mag. Rajko Bakovnik

**Delavsko soupravljanje kot steber družbeno   
odgovornega gospodarjenja**

*V tem prispevku na kratko predstavljamo glavne značilnosti slovenskega sistema (modela) sodelovanja delavcev pri upravljanju ter njegove teoretične in normativne podlage, obenem pa tudi glavne ovire za njegovo učinkovitejše uveljavljanje v poslovni praksi.*

**Delavsko soupravljanje – pomemben element ekonomske demokracije**

Čeprav bomo v nadaljevanju govorili predvsem o **sodelovanju delavcev pri upravljanju** (delavsko soupravljanje, delavska participacija)[[1]](#footnote-1) v podjetjih, moramo v uvodu spregovoriti tudi o mnogo širšem konceptu vključevanja zaposlenih, to je o **konceptu ekonomske demokracije.**

Namreč, ob vse številnejših strokovnih pa tudi drugih kritikah prevladujočih družbenoekonomskih modelov, se v zadnjem času, tako v svetu kot pri nas, vedno bolj aktualizirajo novi, **alternativni razvojni modeli**,ki temeljijo na vrednotah ekonomske demokratičnosti, solidarnosti in majhnih socialnih razlik. In v ospredju teh je tudi **koncept o ekonomski demokraciji**, kot pravemu odgovoru na potrebe ljudi in potrebe poslovnega sveta. Ta koncept podpirajo tudi mnogi dokazi, da je probleme obstoječega družbenoekonomskega sistema mogoče učinkovito obvladovati prek visoko razvitih oblik **t. i. organizacijske in finančne participacije zaposlenih** (sodelovanje pri upravljanju, udeležba pri dobičku in možnost širšega notranjega lastništva) kot konkretnih pojavnih oblik sistema ekonomske demokracije.

O tem v svoji knjigi **»Demokracija na delovnem mestu: zdravilo za kapitalizem«** piše tudi eden vodilnih ameriških socialističnih ekonomistov Richard Wolff.[[2]](#footnote-2) Podobno prepričanje deli vedno več svetovno uglednih teoretikov, ki skupaj z nekatero najrazvitejšo prakso (Nemčija, Danska, Švedska, Finska, Norveška…) dokazujejo, da pri vrednotenju napredka ni dovolj le merjenje materialnega standarda, temveč so pomembne tudi druge vrednote ter kakovost dela, življenja in okolja.

Kljub temu, da ni neke enotne opredelitve, je iz ključnih teorij o razvoju ekonomske demokracije mogoče identificirati njeno osrednje načelo, in sicer: **»ekonomska demokracija je način organiziranja gospodarstva, ki kot osrednjo metodo predvideva sodelovanje delavcev pri sprejemanju odločitev v podjetjih«.[[3]](#footnote-3)**

Delavsko soupravljanje je torej nedvomno eden od najpomembnejših elementov sodobne ekonomske demokracije, ki ima teoretično podlago predvsem v:

* **teoriji »človeškega kapitala«**,
* **teoriji o družbeni odgovornosti podjetij** in
* **motivacijskih teorijah**.

Razprava o delavskem soupravljanju v različnih evropskih državah pa je hkrati tudi razprava o različnosti. »Konkreten obseg delavskega soupravljanja v posamezni državi je tako za zdaj še vedno le stvar nekega družbenega konsenza in je zelo različen od države do države«, ugotavlja Gostiša[[4]](#footnote-4) ter nadaljuje, da je razvitost delavskega soupravljanja v glavnem odvisna:

* od **sindikalnega boja** za širitev družbenoekonomskih pravic delavcev in
* vse bolj uveljavljenega spoznanja delodajalcev, da to prinaša **boljše ekonomske rezultate**, in sicer brez bistvenega poseganja v dosedanje pravice lastnikov finančnega kapitala.

Prav slednje dokazujejo številne mednarodne raziskave in študije, med njimi tudi odmevna študija »Soodločanje in ekonomska učinkovitost v Evropi«[[5]](#footnote-5), ki razkriva, da je najmočnejše ekonomije mogoče najti tam, kjer zaposleni uživajo obsežne pravice glede sodelovanja njihovih predstavništev v organih družb, kar močno nasprotuje pogostemu mnenju, da soodločanje poslabšuje ekonomsko učinkovitost. Dokazov, empiričnih raziskav in študij o **izrazito pozitivnem vplivu delavskega soupravljanja na poslovno uspešnost** je dovolj, nekaj jih je bilo opravljenih tudi v Sloveniji, vendar se v tej razpravi ne bomo spuščali v podrobnosti.

