Release 91-38, February 5, 1991, Table 1.

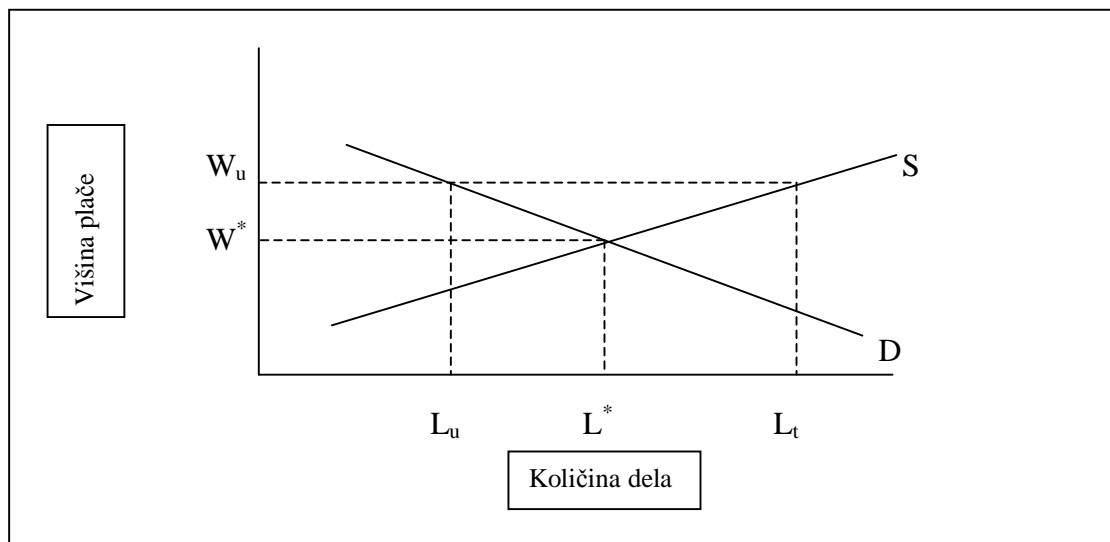
Iz tabele vidimo, da je odstotek celotnega časa na letni ravni, namenjen stavkam, izredno nizek in ni omembe vreden, saj je v povprečju znašal le 0,084 %. Na osnovi dobljenega rezultata vidimo, da je povprečnemu podjetju v ZDA v obdobju 1971-1990 stavka grozila le redko oziroma da so delavci v povprečju stavkali le 0,084 % časa, namenjega delu v posameznem letu.

6.3. VPLIV SINDIKATOV NA PLAČE IN KOLEKTIVNA POGAJANJA

Plače so bile vselej središče zanimanja pri kolektivnih pogajanjih, kakor tudi pri vsakem povprečnem delavcu. Sindikati so do 70. let raje zviševali stopnjo brezposelnosti kakor zniževali plače, ker so tako ohranili zadovoljstvo tistih, ki so ostali zaposleni. V 70. letih 20. stoletja je postala dominantna okupacija sindikatov čim višja stopnja zaposlenosti njegovih članov. Kljub vsemu so plače še danes temeljna vrednota, za višino katere se sindikati najbolj borijo.

Povpraševanje po delu prikazuje količino storitev delavcev, ki so jo podjetja in druge organizacije pripravljene najeti po različnih cenah, ki se imenujejo mezde ali plače. Predvideva se, da imajo sindikati določeno moč na trgu dela pri določanju višine plač, sicer se delavci ne bi vključevali v njih. Sindikat ima sposobnost, da raven plač za svoje člane dvigne nad raven, ki bi jo ti dosegli pri popolnoma tržnih odnosih na trgu dela. To dejstvo prikazuje slika 5.

Slika 5: Povpraševanje in ponudba na trgu dela



Vir: Ballott M., 1992, str. 200.

Višje plače bo sindikat dosegel pri pogajanjih, višja bo stopnja brezposelnosti oziroma nižja bo stopnja zaposlenosti. Če bi bili npr. vsi delavci člani sindikata, bi to pomenilo večje število brezposelnih članov sindikata. Prikazana izmenjava (trade off) se imenuje učinek zaposlitve (employment effect). Sindikati so se v preteklosti trudili doseči predvsem višje plače za delavce in manj višjo stopnjo zaposlenosti. Če bi sindikat imel kot cilj postavljeno čim višjo stopnjo zaposlenosti, potem bi se plače članov sindikata postopoma znižale pod raven plač, ki jih na trgu dela dosegajo nečlani sindikatov. Zaradi tega bi nekateri delavci zapustili sindikat in se zaposlili kot delavci na popolnoma konkurenčnem trgu dela. Potrebno je omeniti, da na trgu dela obstajata asimetrija in nepopolnost informacij. Zaradi tega so se sindikati izogibali zniževanju plač in povečevanju stopnje zaposlenosti celo v trenutkih gospodarskih kriz.

Krivulja ponudbe dela (labour supply curve) pomeni količino dela, ki so jo delavci pripravljeni ponuditi pri različnih višinah mezd. Edina alternativa je brezdelje, za katerega se odločijo pri prenizki ali previsoki mezd. Pri slednji so se namreč za vsak dodaten npr. dolar pripravljeni odpovedati vse manjši količini prostega časa, zato govorimo o nazaj obrnjeni krivulji ponudbe dela. Če ima sindikat vsaj nekaj moči na trgu dela, kar je pogojeno z delno ali popolnoma monopolnim položajem, potem bo skušal mezde svojih članov diferencirati od mezd nečlanov, kar pomeni, da naj bi bile mezde članov višje. Vendar je trditev, da so člani sindikatov bolj produktivni in lojalni kot drugi delavci, vse težje prodati na trgu dela, poleg tega omenjenega dejstva praksa ni potrdila. Domnevam, da je stvar kvečjemu obratna, saj se člani sindikatov v podjetjih in drugih institucijah počutijo bolj varne in se ne bojijo toliko za višino plače, zaposlitev in delovne pogoje, zato se ne potrudijo toliko kot bi se v primeru neobstoja sindikatov. Poleg tega vselej obstaja možnost stavke, ki daje občutek moči in zmožnost kljubovanja nasproti delodajalcu.

Kakšno strategijo bo ubral sindikat pri pogajanjih; ali bo izbral višjo plačo in nižjo stopnjo zaposlenosti, ni odvisno le od njegove pogajalske moči, temveč tudi od drugih dejavnikov. Krivulja povpraševanja po delu je namreč izvedena iz krivulje povpraševanja po proizvodu ali storitvi, ki ju delo omogoča proizvajati oziroma nuditi. Pri tem je pomembno, ali je povpraševanje po proizvodu ali storitvi cenovno in dohodkovno elastično ali ne. Če je neko podjetje na trgu monopolist, potem je povpraševanje po njegovih proizvodih ali storitvah relativno cenovno neelastično, zato lahko zahteve po višjih plačah enostavno prevale na ceno

končnega produkta. Pomemben je tudi položaj sindikata na trgu dela. Če ima ta monopolni položaj, kar pomeni, da ni ostalih sindikatov in da je večina delavcev vključenih v sindikate, potem ima relativno ugoden izhodiščni položaj in za svoje člane lahko zahteva višje plače. Jedro razprave je v tem, da sindikati preferirajo nepopolno konkurenčne trge končnih proizvodov in trg dela, saj tako najlažje uveljavljajo svoje zahteve.

6.4. DOGOVARJANJE O VIŠINI PLAČ

Določanje višine plač je kompleksen proces, pri katerem so upoštevani ekonomski in politični aspekti. Delodajalec je delavcu pripravljen plačati v skladu z njegovo produktivnostjo in v okviru zmožnosti za izplačilo določene višine plače. Delavec kot član sindikata pričakuje plačo, ki mu bo zagotavljala dostojen življenjski standard in bo primerljiva s plačami referenčne skupine. Interesi obojih se soočijo pri kolektivnih pogajanjih, kjer v danem trenutku in okolju prevladajo eni, v drugačnih razmerah drugi.

