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

*Predsedstvo Združenja svetov delavcev Slovenije (ZSDS) na podlagi temeljitejše analize trenutnega stanja na področju delovanja sistema sodobne delavske participacije zaposlenih pri upravljanju podjetij (t. i. delavskega soupravljanja) ugotavlja, da smo v Sloveniji po začetnem hitrem razvoju, ki je sledil sprejetju Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU) iz leta 1993, na tem področju trenutno priča precejšnjemu razvojnemu zastoju, katerega bi – tudi v interesu želenega hitrejšega gospodarskega razvoja Slovenije – vsekakor veljalo čim prej preseči. V tem smislu pa bi bilo vsekakor potrebno predvsem intenzivnejše angažiranje države, ki je v zadnjih dveh desetletjih praktično povsem usahnilo. Predsedstvo ZSDS je v ta namen pripravilo celovitejši predlog tovrstnih spodbujevalnih ukrepov, ki ga v skrajšani obliki predstavljamo v nadaljevanju.*

1. **Normativni ukrepi**

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

**1.1 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 prenovljenega ZSDU-1**, na podlagi katerega bi bilo mogoče kadarkoli začeti tudi ustrezne zakonodajne postopke v smislu celovite prenove tega zakona. Problem je le še ustrezna »politična volja«, ki je zaenkrat v pretežnem delu zakonodajnega telesa žal še ni zaznati v zadostni meri.

**1.2 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. Priporočljivo bi bilo, da se problem reši z razmeroma enostavno uzakonitvijo **»smiselne uporabe ZSDU tudi za zavode«**, torej v obliki kratke novele ZSDU-C, ki bi jo bilo mogoče glede na njen namen (uskladitev z odločbami US) sprejeti tudi po **skrajšanem postopku**.

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. Tudi konkreten predlog tega zakona (novela ZSDU-C) z vsemi predpisanimi elementi (uvod, besedilo členov, obrazložitev) imamo v Združenju svetov delavcev že izdelan in pripravljen, treba bi ga bilo le še strokovno preveriti v MDDSZ in vložiti v parlamentarni postopek.

**1.3 Sprememba Zakona o varnosti in zdravju pri delu**

Zlasti huda zdravstvena kriza zaradi epidemije novega koronavirusa v letu 2020 je razkrila hude pomanjkljivosti in že **v temelju zgrešeno zasnovo aktualnega modela varnosti in zdravja pri delu (VZD)**, kakršnega ureja veljavni Zakon o varnosti in zdravju pri delu (ZVZD-1). Predvsem se je zelo nazorno pokazalo, da je povsem nesprejemljiva ureditev, po kateri imajo delavci, za katerih zdravje in življenja pravzaprav gre, in njihovi izvoljeni predstavniki (sveti delavcev oziroma delavski zaupniki) pri sprejemanju »izjave o varnosti z oceno tveganja« ter drugih pomembnejših odločitev s področja VZD pri delodajalcih (od novele ZSDU-A iz leta 2001 dalje) priznano zgolj **pravico »biti konzultirani«** (prek t. i. skupnega posvetovanja z delodajalcem po ZSDU), ne pa tudi **pravice enakopravno »soodločati«** (v obliki obveznega predhodnega soglasja k odločitvam delodajalca po 95. členu ZSDU).

Povedano drugače: prav delavci imajo po veljavnem slovenskem modelu VZD pri odločanju o vprašanjih učinkovitega varstva njihovega lastnega zdravja in življenj **sistemsko gledano še najmanj besede**, kar je seveda naravnost paradoksalno in v praksi ponekod povzroča hude anomalije (pa ne samo v zvezi z obvladovanjem omenjene epidemije, ampak na splošno, torej tudi pri vseh drugih pomembnejših vprašanjih VZD). Posledično pa so – zaradi pomanjkanja tovrstnega »notranjega nadzora pri delodajalcih, na katerega bi se lahko oprle – bistveno podoptimalno učinkovite tudi inšpekcije dela pri nadzoru tega področja.

Tako v ZVZD-1 kot tudi v ZSDU je torej nujno svetom delavcev kot legitimnim predstavnikom delavcev na obravnavanem področju **ponovno priznati pravico do soodločanja, ne zgolj pravico do skupnega posvetovanja z delodajalcem**.

**1.4 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 nadzornikov Slovenije. 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 (celotnega) 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. kodeks upravljanja za nejavne družbe) ustrezno popraviti. Podobno velja tudi za Kodeks upravljanja s kapitalskimi naložbami RS, ki je bil sprejet v okviru SDH (oziroma takrat še SOD).

