Dr. Mato Gostiša

PERSPEKTIVE RAZVOJA SISTEMA INDUSTRIJSKE DEMOKRACIJE

Dr. Mato Gostiša
PERSPEKTIVE RAZVOJA SISTEMA INDUSTRIJSKE DEMOKRACIJE

Izdajatelj:
ŠCID - Študijski center za industrijsko demokracijo
Bavdkova ulica 50, 4000 Kranj

Recenzent:
Prof. dr. Miroslav Stanojević

Lektoriranje:
Aojz Boc

Priprava za tisk:
BOC&Co. PRESS d.n.o.,
Studio za grafično oblikovanje in informatiko,
Cesta talcev 47, 4000 Kranj

Tisk:
Tiskarna Požgaj
Kokrški breg 2, 4000 Kranj

Leto izida: 2005

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

331.105(497.4)

GOSTIŠA, Mato
Perspektive razvoja sistema industrijske demokracije / Mato Gostiša. - Kranj : ŠCID - Študijski center za industrijsko demokracijo, 2005

ISBN 961-90759-1-9

218974976

KAZALO VSEBINE

PREDGOVOR **13**
I. UVOD **15**
II. KRATEK PREGLED GLAVNIH ZNAČILNOSTI INDUSTRIJSKIH RAZMERIJ V EVROPI **26**
1. Delovna razmerja 26
2. Delavska predstavništva in soupravljanje v podjetjih 31
3. Prizadevanja za poenotenje v okviru EU 34
III. ZGODOVINSKI RAZVOJ RAZMERIJ MED SINDIKALNIMI IN VOLJENIMI DELAVSKIMI PREDSTAVNIŠTVI V SLOVENIJI **37**
1. Razvoj do druge svetovne vojne 37
1.1. Uveljavitev kolektivnih pogodb 38
1.2. Delavske zbornice in druge ustanove delavske zaščite 40
1.3. Delavski zaupniki v podjetjih 48
2. Obdobje jugoslovanskega socializma 51
3. Novejše obdobje razvoja industrijske demokracije v Sloveniji 52
3.1. Stanje pred uveljavitvijo ZSDU 52
3.2. Različni modeli delovanja delavskih predstavništev po uveljavitvi ZSDU 53
3.2.1. Model sveta delavcev kot »podaljšane roke« sindikata 54
3.2.2. Model konkurenčnega delovanja svetov delavcev in sindikatov 56
3.2.3. Komplementarni model (model ločenih »fevdov« svetov delavcev in sindikatov) 59
3.2.3.1. Teoretične predpostavke modela 59
3.2.3.2. Temeljna načela in priporočila za uresničevanje modela 61
3.2.3.3. Human Resource Management (HRM) in »premoščanje« sindikatov 69
3.2.3.4. Odprta vprašanja »prvega stebra« komplementarnega modela 75
3.2.3.5. Ustreznost »drugega stebra« komplementarnega modela 78
IV. KRITIČNA ANALIZA TEORETIČNE ZASNOVE KOMPLEMENTARNEGA MODELA DELOVANJA DELAVSKIH PREDSTAVNIŠTEV **85**
1. Kriteriji za presojo ustreznosti različnih modelov delovanja delavskih predstavništev 85
1.1. Splošna industrijska demokracija kot cilj institucionalnega razvoja na tem področju 85
1.2. Nepriporočljivost delavskozastopniških monopolov v dualnem sistemu delavskih predstavništev 89
2. Splošnozastopniška (ne)legitimiteta sindikatov pri urejanju industrijskih razmerij 90
2.1. O temeljnih pojmih 90
2.2. Izključenost vpliva nečlanov na delovanje sindikatov 94
2.3. Upravičenost zakonske podelitve splošnozastopniške legitimitete sindikatom 97
2.4. Nedopustnost enostranske uporabe načela »pozitivne sindikalne svobode« 98
2.5. Kdaj sindikati vendarle imajo tudi »dejansko« splošnozastopniško legitimiteto 100
3. Sklep 102
V. POSLEDICE NOVE DELOVNOPRAVNE ZAKONODAJE ZA RAZVOJ INDUSTRIJSKE DEMOKRACIJE V SPREMENJENIH RAZMERAH **103**

1. Nekritično vztrajanje pri komplementarnem modelu ... 103
2. Glavne sporne rešitve v novi delovnopravni zakonodaji ... 103
3. Možna ozadja spornih rešitev in ocena aktualnih trendov ... 109
4. Analiza posledic konkretnih spornih določil novega ZDR ... 118
4.1. Ustavna spornost zastopniškega načela »ali sindikat, ali pa nihče« ... 118
4.2. Odklon od dvostranske koncepcije delovnih razmerij ... 120
4.2.1. Splošni akti ali podjetniške kolektivne pogodbe? ... 120
4.2.2. Svet delavcev kot stranka podjetniških kolektivnih pogodb ... 122
4.2.2.1. V mednarodnem pravu ni ovir ... 122
4.2.2.2. »Obratni sporazumi« – kolektivne pogodbe po definiciji konvencij MOD ... 122
4.2.2.3. Problem pravice organizirati stavko ... 123
4.2.2.4. Pomislek glede načela prostovoljnosti organiziranja in neodvisnosti delovanja ... 124
4.2.3. Ureditev vprašanja veljavnosti in pristojnosti za sklepanje kolektivnih pogodb v svetu ... 124
4.2.4. Institut ekstenzije veljavnosti kolektivnih pogodb in splošnozastopniška (ne)legitimiteta sindikatov ... 128
4.2.5. Primerljivi trendi reševanja predmetnega problema v svetu ... 129
4.2.6. Kdo so »delavski predstavniki« po dokumentih MOD ... 130
4.3. Popolna izločitev večine delavcev (nečlanov sindikatov) iz sistema delovnopravnega zastopanja ... 133
4.4. Diskriminatorna ureditev obsega individualnih delovnopravnih pravic za nečlane sindikata ... 135
4.5. Poseg v načelo sindikalne svobode ... 135
4.6. Podpiranje »slabega« sindikalizma ... 137
5. Povzetek glavnih ugotovitev ... 138
VI. PARTNERSKI MODEL DELOVANJA DELAVSKIH PREDSTAVNIŠTEV V SISTEMU SPLOŠNE INDUSTRIJSKE DEMOKRACIJE ... 140
1. Uveljavitev »mobilizacijske strategije« delovanja sindikatov ... 140
1.1. Mobilizacijska strategija delovanja sindikatov ... 141
1.2. Tekmovalna strategija delovanja sindikatov ... 142
1.3. Katero strategijo izbrati v 21. stoletju? ... 144
1.4. So pri nas za to že izpolnjeni objektivni pogoji? ... 145
2. Razširitev funkcij svetov delavcev tudi na področje delovnih razmerij ... 148
2.1. Nemški model ... 150
2.2. Subsidiarni model ... 153
2.3. Modificirani nemški model ... 154
2.4. Partnerski model – koalicija sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev ... 157
2.4.1. Glavne značilnosti modela ... 157
2.4.2. Primerjave z ureditvijo med obema svetovnima vojnama ... 159
2.4.3. Možnosti za praktično uveljavljanje partnerskega modela ... 160
3. Perspektive razvoja sindikatov v sistemu »splošne« industrijske demokracije ... 161
3.1. Temeljne dileme ... 161
3.2. Ohranjanje zastopniškega monopola kot najmanj primerna rešitev ... 162
3.3. Ukinitev monopola ne pomeni tudi ukinitve splošnozastopniške vloge sindikatov ... 163

3.4. Individualna in kolektivna prostovoljnost organiziranja delavskih predstavništev ... 165
3.5. Druge potencialne zastopniške prednosti sindikatov ... 168
3.6. Za učinkovitost sindikatov centralistična organiziranost in množičnost nista več imperativ ... 169
3.6.1. Sindikati kot notranji agens sistema splošne industrijske demokracije ... 169
3.6.2. Množičnost in dejanska učinkovitost sindikatov ... 170
3.6.3. Participativna in reprezentativna sindikalna demokracija ... 171
3.6.4. Novi principi organiziranosti sindikatov ... 172
3.6.5. Razlogi za pojav »imperativa množičnosti« sindikatov ... 174
3.6.5.1. Referenčna moč vodstev sindikatov v socialnem dialogu ... 175
3.6.5.2. Finančna moč sindikatov ... 180
3.7. Usmeritve za delovanje sindikatov na mikro ravni ... 181
3.7.1. Splošno ... 181
3.7.2. Priporočila na podlagi raziskave ... 183
3.7.2.1. Izboljševanje strukture članstva ... 183
3.7.2.2. Notranja organiziranost sindikatov ... 184
3.7.2.3. Sodelovanje z drugimi sindikati ... 186
3.7.2.4. Sodelovanje s sveti delavcev ... 187
3.7.2.5. Drugi razvojni vidiki delovanja sindikatov ... 190
4. Smisel nadaljnjega razlikovanja med delovnimi in soupravljalskimi industrijskimi razmerji ... 192
VII. REALIZACIJA PARTNERSKEGA MODELA V KONKRETNIH SLOVENSKIH RAZMERAH ... 193
1. Normativna realizacija partnerskega modela ... 193
1.1. Zakon o delovnih razmerjih ... 193
1.2. Zakon o kolektivnih pogodbah ... 195
1.3. Zakon o soupravljanju v zavodih ... 196
1.4. ZSDU – pravica do stavke in obveznost ustanovitve svetov delavcev ... 196
1.5. Zakon o reprezentativnosti sindikatov ... 197
1.6. Zakon o udeležbi zaposlenih pri dobičku ... 198
2. Uveljavitev ustrezne oblike delavskih zbornic ... 198
3. Nove oblike in metode sodelovanja svetov delavcev in sindikatov v podjetjih ... 201
3.1. Podjetniška kolektivna pogajanja ... 201
3.2. Izgrajevanje sistema pravne varnosti zaposlenih ... 204
3.3. Urejanje tekoče delovnopravne problematike in področja standarda delavcev ... 211
4. Analiza možnih pomanjkljivosti in disfunkcij partnerskega modela« ... 213
VIII. EMPIRIČNE UGOTOVITVE ... 219
1. Priložnostna anketna raziskava ... 219
1.1. Namen raziskave ... 219
1.2. Vzorec in način izvedbe ankete ... 219
1.3. Analiza rezultatov raziskave ... 219
1.3.1. Sindikalni pluralizem na mikro ravni ... 219
1.3.2. Stopnja sindikaliziranosti delavcev v gospodarskih družbah s sveti delavcev 220
1.3.3. Novi ZDR in gibanje sindikalnega članstva ... 221
1.3.4. Obstoj in razširjenost različnih modelov delovanja svetov delavcev in sindikatov ... 222
1.3.5. Sodelovanje med sveti delavcev in sindikati ... 223