Veliko bolj problematično in vprašljivo se nam namreč zdi, da se v eri znanja in prevladujočega vpliva »človeškega kapitala« na ekonomsko učinkovitost, delavsko soupravljanjeobravnava zgolj z vidika njegovih učinkov na poslovno uspešnost, pri čemer se zanemarjajo **človeški, politični in državljanski vidiki**.

V tem smislu so danes tudi najrazvitejši evropski sistemi delavskega soupravljanja (Nemčija, Švedska, Danska…) še vedno zelo daleč od priznavanja dejanske vloge »človeškega kapitala« v pogojih sodobnega gospodarjenja. To se bo spremenilo šele takrat, **ko bo »človeški kapital« tudi sistemsko priznan in normativno vključen kot enakovredna sestavina inštitucije kapitalističnega podjetja**.**[[6]](#footnote-6)**

**Sindikalizem in delavsko soupravljanje – sindikati in sveti delavcev**

Preden nadaljujemo razpravo o sistemski ureditvi in praktičnih učinkih delavskega soupravljanja v Sloveniji, moramo pojasniti še zelo pomembno vlogo in položaj sindikatov v tem sistemu. Hkrati moramo predstaviti tudi razmejitev področij dela obeh delavskih predstavništev znotraj podjetij – **svetov delavcev in sindikatov**, ki se je uveljavila v naši praksi.

Dejstvo, da imamo pri nas v podjetjih hkrati **sindikate**, kot prostovoljne organizacije članov (zaposlenih), in **svete delavcev**, kot voljena delavska predstavništva vseh zaposlenih, že samo po sebi napeljuje k zapletenosti njunih medsebojnih razmerij pri uveljavljanju pravic in interesov zaposlenih. Ta položaj še dodatno zaostruje možnost, da lahko v posameznem podjetju obstaja tudi več reprezentativnih sindikatov, ki zastopajo včasih zelo različne interese svojih članov.

Sindikati v podjetjih so samostojne organizacije, so pravne osebe in imajo svoja sredstva, pravico do združevanja ter stavke. Po drugi strani se v posameznem podjetju lahko izvoli samo en svet delavcev, ki lahko deluje le na ravni podjetja in nima pravice do stavke. Po zakonskih predpisih in kolektivnih pogodbah zagotavlja delodajalec sredstva za delovanje sindikatov in sveta delavcev v podjetju (plačilo ur za delo sindikalnih zaupnikov, prostori in oprema za delo; plačilo ur za delo in izobraževanje članov sveta delavcev, plačilo stroškov za delo sveta delavcev in strokovnjakov, ki jih ta povabi na seje, itd.).

Iz teorije o dvojnosti industrijskih razmerij namreč izhaja, da ljudje v sferi dela vstopajo v dve po svoji naravi zelo različni vrsti razmerij. Prva so **tržna** (menjalna), druga pa **notranje-organizacijska.** V slovenskih razmerah sta se na tej osnovi izoblikovali ter uveljavili dve skupini razmerij, in sicer:

1. **delovna razmerja** kot dvostranska pogodbena »tržna« razmerja med delodajalci in delojemalci (ta razmerja so po svoji naravi antagonistična, ker so cilji prvih in drugih objektivno nasprotni – morebitni konflikti pa se rešujejo s sindikalnim bojem ali s socialnim dialogom) ter
2. **soupravljalska razmerja** kot večstranska notranje-organizacijska razmerja med (so)udeleženci poslovnega procesa oz. notranjimi déležniki organizacije (ta razmerja so po svoji naravi asociativna, ker je cilj vseh udeležencev nedvomno skupen, tj. poslovna uspešnost – morebitni problemi pa se rešujejo na kooperativen način).

Skladno s tem se je v praksi uveljavila tudi prevladujoča delitev dela in pristojnosti sindikatov ter svetov delavcev v podjetjih. **Sindikati tako že po logiki pokrivajo področje delovnih razmerij**, ki je v našem sistemu predvsem vsebina Zakona o delovnih razmerjih in Zakona o kolektivnih pogodbah. **Sveti delavcev pa pokrivajo področje soupravljalskih razmerij** v podjetjih, ki jih opredeljuje predvsem Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju.

