Mag. Rajko Bakovnik

**Predlogi ukrepov za spodbujanje hitrejšega razvoja delavskega soupravljanja v RS**

V povezavi z nekaterimi v tej reviji že predstavljenimi razmišljanji o pomenu, oblikah in razvojnih možnostih ekonomske demokracije v Sloveniji (z decembrske okrogle mize z istim naslovom v organizaciji ZSDS), bi vsekakor veljalo ponovno spomniti tudi na predlog konkretnih ukrepov za spodbujanje hitrejšega razvoja delavskega soupravljanja oziroma t. i. upravljalske participacije zaposlenih v RS, ki jih je Združenje svetov delavcev Slovenije že leta 2009 zapisalo v svoj programski manifest z naslovom »Za sodobno ekonomsko demokracijo namesto mezdnega kapitalizma«[[1]](#footnote-1) in so še vedno v celoti aktualni. V nadaljevanju jih povzemamo v skrajšani obliki, s čimer bi želeli ponovno spodbuditi nekatere aktivnosti na tem področju, ki so v zadnjem času v Sloveniji žal kar nekako zamrle.

1. **Normativni ukrepi**

Kljub zavedanju, da nove vsebine internih soupravljalskih razmerij med menedžmentom, lastniki in zaposlenimi kot ključnimi notranjimi déležniki ni mogoče uveljaviti zgolj na podlagi zakonske zapovedi in brez nujnih sprememb v miselnosti ter obstoječi organizacijski kulturi, pa pomena ustrezne normativne ureditve ni mogoče podcenjevati. V ta namen bi bilo v Sloveniji nujno izpopolniti nekatere že obstoječe predpise ter sprejeti še nekaj novih.

* 1. **Konceptualna prenova zakona o gospodarskih družbah (ZGD)**

Veljavna zasnova korporacijskega upravljanja (tudi) v Sloveniji še vedno temelji izključno na klasičnem, vendar pa v zdajšnji družbenoekonomski realnosti objektivno že preživetem **t. i. lastniškem konceptu podjetja in korporacijskega upravljanja**, ki podjetje razume zgolj kot ekonomski subjekt za zadovoljevanje profitnega interesa njegovih lastnikov. Zato bi veljalo čim prej pristopiti k širši razpravi o morebitni temeljitejši konceptualni prenovi veljavnega ZGD v smislu uveljavitve sodobnejšega, t. i. déležniškega koncepta podjetja in korporacijskega upravljanja, ki predstavlja tudi temeljno teoretsko podstat sistemu delavske participacije pri upravljanju.

* 1. **Spremembe in dopolnitve kodeksov (so)upravljanja**

V zadnjem času vse pomembnejšo funkcijo pri normativnem razvoju sodobnih konceptov korporacijskega upravljanja igrajo različni kodeksi upravljanja, med katerimi je zagotovo najpomembnejši kodeks, ki so ga sprejele Ljubljanska borza, Združenje Manager in Združenje članov nadzornih svetov. V smislu obravnavane tematike je omenjeni kodeks žal vsebinsko precej pomanjkljiv, saj med priporočljivimi standardi dobrega upravljanja in vodenja podjetij (razen nekaj skromnih določb o delavskih predstavnikih v organih družb) ne vsebuje praktično nobenih **priporočil za učinkovitejše delovanje tudi sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju** kot nepogrešljivega integralnega elementa sodobnega korporacijskega upravljanja. Gre za pomembno konceptualno pomanjkljivost, ki bi jo veljalo ob prvih naslednjih spremembah in dopolnitvah omenjenega kodeksa (pa tudi drugih tovrstnih kodeksov, kot npr. KAD-ovega) ustrezno popraviti.

Kolikor podpisniki omenjenega kodeksa ne bi bili zainteresirani za vključitev te tematike v zgoraj omenjenem smislu, pa bi vsekakor morda veljalo razmišljati tudi o sprejetju posebnega kodeksa soupravljanja v javnih delniških družbah, kajti tudi v zvezi z uresničevanjem ZSDU (podobno kot to velja za ZGD) obstaja cela vrsta odprtih vprašanj in »dobrih praks«, ki bi jih bilo smiselno urediti v obliki kodeksa s širšim krogom relevantnih podpisnikov.

**1.3 Celovita prenova Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)**

Osrednji sistemski predpis, s katerim je v Sloveniji urejeno sodelovanje delavcev pri upravljanju, je ZSDU. Dosedanja praksa uresničevanja tega zakona, ki se v zadnjih desetih letih posebej sistematično spremlja in analizira zlasti v okviru Združenja svetov delavcev Slovenije in ŠCID – Študijskega centra za industrijsko demokracijo, pa tudi v okviru nekaterih drugih strokovnih institucij, je pokazala njegove **številne vsebinske in nomotehnične slabosti**, ki so že začele resno zavirati hitrejši razvoj ne tem področju.