1.3.6. Podpora partnerskemu modelu delovanja delavskih predstavništev 224
2. Anketna raziskava med predsedniki sindikatov v okviru SGS – KS 90 224
2.1. Namen raziskave 224
2.2. Vzorec in način izvedbe ankete 224
2.3. Analiza rezultatov raziskave 226
2.3.1 Podatki o sindikatih 226
2.3.1.1. Stopnja sindikaliziranosti in razširjenost sindikalnega pluralizma 226
2.3.1.2. Izobrazbena struktura članov 227
2.3.1.3. Struktura članov (modri in beli ovratniki) 228
2.3.1.4. Gibanje članstva v zadnjem letu 228
2.3.2. Notranja organiziranost sindikatov 230
2.3.2.1. Število sindikalnih zaupnikov z delovnopravno imuniteto 230
2.3.2.2. Kriteriji za določanje sindikalnih zaupnikov 232
2.3.2.3. Kriteriji za sestavo IO sindikata 233
2.3.2.4. Kvalifikacijska struktura članov IO 233
2.3.2.5. Notranja organizacijska fleksibilnost v sindikatih podjetij 234
2.3.2.6. Akcijska samostojnost posameznih notranjih oblik dela 235
2.3.2.7. Mnenja respondentov o primernosti večje notranje organizacijske fleksibilnosti sindikatov 236
2.3.2.8. Mnenja respondentov o splošnozastopniški (ne)legitimiteti sindikatov 236
2.3.3. Sodelovanje z drugimi sindikati 237
2.3.3.1. Odnosi med različnimi podjetniškimi sindikati 237
2.3.3.2. Oblike medsindikalne koordinacije 238
2.3.3.3. Vpliv sindikalnega pluralizma na uresničevanje interesov delavcev 238
2.3.4. Sodelovanje s svetom delavcev (SD) 239
2.3.4.1. Kandidacijska (kadrovska) funkcija sindikatov 239
2.3.4.2. Sodelovanje sindikatov pri kandidiranju članov SD 240
2.3.4.3. Razširjenost »samokandidiranja« za člane SD 240
2.3.4.4. Število izvoljenih »sindikalnih« kandidatov za člane SD 240
2.3.4.5. Kvalifikacijska struktura članov SD 241
2.3.4.6. Načelna podpora sindikatov svetom delavcev 242
2.3.4.7. Konkretna podpora sindikatov svetom delavcev 242
2.3.4.8. Razmejitev pristojnosti med SD in sindikati 243
2.3.4.9. Percepcija vloge SD v sistemu industrijske demokracije 244
2.3.4.10. SD kot »sopogajalec« pri podjetniških kolektivnih pogajanjih 245
2.3.4.11. (Ne)obstoj bojazni pred sveti delavcev 246
2.3.5. Razvojni vidiki delovanja sindikatov 246
2.3.5.1. Razlogi za članstvo v sindikatu 246
2.3.5.2. (Ne)podpora »segregacijski« strategiji delovanja sindikatov 248
2.3.5.3. Uspešnost dosedanjega delovanja sindikatov 249
IX. ZAKLJUČEK 251
SEZNAM VIROV 259
POVZETEK / SUMMARY 268

PREDGOVOR

Delo dr. Mata Gostiše »Perspektive razvoja sistema industrijske demokracije« vsebuje devet poglavij, tekstu pa je priložen izčrpen pregled literature (približno 150 enot) s področja sociološke, pravne in organizacijskih znanosti, v kateri so obravnavana vprašanja delavskih predstavništev in industrijske demokracije.

V uvodu avtor ugotavlja, da je bil s sprejetem zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU, 1993) v Sloveniji uveljavljen dualni sistem delavskih predstavništev v podjetjih, v katerem »delujeta dve vrsti delavskih predstavništev – sindikalna in voljena (splošna), ki so med seboj formalno ločena«. Temeljni problem vseh dualnih sistemov delavskih predstavništev je ureditev razmerij med obema vrstama delavskih predstavnišev. V Sloveniji je ta problem ureditve razmerij med predstavništvoma oz. problem razmejitve njihovih funkcij in medsebojnega optimalnega sodelovanja »močno prisoten, a nikoli povsem razrešen, že vse od sprejetja zakona (ZSDU, o.p.)«. V začetku 90. je bil preko ZSDU v Sloveniji implementiran nemški model industrijskih odnosov, v katerem so sindikati osredotočeni na delovanje na »nadpodjetniški« ravni, sveti delavcev pa na interesno predstavljanje zaposlenih znotraj podjetij. Ker so v Sloveniji v času sprejetja ZSDU na ravni podjetij že obstajale sindikalne organizacije, so bili sveti delavcev tem že obstoječim predstavništvom dodani kot novo, splošno predstavništvo zaposlenih. Izoblikoval se je dualni sistem delavskih predstavništev v podjetjih. Po tej značilnosti je Slovenski sistem industrijskih odnosov od začetka močno odstopal od nemškega modela. Ta avtorjeva ugotovitev sugerira, da je imel poskus implementacije nemškega modela v Sloveniji dokaj nepričakovan rezultat: implementacija nemškega modela je, paradoksalno, inducirala neko novo, dodatno specifičnost slovenskega modela.

Osrednje vprašanje dela se nanaša na intenco in učinke novega Zakona o delovnih razmerjih (ZDR, 2002, v veljavi od začetka 2003). Ali novi ZDR zagotavlja optimalno ureditev razmerij med obema vrstama delavskih predstavništev v Sloveniji? Ali spodbuja optimalno demokratično integracijo organizacij v Sloveniji, znotraj katere se bodo oblikovali visoko motivirani kolektivi zaposlenih ter, temu primerno, visoko konkurenčne organizacije?

Avtorjeva osrednja hipoteza je, da je »trenutni trend sistema industrijske demokracije institucionalnega razvoja v Sloveniji v bistvu retrograden«. Hipoteza je razčlenjena v sedem ožjih, medsebojno logično povezanih delovnih hipotez. Hipoteze avtor preverja s pomočjo analize primarnih in sekundarnih virov, zgodovinskih analiz ter primerjalnega raziskovanja. Avtor je tudi izpeljal dve anketni raziskavi, ki sta bili osredotočeni na predsednike sindikatov in svetov delavcev na ravni podjetij.

Po uvodnih eksplikacijah raziskovalnega vprašanja in hipotez, kratke predstavitve osnovnih značilnosti sistemov industrijskih razmerij v Evropi, zgodovinskega ozadja aktualnega slovenskega sistema, v katerem avtor posebej izpostavlja tradicijo delavskih zbornic, ter kritike dosedanjega komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev, se avtor osredotoča na novo delovnopravno zakonodajo in oceno njenega vpliva na razvoj industrijske demokracije v Sloveniji. V tem ključnem delu naloge avtor v brezhibni analizi pokaže, da novi zakon o delovnih razmerjih (ZDR) zagotavlja **monopolizacijo** delavskozastopniške funkcije sindikatov na področju delovnih razmerij (dvostranskih pogodbenih tržnih razmerij med delodajalci in delojemalci). Posledična izločitev svetov delavcev s tega področja problem dualnega predstavništva še poglablja, saj dejansko z omejevanjem delovanja svetov delavcev le na področje soupravljalskih (asociativnih) razmerij svete delavcev marginalizira ter implicitno sproža strukturacijo suboptimalnega monističnega sistema interesnega predstavljanja na

mikro ravni. Ta latentni monistični sistem, ki ga spodbuja novi ZDR, je suboptimalen, ker je omejen le na sindikalno članstvo. Sindikalno članstvo je med zaposlenimi v manjšini (40% aktivne populacije), kar implicira sistemsko izključenost večinske nesindikalizirane populacije iz področja urejanja delovnih razmerij.

Z vprašanjem optimalne rešitve problema dualnega predstavništva se avtor ukvarja v 6. poglavju dela. Avtor v tem delu prepričljivo dokazuje, da rešitev ni v omejevanju tega dualizma zgolj na »sindikalno« demokracijo, temveč v njegovem prehodu v »splošno« industrijsko demokracijo, saj mora dober sistem industrijske demokracije zagotoviti vsem zaposlenim, tudi sindikalno neorganiziranim, »ustrezne formalne poti in možnosti vpliva (...) na urejanje lastnega delovnopravnega položaja«. Konceptualna rešitev problema, s katero dr. Mato Gostiša nakazuje možnost učinkovite demokratične integracije organizacij v slovenskem okolju je **»partnerski model delovanja delavskih predstavništev«,** znotraj katerega vlogi 'opozicije' menedžmentu in 'konstruktivnega sodelovanja' z menedžmentom nista mehansko ločeni, temveč organsko povezani dimenziji širokega predstavništva zaposlenih, ki lahko močno prispeva k sooblikovanju uspešnih, visoko motiviranih kolektivov zaposlenih oz. visoko konkurenčnih organizacij.

»Zamisel partnerskega modela temelji na praktično popolni izenačitvi pristojnosti in statusa sindikatov in svetov delavcev pri urejanju delovnih razmerij s posameznimi delodajalci in na ideji njihovega skupnega (ne ločenega in vzporednega) delavskozastopniškega delovanja, in sicer po principih 'sozastopništva', s čemer bi bilo mogoče **sistemsko združiti potencialne zastopniške prednosti oziroma 'kvalitete' obeh vrst delavskih predstavništev in doseči njihovo sinergetsko učinkovanje.** Potencialno prednost sindikatov, ki izhaja iz načela individualne prostovoljnosti članstva, predstavlja predvsem njihova večja angažiranost in borbenost (...) Potencialna prednost svetov delavcev pa je predvsem njihova nesporna (tudi dejanska) splošnozastopniška legitimiteta, ki izhaja iz splošnih in neposrednih volitev v posameznem okolju«. … »Smisel takšnega modela (so)delovanja delavskih predstavništev v sistemu industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij pa je v tem, da aktivna prisotnost svetov delavcev zagotavlja korekcijo pomanjkljivosti sistema zastopanja zgolj in izključno preko sindikatov, aktivna prisotnost sindikatov pa zagotavlja korekcijo pomanjkljivosti sistema zastopanja zgolj preko svetov delavcev«.