Profitabilno podjetje je zmožno delavcem izplačevati višje plače kot neprofitabilno podjetje. Po mnenju sindikatov je izplačevanje višjih plač delitev dobička delavcem, ki so najbolj zaslužni za njegov nastanek. Profit je presežek prihodkov nad stroški, ki jih podjetje mora poravnati za nemoteno opravljanje svoje dejavnosti. Del dobička se nameni za izplačilo dividend, ki so nagrada tistim, ki so podjetju dali na razpolago svoj kapital. Poleg tega je to nagrada za zaupanje in nadomestilo za riziko, kateremu so vlagatelji izpostavljeni. Po drugi strani so za nastanek dobička najbolj zaslužni kadri, ki se jih ponavadi ne nagradi iz naslova dobička. Zato so sindikati prepričani, da bi morali v uspešnem podjetju iz naslova dobička biti nagrajeni tudi zaposleni v podjetju. Sindikat se zavzema za nagrajevanje izključno svojih članov, ker trdi, da so v povprečju bolj usposobljeni, bolj izobraženi, bolj lojalni in posledično bolj produktivni, čeprav se našteto v praksi ne potrjuje. V preteklosti so se iz naslova dobička nagrajevali le managerji, danes se ta možnost vse bolj ponuja tudi zaposlenim na nižjih ravneh hierarhične lestvice v podjetju.

Dva primarna cilja, ki ju zasleduje sindikat, sta izvzetje njegovih članov iz konkurenčnega trga dela in zmanjšanje razlik med dobro plačanimi izobraženimi ter usposobljenimi delavci in slabo plačanimi nekvalificiranimi delavci v določenem podjetju ali organizaciji. Ko se sindikat podaja v nova pogajanja o višini plače, je ena glavnih prioritet usklajevanje rasti plač v obdobju, za katerega bo z delodajalcem sklenil pogodbo. Ta skrb je toliko bolj pomembna pri naslednjih faktorjih:

- 1.) Daljše obdobje, v katerem bodo plače pogodbeno vezane.
- 2.) Ekonomske negotovosti znotraj omenjenega obdobja, predvsem negotovosti, povezane z visoko inflacijo.

Večina kolektivnih pogodb, sklenjenih med sindikati in delodajalci, vsebuje naslednje tri mehanizme za določanje višine rasti plač in usklajevanje le te z inflacijo, ki se meri z indeksom cen življenjskih potrebščin (Ballot, 1992, str. 212).

- 1.) Dogovorjena letna stopnja rasti plač.
- 2.) Avtomatska korekcija višine rasti plač z indeksom cen življenjskih potrebščin (ICŽP) ali z eskalatorsko klavzulo. Lahko se npr. določi le odstotek ICŽP kot osnova za rast plač.
- 3.) Ponovna pogajanja o plačah v primeru večjih odstopanj med plačami in osnovo za določanje njihove višine.

6.5. VPLIV SINDIKATOV NA PLAČE DELAVCEV, KI NISO ČLANI SINDIKATA

V mnogo primerih podjetja plačujejo delavcem nekoliko višje plače, kot bi jih sicer dobili na konkurenčnem trgu dela in sicer z namenom ohranjati zadovoljstvo delavcev in posledično preprečiti njihovo včlanjevanje v sindikate. Poleg tega je zadovoljen delavec dober delavec, je motiviran ter dela vestno in natančno. Vpliv sindikatov na vpliv delavcev, ki niso člani sindikata, lahko razdelimo na dva učinka (Ballot, 1992, str. 224).

- 1.) Učinek grožnje (Threat effect); večina podjetij, ki ima zaposlene nečlane sindikatov, ohranja njihove plače na ravni delavcev članov sindikatov z namenom ne vključevanja v sindikate. S tem želi podjetje ostati bolj fleksibilno pri svojih operacijah.
- 2.) Demonstracijski učinek (Demonstration effect); podjetja ohranjajo plače na ravni članov sindikatov zato, da ohranjajo zadovoljstvo delavcev in da ne izgubijo izobraženih in usposobljenih delavcev, ki bi v nasprotnem primeru prestopili v podjetja z višjimi plačami, v katerem so zaposleni člani sindikatov.

V tabeli 3 prikazujem rast mezd in plač v ZDA v letih 1980-1990 glede na sindikalni status.

Tabela 3: Povprečna letna rast mezd in plač glede na sindikalni status v obdobju 1980-1990 v ZDA

Letna rast mezd in plač (%)		
Leto	Člani sindikatov	Nečlani sindikatov
1980	10,9	8,0
1981	9,6	8,5
1982	6,5	6,1
1983	4,6	5,2
1984	3,4	4,5
1985	3,1	4,6
1986	2,0	3,5
1987	2,6	3,6
1988	2,2	4,5
1989	3,1	4,5
1990	3,4	4,2
Povprečje	4,7	5,2

Vir: Employment cost index, BLS/USDL, New Bulletins, Table 9 (January 29, 1991).

V prvih štirih letih so mezde in plače v povprečju hitreje rastle pri delavcih, ki so bili člani sindikata, od leta 1984 naprej se je trend obrnil, kar pomeni, da se je razlika med mezdami in plačami delavcev obeh kategorij pričela zmanjševati, kar nam nazorno prikaže povprečje stopenj rasti, izračunano na dnu tabele. Na dolgi rok se bo tako relativna pomembnost sindikatov znižala, kljub temu bo njihov vpliv ostal prisoten na trgu dela.

6.6. RAZLIKA MED SINDIKATI V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU

Pri naslovu je potrebno upoštevati, da bo naslednje poglavje obravnavalo razmerja med sindikati, katerih člani so zaposleni v javnem sektorju in tistimi, katerih člani so zaposleni v zasebnem sektorju. Odnosi znotraj javnega sektorja imajo mnogo specifičnih zakonitosti in so v temeljih različni od tistih v zasebnem sektorju. Pri tem mislim na zakonski in politični okvir, ekonomsko okolje, naravo dejavnosti, poslanstvo, vizijo in cilje. Sindikati tako v

javnem kot zasebnem sektorju skušajo kar najbolj intenzivno lobirati pri zakonodajni oblasti (parlament v Sloveniji) s ciljem sprejema najbolj ugodne zakonodaje za njih. Predvsem sindikati v javnem sektorju zelo močno preferirajo višino plač (FIDES-Sindikati zdravnikov, SVIZ - Sindikat vzgoje in izobraževanja). Ker država predstavlja tako zakonodajno kot izvršilno oblast in ker je prisotna pri tripartitnih pogajanjih, ki so v javnem sektorju običajna, sindikati javnih uslužbencev lobirajo pri državnih organih in s tem posredno na delodajalca, kar ni običaj v zasebnem sektorju. V zasebnem sektorju sindikati in delavci ne lobirajo pri delodajalcih, temveč se z njimi pogajajo ali stavkajo proti njim.

Naslednja razlika med obema vrstama sindikatov je ta, da sindikati delavcev v javnem sektorju pogosto obidejo delodajalca, se pravi dotično institucijo ali organizacijo in se obrnejo neposredno na vlado, ministrstvo ali parlament, še raje na širšo javnost in tako poskušajo doseči pozornost omenjenih institucij in širše javnosti. Sindikati skušajo doseči podporo javnosti in zakonodajnega telesa in s tem vršijo pritisk na management javnih institucij in dosežejo tripartitna pogajanja. Pri nas bo vlada v prihodnjih nekaj letih v zasebnem sektorju odstopila od kolektivnih pogajanj med sindikati in delodajalci, združenimi v Združenju delodajalcev. Sindikati se v tripartitnih kolektivnih pogajanjih pogajajo neposredno z managementom javnih organizacij kakor tudi posredno preko državnih institucij. Država v tovrstnih pogajanjih nastopa v dvojni vlogi:

- a.) V prvi brani svoje interese in ne želi višati plač, ker to povečuje proračunske odhodke, če pa poveča plače le eni dejavnosti, sproži socialno nezadovoljstvo, posledica česar so višje zahteve v drugih dejavnostih in v najslabšem primeru stavke.
- b.) V drugi pomaga sindikatom in njihovim članom zagotoviti boljše pogoje dela in višje plače, ker so člani sindikatov lahko pomembno volilno telo, poleg tega je socialni mir za mnoge vlade pomembna lastnost delovanja trga dela.