V zvezi s tem velja opozoriti, da so Združenje svetov delavcev Slovenije, Združenje za lastništvo zaposlenih in Slovenski forum socialnega podjetništva oktobra 2014 oblikovali in sprejeli poseben **Kodeks sodelovanja delavcev pri upravljanj**u, ki se sicer lahko uporablja samostojno, lahko pa bi postal kot celota tudi sestavina zgoraj omenjenih že veljavnih kodeksov (kot priloga ali kot eno izmed poglavij), kar bi bilo še posebej priporočljivo.

**1.5 Zagotovitev učinkovitega posebnega varstva delavskih predstavnikov**

Gre za izjemno pereč in čedalje bolj aktualen problem, ki je podrobneje opisan v gradivu za 19. nujno sejo Odbora DZ za delo, družino, socialne zadeve in invalide 17. aprila 2019. Zaenkrat ni še nobenih rezultatov te seje, ampak je zadeva spet poniknila nekje v predalih tega odbora in MDDSZ.

Potrebna bi bila bodisi sprememba določb 84. in 112. člena ZDR-1 bodisi sprejem avtentične razlage teh določil v Državnem zboru.

**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**. Tipična primera sta, denimo, zakon o zavarovalništvu in zakon o bankah, ki v nasprotju s smislom in namenom sodelovanja delavcev v organih družb, povsem po nepotrebnem zaostrujeta pogoje za izvolitev predstavnikov delavcev v te organe. Poseben primer pa je zagotovo zakon o SDH, ki – čeprav je SDH tipični koncern z obvladujočo in odvisnimi družbami – to obliko soupravljanja (za delavce odvisnih družb), tj. izvolitev predstavnikov v organe obvladujoče družbe, sploh izključuje.

V določenem obdobju je bil močno opazen tudi trend povsem nekritičnega, a sistemsko močno spornega in za nadaljnji razvoj delavskega soupravljanja v Sloveniji načeloma škodljivega **nadomeščanja določenih delavskozastopniških pristojnosti svetov delavcev s tovrstnimi pristojnostmi sindikatov** v nekaterih zakonih (npr. zakon o udeležbi delavcev pri dobičku, ZPIZ, 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.

**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, kot so, denimo:

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

Dejstvo je, da – kljub nespornim ugotovitvam številnih študij s področja poslovnih ved o njenih signifikantno pozitivnih učinkih na »zavzetost« (tj. delovno motivacijo in organizacijsko pripadnost) zaposlenih ter posledično seveda tudi na poslovno uspešnost podjetij in gospodarstva kot celote – **širša družbena klima v Sloveniji v tem trenutku delavski participaciji ni posebej naklonjena**, kar brez dvoma predstavlja glavno oviro za njen hitrejši razvoj. Gre za to, da so njeni omenjeni pozitivni ekonomski učinki še bistveno premalo poznani, obenem pa je v praksi (tako med menedžmentom, kot med zaposlenimi, pa tudi v politiki) močno razširjeno popolno **nepoznavanje temeljnih teoretičnih in praktičnih razlik** med klasičnim »sindikalizmom« in delavskim »soupravljanjem« kot dvema popolnoma različnima vrstama industrijskih odnosov ter med sindikalnimi in voljenimi delavskimi predstavništvi (sindikati in sveti delavcev), ki imajo sicer v podjetjih dve popolnoma različni vlogi ter naloge in pristojnosti.

V nadaljevanju je zato predlaganih nekaj glavnih možnih ukrepov za izboljšanje stanja na tem področju.

***2.1.1 Znanstveno-teoretična podpora***

Ta pomembna oblika podpore razvoju delavske participacije **bi morala obsegati zlasti**:

* 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 založniških projektov***

Področje delavskega soupravljanja trenutno za javne 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 splošno-informativnih** kot tudi v **strokovnih medijih** dobila več prostora in pozornosti. To podporo bi morala država posebej spodbujati zlasti s sofinanciranjem tovrstnih medijskih vsebin prek javnih razpisov.

***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 poučevanja o sodobnih oblikah organizacijske participacije zaposlenih v redne izobraževalne programe družboslovnih fakultet, kjer je zaenkrat v praksi skorajda ni zaslediti, 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 Oblikovanje posebne državne institucije za to področje***