Ključni pogoj realizacije predlaganega modela je sprememba aktualnih sindikalnih stategij ter notranja restrukturacija sindikatov. Ob sklicevanju na nekatere klasične analize problema kolektivnega delovanja, dr. Mato Gostiša dokazuje, da so tudi slovenski sindikati postali 'ujetniki' neokorporativnega sistema, ki so ga soustvarjali v 90. letih. Ta sistem jim je omogočil dostop do političnega odločanja in relevantno soodločanje pri splošnih sistemskih in konkretnih podjetniških restrukturacijah. Ker je udeležba sindikatov v teh procesih zagotavljala delavstvu zaščito, sindikati podpore med delavstvom sicer niso izgubljali, so se pa soočali s težavami zaradi posledic teh restrukturacij. Restrukturacije so implicirale radikalno omejevanje klasične delavske populacije oz. klasične 'baze' tradicionalnega sindikalizma ter temu ustrezno **upadanje** sindikalnega članstva. Na te tendece so sindikati reagirali z uveljavljanjem sindikalne demokracije (pravic le za svoje člane) oz. s strategijo ustavno nevzdržne monopolizacije pravic skozi novi ZDR, v očitnem prepričanju, da jim bo ta intervenca zagotovila ohranjanje oz. rast članstva.

Dr. Mato Gostiša dokazuje, da je to popolnoma zgrešena strategija. Organizacija, katere avtoriteta temelji na solidarnosti vseh zaposlenih, ne more preživeti, če bo povzročala segregacije in poglabljala interesne cepitve med zaposlenimi. Zaradi tega je obrat k strategiji, ki zagovarja

interese vseh, še posebej najbolj prizadetih, ne glede na članstvo v sindikatih, ključni pogoj preživetja sindikatov. Način realizacije te strategije je uveljavitev partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev v podjetjih.

V delu »Perspektive razvoja sistema industrijske demokracije« dr. Mato Gostiša prepričljivo utemeljuje izjemno znanstveno in razvojno pomembnost (rešitve) problema dualnega interesnega predstavništva zaposlenih v Sloveniji ter obenem razkriva, da so bile dosedanje obravnave tega problema disciplinarno omejene in temu primerno parcialne. Z vmeščanjem pravne analize problema dualnega predstavništva v polje sociološke znanosti, ob sistematičnem upoštevanju in integriranju relevantnih rezultatov drugih disciplin na tem področju, je avtor realiziral znanstveno raziskavo, ki predstavlja pomemben prispevek k družboslovni znanosti. Menim, da je objava tega dela v knjižni obliki popolnoma upravičena, saj bo zagotovo pritegnila pozornost strokovne in tudi širše zainteresirane javnosti ter prispevala k spodbujanju razprave o razvojno izjemno pomembnem vprašanju industrijske demokracije v sodobni družbi.

Prof. dr. Miroslav Stanojević

I. UVOD

Visoko razvit in učinkovito delujoč sistem sodobne industrijske demokracije postaja ob hitro naraščajočem pomenu človeškega dejavnika za poslovno uspešnost organizacij v pogojih dramatičnega stopnjevanja konkurence na globalnem trgu »condictio sine qua non« tudi za slovenska podjetja in gospodarstvo kot celoto. »Ob današnji konkurenci človek vedno bolj postaja osrednji dejavnik uspešnosti podjetja. Četudi ima kdo najboljše izdelke ali sisteme, bo srednje – ali dolgoročno propadel, če so glavna vodilna mesta v rokah napačnih ljudi. Nadvse

odločilno je tudi naslednje: zaposleni nudijo najboljšo možnost za razlikovanje od tekmecev, kajti v nasprotju s tržnimi dosežki, ki jih je skoraj na vseh področjih mogoče v kratkem času posnemati, usposobljenosti in motiviranja zaposlenih ni mogoče posnemati (vsaj ne v kratkem času), saj sta večinoma rezultat načrtnega dolgoletnega razvoja in nege.« (Hilti 2002: 226) Zato je za Slovenijo ključnega pomena razvoj takšnega modela industrijskih odnosov, ki bo omogočal doseganje čim višje stopnje delovnega zadovoljstva zaposlenih v poslovnih procesih, s tem pa tudi njihove motivacije in pripadnosti podjetjem kot temeljnih predpostavk za optimalno izrabo celote človeških potencialov podjetij v poslovne namene. Pri tem je seveda izjemnega pomena tudi čim bolj učinkovito delovanje delavskih predstavništev pri urejanju interesnih razmerij z delodajalci v sistemu industrijske demokracije.

»V svetu, posebej tudi v Evropi in zlasti tudi v okviru Evropske skupnosti ter v državah članicah Sveta Evrope, je v zadnjih dvajsetih letih spet porasel interes, da bi sicer na različne načine in zaradi različnih ciljev ponovno začeli uresničevati idejo, da je treba omogočiti delavcem, da bi v različnih oblikah sodelovali pri odločanju v podjetju.« (Končar 1993: 5) »Participativnost – t. j. udeleženost zaposlenih pomeni, da je tudi delavcem iz naslova dela priznana pravica, ki v zasebnolastniških in kapitalsko upravljanih družbah praviloma pripada delodajalcem oziroma kapitalu. Stopnja uveljavljenosti participacije je odvisna od razvitosti socialne oz. industrijske demokracije posamezne države.« (Mežnar 1997: 2)

V Sloveniji je bil s sprejetjem zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU) uveljavljen t. i. dualni sistem delavskih predstavništev v podjetjih, ki je sicer značilen tudi za nekatere druge razvite evropske države (npr. Nemčija, Avstrija, Španija, Nizozemska, Portugalska, Grčija itd.) Za razliko od t. i enotnega (monističnega) sistema delavskih predstavništev, v katerem interese delavcev na vseh področjih in na vseh ravneh zastopajo sindikati (Švedska, Italija, Velika Britanija, Finska itd.), v dualnem sistemu delujeta dve vrsti delavskih predstavništev – sindikalna in voljena (splošna)[1], ki so med seboj formalno ločena. Zato je seveda eden temeljnih problemov vseh dualnih sistemov, ki v monističnih sistemih kajpak ni aktualen, predvsem **problem optimalne ureditve razmerij med obema vrstama delavskih predstavništev**, ki naj bi zagotavljala učinkovito uresničevanje temeljnih ciljev razvijanja industrijske demokracije. Dualni sistem delavskih predstavništev namreč že po logiki stvari zahteva in predpostavlja čim bolj jasno opredelitev vloge in funkcij ter zastopniških pooblastil sindikatov na eni in svetov delavcev na drugi strani ter njihovih medsebojnih razmerij pri uresničevanju interesov delavcev, kajti v nasprotnem primeru lahko pride na tem področju do precejšnje zmede z zelo negativnimi sistemskimi posledicami za celoten razvoj industrijske demokracije. Glede tega naj bi načeloma veljalo, da so delavskozastopniške pristojnosti svetov delavcev in sindikatov v tem sistemu lahko razmejene (bodisi po vsebini, bodisi po ravneh njihovega izvajanja ali po kakem drugem kriteriju) in se izvajajo ločeno, ali pa niso posebej razmejene in se izvajajo skupno, nikoli pa naj ne bi bile »vzporedne« in konkurenčno izvajane.

S problematiko urejanja vloge in medsebojnih razmerij med sindikalnimi in voljenimi delavskimi predstavništvi v podjetjih se pri nas soočamo že od samega začetka razprav o uvajanju sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju, in sicer najprej že v zvezi z razčiščevanjem temeljne dileme: **ali je za slovenske razmere primernejši enotni ali dualni sistem delav-**

[1] Z izrazom »voljena« delavska predstavništva za razliko od sindikalnih, ki so načeloma prav tako voljena, le da samo med člani sindikata, bomo v tej razpravi označevali tista delavska predstavništva (sveti delavcev na ravni podjetij, morebitne delavske zbornice na višjih ravneh), ki so izvoljena na neposrednih in splošnih volitvah med vsemi zaposlenimi. Alternativno pa bomo, prav iz navedenega razloga, uporabljali tudi izraz »splošna« delavska predstavništva.

skih predstavništev. Dejstvo pa je, da ta dilema niti ob sprejemanju zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU) iz leta 1993, s katerim je bil pri nas dokončno uveden dualni sistem delavskih predstavništev, niti kasneje, v stroki ni bila povsem razjasnjena. Tako je, denimo, skupina raziskovalcev ITEO še leta 1996 na podlagi ugotovitev o problematičnosti »večtirnega uveljavljanja položaja zaposlenih« (preko sindikata, po ZSDU in kot solastnikov) v »Analizi izvajanja zakona o soupravljanju delavcev« kot eno izmed možnosti za spremembe in dopolnitve ZSDU med drugim predlagala tudi presojo, ali bi morda kazalo izvesti participacijo preko sindikata, kar bi sicer zahtevalo rekonstrukcijo celotnega zakona. Problematiziranje tega vprašanja že po uveljavitvi ZSDU pa je brez dvoma v veliki meri prav posledica dejstva, da zakon sam ni dovolj jasno postavil ločnice med vlogo, nalogami in pristojnostmi sindikatov na eni in svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev v podjetjih na drugi strani. Celo obratno – z dodeljevanjem nekaterih tipično »sindikalnih« pristojnosti svetom delavcev (na primer skozi določbe 1. alinee 87. člena, 7. alinee 94. člena ter 4. alinee 96. člena ZSDU) je to ločnico še dodatno zameglil, iz česar je mogoče sklepati, da problem dualnosti delavskih predstavništev ob pripravi ZSDU še zdaleč ni bil strokovno temeljito obdelan. Težnje po uveljavljanju monističnega sistema delavskih predstavništev pa se v zadnjem času pri nas ponovno aktualizirajo zlasti skozi novejšo strategijo delovanja sindikatov v razmerju do svetov delavcev, o čemer bomo v tej razpravi še podrobneje spregovorili.

Dokaj **specifičen model delavskih predstavništev znotraj podjetij**, ki smo ga z uveljavitvijo ZSDU dobili v Sloveniji, je v največji meri posledica dejstva, da je ta zakon glavne participacijske oblike, načine in pristojnosti precej nekritično (brez upoštevanja razlik v objektivnih sistemskih okoliščinah) povzel po tovrstni nemški zakonodaji. Čeprav Vodovnik (2003: 21) navaja, da se uzakonjeni slovenski model v nekaterih značilnostih, kot je na primer poudarek na avtonomni regulativi, celo bolj približuje romanski pravni tradiciji, pa ni dvoma, da so glavni instituti dejansko bolj ali manj povzeti iz nemške ureditve. Ta tesna naslonitev zakonodajalca na ustrezno nemško ureditev sodelovanja delavcev pri upravljanju je po svoje razumljiva, kajti tudi ostala naša korporacijska zakonodaja, predvsem zakon o gospodarskih družbah (ZGD), se pretežno zgleduje po nemški. Problem pa je v tem, da so bile (in so še) pri nas konkretne razmere, v katere so bile preko ZSDU presajene nemodificirane nemške rešitve, povsem drugačne od razmer v Nemčiji.