Čeprav se zdi takšna delitev na prvi pogled dokaj logična (nekateri kritiki sicer pri tem odkrivajo tudi številne slabosti), pa med sindikati in sveti delavcev v podjetjih pogosto prihaja do medsebojnih konfliktov zaradi nekaterih »mejnih« vprašanj, ki si jih lastijo oboji. Tovrstno rivalstvo, medsebojna konkurenčnost in poskusi hierarhičnega podrejanja pa zmanjšujejo učinkovitost delavskega soupravljanja in s tem škodijo tudi skupnim interesom vseh zaposlenih.

Po drugi strani obstajajo tudi pozitivne prakse z dobrim medsebojnim sodelovanjem sindikatov in svetov delavcev v podjetjih. Pri teh gre za partnersko sodelovanje oz. za sodelovanje enakovrednih. To pa terja veliko znanja, izkušenj, časa in sposobnosti ustvarjalnega reševanja morebitnih konfliktov. V ospredje prihaja torej zavedanje, da tako sindikati kot sveti delavcev zastopajo interese zaposlenih in ključni splošni interes obojih je nesporno skrb za **»kakovost dela in življenja«** v podjetjih. Pristojnosti, načini in metode dela pa so pri obeh delavskih predstavništvih različni, pri čemer je osnovna metoda dela svetov delavcev **»prelivanje skupnih interesov zaposlenih v poslovno odločanje«**.

Ob proučevanju odnosov med sindikati in sveti delavcev v Sloveniji pa močno izstopa še ena dimenzija, in sicer zelo skromna zainteresiranost sindikalnih central na nacionalnem nivoju za podporo k razvoju delavskega soupravljanja. Dejstvo je, da bi ob svoji veliki moči, ki jo imajo v okviru tripartitnega socialnega partnerstva (skupaj z Vlado RS in delodajalci), lahko veliko več storili za usposabljanje svetov delavcev, za podporo potrebnim sistemskim spremembam v okviru Ekonomsko socialnega sveta in za ustvarjanje delavskemu soupravljanju ugodnejše širše »družbene klime«. Tako pa se ustvarja vtis, da je delavsko soupravljanje v Sloveniji, ob hkratni skromni zainteresiranosti večine dosedanjih vlad, o čemer bomo govorili tudi v nadaljevanju, zgolj privatna zadeva zaposlenih in vodstev posameznih podjetij.

**Sistemska ureditev delavskega soupravljanja v Sloveniji**

Na splošno velja, da je sistem sodelovanja delavcev pri upravljanju (delavsko soupravljanje) v Sloveniji **teoretično zelo napreden, v praksi pa se uveljavlja počasi**.[[7]](#footnote-7)

Temeljna pravica delavcev do soupravljanja temelji na **75. členu Ustave Republike Slovenije** (Ur. l. RS, št. 33/91), ki delavcem zagotavlja pravico do sodelovanja pri upravljanju v skladu z zakonom. Na tej podlagi je bil v letu 1993 sprejet **Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju** (v nadaljevanju ZSDU), ki je bil kasneje še dvakrat dopolnjen, v letih 2001 in 2007.[[8]](#footnote-8)

**Načini in oblike soupravljanja**

ZSDU določa načine in pogoje za sodelovanje delavcev pri upravljanju gospodarskih družb, ne glede na obliko lastnine, samostojnih podjetnikov posameznikov z najmanj 50 delavci in zadrug. Pravico do sodelovanja pri upravljanju uresničujejo delavci po določbah tega zakona tudi v podjetjih, ki opravljajo gospodarske javne službe, v bankah in v zavarovalnicah, če ni s posebnim zakonom drugače določeno. Pravico do sodelovanja pri upravljanju v zavodih uresničujejo delavci kot posamezniki po določbah tega zakona, kolektivno pa v skladu s posebnim zakonom (1. člen).