Iz teh razlogov je bil v okviru Združenja svetov delavcev Slovenije **že pripravljen tudi konkreten predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZSDU** (obsega več kot 70 členov!**)**, na podlagi katerega bi bilo mogoče takoj začeti ustrezne postopke v smislu celovite prenove tega zakona.

**1.4 Sprejem Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodov**

V Sloveniji kljub zavezi iz 75. člena Ustave RS še vedno ni sprejet zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodov, kar brez dvoma predstavlja **veliko pravno praznino** na področju urejanja sistema ekonomske demokracije v naši državi, poleg tega pa po ugotovitvi Ustavnega sodišča (odločba št. U-I-160703-8 z dne 19. 5. 2005) nesporno tudi **protiustavno stanje**, ki bi ga bilo zato treba čim prej odpraviti.

Ne gre pozabiti, da je s povedanim kršena ena od temeljnih ustavnih pravic več kot sto tisoč zaposlenim v Sloveniji, zato bi bilo treba s pripravo predloga ustreznega zakona v pristojnem resornem ministrstvu začeti brez odlašanja.

**1.5 Spremembe Zakona o kolektivnih pogodbah (ZkolP), Zakona o delovnih razmerjih**

 **(ZDR) in Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1)**

Eden pomembnejših za zdaj neustrezno normativno rešenih problemov s področja upravljalske participacije zaposlenih je zagotovo tudi institucionalna ureditev pristojnosti različnih delavskih predstavništev, predvsem voljenih in sindikalnih, znotraj sistema industrijske demokracije.[[2]](#footnote-2) Veljavna ureditev tega problema namreč močno slabi moč in položaj ter učinkovitost delavskih predstavništev zlasti na področju **kolektivnega urejanja delovnih razmerij z delodajalci** kot objektivno močnejšo stranko v teh razmerjih in zavira nujno nadaljnjo demokratizacijo tudi tega področja družbenoekonomskih odnosov v Sloveniji.

Dejstvo pa je, da veljavna slovenska delovnopravna zakonodaja (predvsem prek ZkolP in ZDR) še vedno uveljavlja strogo ločevanje delovnih področij in delavskozastopniških pooblastil med sindikati in sveti delavcev na ravni organizacij, pri čemer naj bi **sindikati** v imenu vseh (sindikaliziranih in nesindikaliziranih) delavcev monopolno obvladovali urejanje delovnih razmerij z delodajalcem, **sveti delavcev** pa naj bi zastopali interese vseh delavcev le na področju soupravljanja oziroma vključevanja zaposlenih v sprejemanje upravljalskih določitev v organizacijah.

Veljavno zakonsko ureditev obravnavane problematike bo torej nujno korigirati v tem smislu, da bo enakopravno sodelovanje pri sklepanju kolektivnih pogodb in urejanju drugih vidikov kolektivnih delovnih razmerij na ravni posameznih organizacije – delodajalcev (skupaj s sindikati, torej po principih »sozastopništva«, ne morda preprosto namesto njih, kar bi sicer predstavljalo kršitev določil konvencij MOD) **omogočeno tudi svetom delavcev,** oziroma če ti pri delodajalcu niso izvoljeni, po potrebi morebitnim drugim v ta namen ad hoc izvoljenim delavskim predstavništvom. V zvezi s tem bi bilo seveda treba ustrezno korigirati tudi veljavni **Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1)** glede pristojnosti svetov delavcev v sporih iz delovnih razmerij.

V obravnavanem smislu je izjemnega pomena zlasti **odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-284/06-26 z dne 1. 10. 2009**, ki ugotavlja protiustavnost določil 3. odst. 8. člena ter 84. in 85. člena ZDR, s katerimi je t. i. sindikalni delavskozastopniški monopol prignan do ekstremov, hkrati pa v zvezi z veljavnim ZkolP, čeprav ne razveljavlja neposredno njegovih spornih določil 2. in 10. člena, ugotavlja, da morebitna uzakonitev voljenih delavskih predstavništev kot strank kolektivnih pogodb (poleg sindikatov) ne bi bila v nasprotju z Ustavo in mednarodnopravnimi dokumenti. Zakonodajalec torej sicer ni neposredno zavezan k uzakonitvi t. i. partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev, vsekakor pa ima glede tega odprte vse pravne možnosti.

**1.6 Utrjevanje upravljalske participacije skozi drugo zakonodajo**

ZSDU seveda ni edini zakon, ki tako ali drugače posega v delovanje sistema delavske participacije, ampak so posamezni vidiki te materije urejeni tudi z drugimi zakoni. Zato je nujno potrebno zagotoviti njihovo medsebojno usklajenost in konsistentnost pri urejanju tega področja. V zakonodajni praksi je v zadnjem obdobju mogoče v obravnavanem smislu zaznati predvsem dva negativna trenda, in sicer:

* neutemeljeno zmanjševanje participacijskih pravic skozi »področne« zakone;
* nelogično nadomeščanje pristojnosti svetov delavcev s pristojnostmi sindikatov.