Povedano velja v prvi vrsti za vlogo in položaj sindikatov v Nemčiji in pri nas. V Nemčiji, za katero je med drugim značilen tudi sistem sindikalnega monizma, je namreč neposredno delavskozastopniško delovanje sindikatov izločeno iz podjetij in preneseno na panožno ter državno raven (Boc, 2003: 24), medtem ko so pri nas pluralno organizirani sindikati tako organizacijsko kot akcijsko prisotni tudi znotraj podjetij. Zanimivo je torej, da se v nemškem dualnem sistemu delavskih predstavništev **problem optimalne ureditve razmerij med sindikati in sveti delavcev sploh ne pojavlja**, kajti znotraj podjetij delujejo kot generalni zastopniki kolektivov zaposlenih samo sveti delavcev, zaradi česar morebitni »kompetenčni konflikti« med obema vrstama delavskih predstavništev niti teoretično niti praktično sploh niso možni. Ločnica med obema vrstama delavskih predstavništev je pravzaprav potegnjena **po kriteriju organizacijske ravni** (znotraj podjetij so generalni zastopnik zaposlenih v odnosu do delodajalcev sveti delavcev, zunaj podjetij, torej na panožni, območni in državni ravni, pa sindikati), ne po vsebini funkcij in pristojnosti. Na ravni podjetij nemški model torej **v resnici sploh ni dualen**, ampak ga je med dualne sisteme delavskih predstavništev mogoče uvrstiti le pogojno, se pravi ob upoštevanju sistema industrijske demokracije kot celote oziroma vseh ravni njenega uresničevanja.

Pri nas pa smo s preprosto presaditvijo nemških institutov delavskega soupravljanja v naše razmere v bistvu dobili povsem drugačen model industrijske demokracije na podjetniški ravni kot ga imajo v Nemčiji. Na tej ravni zdaj pri nas hkrati delujejo tako (pluralno organizirani) podjetniški sindikati kot voljeni sveti delavcev, optimalna ureditev njihovih funkcij in pristojnosti ter načina sožitja in (skupnega oziroma ločenega) delovanja v korist zaposlenih pa je bila že doslej in ostaja tudi v bodoče eden najteže rešljivih problemov funkcioniranja tega modela. Zato seveda ni čudno, da se tako v stroki kot v praksi občasno aktualizira vprašanje morebitne uvedbe enotnega sistema delavskih predstavništev, v katerem bi podjetniški sindikati igrali vlogo edinega predstavnika in zastopnika interesov zaposlenih tako na področju urejanja klasičnih delovnih razmerij kot tudi na področju vključevanja v sprejemanje pomembnejših podjetniških upravljalskih odločitev oziroma soupravljanja delavcev. Vendar pa gredo po drugi strani nekatera razmišljanja tudi v ravno obratno smer. Vse pogosteje, zlasti od sprejetja novega ZDR dalje, se namreč v stroki odpira **problem legitimnosti sindikatov kot splošnih in izključnih oziroma monopolnih zastopnikov vseh zaposlenih** na področju urejanja delovnih razmerij in s tem povezano razmišljanje o morebitni širitvi dosedanjih delavskozastopniških funkcij svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev tudi na to področje industrijskih razmerij.

Posebej pereč je omenjeni problem postal po sprejetju nekaterih spornih rešitev v okviru **novega zakona o delovnih razmerjih – ZDR** (Ur. l. RS, št. 42/2002), ki so tudi na ravni podjetij absolutno monopolizirale delavskozastopniške funkcije sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij z delodajalci in popolnoma (tudi v morebitni vsaj subsidiarni vlogi) izločile svete delavcev kot voljena delavska predstavništva v funkciji možnih zastopnikov interesov vseh delavcev na tem področju. Raziskave (Stanojević 2000: 89) namreč kažejo, da je povprečna stopnja sindikaliziranosti slovenskih delavcev (le) še okoli 40 %, kar seveda vprašanje legitimnosti sindikatov v vlogi edinih oziroma monopolnih zastopnikov vseh zaposlenih še posebej zaostruje[2]. S tem pa je vsekakor takoj postavljena pod vprašaj tudi legitimnost celotnega doslej veljavnega modela »strogo ločenih komplementarnih funkcij in pristojnosti« obeh vrst delavskih predstavništev v slovenskem dualnem sistemu delavskih predstavništev.

V osnovi gre predvsem za **problem ustreznega zastopniškega »pokrivanja« (tudi) interesov nečlanov sindikatov** v sistemu industrijske demokracije na področju delovnih razmerij, kajti načelno lahko sindikati kot prostovoljne organizacije legitimno zastopajo le svoje člane, dejansko splošnozastopniško legitimiteto pa lahko določenemu delavskemu predstavništvu v posameznem kolektivu zagotovijo samo splošne in neposredne volitve v konkretnem kolektivu. Ta pogoj pa izpolnjujejo le sveti delavcev. Formalno pooblastilo za zastopanje vseh delavcev lahko sicer sindikatom kot prostovoljnim organizacijam z omejenim članstvom podeli tudi zakon (tako kot v slovenskem primeru), vendar bi bilo to resnično utemeljeno samo v primeru, če sindikati ne bi imeli alternative v voljenih delavskih predstavništvih (svetih delavcev). Zato se seveda kot drugačna, načeloma bolj primerna možnost ureditve vlog in pristojnosti obeh vrst delavskih predstavništev (v primerjavi s sedanjo) sama po sebi ponuja varianta, da na področje urejanja delovnih razmerij na ravni podjetij (poleg ali namesto sindikatov, kar je prav tako ena izmed bistvenih dilem, povezanih z vprašanjem optimalne učinkovitosti

[2] Zaradi pravilnega razumevanja celotne nadaljnje razprave je treba že na tem mestu opozoriti, da je navedena povprečna stopnja sindikaliziranosti delavcev v Sloveniji še vedno najvišja med državami pristopnicami in tudi višja od tiste v večini prejšnjih članic EU, kar pomeni, da slovenski sindikati kljub vsemu sodijo med močnejše evropske sindikate. Vendar pa se v tej razpravi načeloma ne bomo ukvarjali s problemom moči sindikatov v sociološkem smislu, ampak le s problemom njihove splošnozastopniške (ne)legitimitete v sistemu industrijske demokracije, ki je povsem neodvisna od njihove številčne in siceršnje moči.

zastopanja) v bodoče »vstopijo« tudi sveti delavcev kot voljena delavska predstavništva, kar bi seveda pomenilo uvedbo povsem drugačnega modela industrijske demokracije od dosedanjega. Nekoliko poenostavljeno bi lahko rekli, da bi to pomenilo **prehod s sistema sedanje, zgolj »sindikalne«, v »splošno« industrijsko demokracijo** tudi na področju urejanja delovnih razmerij kot enega od dveh temeljnih področij industrijskih razmerij (poleg soupravljanja oziroma sodelovanja delavcev pri upravljanju), s čimer bi ta sistem vsekakor pridobil bistveno novo kvaliteto. Tudi sicer naj poudarimo, da bo eno temeljnih vodil naših razmišljanj v tej razpravi predstavljala naslednja teza: **Celoten zgodovinski in perspektivni razvoj sistema industrijske demokracije v svetu je pravzaprav treba presojati predvsem kot proces postopnega in smiselnega (analognega) prenašanja in uveljavljanja temeljnih demokratičnih načel in institucij s področja sistema sodobne politične demokracije tudi na področje družbenoekonomskih razmerij!** Pri oblikovanju usmeritev in priporočil bodočega institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji (pa tudi širše) bo zato naša vizija predvsem že omenjena »splošna industrijska demokracija« kot analogija »splošni politični demokraciji«.

Zdi se, da je dolgoročno gledano to tudi edina smiselna smer nadaljnjega razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji, pa tudi širše v Evropi in v svetu. Načeloma naj bi namreč dober sistem industrijske demokracije omogočal vsem delavcem, tudi sindikalno neorganiziranim, ustrezne formalne poti in možnosti vpliva – neposrednega ali preko izvoljenih predstavnikov – na urejanje lastnega delovnopravnega položaja znotraj podjetij, preko morebitne uvedbe določene oblike delavskih zbornic pa tudi na višjih ravneh. Dejstvo pa je, da je novi ZDR z že omenjeno uzakonitvijo absolutnega splošnozastopniškega monopola sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij celotno populacijo nesindikaliziranih delavcev, ki so za nameček, kot rečeno, danes pravzaprav že v večini, **popolnoma izločil iz sistema urejanja tovrstnih industrijskih razmerij**. Ni torej pretirana ocena, da je aktualni institucionalni razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji v bistvu krenil v retrogradno smer. To pa brez dvoma terja čimprejšnji temeljit konceptualni razmislek o tej problematiki in ustrezne sistemske korekture v veljavni ter pripravljajoči se delovnopravni zakonodaji in predvsem tudi v strategiji delovanja slovenskih sindikatov na tej podlagi. Prav navedeni razmislek in predlogi ustreznih korektur pa naj bi bili tudi glavni predmet te razprave.

Zgoraj nakazani problem je v slovenski teoriji zaenkrat še razmeroma slabo raziskan. Doslej je v večinskem delu stroke v glavnem prevladovalo dokaj enotno prepričanje, da je dualni sistem delavskih predstavništev lahko smiseln in učinkovito delujoč v praksi le, če temelji na **jasni vsebinski razmejitvi področij dela obeh vrst delavskih predstavništev** (sindikalnih in voljenih), ki naj bi se med seboj ne smeli v ničemer »prekrivati«. Če naj bi se obe vrsti delavskih predstavništev ukvarjali z istimi vprašanji, bi bilo namreč po tem prepričanju smiselneje, enostavneje in pregledneje, če bi uvedli kar enotni sistem delavskih predstavništev in se s tem izognili nevarnostim medsebojnega konkurenčnega delovanja in vsem drugim vsebinskim dilemam ter pastem dualnega sistema. Specifičen nemški model delovanja in razmejitve funkcij med sindikati in sveti delavcev se je obravnaval kot izjema, ki je pogojena izključno z že omenjeno specifično organiziranostjo nemških sindikatov.