Sodelovanje delavcev pri upravljanju se uresničuje **na naslednje načine**:

- s pravico do pobude in s pravico do odgovora na to pobudo  
- s pravico do obveščenosti  
- s pravico dajanja mnenj in predlogov ter s pravico do odgovora nanje  
- z možnostjo ali obveznostjo skupnih posvetovanj z delodajalcem  
- s pravico soodločanja  
- s pravico zadržanja odločitev delodajalca (2. člen)

Pravice v zvezi s sodelovanjem delavcev pri upravljanju uresničujejo delavci **kot posamezniki** ali pa **kolektivno** prek:

- sveta delavcev ali delavskega zaupnika[[9]](#footnote-9)  
- zbora delavcev  
- predstavnikov delavcev v organih družbe (3. člen)

Svet delavcev se oblikuje, če je v družbi zaposlenih **več kot 20 delavcev** z aktivno volilno pravico (8. člen), v družbah z manjšim številom delavcev pa se lahko izvoli delavski zaupnik z vsemi pravicami sveta delavcev.

Delavci imajo pravico do individualnega in kolektivnega sodelovanja pri upravljanju, zlasti če gre za soodločanje oziroma vplivanje na vsebino in organizacijo dela ter na določitev in izvajanje aktivnosti, namenjenih izboljševanju delovnih razmer oziroma humanizaciji delovnega okolja in doseganju uspešnega poslovanja družbe (4. člen).

**Individualna (neposredna) participacija**

Na tem mestu še posebej poudarjamo (v praksi pogosto prezrto) pravico do individualnega sodelovanja delavcev pri upravljanju oziroma pravico do **t. i. individualne (neposredne) participacije**, ki jo zakon opredeljuje v že obravnavanem 4. in natančneje v 88. členu. To pravico uresničujejo delavci kot posamezniki.

Delodajalec mora delavcu kot posamezniku omogočiti sodelovanje pri upravljanju.  
Delavec **kot posameznik ima pravico**:

- do pobude in odgovorov na to pobudo, če se nanašajo na njegovo delovno mesto ali

na njegovo delovno oziroma organizacijsko enoto,  
- biti pravočasno obveščen o spremembah na svojem delovnem področju,  
- povedati svoje mnenje o vseh vprašanjih, ki se nanašajo na organizacijo njegovega

delovnega mesta in delovni proces,  
- zahtevati, da mu delodajalec oziroma od njega pooblaščeni delavec pojasni vprašanja

s področja plač in z drugih področij delovnih razmerij ter iz vsebine tega zakona.  
Delodajalec mora odgovoriti na pobudo iz prve alineje ter na vprašanja iz četrte alineje prejšnjega odstavka najkasneje v 30 dneh (88. člen).

**Predstavniki delavcev v organih družbe**

Sodelovanje delavcev pri upravljanju v organih družbe kot – poleg sveta delavcev – ena izmed kolektivnih oblik participacije se uresničuje prek **predstavnikov delavcev v organih vodenja in nadzora družbe** (78. člen), ki so **enakopravni člani teh organov**. Način izvolitve in odpoklica članov nadzornega sveta ali upravnega odbora oziroma njegovih komisij, ki so predstavniki delavcev, se podrobneje določi s poslovnikom sveta delavcev (79. člen). Na predlog sveta delavcev imenuje delavskega direktorja kot člana uprave družbe nadzorni svet, predstavnika delavcev za izvršnega direktorja upravnega odbora pa upravni odbor (82. člen).

**Sveti delavcev**

Svet delavcev ima po zakonu predvsem **naslednje pristojnosti**:

- skrbi za to, da se izvajajo zakoni in drugi predpisi, sprejete kolektivne pogodbe ter

doseženi dogovori med svetom delavcev in delodajalcem;  
- predlaga ukrepe, ki so v korist delavcev;  
- sprejema predloge in pobude delavcev in jih v primeru, da so upravičeni, upošteva

pri dogovarjanju z delodajalcem;  
- pomaga pri vključevanju v delo invalidom, starejšim in drugim delavcem, ki jim je

zagotovljeno posebno varstvo (87. člen).

Svet delavcev se vključuje v sprejemanje poslovnih odločitev na uvodoma že omenjene načine, pri čemer je njegovo delovanje bodisi **proaktivno** bodisi **reaktivno**. Njegovo proaktivno delovanje je omogočeno s pravico do samoiniciativnega dajanja kakršnihkoli predlogov in pobud v interesu delavcev na podlagi 2. alineje 87. člena ZSDU. Glede opredeljevanja do predlogov posameznih odločitev delodajalca (reaktivno delovanje) pa zakon v določbah 89. do 97. člena podrobneje določa konkretne odločitve:

* o katerih je dolžan delodajalec obveščati svet delavcev z možnostjo podajanja mnenj in predlogov sveta delavcev k tem odločitvam (89. in 90. člen),
* glede katerih je dolžan delodajalec zahtevati skupno posvetovanje s svetom delavcev zaradi usklajevanja stališč (91. do 94. člen),
* o katerih svet delavcev soodloča s soglasjem, brez katerega delodajalec teh odločitev ne sme sprejeti (95. do 97. člen).