Z nekaterimi specialnimi zakoni, ki urejajo posamezne dejavnosti, se poskuša **neutemeljeno zmanjševati zagotovljeni obseg participacijskih pravic delavcev po ZSDU**. Tipični primeri so zakon o zavarovalništvu, energetski zakon in zakon o bankah. V vseh teh primerih je Ustavno sodišče RS odločilo v prid »neokrnjenega« obsega soupravljalskih pravic delavcev, vendar bi se kazalo takšnim sporom v bodoče izogniti, in sicer predvsem s pravočasnim medresorskim usklajevanjem med pristojnimi ministrstvi v fazi priprave posameznih zakonov.

V zadnjih letih je močno opazen tudi trend **sistematičnega nadomeščanja določenih delavskozastopniških pristojnosti svetov delavcev s tovrstnimi pristojnostmi sindikatov** v nekaterih zakonih (npr. zakon o udeležbi delavcev pri dobičku, ZPIZ, zakon o evropskih svetih delavcev, zakon o varstvu osebnih podatkov itd.), čeprav gre za vprašanja, ki naj bi bolj ali manj samoumevno sodila v pristojnost svetov delavcev kot voljenih in s tem »splošnih« delavskih predstavništev. V tem smislu bi bilo potrebno Ekonomsko socialnemu svetu, znotraj katerega se ti zakoni praviloma predhodno usklajujejo, glede omenjenih vprašanj dejansko priznati samo posvetovalno vlogo v zakonodajnem postopku.

**2. Drugi spodbujevalni ukrepi**

Ustrezna normativna ureditev področja upravljalske participacije zaposlenih je le predpogoj in samo eden izmed potrebnih ukrepov za njen hitrejši razvoj v praksi, ki pa ga je treba kombinirati še s številnimi drugimi t. i. spodbujevalnimi ukrepi.

**2.1 Ustvarjanje ugodnejše širše »družbene klime«**

Dejstvo je torej, da **širša družbena klima v Sloveniji v tem trenutku delavski participaciji ni posebej naklonjena**, kar brez dvoma predstavlja glavno oviro za njen hitrejši razvoj. V nadaljevanju je zato predlaganih nekaj glavnih možnih ukrepov za izboljšanje stanja na tem področju.

**2.1.1 Znanstveno-teoretična podpora**

* *Spodbujanje znanstvenega raziskovanja in vključevanje v študijske programe*
* *Spodbujanje strokovnih in znanstvenih posvetov*
* *Spodbujanje mednarodnega sodelovanja in izmenjave izkušenj*

**2.1.2 Medijska podpora – sofinanciranje medijskih vsebin in založniški projektov**

Področje delavskega soupravljanja trenutno za medije preprosto še ni »tema«. Zato je z vidika ustvarjanja ugodnejše družbene klime za hitrejši razvoj te oblike delavske participacije izjemnega pomena doseči, da bo ta problematika tako v **javnih splošnoinformativnih** kot tudi v **strokovnih medijih** dobila več prostora in pozornosti.

**2.1.3 Promocijske aktivnosti**

K ustvarjanju ugodnejše širše družbene klime za hitrejši razvoj upravljalske participacije zaposlenih v praksi bi vsekakor lahko precej pripomogle tudi različne **organizirane promocijske aktivnosti**, kot na primer: tekmovanje za »najbolj participativno podjetje«, vključitev v EU projekte za promocijo koncepta družbene odgovornosti podjetij kot teoretične podlage sistema delavske participacije in podobno, ki bi jih lahko spodbudila in posebej podprla država. Ogromno bi v tem smislu lahko pomenile tudi razne **načelne izjave (resolucije) Državnega zbora** o pomenu in smereh nadaljnjega razvoja na tem področju ter različna **konkretna priporočila Vlade in resornih ministrstev** o razvoju posameznih vidikov upravljalske participacije zaposlenih v Sloveniji.

**2.2 Spodbujanje funkcionalnega izobraževanja in usposabljanja**

Poleg vključevanja obravnavane tematike v redne izobraževalne programe družboslovnih fakultet je izjemnega pomena posebej razvijati tudi funkcionalno izobraževanje in usposabljanje tako menedžerjev kot delavskih predstavnikov s področja obravnavane tematike. Za sofinanciranje le-teh bi bilo treba **nameniti** **posebna sredstva in pripraviti ustrezne kriterije za njihovo razdeljevanje izobraževalnim institucijam**, ki izvajajo tovrstne programe.