Zato je namen te razprave v okviru objektivnih možnosti čim bolj celovito raziskati zgoraj nakazano problematiko vloge in funkcij obeh vrst delavskih predstavništev (sindikalnih in voljenih oziroma splošnih) ter njunih medsebojnih razmerij v okviru dualnega sistema industrijske demokracije in na tej osnovi oblikovati tudi določene predloge ustreznih usmeritev za bodoči razvoj tega sistema v obstoječih slovenskih razmerah, ki bi morda lahko služile tudi kot ena od strokovnih podlag za razvoj tako bodoče slovenske zakonodaje kot tudi prakse na

tem področju. Njen osnovni cilj je torej pomembneje nadgraditi dosedanja tovrstna spoznanja znanosti (predvsem v smislu **podrobnejše teoretične razdelave in utemeljitve ideje o t. i. splošni industrijski demokraciji**) ter izoblikovati **nov teoretični model** ureditve vloge in funkcij sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev ter njihovih medsebojnih razmerij, s katerim bi bilo mogoče odpraviti sedanje anomalije in zagotoviti učinkovito doseganje temeljnih ciljev razvoja sodobne (»splošne«) industrijske demokracije. Poskušali pa bomo oblikovati tudi **nekatere temeljne usmeritve in priporočila** za praktično realizacijo omenjenega novega modela delovanja delavskih predstavništev v konkretnih slovenskih razmerah.

Na osnovi zgoraj opredeljenih izhodišč smo oblikovali naslednjo **temeljno hipotezo**, ki jo bomo preverjali in dokazovali v tej raziskavi: ***Z vidika temeljnih ciljev sistema sodobne industrijske demokracije je trenutni trend njegovega institucionalnega razvoja v Sloveniji v bistvu retrograden, zaradi česar je nujno potrebna ustrezna redefinicija sedanje vloge in funkcij sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev ter veljavnega modela njihovih medsebojnih razmerij v tem sistemu, in sicer v smeri preraščanja iz zgolj »sindikalne« v »splošno« industrijsko demokracijo.*** V ta namen bi bilo treba predvsem nadomestiti sedanji »model ločenih pristojnosti in vzporednega delovanja delavskih predstavništev« (t.i. komplementarni model) s **t. i. partnerskim modelom** skupnega delovanja obeh vrst delavskih predstavništev. Ta model pa predpostavlja opustitev delavskozastopniškega monopola sindikatov in razširitev funkcij svetov delavcev tudi na področje urejanja delovnih razmerij ter njihov »vstop« na to področje v vlogi enega izmed enakopravnih subjektov (partnerjev) na delavski strani, ki zastopajo (po principih »sozastopništva«) interese delavcev iz delovnih razmerij skupaj in v sodelovanju s podjetniškimi sindikati. Cilj prenove dosedanjega modela delovanja delavskih predstavništev namreč ne more biti apriorno »premoščanje« in marginalizacija sindikatov, ki brez dvoma ostajajo pomemben element sistema industrijske demokracije tudi v bodoče, ampak le ustrezna zapolnitev že omenjene vrzeli glede zastopniške »pokritosti« celotne populacije zaposlenih na področju urejanja delovnih razmerij kot enega dveh ključnih področij industrijskih razmerij (poleg sodelovanja delavcev pri upravljanju) ter povečanje učinkovitosti zastopanja delavskih interesov v industrijskih razmerjih nasploh.

Širina in kompleksnost raziskovane problematike pa zahtevata tudi oblikovanje več parcialnih (delovnih) hipotez in trditev, ki bodo predstavljale vodilo za analizo posameznih vsebinskih segmentov, in med katerimi so najpomembnejše naslednje:

1.
Trenutna slovenska zakonodaja in praksa v bistvu težita k prikritemu uveljavljanju monističnega sistema delavskih predstavništev, ki pa glede na vse nižjo stopnjo sindikaliziranosti delavcev ni več primerna alternativa institucionalnega razvoja industrijske demokracije v Sloveniji.

2.
Aktualna monopolizacija delavskozastopniških pooblastil sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij, ki je sicer s konvencijami MOD in drugimi mednarodnopravnimi dokumenti ni mogoče utemeljevati, je lahko tudi ustavno sporna, ker v določenih primerih (npr. kadar v podjetju ni sindikata) pomeni resen odklon od »dvostranske pogodbene koncepcije delovnih razmerij« in (zaradi diskriminatorne ureditve obsega delovnopravnih pravic za nečlane sindikata v ZDR) od »načela enakosti pred zakonom«, posredno pa iz istih razlogov tudi poseg v načelo t. i. negativne sindikalne svobode.

3.

Monopolizacija delavskozastopniških funkcij sindikatov v bistvu podpira »slab« sindikalizem, ker priznava status zastopnika celotnega kolektiva zaposlenih prav vsakemu sindikatu, ki formalno izpolnjuje (skrajno ohlapne) kriterije iz veljavnega slovenskega zakona o reprezentativnosti sindikatov, torej ne glede na njegovo dejansko moč in podporo med zaposlenimi. To namreč ne spodbuja prizadevanj sindikatov za krepitev lastne učinkovitosti pri zastopanju interesov delavcev.

4.
Sposobnost svetov delavcev nastopati kot stranka v postopkih sklepanja podjetniških kolektivnih pogodb z delodajalci (samostojno ali skupno s sindikati) ni sporna, niti z vidika konvencij MOD, niti z vidika prepovedi pravice uporabe stavke in drugih metod sindikalnega boja.

5.
Sedanja, t. i. tekmovalna strategija delovanja sindikatov v razmerju do svetov delavcev, ki se jasno odraža tako v novejši zakonodaji kot tudi v praksi, je prvenstveno posledica pomanjkanja vizije slovenskih sindikatov o perspektivah lastnega razvoja v spremenjenih razmerah evrointegracije in globalizacijskih pritiskov. Z vidika učinkovitosti uveljavljanja interesov najširšega kroga zaposlenih je izrazito kontraproduktivna, zaradi česar bi morali slovenski sindikati čim prej akceptirati t. i. mobilizacijsko strategijo delovanja, pri čemer so lahko zelo koristne ne samo izkušnje nekaterih tujih sindikatov (npr. Nemčija, Avstrija), ampak tudi izkušnje delovanja slovenskih sindikatov v razmerju do delavskih zaupnikov in delavskih zbornic iz časa pred drugo svetovno vojno.

6.
Krepitev vloge in funkcij voljenih delavskih predstavništev ne slabi samodejno moči sindikatov.

7.
Kljub veliki podobnosti nemške in slovenske korporacijske zakonodaje pri iskanju primernega modela bodoče ureditve vloge in funkcij ter medsebojnih razmerij med sveti delavcev in sindikati ne bi kazalo preprosto prekopirati nemškega modela te ureditve, čeprav le-ta v nemških razmerah relativno učinkovito funkcionira že več kot 50 let, ampak je treba izhajati iz konkretnih slovenskih razmer, ki so bistveno drugačne.

Sedanjo in priporočljivo bodočo vlogo in funkcije ter medsebojna razmerja med sindikalnimi in voljenimi delavskimi predstavništvi bomo skušali podrobneje raziskati predvsem z zornega kota uresničevanja zgoraj opredeljenega cilja, to je z vidika zagotavljanja možnosti za sodelovanje v sistemu industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij celotni, ne samo sindikalizirani, populaciji zaposlenih. Ne bomo se torej podrobneje ukvarjali s samim organizacijskim in sociološkim bistvom razvoja industrijske demokracije, ampak se bomo **omejili predvsem na institucionalni vidik razvoja tega sistema** (vloga in funkcije delavskih predstavništev ter njihova medsebojna razmerja in metode delovanja pri zastopanju in uveljavljanju interesov delavcev), in sicer prvenstveno na ravni podjetij, le obrobno, kolikor bo to zahtevala celovitost proučevanja nakazane problematike, pa tudi na višjih ravneh.

Znotraj tako postavljenih okvirov se bomo skladno z uvodoma opredeljenim bistvom zaznanega problema, ki je sicer tema te razprave, ukvarjali predvsem z delovanjem obeh vrst delavskih predstavništev **na področju urejanja delovnih razmerij z delodajalci**, ki ga v okviru veljavnega modela zaenkrat monopolno obvladujejo sindikati, medtem ko funkcioniranje sistema **sodelovanja delavcev pri upravljanju (soupravljanja) oziroma delavske participacije** kot drugega od dveh temeljnih področij industrijske demokracije, vključno s problematiko delovanja svetov delavcev na tem področju, ne bo predmet našega podrobnejšega proučevanja Kar zadeva analizo svetov delavcev nas bo zato zanimala predvsem njihova sposobnost in primernost za morebitno opravljanje delavskozastopniških funkcij tudi na področju delovnih razmerij, medtem ko bomo sindikate podrobneje analizirali tako z vidika njihove sedanje organiziranosti in delovanja, kot tudi z vidika primernosti njihovih strategij v odnosu do voljenih delavskih predstavništev in perspektiv njihovega razvoja v okviru morebitnega partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev. Razlog za to »asimetrijo« pri obravnavanju obeh vrst delavskih predstavništev pa je preprosto v tem, da so dejanske možnosti za normativno in praktično realizacijo predlaganega novega modela njihovega delovanja, vsaj na delavski strani, **v celoti odvisne od sindikatov in praktično v ničemer od svetov delavcev.** V zvezi s tem je namreč treba upoštevati najmanj tri pomembna dejstva, in sicer:

a) Kljub morebitnemu »vstopu« svetov delavcev tudi na področje urejanja delovnih razmerij si, kot že rečeno, brez (čim močnejših) sindikatov (v drugačni vlogi sicer od dosedanje, pa vendarle) ni mogoče zamisliti učinkovitega funkcioniranja sistema industrijske demokracije. Zato je lahko kot razvojno napreden prepoznan le takšen model delovanja delavskih predstavništev, ki ne slabi sedanje moči sindikatov, ampak jo po možnosti celo krepi.

b) Sindikati imajo (preko t. i. iniciativne, kadrovske in nadzorne funkcije) po določilih ZSDU velik vpliv na delovanje svetov delavcev. Zato so le-ti močno odvisni od njihove podpore, brez katere težko učinkovito opravljajo svoje zastopniške funkcije.

c) Glede na močne pozicije sindikatov znotraj Ekonomsko socialnega sveta bi bilo brez njihovega soglasja praktično nemogoče sprejeti potrebne zakonske rešitve za uveljavitev predlaganega modela.