V primerih, ko delodajalec ne spoštuje pravice sveta delavcev do obveščenosti in skupnega posvetovanja, ima svet delavcev po zakonu **»pravico veta«**, tj. pravico do zadržanja odločitve delodajalca in istočasne sprožitve arbitražnega spora. Na splošno se vsi morebitni spori med delodajalcem in svetom delavcev iz tega zakona **rešujejo prek arbitraže**.

**Sklepne misli**

Po mnenju stroke je ZSDU kot osrednji sistemski predpis, s katerim je v Sloveniji urejeno delavsko soupravljanje, v osnovi sicer **primerljiv z najsodobnejšimi evropskimi ureditvami na tem področju**, vendar zaradi njegovih pomanjkljivosti v praksi **ni dovolj učinkovit**. Na to kažejo tudi ugotovitve iz splošne informacije Raziskovalnega oddelka DZ, ki jo objavljamo v nadaljevanju. Poleg tam navedenih ugotovitev pa na učinkovitost uveljavljanja delavskega soupravljanja v slovenski praksi vpliva še cela vrsta **drugih omejevalnih dejavnikov**. S tem mislimo tudi na skromno znanje in razumevanje pomena ter širših skupnih koristi njegovih učinkov na delojemalski strani, na nezadostno zainteresiranost in aktivnost sindikatov, o čemer smo že govorili, na dokaj nenaklonjeno »družbeno klimo«, na težko razumljivo odsotnost spodbudnejših državnih ukrepov, na veliko pravno praznino, ko kljub ustavni zavezi še vedno ni sprejet zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodov ipd.

Kljub delavskemu soupravljanju ne najbolj naklonjeni »družbeni klimi« v Sloveniji, pa mnogi sveti delavcev **bolj ali manj uspešno delujejo že od sredine devetdesetih let**. (Primer: V Nemčiji so prve svete delavcev dobili že leta 1920 in so se zelo, zelo počasi razvijali. Tudi sicer so izkušnje nemških kolegov, da gre pri spreminjanju politične kulture oz. delavskemu soupravljanju bolj naklonjene kulture za dolgotrajen razvojni proces, ki tudi pri njih še zdaleč ni končan, čeprav gre nesporno za državo z eno izmed najrazvitejših praks na tem področju na svetu.)

1. Vse tri izraze v tej razpravi uporabljamo kot sinonime. [↑](#footnote-ref-1)
2. Wolf, Richard (2012) Democracy at Work: A Cure for Capitalism. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bakovnik, Nina (2011) Koncept pravice delavcev do soodločanja: ekonomska demokracija v politični misli in mednarodnem pravu človekovih pravic. [↑](#footnote-ref-3)
4. Gostiša, Mato (2014, 396) Teorija ekonomske demokracije kot nove sistemske paradigme kapitalizma. [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://www.worker-participation.eu/layout/set/print/About-WP/Publications/Archive-Publications/Prospects-for-trade-unions-in-the-evolving-European-system-of-corporate-governance-ETUI-REHS-Report-92>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Gostiša, Mato (2014, 396) Teorija ekonomske demokracije kot nove sistemske paradigme kapitalizma. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ugotovitev je povzeta po splošni informaciji o uresničevanju ZSDU, ki jo je v decembru 2014 pripravil Raziskovalno-dokumentacijski sektor DZ (avtorici: Nina Zeilhofer in mag. Mojca Pristavec), in je objavljena na spletni strani DZ RS. Iz omenjenega dokumenta so v nadaljevanju povzete tudi nekatere ključne zakonske rešitve, ki pa smo jih v tem članku še nekoliko dopolnili. [↑](#footnote-ref-7)
8. Glej: Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju – uradno prečiščeno besedilo (ZSDU-UPB1), Uradni list RS, št. 42/2007. [↑](#footnote-ref-8)
9. V družbi, v kateri je zaposlenih do 20 delavcev z aktivno volilno pravico, delavci sodelujejo pri upravljanju prek delavskega zaupnika (9. člen). [↑](#footnote-ref-9)