Instrument širitve pogajanj na širšo javnost se pri sindikatih zasebnega sektorja udejanja le pri t.i. potrošniških bojkotih, pri katerih sindikati širijo negativno kampanjo proti nekemu podjetju z namenom bojkotiranja njegovih izdelkov ali storitev.

6.6.1. Ekonomsko okolje v javnem in zasebnem sektorju

Ekonomsko okolje v obeh sektorjih se močno razlikuje in ga bom obravnaval po treh kriterijih (Ballot, 1992, str. 461).

- 1.) Narava proizvodov ali storitev
 - 2.) Narava konkurence
 - 3.) Mehanizmi generiranja dohodka
- 1.) Večina javnih dobrin nima neposredne cene in so ponujene s strani države, v večini primerov gre za storitve. Država nudi javne storitve predvsem zato, ker jih zasebni sektor sploh ne bi nudil oziroma jih ne bi nudil v zadostni meri, poleg tega v manjši meri prihaja do zastonjkarstva. V javnem sektorju se večinoma pojavljajo storitve, vendar so te storitve v veliki meri nujne in nastopajo na trgu monopolne ponudbe. Ker je večina javnih storitev nujnih, je vloga sindikatov v tem primeru omejena, zato nekateri javni uslužbenci kot npr. vojska in policija nimajo pravice do stavke. Prav tako država ne more povečati proračunskih izdatkov za plače v eni dejavnosti na račun druge dejavnosti, poleg tega naj bi bila država kar se da racionalna in bi skušala zniževati proračunske izdatke, čeprav praksa kaže nasprotno. Sindikati javnih uslužbencev ne smejo razpravljati o poslanstvu in ciljih javnih ustanov, ker so le ti določeni od od ljudstva izvoljenih predstavnikov. Nekaterim javnim uslužbencem je pravica do včlanjevanja v sindikate zaradi nujnosti opravljanja njihove dejavnosti v kombinaciji s potrebo po fleksibilnosti v popolnosti odvzeta. Lep primer so uslužbenci v vojski.

- 2.) Večina javnih ustanov je monopolistov na trgu, kjer opravljajo svoje storitve, zato nobeno zasebno podjetje nima dostopa do opravljanja tovrstnih storitev, poleg tega bi težko konkuriralo javni ustanovi, ki bi imela podporo države v vseh pogledih, ali pa zasebnemu sektorju sploh ni dovoljeno opravljanje nekaterih storitev. Lep primer je obramba. Na drugih področjih, kot so zdravstvo, poštna storitve ipd. zasebni sektor uspešno konkurira javnemu.
- 3.) Dohodek v javnem sektorju večinoma izvira iz davkov in nekaj malega iz plačil raznih pristojbin, upravnih taks in ostalih neposrednih dajatev. V zasebnem sektorju večina dohodkov nastane s prodajo proizvodov in storitev. V javnem sektorju ni neposredne korelacije med dohodki in povpraševanjem po javnih storitvah, kot je to primer v zasebnem sektorju, prav tako ni neposredne povezave med dohodki in ponudbo storitev v javnem sektorju. Ker dohodek javnega sektorja v večji meri temelji na pobranih davkih, poslabšanje kvalitete nujenih storitev ne vpliva na dohodek. Edini instrument, s katerim javnost odloča o kvaliteti javnih storitev in o ustreznosti zbranih davkov so volitve, vendar ta instrument deluje posredno in na dolgi rok.

6.6.2. Narava dejavnosti v javnem in zasebnem sektorju

Narava dejavnosti v obeh sektorjih je bistveno različna. Imata različne cilje, različna razmerja moči, ki temeljijo na različnih temeljih in različne strukture organizacije procesa delovanja. Podjetja v zasebnem sektorju skušajo minimizirati stroške, tako da so sposobna proizvesti ali storitve na trgu ponuditi po najnižji možni ceni. Cilj podjetij je maksimizirati blagostanje vseh deležnikov podjetja, ki sledi iz maksimizacije dobička po enoti lastništva (delnica, delež).

Primarni cilj javnih institucij ni maksimizacija dobička, temveč maksimizacija demokracije. Za maksimizacijo demokracije naj bi se trudili predvsem od ljudstva izvoljeni predstavniki, zato je odločanje v javnem sektorju počasen, premišljen proces. Pri tem odločanju naj bi sodelovalo čim več ljudi in naj bi bil karseda javen in transparenten, vendar v praksi ni vselej tako. Zahteve v javnem sektorju delujočih sindikatov so lahko za institucije v javnem sektorju precej neugodne, ker so pogosto kontradiktorne s cilji javnih institucij.

6.6.3. Moč vlade in podjetniška moč

V zasledovanju ciljev imata javni in zasebni sektor različne instrumente in vzvode pogajalske moči. Podjetja v zasebnem sektorju imajo finančno in ekonomsko moč, organizacije in institucije v javnem sektorju pa moč oblasti (sovereign power). Argument proti sindikalizmu v javnem sektorju je bil poseganje sindikatov v oblastno moč države in s tem izpodbijanje pravil za določanje kakovosti javnih storitev in pravil obnašanja javnih uslužbencev. Omenjeno dejstvo bi bilo zelo moteče v javnih službah varnosti, kot sta vojska in policija, če bi bilo sindikalno gibanje v teh dveh institucijah bolj svobodno. Vzrokov za omejevanje sindikalne dejavnosti pri zaposlenih v javnem sektorju je še nekaj: stavke bi onemogočile distribucijo nujnih storitev, s čimer bi bilo ogroženo socialno in zdravstveno varstvo. Stavke na nekaterih področjih so v javnem sektorju prepovedane zaradi preprečevanja izpodbijanja moči oblasti državnim ustanovam. Združevanje v sindikatih je prepovedano nekaterim javnim uslužbencem, ker bi lahko sindikati sporne odločitve managementa dali v presojo pristojnim državnim ustanovam, kar pa npr. v vojski ne bi bilo prikladno.

Razlike med zakonskim, političnim in ekonomskim okoljem v javnem in zasebnem sektorju, kakor tudi različna poslanstva, vizije in cilji obeh, pogojujejo razlike v načinu organizacije in delovanja sindikatov v javnem in zasebnem sektorju. Zaradi tega zakoni v nekaterih dejavnostih prepovedujejo stavke ali celo sindikalno organiziranost zaposlenih.

7. PLAČE V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU

V poglavju o plačah v javnem in zasebnem sektorju bom preučil razmerja med plačami v obeh sektorjih stopnjah strokovne usposobljenosti, ker nam šele takšna primerjava daje transparenten pregled nad dejanskim stanjem. Poleg tega je potrebno upoštevati, da je v javnem sektorju izobrazbena struktura drugačna od tiste v zasebnem. V dejavnostih javnega sektorja so pretežno zaposleni nemanualni delavci, uradniki, ki delajo v pisarnah, imajo relativno visoko izobrazbo in stopnjo strokovne usposobljenosti, medtem ko so v nekaterih dejavnostih zasebnega sektorja (kmetijstvo, rudarstvo, predelovalne dejavnosti) zaposleni delavci z relativno nizko stopnjo izobrazbe in strokovne usposobljenosti. Zaradi tega ni smiselno primerjati povprečne ravni plač v obeh sektorjih, temveč jih je potrebno razvrstiti po stopnjah strokovne usposobljenosti.