Zgoraj opredeljeno tematiko bomo raziskovali predvsem v polju **sociološke teorije, natančneje industrijskih odnosov** kot »akademske discipline, ki je osredotočena na rekonstrukcijo razmerij med delodajalci in delojemalci v moderni družbi« (Stanojević 1996: 9). Ukvarjali se bomo namreč, kot rečeno, predvsem s problemom optimalizacije sistemske ureditve in praktičnega delovanja različnih interesnih (sindikalnih in voljenih) predstavništev delojemalcev v procesih reguliranja industrijskih razmerij z delodajalci v konkretnih slovenskih razmerah, in sicer predvsem na ravni podjetij, deloma pa tudi širše. Poleg tega bo precej pozornosti namenjene tudi kolektivnim pogajanjem in participaciji kot pomembnim dimenzijam industrijske demokracije. Prav različne strukture in funkcije posameznih akterjev industrijskih razmerij in njihove medsebojne interakcije pa so osrednji predmet omenjene znanstvene discipline, kar pomeni, da težišče tematike te razprave brez dvoma prvenstveno sodi v njen okvir.

Glede na to, da je najtesneje povezana z urejanjem odnosov pri »namenskem sodelovanju ljudi v zvezi s skupnim delom v organizaciji« (Mihelčič, 1993), proučevana problematika, upoštevajoč definicijo pojma in teorije organizacije po Lipovcu (1987)[3], vsekakor v številnih elementih sega tudi na področje **organizacijskih znanosti**, natančneje upravljanja s človeškimi viri (Human Resource Management). Številne tuje, pa tudi že nekatere naše raziskave[4] kažejo na neposredno povezavo med stopnjo razvitosti industrijske demokracije, zlasti sodelovanja delavcev pri upravljanju podjetij, in delovnim zadovoljstvom ter pripadnostjo zaposlenih podjetju, posledično pa seveda tudi s poslovno uspešnostjo podjetij. V sodobnih pogojih gospodarjenja na globalnem trgu, ko človeški kapital podjetij nesporno vse bolj postaja njihova glavna konkurenčna prednost, torej ta problematika vsekakor močno pridobiva na pomenu tudi z vidika znanosti o organizaciji in menedžmentu.

Čeprav bo v raziskavi uporabljeno tudi precej tipično **pravne argumentacije** pri analizi in utemeljevanju posameznih trditev in predlogov, pa vsebinska zasnova raziskave vsekakor bistveno presega okvire pravne znanosti. Brez uporabe ključnih argumentov in spoznanj sociološke in organizacijske znanosti konkretne problematike delavskih predstavništev namreč ne bi bilo mogoče celovito raziskati v smislu postavljenih ciljev, kajti zgolj z vidika pravne stroke, torej z vidika pravne korektnosti ter ustavnosti in zakonitosti posameznih obstoječih rešitev, se stvari, razen v nekaterih podrobnostih, ne kažejo kot posebej problematične in same po

[3] Lipovec je definiral organizacijo kot »sestav medsebojnih razmerij med ljudmi, ki zagotavljajo obstoj, družbeno ekonomske in druge značilnosti podjetja ter smotrnost uresničevanja ciljev podjetja«.
[4] Bakovnik, Rajko in dr. (2000) *Vpliv delavske participacije na poslovno uspešnost*. Kranj: ŠCID

sebi niti ne bi zahtevale bistvenih posegov v veljavno ureditev. Strogo pravno gledano sta namreč lahko z vidika slovenske ustave in mednarodnopravnih dokumentov resnično sporna v glavnem samo dva elementa nove delovnopravne zakonodaje (diskriminatorna ureditev obsega nekaterih pravic ter poseg v načelo sindikalne svobode), širših vsebinskih problemov, ki determinirajo smeri dolgoročnega razvoja sistema industrijske demokracije v danih razmerah, pa pravna stroka sama po sebi ne zaznava. To je tudi razlog, da obravnavana problematika delavskih predstavništev v pravni stroki ob sprejemanju sporne nove delovnopravne zakonodaje ni vzbudila praktično nobene pozornosti.

Kar zadeva **metodološki vidik** našega raziskovanja, naj omenimo, da se bomo posluževali predvsem metode analize in interpretacije pisnih virov iz tuje in domače strokovne literature. Zlasti v delu, v katerem bo prikazan zgodovinski razvoj razmerij med sindikalnimi in volje-nimi delavskimi predstavništvi v Sloveniji, bomo za proučevanje uporabili tudi metodo zgodovinske analize, v nekaterih drugih vsebinskih segmentih (npr. v zvezi s proučevanjem problema veljavnosti kolektivnih pogodb in splošnozastopniške legitimitete sindikatov) pa tudi metodo primerjalnega raziskovanja. Iz povedanega izhaja, da bomo pri svojem raziskovanju generalno uporabljali predvsem t. i. deskriptivno metodo znanstvenega raziskovanja.

Upoštevajoč naravo in kompleksnost obravnavane problematike bi bilo seveda nemogoče vse postavljene teoretične podmene, ugotovitve in trditve tudi empirično preveriti, zlasti ne z eno samo empirično raziskavo. Zato se bomo pri svojih analizah naslonili predvsem na nekatere že obstoječe tovrstne empirične raziskave, povezane z vsebino te problematike, ki jih bomo dopolnili še z nekaterimi lastnimi empiričnimi ugotovitvami. Poleg študij nekaterih zanimivih konkretnih primerov delovanja delavskih predstavništev v posameznih podjetjih smo namreč za potrebe našega raziskovanja obravnavane problematike izvedli tudi dve samostojni anketni raziskavi, s katerima smo proučevali nekatere parcialne vidike obravnavane problematike in z dobljenimi ugotovitvami preverjali posamezne teze iz teoretskega dela naše razprave.

Obravnavana tematika je v osrednjem delu te razprave (brez uvoda) razdeljena v sedem zaokroženih vsebinskih sklopov (poglavij). V **drugem poglavju** bomo zaradi ustrezne kontekstualne umestitve osnovne teme in možnosti globljega razumevanja aktualnih trendov razvoja na obravnavanem področju družbenih odnosov v Sloveniji podali kratek primerjalni pregled glavnih značilnosti industrijskih razmerij v širšem evropskem prostoru, v katerega kulturnozgodovinsko vsekakor sodi tudi Slovenija. **Tretje poglavje** bo namenjeno zgodovinski analizi razvoja razmerij med sindikalnimi in voljenimi delavskimi predstavništvi v Sloveniji, kar nam bo omogočilo razmislek o morebitni uporabi nekaterih naših bogatih tovrstnih preteklih izkušenj tudi pri kreiranju že omenjenega novega modela delovanja delavskih predstavništev v konkretnem slovenskem dualnem sistemu delavskih predstavništev. V **četrtem poglavju** se bomo posvetili kritični analizi teoretske zasnove veljavnega komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev, skozi katero bomo osvetlili ključne probleme, zaradi katerih je nujna njegova prenova v zgoraj nakazanem smislu. V **petem poglavju** bomo dodatno analizirali tudi negativne posledice aktualne monopolizacije delavskozastopniških pooblastil sindikatov in nekaterih drugih spornih rešitev, ki jih je uveljavil novi slovenski zakon o delovnih razmerjih, za razvoj industrijske demokracije v Sloveniji ob upoštevanju spremenjenih objektivnih okoliščin, zlasti notornega zniževanja števila članov v sindikatih. Na osnovi omenjenih analiz bomo v **šestem poglavju** oblikovali nekatere priporočljive usmeritve za nadaljnji institucionalni razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji in v tem okviru natančneje razdelali in teoretično utemeljili tudi koncept novega, t. i. partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev ter raziskali vpliv morebitne njegove uveljavitve na organiziranost in delovanje sindikatov. **Sedmo poglavje** bo predvsem aplikativne narave. V njem bomo skušali

raziskati možnosti za praktično realizacijo omenjenega partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev v konkretnih slovenskih razmerah ter predlagati nekatere nujne ukrepe v ta namen na zakonodajnem področju in na področju uveljavljanja določenih novih oblik in metod (so)delovanja obeh delavskih predstavništev v praksi. Preko preverjanja praktične uresničljivosti tega modela bomo v bistvu posredno preverjali tudi njegovo teoretično utemeljenost, kar je temeljni namen omenjenega poglavja. **Osmo poglavje** bo v celoti namenjeno celoviti predstavitvi rezultatov in ugotovitev iz zgoraj omenjenih empiričnih raziskav, ki jih bomo izvedli za potrebe proučevanja posameznih vidikov v tej razpravi obravnavane tematike. V **zaključku** pa bomo na podlagi argumentov iz osrednjega dela povzeli rezultate preverjanja uvodnih (temeljne in delovnih) hipotez skozi celotno našo raziskavo.

II. KRATEK PREGLED GLAVNIH ZNAČILNOSTI INDUSTRIJSKIH RAZMERIJ V EVROPI

Slovenija je kulturnozgodovinsko gledano del evropskega prostora, kar v celoti velja tudi za področje urejanja industrijskih razmerij. Zato je za celovito razumevanje širšega konteksta dosedanjega razvoja, trenutnega stanja in perspektiv razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji vsekakor treba vsaj okvirno poznati tudi stanje in trende na tem področju širše v Evropi. Iz strokovne literature (Agathonos – Mähr 1994; Casale in dr. 1998; Knudsen 1995; Hyman, Mason 1995; Waarden in dr. 1995; Sociales Europa: 1996; Van Ruysseveldt, Visser 1996; Ferner, Hyman 1998; Heller in dr. 1998; Stanojević: 1996; Kšela 2003a; Weiss in dr. 2000) je mogoče povzeti zlasti naslednje glavne značilnosti industrijskih razmerij v Evropi:

1. Delovna razmerja

Ureditev delovnih razmerij v posameznih evropskih državah se med seboj močno razlikuje in je pogojena s številnimi zgodovinskimi in kulturnimi značilnostmi. Glavne razlike se kažejo zlasti glede *organiziranosti in vpliva sindikatov, načina državne regulacije tega področja ter kolektivnih pogajanj*.

Sindikati

Moč in vpliv sindikatov po kriteriju članstva sta zelo različna od države do države, pri čemer se spekter razteza od ca. 9 % sindikalno organiziranih delavcev v Franciji do več kot 80 % sindikalno organiziranih delavcev v nekaterih skandinavskih državah, zlasti na Danskem. Primerjalni pregled povprečne stopnje sindikaliziranosti delavcev v nekaterih razvitejših evropskih državah (vključujoč Slovenijo) in na Japonskem je prikazan na sliki 1, zanimivi pa so tudi podatki o povprečni stopnji sindikaliziranosti delavcev v nekaterih tranzicijskih državah – novih članicah EU, in sicer: Poljska – 15 %, Češka – 30 %, Madžarska – 20 %, Estonija – 15 % in Litva – 30 %.