Dejstvo je, da v Sloveniji že od leta 1993, ko je bil sprejet veljavni Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU), ni bilo več zaznati **praktično nobenega zanimanja s strani pristojnih državnih organov za učinkovito udejanjanje tega zakona in spodbujanje nadaljnjega razvoja sistema delavskega soupravljanja v praksi** (kot da bi šlo za nekakšen »sistemski nebodigatreba«, ne pa za enega – vsaj po konceptualni zasnovi – zagotovo najnaprednejših tovrstnih zakonov v Evropi, ki je bil sicer zasnovan po vzoru nemške in avstrijske zakonodaje). Kar je v praksi še zlasti opazno od leta 2001 (sprejem novega ZDR-1!) dalje, ko je bila vsa pozornost na ravni države preusmerjena pretežno le v razvijanje klasičnega tripartitnega socialnega dialoga prek Ekonomsko socialnega sveta na ravni države, znotraj katerega pa je bila problematika razvoja delavske participacije pri upravljanju podjetij povsem pozabljena, zapostavljena in zanemarjena. Čeprav gre za posebno – in za gospodarski napredek brez dvoma najmanj enako pomembno – sfero industrijskih odnosov v primerjavi s klasičnimi kolektivnimi »delovnimi razmerji« razmerji med sindikati in delodajalci.

Žal je treba ugotoviti, da je omenjeno »zapostavljenost« tega sicer razvojno zelo pomembnega področja sodobnih industrijskih odnosov vseskozi **zaznati tudi pri notranji organizaciji in delovanju ministrstva za delo kot resornega ministrstva**. Zato se zdi se, da bo kakršenkoli razvojni preboj tudi v prihodnje zelo težko uresničljiv, če to področje industrijskih odnosov v primerjavi z »delovnimi razmerji« znotraj ministrstva za delo ne bo dobilo enake »teže« in s tem tudi ustrezne lastne »institucionalne« organiziranosti. Nujno bi bilo v ta namen **ustanoviti posebno organizacijsko enoto ministrstva** (referat, služba, direktorat), ki se bo specializirano ukvarjal izključno s promocijo in razvojem sistema soupravljanja zaposlenih v Sloveniji. Znotraj sedanjega Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela je namreč ta vidik industrijskih odnosov, kot rečeno, zaenkrat žal obravnavan kot družbeno povsem irelevanten.

***2.3.2 Morebitna ustanovitev »agencije za razvoj ekonomske demokracije«***

Glede na velik strateški pomen ne samo delavskega soupravljanja, ampak **tudi drugih oblik sodobne organizacijske participacije zaposlenih** oziroma – širše – ekonomske demokracije (udeležba pri dobičku, širitev in krepitev notranjega lastništva oziroma t. i. lastniške participacije zaposlenih) 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. Smiselno bi bilo uvesti tudi poseben **Strateški svet pri Vladi RS,** ki bi skrbel za razvoj tako področja soupravljanja zaposlenih kot tudi širšega sistema »ekonomske demokracije na splošno v Sloveniji, ki vključuje tudi druge oblike sodobne delavske participacije (udeležba delavcev pri dobičku, širše notranje lastništvo – delavsko delničarstvo, delavsko zadružništvo itd.).

***2.3.3 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 sicer predstavljajo praktično edino možno pravno podlago za konkretno in s sankcijami podprto ukrepanje inšpekcij za delo. Mnoge njegove sicer izrazito »kogentne« (zapovedujoče) norme namreč **sploh niso opredeljene in sankcionirane kot prekršek**.

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. Gre za to, da bo treba **vsako kogentno normo v tem zakonu tudi dosledno sankcionirati**, kajti v nasprotnem to v praksi ni »zakon« v pravem pomenu besede, ampak zgolj nekakšno nezavezujoče priporočilo.

***2.3.4 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 (kdo je dolžan obveščati arbitre o njihovem imenovanju, kdo skliče konstitutivno sejo arbitražnega senata, kdo zagotavlja administrativno podporo itd.). Iz teh razlogov bi vsekakor veljalo resno razmisliti o **ustanovitvi stalne arbitraže za reševanje sporov iz ZSDU pri MDDSZ**, kjer bi bila zagotovljena tudi vsa omenjena nujna »tehnično-organizacijska podpora«.

Do takrat pa bi bilo zelo pomembno **listo arbitrov**, ki jo je določil minister za delo, **pogosteje ažurirati**, kajti zaenkrat se soočamo s situacijo, ko mnoga na njej zapisana imena arbitrov tako na delodajalski kot na delojemalski strani iz takšnih ali drugačnih razlogov sploh niso več aktualna za to funkcijo, tako da je tudi to eden od pomembnih razlogov, zaradi katerih je danes težko priti že do sestave arbitražnega senata, kaj šele do dokončne arbitražne odločbe.

***2.3.5 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 prek dodelitve koncesije določeni inštituciji ali na drug ustrezen način. Če bi bila uveljavljena zgoraj predlagana posebna »agencija za razvoj ekonomske demokracije«, pa bi seveda lahko to nalogo prevzela ona.

Oktober, 2020