Kot vir podatkov sem vzel publikacije Statističnega urada republike Slovenije, kjer so povprečne mesečne bruto plače in delovno aktivno prebivalstvo v družbah, podjetjih in organizacijah razdeljene po dejavnostih. Za razdelitev dejavnosti na zasebni in javni sektor sem uporabil razdelitev Urada za makroekonomske analize in razvoj (UMAR), ki v svoji mesečni publikaciji z naslovom Ekonomsko ogledalo v zasebni sektor uvršča dejavnosti od A do K, medtem ko v javni sektor uvršča dejavnosti od L do O po standardni klasifikaciji dejavnosti Statističnega urada Republike Slovenije. Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti sem izračunal tako, da sem izračunal ponderirano aritmetično sredino plač za vsako stopnjo strokovne usposobljenosti ločeno za zasebni in javni sektor, pri čemer sem kot ponder uporabil število aktivnega prebivalstva v posameznih dejavnostih po stopnji strokovne usposobljenosti.

Povprečno mesečno bruto plačo v zasebnem sektorju za določeno stopnjo strokovne usposobljenosti sem izračunal po formuli:

$$W_z = \frac{\sum_{i=A}^K W_i L_i}{\sum_{i=A}^K L_i}$$

Povprečno mesečno bruto plačo v javnem sektorju za določeno stopnjo strokovne usposobljenosti sem izračunal po enaki formuli kot za zasebni sektor, le da i preteče vrednosti od L do O.

$$W_j = \frac{\sum_{i=L}^O W_i L_i}{\sum_{i=L}^O L_i}$$

Pri čemer je:

W_z - povprečna mesečna bruto plača v zasebnem sektorju pri določeni stopnji strokovne usposobljenosti

W_j - povprečna mesečna bruto plača v javnem sektorju pri določeni stopnji strokovne usposobljenosti

W_i - povprečna mesečna bruto plača v neki dejavnosti pri določeni stopnji strokovne usposobljenosti

Li - število delovno aktivnega prebivalstva v neki dejavnosti pri določeni stopnji strokovne usposobljenosti

V tabeli 4 prikazujem povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1997.

Tabela 4: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1997

	SIT							
	VISOKA	VIŠJA	SREDNJA	NIŽJA	VKV	KV	PKV	NKV
ZASEBNI SEKTOR	392961	204331	141075	108413	128762	108868	93790	86103
JAVNI SEKTOR	346937	185428	149710	109000	123093	124900	89976	81210

LEGENDA:

VISOKA - delavci z dokončanim univerzitetnim študijem, magistri in doktorji

VIŠJA - delavci z dokončanim višješolskim študijem

SREDNJA - srednja strokovna usposobljenost

NIŽJA - nižja strokovna usposobljenost

VKV - visoko kvalificirani delavci

KV - kvalificirani delavci

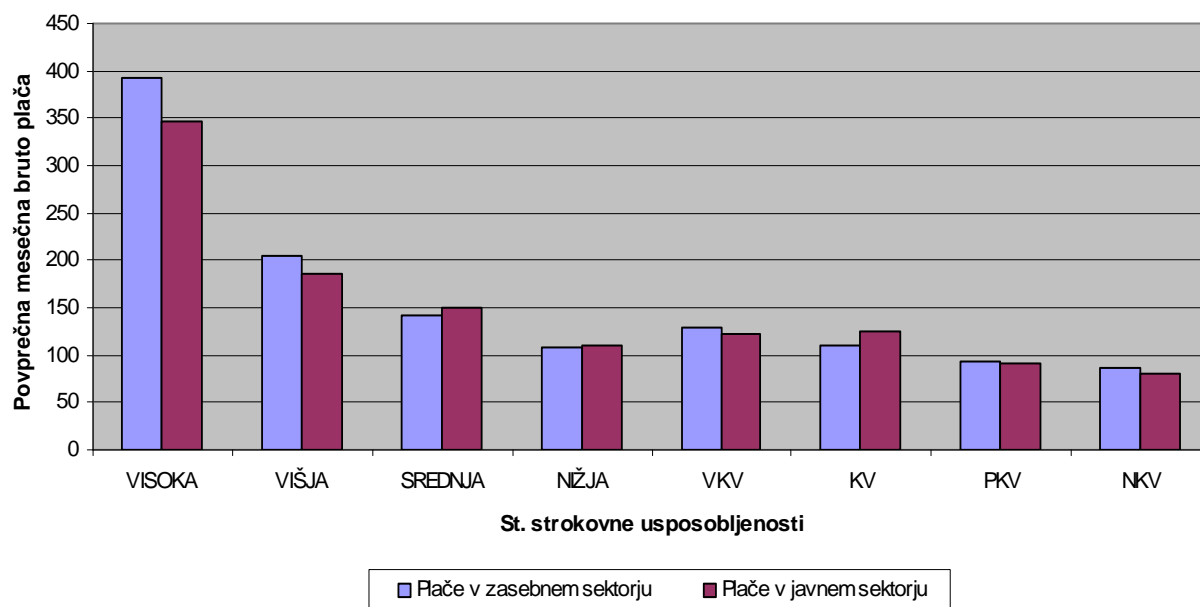
PKV - polkvalificirani delavci

NKV - nekvalificirani delavci

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 1998, 1999; Statistični register delovno aktivnega prebivalstva 1998.

Iz tabele razberemo, da je povprečna mesečna bruto plača v letu 1997 v povprečju višja v zasebnem sektorju pri visoki in višji strokovni usposobljenosti ter pri visoko kvalificiranih, polkvalificiranih in nekvalificiranih delavcih. Pri ostalih stopnjah strokovne usposobljenosti je povprečna mesečna bruto plača v letu 1997 v povprečju višja v javnem sektorju. Ugotovitev ponazorimo grafično:

Slika 6: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1997 v 1000 SIT



Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 1998, 1999; Statistični register delovno aktivnega prebivalstva 1998.

Omenjeni pojav razlagam s tem, da je predvsem pri visoko izobraženih kadrih v zasebnem sektorju odločilna prisotnost managerjev na vseh ravneh ter drugih strokovnjakov, ki imajo relativno visoke plače in ostale bonitete, ki se jim štejejo v bruto plačo, kot so razni dodatki in trinajste plače. Pri ostalih stopnjah strokovne usposobljenosti je višina povprečne mesečne bruto plače odvisna od pogajalske moči delojemalcev, ki so lahko organizirani v sindikate, nasproti delodajalcem. Poglejmo, kakšna so razmerja med povprečnimi mesečnimi bruto plačami v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1998.