Slika 1: *Povprečne stopnje sindikaliziranosti v nekaterih razvitejših evropskih državah in na Japonskem (Institut der deutschen Wirtschaft, Köln)*



Vir: Urbanija 2003: 30

Tudi glede organiziranosti sindikatov so velike razlike. V grobem je mogoče zaznati **tri glavne modele**:

a) na enotnosti temelječe in relativno močne sindikate v severni in srednji Evropi (Nemčija, Avstrija, Švedska itd.);
b) močno razdrobljene, v glavnem številčno šibkejše in v veliki meri na politične stranke naslonjene sindikate v sredozemskih državah (Francija, Italija, Grčija, Portugalska, Španija);
c) prvenstveno na temelju poklicne in stanovske pripadnosti organizirane sindikate (»multisindikalizem«[5] kot posebna različica sindikalnega pluralizma, ki ne izvira iz političnih in ideoloških delitev, temveč iz poudarjenega interesnega organiziranja posameznih skupin in kategorij zaposlenih) v anglosaškem prostoru, to je predvsem v Veliki Britaniji in na Irskem.

V pretežni večini evropskih držav je zaznaven **trend upadanja članstva v sindikatih**, ki je ponekod bolj, drugje pa manj izrazit. »V 80. letih je bila desindikalizacija kljub posamičnim primerom ohranjanja doseženih stopenj sindikalnega članstva nedvomno splošna značilnost evropskih sindikalnih prizorišč. Po intenziteti lahko ta trend primerjamo le z desindikalizacijami v obdobju velike svetovne gospodarske krize v 20. in 30. letih tega stoletja.« (Visser, po Stanojević 1996: 37) »V zadnjih letih je trend upadanja članstva v sindikatih opazen zlasti v Franciji, Veliki Britaniji, Nizozemski, Portugalski, Grčiji in Italiji.« (Sociales Europa, 1996: 7) »V skandinavskih državah in v Belgiji so sindikati kljub izgubam članstva v 80. letih še

[5] Stanojević (1996: 141)

vedno relativno uspešni, saj rekrutirajo več kot 50 % zaposlenih. Drugod po Evropi je ta stopnja praviloma značilno nižja.« (Stanojević 1996: 37)

V tem smislu je vsekakor mogoče govoriti o **resni krizi sindikalnega gibanja v Evropi**, pa tudi v svetu. »Ob koncu 20. stoletja so evropski sindikati v krizi. Njihova organizacijska kapaciteta značilno upada, saj za številne med njimi postaja nezmožnost kolektivne mobilizacije članstva resen problem. … Sodeč po trendu (relativnega in absolutnega) zmanjševanja sindikalnega članstva, ki je zaznamoval evropsko sindikalno prizorišče v 80. letih, strateški odgovori sindikatov na kontekstualne spremembe oziroma spreminjajoče se dejavnike sindikalizma ter nove kombinacije teh dejavnikov niso (bili) pretirano uspešni. Sindikati dejansko svojih tradicionalnih, v prvih desetletjih povojnega obdobja bolj ali manj uspešnih strategij, tudi ob stopnjevanju krize (od začetka 70. let) niso bistveno spreminjali. Ob koncu 20. stoletja pa se soočijo z nepričakovanimi rezultati teh svojih nespremenjenih strategij. V novem kontekstu namreč njihove tradicionalno integrirajoče strategije pridobivajo presenetljivo dezintegrirajoče učinke.« (Stanojević 1996: 36, 43) »V Veliki Britaniji, Nemčiji in na Nizozemskem so sindikati izgubili tretjino članstva, preden so se začeli zavedati, da se morajo posodobiti in ponuditi drugačne storitve kot doslej, da bi si povečali članstvo.« (Urbanija 2003: 28). »V Zahodni Evropi so sindikati v osemdesetih letih in na začetku devetdesetih zaznali močan osip članstva. V Franciji in na Portugalskem se je članstvo zmanjšalo za polovico, v Avstriji, Veliki Britaniji in na Nizozemskem pa za četrtino. Vzroka za to sta bila visoka stopnja brezposelnosti v Evropi, spremembe v industriji (zmanjšalo se je število industrijskih dejavnosti). Krivi so bili tudi sami, saj so preveč časa porabili za razglabljanja o preteklosti.« (Krljić Vreg 2001: 18)

Državna regulacija

Država na področju delovnih razmerij nastopa ponekod s precej močno zakonsko regulativo (Francija, države Beneluksa, Španija, Portugalska, Grčija), čeprav z upoštevanjem tarifne avtonomije, v Veliki Britaniji se praktično sploh ne vmešava, drugje pa v glavnem deluje z različnimi ukrepi predvsem kot pospeševalec kolektivnih pogajanj. Razlike torej nastajajo zlasti glede vprašanja, kakšno je razmerje med zakonskimi predpisi in kolektivnimi (tarifnimi) pogajanji v socialnem redu posamezne države, torej ali se daje prednost enemu od obeh omenjenih elementov, ali pa je zagotovljeno ustrezno sožitje oziroma povezava obeh.

Kolektivna (tarifna) pogajanja

a)
V vseh državah morajo stranke kolektivnih pogajanj izpolnjevati določene kriterije glede reprezentativnosti[6]. V nekaterih državah (Nemčija, Avstrija, Španija) imajo pristojnost za sklepanje obratnih (podjetniških) tarifnih sporazumov tudi **obratna voljena delavska predstavništva oziroma sveti delavcev**.

b)
Zakonska obveznost kolektivnih pogajanj obstaja na Portugalskem, v Luksemburgu, Belgiji, Španiji in Franciji.

[6] »Samo po sebi se razume, da obstajajo različne nacionalne razlage reprezentativnosti oziroma, natančneje, meril za odobritev neki organizaciji, da lahko sklepa kolektivne pogodbe ali da lahko sodeluje pri razvoju socialnih politik. Ta merila segajo vse od sposobnosti organizacije, da učinkovito mobilizira delavce in izvaja pritisk, do kvantitativnih pragov, povezanih z rezultati volitev v predstavniške organe delavcev, socialnih volitev ali kar preprosto števila članov. Od leta 1993 Evropska komisija prosi "Institut des Sciences du Travail de L'Université Catholique de Louvain (IST)" za podrobne študije, da bi dobila podatke za presojo reprezentativnosti evropskih socialno-partnerskih organizacij. IST je za svojo raziskavo izbrala naslednja merila:

- splošne značilnosti (zlasti pravni status, viri) za opis dejanske sposobnosti organizacije, da doseže svoje cilje,
- statistični podatki, kot je število članov, gostota članstva,
- stopnja priznanja organizacije na evropski in nacionalni ravni,
- ali so organizacije podpisale kolektivne pogodbe ali pa krovne organizacije, ki koordinirajo pogajanja na nižjih ravneh (na ravni panoge ali podjetja),
- njihovo priznanje kot organi za posvetovanje ali tripartitno koordinacijo z oblastmi,
- število sedežev, ki jih imajo v pomembnih posvetovalnih organih,
- ali so zastopane v nacionalni delegaciji svoje države na letni konferenci ILO.« (GVG 2003:7)

c)
V Veliki Britaniji in na Irskem so kolektivne pogodbe prvenstveno orientacijskega značaja in niso neposredno obvezujoče za stranke kolektivnih pogajanj ter iztožljive, ampak so njihove določbe zavezujoče le, če so vključene v posamične pogodbe o zaposlitvi. Postopkov za **razširitev (ekstenzijo) veljavnosti kolektivnih pogodb**, s katerimi bi kolektivne pogodbe postale splošno veljavne, nimajo predvidenih.

V vseh ostalih evropskih državah obstajajo bodisi direktni bodisi indirektni postopki za razglasitev splošne veljavnosti sklenjenih kolektivnih pogodb, njihove določbe pa so pravno obligatorne in iztožljive. Velike siceršnje razlike med kontinentalnimi in anglosaškim (*common law*) pravnim redom so torej zelo opazne tudi na tem področju.

d)
Tudi glede ravni kolektivnih pogajanj obstajajo precejšnje razlike, pri čemer:

- kot najpomembnejša raven pogajanj v glavnem povsod velja panoga;
- medpanožne kolektivne pogodbe igrajo pomembno vlogo zlasti na Švedskem, v Franciji, Belgiji, Danski, Grčiji, Portugalski in na Irskem;
- so obratne (podjetniške) kolektivne pogodbe v ospredju v Veliki Britaniji, na Irskem in v Luksemburgu.

Ravni kolektivnih pogajanj so v Veliki Britaniji le šibko, v ostalih državah pa bolj ali manj močno povezane in stopnjevane. Na splošno pa je zaznaven **trend decentralizacije kolektivnih pogajanj**, kar pomeni da kolektivna pogajanja o plačah in drugih delovnih pogojih na ravni podjetij pridobivajo na pomenu. Pri tem so pogajanja na lokalni (podjetniški) ravni v glavnem tretirana kot nekakšno dopolnilo panožnih kolektivnih pogajanj, ki omogoča prilagajanje zlasti plačnega sistema, pa tudi drugih delovnih in organizacijskih pogojev specifikam posameznih podjetij in njihovim konkretnim potrebam glede na položaj na trgu. S tem se zagotavlja večji manevrski prostor za samostojnejše vodenje podjetniških poslovnih politik, ki morajo biti v današnjih pogojih hude tržne konkurence in hitro spreminjajočih se razmer gospodarjenja nujno čim bolj fleksibilne. To še posebej velja za sistem nagrajevanja in druge ukrepe upravljanja s človeškimi viri (Human Resource management – HRM). »Enotnega modela oblikovanja plač /preko "podjetniških" kolektivnih pogodb, M.G./ v Evropski uniji ni, modeli se po državah razlikujejo. Prevladuje model decentralizirane plačne politike …« (Mišič 2002: 37) »V Evropi je v najnovejšem obdobju opazna tendenca decentraliziranja pogajalskih struktur ter širitve področja pogajanj (Bean, 1985: 85). Baglioni (1990: 19, 29) dokazuje, da so v 80. letih evropske vlade podpirale takšne strukturne spremembe, ki so omejevale vlogo nacionalnih kolektivnih pogodb oziroma so bolj favorizirale lokalna pogajanja. Ob takem vplivu vladnih politik so najnovejše spremembe pogajalskih struktur v Evropi posledica večjih "premikov" na trgu delovne sile in proizvodov, ki so povezani z globljimi procesi restrukturacij evropskih gospodarstev ter pravkar potekajočimi tehnološkimi spremembami. … Najnovejši trend decentraliziranja industrijskih odnosov in sistemov kolektivnih pogajanj (z njegovimi poglavitnimi implikacijami: rastočim "lovljenjem" mezd, širšimi razponi plač ter njihovim vse izrazitejšim diskrecijskim določanjem), združen s participacijo, ki jo inicirajo delodajalci, je resno zamajal tako legitimnost kot učinkovitost celotnega mehanizma kolektivnih pogajanj in (delovanja) sindikatov v Evropi.« (Stanojević (1996: 95) »Kljub temu, da je v procesu kolektivnih pogajanj podjetniška raven čedalje pomembnejša, pa v večini držav kontinentalne Evrope in na Irskem pogajanja na nacionalni ravni oziroma na ravni dejavnosti ohranjajo vodilno mesto in postavljajo okvire za pogajanja na podjetniških ravneh.« (Štoka - Debevec 2000: 70)