**2.3 Institucionalni ukrepi**

**2.3.1 Ustanovitev »agencije za razvoj ekonomske demokracije«**

Glede velik strateški pomen ne samo delavskega soupravljanja, ampak tudi drugih oblik organizacijske participacije zaposlenih (udeležba pri dobičku) za hitrejši ekonomski in socialni razvoj bi vsekakor veljalo razmisliti o ustanovitvi **posebne državne institucije** (agencije, urada, službe Vlade, direktorata pri enem od resornih ministrstev, ali podobno), ki bi posebej skrbel za učinkovito delovanje in nadaljnji razvoj sistema ekonomske demokracije v Sloveniji.

**2.3.2 Ukrepi za učinkovitejši inšpekcijski nadzor**

Veljavni ZSDU je v praksi zagotovo eden najpogosteje, hkrati pa najbolj nesankcionirano kršenih slovenskih zakonov. Inšpekcijski nadzor nad uresničevanjem ZSDU je zaenkrat skrajno neučinkovit, kar kažejo tudi poročila republiškega inšpektorata za delo o številu in »teži« obravnavanih kršitev na tem področju. Vendar razlog ni samo v kadrovski »podhranjenosti« inšpekcijskih služb, temveč v veliki meri tudi v **neustreznosti sedanjih kazenskih določb v okviru ZSDU**, ki predstavljajo praktično edino možno pravno podlago za konkretno in s sankcijami podprto ukrepanje inšpekcij za delo.

Poleg drugih ukrepov, zlasti kadrovske okrepitve inšpektorata za delo, je torej učinkovitejši inšpekcijski nadzor v veliki meri pogojen tudi z ustreznimi spremembami in dopolnitvami ZSDU, o čemer je bilo zgoraj že govora posebej.

**2.3.3 Ustanovitev stalne arbitraže za reševanje soupravljalskih sporov**

Arbitražno reševanje t. i. soupravljalskih sporov (spori v zvezi z ZSDU) kot zaenkrat edini pravno dopustni način reševanja tovrstnih sporov, se je v praksi izkazalo kot neučinkovito, kar je brez dvoma v največji meri posledica **neprimerne in pomanjkljive zakonske ureditve t. i. priložnostnih arbitraž**, oblikovanih na podlagi liste arbitrov, ki jo določi minister za delo. Te arbitraže se v roku 30 dni običajno ne uspejo niti konstituirati, če pa jim to vendarle uspe, takoj naletijo na vrsto drugih odprtih organizacijsko-tehničnih vprašanj. Iz teh razlogov bi vsekakor veljalo resno razmisliti o **ustanovitvi stalne arbitraže za reševanje sporov iz ZSDU pri MDDSZ**.

**2.3.4 Sistematično spremljanje stanja na področju delavske participacije**

Danes v Sloveniji nimamo inštitucij, ki bi bile pooblaščene za **sistematično zbiranje podatkov in vodenje evidenc** o delujočih svetih delavcev in drugih inštitucij delavske participacije (predstavniki delavcev v NS, delavski direktorji), čeprav je bilo to izrecno predlagano že v prvi slovenski raziskavi o delavski participaciji iz leta 1996 (Analiza uresničevanja zakona o soupravljanju, ITEO). To pa pomeni, da nimamo nikakršnega pregleda nad stanjem in s tem tudi ne podlage za sprejemanje takšnih ali drugačnih razvojnih in drugih ukrepov. Zato bi bilo nadvse priporočljivo, da bi MDDSZ čim prej zagotovilo uveljavitev ustreznega **sistema** za spremljanje stanja v Sloveniji v obravnavanem smislu, in sicer bodisi v okviru lastnih služb bodisi preko dodelitve koncesije določeni inštituciji ali na drug ustrezen način (npr. preko Statističnega urada RS). Če bi bila uveljavljena zgoraj predlagana posebna »agencija za razvoj ekonomske demokracije«, pa bi seveda lahko to nalogo prevzela ona.

1. Manifest je objavljen na spletni strani Združenja svetov delavcev Slovenije http//:www.delavska-participacija.com. [↑](#footnote-ref-1)
2. Pojem »industrijska demokracija« je ožji pojem od pojma »ekonomska demokracija« in zajema predvsem institucije, oblike oziroma mehanizme in načine urejanja družbenoekonomskih razmerij v sferi dela oziroma t. i. industrijskih razmerij, ki jih teoretično delimo na delovna in soupravljalska razmerja. Delovna razmerja so dvostranska razmerja med delodajalci in delojemalci (v zvezi s pogoji »prodaje dela«) na trgu dela, soupravljalska razmerja pa so interna organizacijska razmerja med t. i. notranjimi udeleženci poslovnih procesov (lastniki, menedžment in zaposleni) v zvezi z upravljanjem podjetij. [↑](#footnote-ref-2)