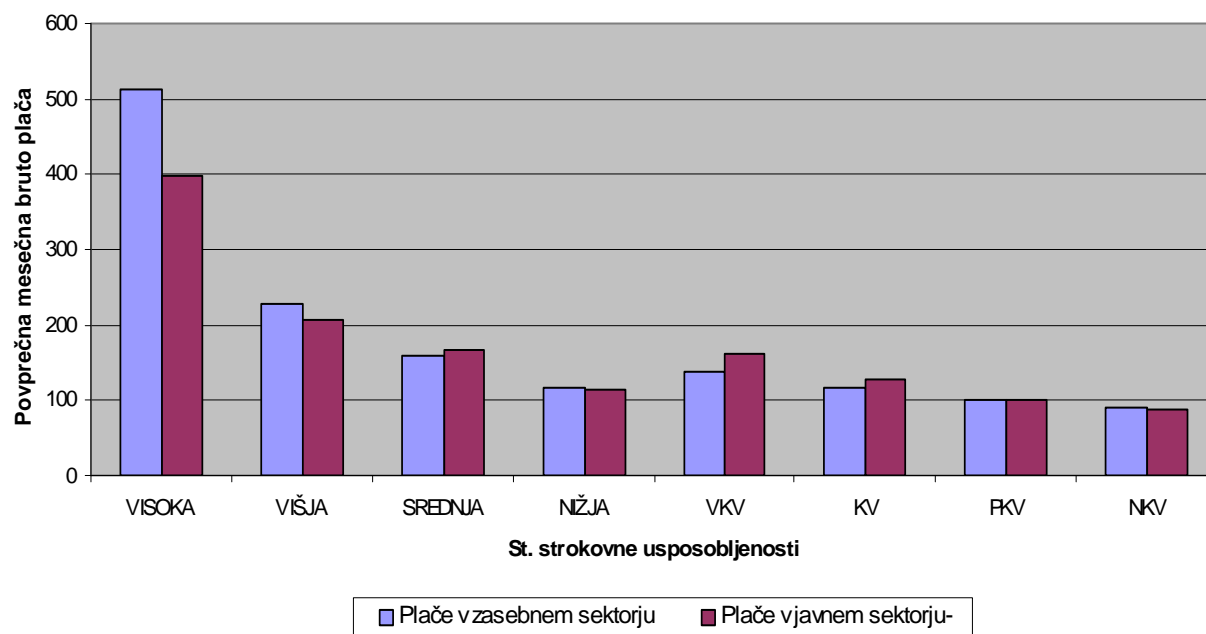
Tabela 5: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1998.

	VISOKA	VIŠJA	SREDNJA	NIŽJA	VKV	KV	PKV	NKV
ZASEBNI SEKTOR	511393	228849	158565	118111	137362	117662	100009	89188
JAVNI SEKTOR	397015	207955	166727	115177	162976	127070	100099	88419

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 1999,2000; Statistični register delovno aktivnega prebivalstva 1999.

V letu 1998 so se razmerja nekoliko obrnila, saj so v tem letu povprečne mesečne bruto plače v zasebnem sektorju višje pri visoki, višji in nižji strokovni usposobljenosti, ter pri nekvalificiranih delavcih. Za nazornejšo predstavitev razmerij med povprečnimi mesečnimi bruto plačami po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1998 podajam grafično predstavitev.

Slika 7: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1998 v 1000 SIT



Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 1999,2000; Statistični register delovno aktivnega prebivalstva 1999.

Tudi v letu 1998 je opaziti, da so visoko in višje strokovno usposobljeni delavci v zasebnem sektorju bolje plačani od tistih v javnem. Iz tega sklepam, da so visoko strokovno usposobljeni kadri višje vrednoteni v zasebnem sektorju, kar je po svoje pravilno, saj je zasebni sektor gonilna sila narodnega gospodarstva. V ostalih skupinah po strokovni usposobljenosti so v enem letu plače višje v zasebnem, v drugem letu v javnem sektorju. Kot kaže, gre za spremenljiva razmerja pogajalskih moči med delodajalci in delojemalci v zasebnem in javnem sektorju in seveda za naključne dejavnike. Poglejmo si, ali ugotovljeno velja v letu 1999.

Tabela 6: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1999.

	VISOKA	VIŠJA	SREDNJA	NIŽJA	VKV	KV	PKV	NKV
ZASEBNI SEKTOR	382802	234095	189311	129150	152508	128426	106355	95277
JAVNI SEKTOR	327425	219572	181020	128567	144426	123133	100739	89308

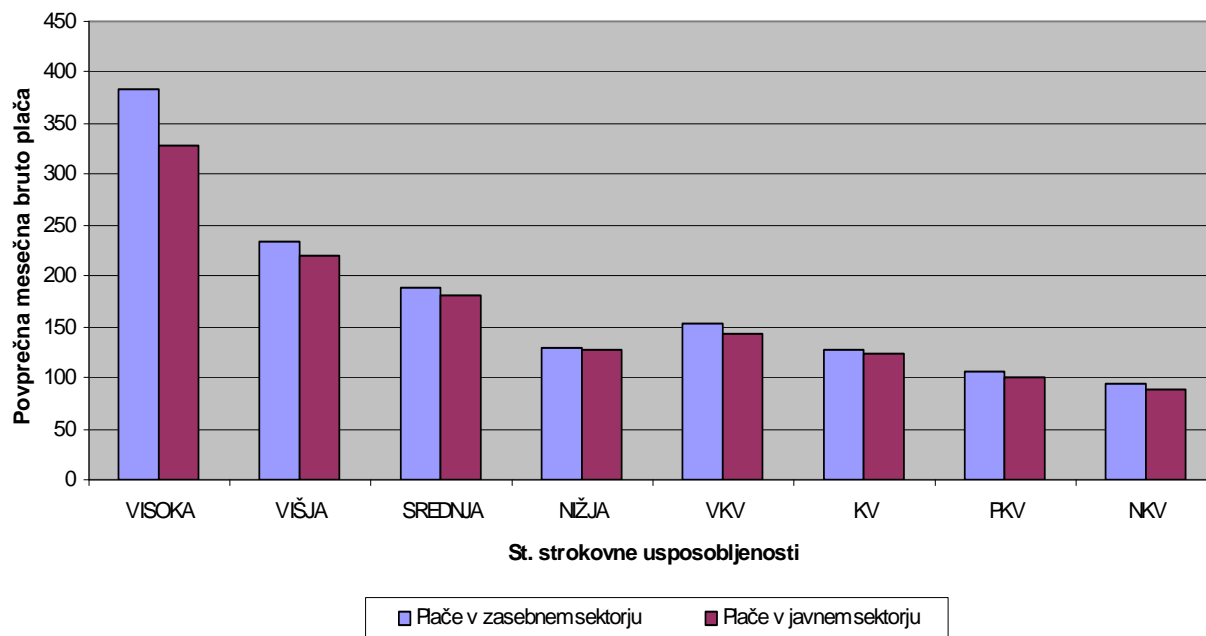
SIT

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije, 2000, 2001.

V letu 1999 so se povprečne mesečne bruto plače pri vseh stopnjah strokovne usposobljenosti v zasebnem sektorju dvignile nad tiste v javnem sektorju. V letu 1999 se je prvič pokazala zakonitost modernega tržnega gospodarstva, v katerem so plače v zasebnem sektorju višje od tistih v javnem. Lahko bi rekli, da se Slovenija v preteklih letih še ni dodobra otresla vplivov nekdanje družbene ureditve, v kateri ni bilo delitve na javni in zasebni sektor in so zato plače pri nekaterih stopnjah strokovne usposobljenosti bile višje v javnem sektorju. V letu 1999 se je ta anomalija odpravila in plače v obeh sektorjih so vzpostavile razmerja, kot morajo biti v moderni tržni ekonomiji. Za lažjo predstavo razmerij med povprečnimi mesečnimi bruto

plačami v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti podajam grafični prikaz.

Slika 8: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 1999 v 1000 SIT



Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2000, 2001.

Poglejmo si, ali je stanje v letu 1999 le trenutni pojav, ali so zakonitosti modernega tržnega gospodarstva stopile v veljavo na slovenskem trgu dela. V ta namen bom preučil še razmerje povprečnih mesečnih bruto plač v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 2000.

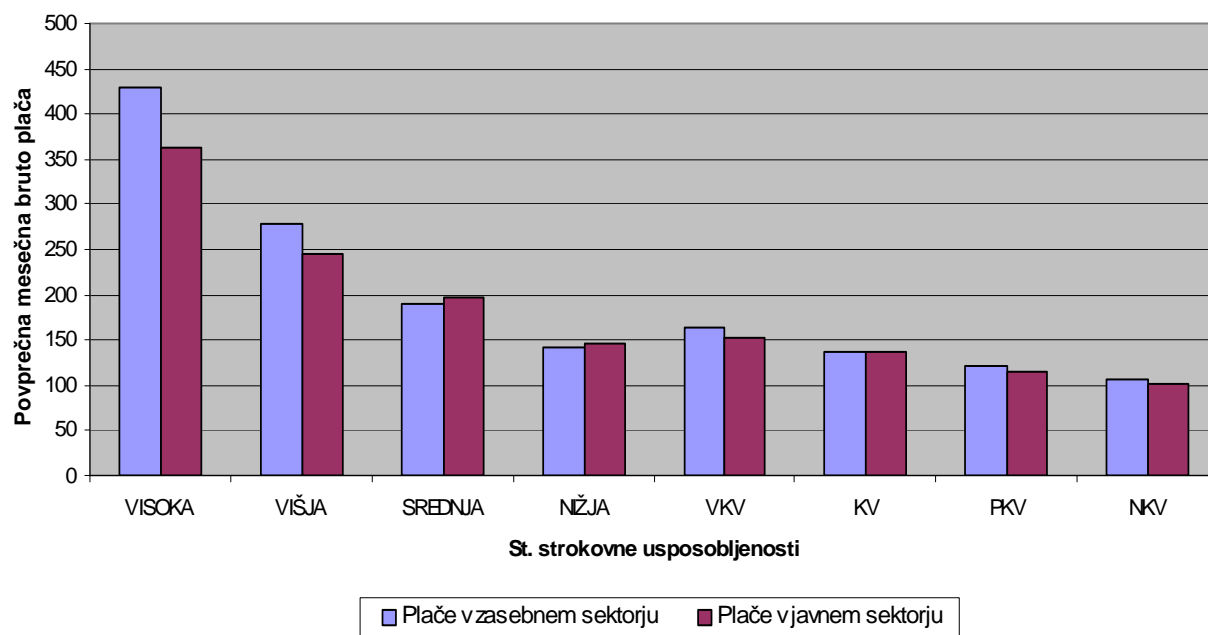
Tabela 7: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 2000

	SIT							
	VISOKA	VIŠJA	SREDNJA	NIŽJA	VKV	KV	PKV	NKV
ZASEBNI SEKTOR	428981	278784	190862	140743	162681	138021	121165	106686
JAVNI SEKTOR	363269	245171	196440	146583	153409	138169	115067	102101

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2001,
Statistične informacije, Št. 71, Trg dela, Št. 6, 14.3.2002.

Podatki iz leta 2000 zgoraj navedene domneve ne potrjujejo v celoti, kajti pri srednji in nižji strokovni usposobljenosti ter pri kvalificiranih delavcih so povprečne mesečne bruto plače v javnem sektorju višje. Omenjeno dejstvo pripisujem novemu razmerju pogajalskih moči med delodajalci in delojemalci in naključnim dejavnikom. Grafično razmerje med povprečnimi mesečnimi bruto plačami v zasebnem in javnem sektorju v letu 2000 izgleda takole:

Slika 9: Povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letu 2000 v 1000 SIT



Vir: Statistični letopis Republike Slovenije 2001,
Statistične informacije, Št. 71, Trg dela, Št. 6, 14.3.2002.

V preučevanih letih vidimo, da se povprečne mesečne bruto plače v zasebnem in javnem sektorju bistveno razlikujejo pri visoki in višji stopnji strokovne usposobljenosti v prid zasebnemu sektorju. Ker je razlika prisotna v vseh preučevanih letih, jo lahko označim kot značilno in empirično potrjeno. Pri ostalih stopnjah strokovne usposobljenosti so si plače v zasebnem in javnem sektorju po vrednostih relativno blizu, poleg tega so pri dani stopnji strokovne usposobljenosti v nekem letu plače višje v zasebnem, v drugem letu v javnem sektorju. Pri ostalih stopnjah strokovne usposobljenosti ne moremo govoriti o značilni razliki med višinami plač v zasebnem in javnem sektorju.

7.1. RAST PLAČ V ZASEBNEM IN JAVNEM SEKTORJU

Poglejmo si rast povprečnih mesečnih bruto plač v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v preučevanem obdobju. Na osnovi stopenj rasti bomo lahko ocenili, h kakšnim tendencam težijo plače v zasebnem in javnem sektorju. V ta namen sem pri vsaki stopnji strokovne usposobljenosti izračunal povprečno stopnjo rasti in sicer tako za zasebni kot tudi za javni sektor. Izračun povprečnih letnih stopenj rasti povprečnih mesečnih bruto plač v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah usposobljenosti sem opravil po naslednji formuli:

$$\bar{S} = 100 \left(\sqrt[3]{\frac{W_{2000}}{W_{1997}}} - 1 \right)$$

Pri čemer je:

\bar{S} - povprečna letna stopnja rasti povprečnih mesečnih bruto plač po stopnjah strokovne usposobljenosti v obdobju 1997-2000

W₂₀₀₀ - povprečna mesečna bruto plača po stopnji strokovne usposobljenosti v letu 2000

W₁₉₉₇ - povprečna mesečna bruto plača po stopnji strokovne usposobljenosti v letu 1997

Tabela 8: Povprečne letne stopnje rasti povprečnih mesečnih bruto plač v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v obdobju 1997-2000

SIT

ZASEBNI SEKTOR	VISOKA	VIŠJA	SREDNJA	NIŽJA	VKV	KV	PKV	NKV
1997	392961	204331	141075	108413	128762	108868	93790	86103
1998	511393	228849	158565	118111	137362	117662	100009	89188
1999	382802	234095	189311	129150	152508	128426	106355	95277
2000	428981	278784	190862	140743	162681	138021	121165	106686
POVP. ST. RASTI (%)	2,97	10,91	10,60	9,09	8,11	8,23	8,91	7,41
JAVNI SEKTOR	VISOKA	VIŠJA	SREDNJA	NIŽJA	VKV	KV	PKV	NKV
1997	346937	185428	149710	109000	123093	124900	89976	81210
1998	397015	207955	166727	115177	162976	127070	100099	88419
1999	327425	219572	181020	128567	144426	123133	100739	89308
2000	363269	245171	196440	146583	153409	138169	115067	102101
POVP. ST. RASTI (%)	1,55	9,76	9,48	10,38	7,61	3,42	8,54	7,93

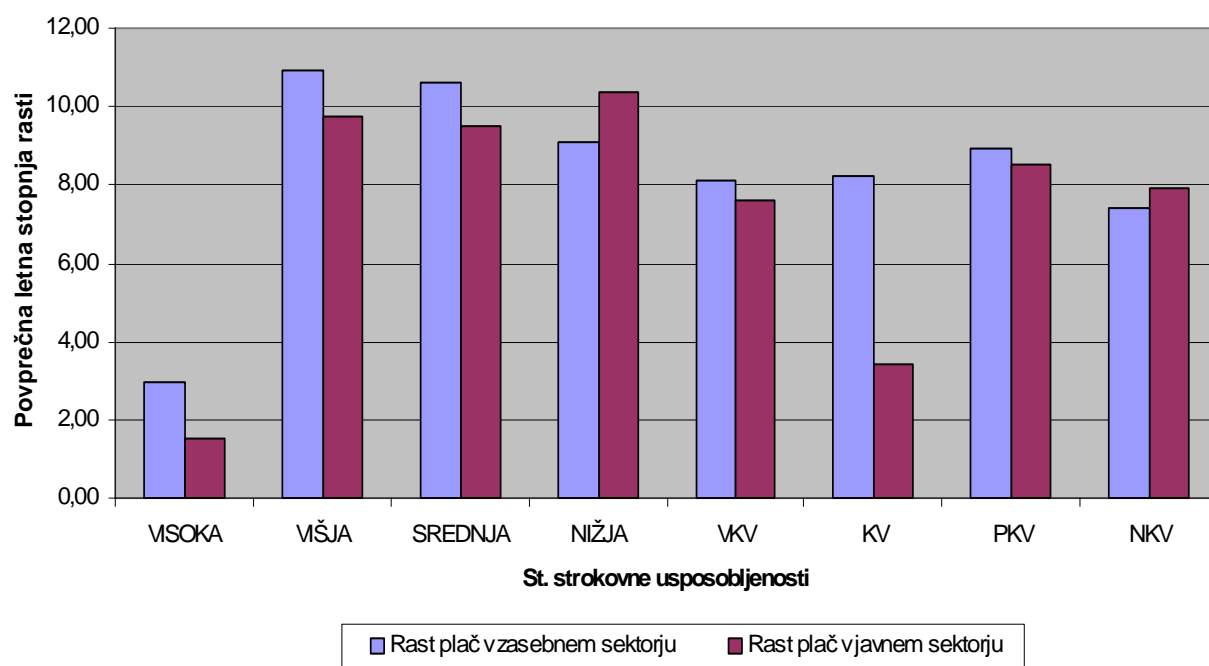
Vir: Statistični letopis Republike Slovenije, 1998,1999,2000,2001

Statistične informacije, št. 71, Trg dela, št. 6, 14.3.2002

Statistični register delovno aktivnega prebivalstva 1997,1998,1999.

Iz tabele vidimo, da so povprečne letne stopnje rasti mesečnih bruto plač višje v zasebnem sektorju pri visoki, višji in srednji stopnji strokovne usposobljenosti, ter pri visoko kvalificiranih, kvalificiranih in polkvalificiranih delavcih. Pri ostalih dveh stopnjah strokovne usposobljenosti (nižja strokovna usposobljenost, nekvalificirani delavci) so povprečne letne stopnje rasti mesečnih bruto plač višje v javnem sektorju. Ugotovljeno ponazorimo v grafičnem prikazu.

Slika 10: Povprečne letne stopnje rasti povprečnih mesečnih bruto plač v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v obdobju 1997-2000



Vir: Statistični letopis Republike Slovenije, 1998,1999,2000,2001

Statistične informacije, št. 71, Trg dela, št. 6, 14.3.2002

Statistični register delovno aktivnega prebivalstva 1997,1998,1999.

V šestih izmed osmih razredov strokovne usposobljenosti povprečne mesečne bruto plače rastejo hitreje v zasebnem kot v javnem sektorju. Lahko sklepam, da se razmere na trgu dela v Sloveniji vendarle približujejo razmeram na trgih dela v razvitih tržnih gospodarstvih, kjer velja, da so plače v zasebnem sektorju višje od tistih v javnem, vendar je zaposlitev manj varna. Če se bo trend rasti, ki je prisoten v preučevanem obdobju, nadaljeval v prihodnosti, bomo čez čas dejansko dosegli stanje, podobno tistemu na razvitih trgih dela, saj bodo povprečne mesečne bruto plače pri skoraj vseh stopnjah strokovne usposobljenosti višje v zasebnem sektorju.

Kar zadeva nekvalificirane delavce in tiste z nižjo stopnjo strokovne usposobljenosti, se lahko višina in rast plač v prihodnjih obdobjih spremeni, kar smo ugotovili že pri analizi razmerij med povprečnimi mesečnimi bruto plačami v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v posameznih letih v obdobju 1997-2000.

8. SKLEP

V diplomskem delu sem preučil razlike med povprečnimi mesečnimi bruto plačami v zasebnem in javnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v obdobju 1997-2000, pri čemer sem se naslanjal na podatke iz publikacij Statističnega urada Republike Slovenije. Pri delitvi dejavnosti na zasebni in javni sektor sem uporabil delitev, ki jo uporablja Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) v svoji mesečni publikaciji Ekonomsko ogledalo, v kateri kot dejavnosti zasebnega sektorja zajema dejavnosti od A do K in v dejavnosti javnega sektorja dejavnosti od L do O po standardni klasifikaciji dejavnosti Statističnega urada Republike Slovenije.

Pri analizi podatkov sem ugotovil, da so povprečne mesečne bruto plače v zasebnem sektorju v preučevanem obdobju v vsakem letu višje od tistih v javnem sektorju le pri visoki in višji stopnji strokovne usposobljenosti, medtem ko se pri ostalih stopnjah strokovne usposobljenosti razmerja iz leta v leto spreminjajo, tako da so eno leto višje v zasebnem in drugo leto v javnem sektorju. Kljub navidezni stihiji pri razmerjih plač po stopnjah strokovne usposobljenosti v preučevanem obdobju se vendarle kaže premik k zakonitostim razvitih trgov dela, kjer so plače v zasebnem sektorju višje od tistih v javnem, vendar je zaposlitev manj varna. Povprečne letne stopnje rasti povprečnih mesečnih bruto plač po stopnjah strokovne usposobljenosti kažejo, da pri šestih od osmih razredov strokovne usposobljenosti plače v povprečju rastejo hitreje v zasebnem kot v javnem sektorju, poleg tega so v letu 1999 plače pri vseh stopnjah strokovne usposobljenosti višje v zasebnem sektorju.

Dejstvo, da so plače v nekaterih letih v preučevanem obdobju pri določenih stopnjah strokovne usposobljenosti višje v javnem sektorju, lahko pripišemo posledicam nekdanje družbene ureditve, v kateri skorajda ni bilo zasebnega sektorja in so domala vse pravne osebe spadale v javni sektor. Zato hipotezo, postavljeno v uvodu diplomskega dela, ki pravi, da so plače v zasebnem sektorju višje od tistih v javnem, vendar je zaposlitev manj varna, zaenkrat ne morem potrditi v celoti, razen pri visoki in višji stopnji strokovne usposobljenosti. Kljub temu obstajajo tendence, ki kažejo, da bo hipotezo v prihodnje mogoče potrditi in bo trg dela v Sloveniji sprejel zakonitosti modernih tržnih gospodarstev.

LITERATURA

1. Ballot Michael et al.: Labor-Management Relations in a Changing Environment. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1992. 563 str.
2. Booth A., Cressey R.: Strikes with Asymmetric Information: Theory and Evidence. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Oxford, 1990, 52, str. 269-291.
3. Bosworth Derek, Dawkins Peter, Stromback Thorsten: The Economics of the Labour Market. Essex: Addison Wesley Longman Limited, 1996. 460 str.
4. Butler Richard, Richter: Strategic Investment Decisions: Theory, Practice and Process. London: Routledge, 1993. 231 str.
5. Chandler Alfred Dupont: Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise. Cambridge: M.I.T. Press, 1990. 463 str.
6. Corry Dan: Public Expenditure: Effective Management and Control. London: The Dryden Press, 1997. 312 str.
7. Ford Robert, Poret Pierre: Business Investment in the OECD Economies: Recent Performance and some Implications for Policy. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1990. 87 str.
8. Galbraith J.R.: Structural Responses to Competitive Strategies in Making Organisations More Competitive. San Francisco: R.H.& I. Killman, 1991. 361 str.
9. Glas Miroslav: Sodobna vloga države. Prispevki k politični ekonomiji. Ljubljana: Ekonomska fakulteta. 1994. 32 str.
10. Hannah Leslie: The Rise of the Corporate Economy. 2. izdaja, London: Methuen, 1983. 266 str.
11. Hicks John Richard: The Theory of Wages. Gloucester, Massachusetts: Peter Smith, 1957. 247 str.
12. Kresal Barbara: Plače v gospodarstvu in negospodarstvu: z uvodnimi pojasnili. Ljubljana: Slovenska založba, 1995. 419 str.
13. Lange P. Hellen: Privately Funded Public Programmes: What can go wrong? The Australian Case of Home Fund, Understanding Public and Private Sector Partnerships. Sheffield: SHU Press, 1997. str. 279-303.
14. Lawton Alan, Rose Aidan: Organisation and Management in the Public Sector. London: Pitman, 1991. 207 str.
15. Levačič Rosalind: Markets and government: an overview. Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life. London: SAGE Publications, 1991. str. 35-47
16. Meke Mojca: Sodobne teorije o ekonomski vlogi države. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1993. 54 str.
17. MacKechnie Geoffrey, Litton Frank: Theory and Practice in Public and Private Sector Management. Understanding Public and Private Sector Partnerships. Sheffield: SHU Press, 1997. str. 41-52.
18. Mamatzakis C. Emmanouel: The Role of Public Sector Infrastructure on Private Sector Productivity in a Long Run Perspective. Public and Private Sector Partnerships: Learning for Growth. Sheffield: SHU Press, 1997. str. 251-266.
19. Marino Alfonso: Privatisation and Public Management: The Case of the Italian National Railroad Company (FS). Understanding Public and Private Sector Partnerships. Sheffield: SHU Press, 1997. str. 319-331.
20. Martinčič Lucija, Zupančič Anton, Kresal Barbara: Predpisi o plačah z uvodnimi pojasnili mag. Barbare Kresal. Lesce: Oziris, 2000. 591 str.
21. Milkowich George T., Newman Jerry. M.: Compensation. 4. izdaja, Homewood: Irwin, 1993. 636 str.

22. Milkowich George T.: Does Performance Pay Really Work? Conclusions based on the Scientific Research. Ithaca: CAHRS, 1994. 45 str.
23. Montanheiro Luiz, Louise Ritchie: Forging Public-Private Sector Partnerships: The Earth Centre Project in South Yorkshire, England. Public and Private Sector Partnerships: Learning for Growth. Sheffield: SHU Press, 1997. str. 267-278.
24. Morris S. David, Haigh H. Robert: The Changing Public and Private Sector Partnerships: What is to be done? Public and Private Sector Partnerships: Working for Change. Sheffield: SHU Press, 1997. str. 429-434.
25. Nelson B.: 1001 Ways to Reward Employees. New York: Workman Publishing, 1994. 275 str.
26. Nešič Sandra: Plače v javnem sektorju in zakon o javnih uslužbencih. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 42 str., 6 tbl.
27. Owen Glyn, Montanheiro Luiz: Forging Public-Private Sector Partnership to Create Economic Regeneration: The South Yorkshire Experience in Britain. Understanding Public and Private Sector Partnerships. Sheffield: SHU Press, 1997. str. 215-228.
28. Price Robert: Trade Union Membership. International Labour Statistics. Ponatis, London: Routledge, 1990. Str. 146-181
29. Pučko Danijel: Strateško upravljanje. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1996. 394 str.
30. Rakočevič Slobodan: Državna uprava-vloga, položaj, organizacija, delovanje. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, 1991. 166 str.
31. Gordon M. David, Edwards Richard, Reich Michael: Segmented Work, Divided Workers: The historical transformation of labor in the United States. Ponatis, Cambridge: Cambridge University Press, 1983. 288 str.
32. Servan-Schreiber Jean Jacques: Ameriško izzivanje. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 1969. 274 str.
33. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1998. 196 str.
34. Šimič Sanja: Plače v javnem sektorju. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 54 str., 5 tbl.
35. Turner Herbert Arthur: Trade Union Growth, Structure and Policy, a Comparative Study of Cotton Unions. London: George Allen and Unwin, 1962. 412 str.
36. Virant Grega: Pravna ureditev javne uprave. Ljubljana: Visoka upravna šola, 1998. 229 str.
37. Wallerstein Michael: Union Organisation in Advanced Industrial Democracies. American Political Science Review, 1989. 83, str. 481-501.
38. Zupan Nada et al.: Ekonomski vidiki kadrovske dejavnosti. Ljubljana: Zveza društev za Kadrovske dejavnost Slovenije, 1995. 218 str.
39. Živkovič Suzana: Analiza organizacije sindikata v podjetju. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 63 str.

VIRI

1. Bulletin of Labor Statistics. United States Department of Labor, 29.1.1991
2. Bulletin of Labor Statistics. United States Department of Labor, 5.2.1991
3. Mesečni statistični pregled Republike Slovenije. Št. 7, 2001. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2001. 101 str.
4. Statistične informacije. Št. 71, Trg dela št. 6, 14.marec 2002. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2002. 14 str.
5. Statistični letopis Republike Slovenije 2001. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2001. 662 str.

6. Statistični letopis Republike Slovenije 2000. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2000. 687 str.
7. Statistični letopis Republike Slovenije 1999. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 1999. 651 str.
8. Statistični letopis Republike Slovenije 1998. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 1998. 659 str.

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

Cross over analysis - križna analiza, vzporedna analiza
 Demonstration effect - demonstracijski učinek
 Economies of scale - ekonomija obsega
 Economies of scope - ekonomije skupnega delovanja
 Employment effect - učinek zaposlitve
 Labour supply curve - krivulja ponudbe dela
 Laissez faire - politika nevmešavanja države v gospodarstvo
 Management by objectives - vodenje z ozirom na cilje
 Management by rules and instructions - vodenje po pravilih in navodilih
 Partnership - zavezništvo, sodelovanje, partnerski odnos
 Pay for knowledge - plačilo za znanje
 Pay for skills - plačilo za sposobnosti
 Public service - javna uprava
 Servizio pubblico - javna uprava
 Sovereign power - moč vladanja, moč oblasti
 Stakeholder - deležnik v družbi, podjetju ali organizaciji
 Tangible assets - opredmetena osnovna sredstva
 Threat effect - učinek grožnje
 Trade off - izmenjava
 Trust - grozd družb, podjetij in organizacij, ki z interaktivnim delovanjem dosegajo sinergijske učinke in konkurenčne prednosti na nekem področju
 White collar union - sindikat nemanualnih, umskih delavcev

PRILOGE

Za pregled tabel v PRILOGI 1 dvakrat klikni v tabelo.

PRILOGA 1: Tabele za izračun povprečnih mesečnih bruto plač v javnem in zasebnem sektorju po stopnjah strokovne usposobljenosti v letih 1997, 1998, 1999 in 2000

Tabela 1: Povprečne mesečne bruto plače in število zaposlenih po stopnjah strokovne usposobljenosti po
Plače so v SIT

STOPNJA STROKOVNE USPOSOBLJENOSTI						
DEJAVNOST	VISOKA		VIŠJA		SREDNJA	
	PLAČE	ZAPOSLENI	PLAČE	ZAPOSLENI	PLAČE	ZAPOSLENI
A	472362	625	211885	716	121841	2260
B					158667	50
C			222400	157	189026	968
D	385303	13071	193700	12218	135135	38126
E	480949	1073	235236	917	163279	3326
F			236105	2101	139877	7225
G	451910	7786	211920	6182	140250	24072
H			244404	536	141050	2889
I			209104	2890	154036	12707
J	562239	2632	217559	2603	154470	9902
K	295863	9257	193624	4646	130149	10980
ZASEBNI SEKTOR	392961		204331		141075	
L	412510	9681	176033	6398	141051	20444
M	276471	13310	179943	15838	137956	12973
N	420634	6414	194085	7026	149874	16949
O	292698	3127	230682	1904	212336	5218
JAVNI SEKTOR	346937		185428		149711	

Vir: Statistični letopis Republike Slovenije, 1998, 1999.

LEGENDA

Dejavnosti po standardni klasifikaciji Statističnega urada Republike Slovenije

- A: Kmetijstvo, lov, gozdarstvo
- B: Ribišтво
- C: Rudarstvo
- D: Predelovalne dejavnosti
- E: Oskrba z elektriko, plinom, vodo
- F: Gradbeništvo
- G: Trgovina; popravila motornih vozil
- H: Gostinstvo
- I: Promet, skladiščenje, zveze
- J: Finančno posredništvo
- K: Nepremičnine, najem, poslovne storitve
- L: Javna uprava, obramba, socialno zavarovanje
- M: Izobraževanje
- N: Zdravstvo, socialno varstvo
- O: Druge javne, skupne in osebne storitve

PLAČE: Povprečne mesečne bruto plače po stopnjah strokovne usposobljenosti po dejavnostih