Naj za zaključek tega prikaza navedemo še zanimivo splošno oceno značilnosti delovnih razmerij v Evropi, kakršna izhaja iz knjige Hansa Slompa Labour Relations in Europe (Kavar Vidmar 1991: 17): »Novejši značilnosti delovnih razmerij v Evropi sta amerikanizacija in japonizacija. S prvo avtor označuje težnjo ameriških firm visoke tehnologije, ki zaposlujejo visoko usposobljene kadre, da prenesejo pogajanja in konzultacije med delodajalci in sindikati na raven podjetja, v skupne organe. Japonizacija pa pomeni različne oblike decentralizacije, kot so krožki kvalitete, skupinska odgovornost in uvajanje raznih socialnih ugodnosti za delavce in njihove družinske člane.«

2. Delavska predstavništva in soupravljanje v podjetjih

»Vsak sistem delavske participacije se razvija v konkretnem institucionalnem in kulturnem okolju posamezne države in zato je razumljivo, da obstajajo velike razlike v njihovi razvitosti med bolj in manj industrijsko razvitimi državami. Prav tako obstajajo precejšnje razlike v osnovnih značilnostih sistemov delavske participacije tudi znotraj industrijsko razvitih držav, čeprav temeljijo na istih teoretičnih izhodiščih in zasledujejo iste cilje, tako **poslovne** (delovno zadovoljstvo, pripadnost zaposlenih podjetju in stabilnost notranjega poslovnega okolja) kot **neposlovne** (demokratizacija družbenih odnosov, humanizacija dela in družbena etika).« (Bakovnik 2003: 10) »Tudi v geografsko majhnem območju Zahodne Evrope obstajajo različni sistemi delavske participacije. Posamezni sistemi so si podobni, drugi pa zelo različni drug od drugega. V teoriji in praksi se ugotavlja, da niti dva sistema v Evropi nista popolnoma enaka.« (Mežnar 1991: 276)

Pri obratnih (podjetniških) predstavništvih delavcev v Evropi zasledimo **tri glavne oblike**, in sicer:

a) voljena delavska predstavništva;
b) sindikalna delavska predstavništva;
c) predstavništva delavcev v organih podjetja.

Glede na to, ali v podjetju deluje samo sindikalno ali tudi voljeno delavsko predstavništvo, ločimo dva temeljna modela oziroma sistema, in sicer:

a) **enotni sistem delavskih predstavništev**, če v podjetju deluje samo sindikalno predstavništvo;
b) **dualni sistem delavskih predstavništev**, če v podjetju poleg sindikalnega deluje tudi voljeno delavsko predstavništvo.

Enotni sistem delavskih predstavništev

Enotni sistem delavskih predstavništev je značilen v prvi vrsti za Veliko Britanijo, Irsko, Italijo ter Švedsko in Finsko, ostale evropske države pa imajo v glavnem uveljavljen dualni sistem delavskih predstavništev. Na Irskem je sicer dana tudi možnost oblikovanja splošnih delavskih predstavništev, vendar le na prostovoljni osnovi (po posebnem podjetniškem dogovoru) in s precej omejenimi pravicami soupravljanja (predvsem le informiranje in posvetovanje), tako da to državo sistemsko kljub vsemu uvrščamo med države z enotnim sistemom delavskih predstavništev.

Sindikalni delavski predstavniki v **Veliki Britaniji** in **na Irskem** (*shop stewards*) v glavnem opravljajo klasične sindikalne funkcije (pogajanja, pravica do informiranosti in izražanja mnenj glede delovnih vprašanj, delovnopravna zaščita delavcev), medtem ko pomembnejših pravic do sodelovanja pri upravljanju nimajo, čeprav se preko kolektivnih pogodb na ravni

posameznih podjetij postopno uveljavljajo tudi le-te. **V Italiji** so se na podlagi posebnega protokola vseh treh sindikalni zvez iz leta 1991 in dodatnega sporazuma iz leta 1993 začela uveljavljati t. i. enotna sindikalna predstavništva v podjetjih. Dve tretjini članov teh predstavništev je na podlagi sindikalne kandidatne liste izvoljenih s strani celotnega kolektiva, preostala tretjina sedežev se neposredno razdeli med predstavnike v podjetju zastopanih sindikatov. Njihove funkcije, ki se urejajo s konkretnimi dvostranskimi dogovori, pa poleg kolektivnih pogajanj vse bolj zajemajo tudi obravnavo različnih gospodarskih vprašanj (predvsem v okviru t. i. sosvetov), s čemer od klasičnih sindikalnih funkcij postopno prodirajo tudi na področje delavskega soupravljanja. **Na Švedskem** so sindikalna delavska predstavništva v dvojni vlogi, kar pomeni, da poleg klasičnih sindikalnih funkcij v celoti obvladujejo tudi področje sodelovanja delavcev pri upravljanju. Čeprav nimajo posebnih voljenih delavskih predstavništev, je Švedska sicer znana kot ena od držav z najbolje razvito delavsko participacijo. Poleg kolektivnih pogodb o delovnih razmerjih sindikati sklepajo tudi posebne kolektivne pogodbe (panožne, medpanožne in podjetniške), ki podrobneje urejajo področje sodelovanja pri upravljanju. Soupravljalske pravice sindikalnih predstavništev v švedskih podjetjih (informiranje, posvetovanje, soodločanje) so v glavnem povsem primerljive s pravicami svetov delavcev v drugih državah. Podoben sistem soupravljanja preko sindikatov imajo tudi **na Finskem**.

Dualni sistem delavskih predstavništev

V državah z dualnim sistemom delavskih predstavništev se voljena delavska predstavništva, preko katerih se izvaja pravica do sodelovanja pri upravljanju, pojavljajo v dveh različnih oblikah, in sicer:

a) **v mešanih organih (odborih)**, ki se sestajajo in delujejo pod predsedstvom delodajalca (Francija, Belgija, Luksemburg,)
b) **kot izključno z delavskimi predstavniki sestavljeni organi** (sveti delavcev, obratni sveti ipd.), ki na različne načine sodelujejo z vodstvi podjetij in tako uresničujejo svoj vpliv na upravljanje (Nemčija, Avstrija, Nizozemska, Španija, Portugalska, Grčija).

Vmesno varianto predstavljajo **paritetni »odbori za sodelovanje«** na Danskem. Le-ti so sestavljeni iz voljenih delavskih predstavnikov, katerim se avtomatično priključijo sindikalni zaupniki (skupaj polovica članov), ostalo polovico članov pa sestavljajo predstavniki delodajalca. Predsednik odbora je vedno predstavnik delodajalca, podpredsednik pa predstavnik delavcev. Podobne paritetne odbore poznajo tudi na Norveškem.

V polovici zgoraj omenjenih držav s sveti delavcev, sestavljenimi izključno iz delavskih predstavnikov, to je v Nemčiji, Avstriji in Španiji, so sveti delavcev kot že rečeno pooblaščeni tudi za **vodenje kolektivnih pogajanj na ravni podjetij**. V Španiji pa je svetom delavcev na podlagi posebnega kraljevega odloka priznana celo **pravica organizirati stavko**.

Delavska predstavništva v organih podjetij

Pri pregledu različnih oblik delavskih predstavništev v organih upravljanja podjetij je treba upoštevati, da obstajata dva različna sistema upravljanja delniških družb – **enotirni in dvotirni**. Pri enotirnem sistemu obstaja poleg skupščine družbe samo še enoten upravni odbor kot organ vodenja, ki ima izvršilne in neizvršilne (nadzorne) člane. Pri dvotirnem sistemu, ki je uveljavljen predvsem v Nemčiji, Avstriji in na Nizozemskem, pa sta funkciji vodenja in nadzora razdeljeni na dva različna organa, to sta uprava in nadzorni svet. Zato so pristojnosti nadzornih svetov v dvotirnem sistemu ožje (izključno nadzorne) kot pristojnosti upravnih odborov v enotirnih sistemih (tudi vodstvene), s tem pa je nekoliko drugačna tudi vloga delavskih predstavnikov v teh organih.

V dvotirnih sistemih imajo delavci pravico do najmanj ene tretjine (v določenih primerih do ene polovice) svojih predstavnikov v nadzornih svetih v Nemčiji in Avstriji, na Nizozemskem pa do ene četrtine. Poleg tega v Nemčiji poznajo tudi institut delavskega direktorja kot člana uprave, zadolženega za kadrovsko področje.

V enotirnih sistemih imajo delavci pravico do svojih predstavnikov v upravnih odborih podjetij na Danskem, Norveškem in v Luksemburgu (ena tretjina), v Franciji (do ene četrtine), na Švedskem (dva predstavnika ne glede na skupno število članov upravnega odbora) in na Finskem (na podlagi posebnega dogovora). Veliko posebnost v tem pogledu predstavljajo ***t. i. mešane skupščine*** kot posebne dodatne oblike sodelovanja delavcev pri upravljanju, ki jih poznajo na Norveškem, sestavljene pa so iz dveh tretjin predstavnikov delničarjev (izvoljenih na zboru delničarjev) ter ene tretjine izvoljenih predstavnikov delavcev.

3. Prizadevanja za poenotenje v okviru EU

Splošno

V prvem obdobju po nastanku evropskih skupnosti, iz katerih se je razvila današnja EU, je prevladovala filozofija, da je treba preprosto priznati obstoječe razlike med državami – članicami, in da zato niso potrebne posebne aktivnosti za poenotenje racionalnih ureditev. Veljalo je prepričanje, da zadostuje ustanovitev enotnega trga, ki bo potem sam po sebi privedel do potrebnega poenotenja. Ta filozofija predstavlja tudi temelj prvotne pogodbe med članicami, ki temelji na omejenosti pooblastil EU. Ta lahko sprejme enotne zakone le, če dobi pooblastilo držav – članic, pri čemer velja ugotovitev, da se zakonodajna funkcija EU vse bolj krepi.

Nadaljnji razvoj je šel tudi na področju socialne politike v smeri pridobivanja pristojnosti EU. Danes lahko na tem področju EU odloča praktično o vseh vprašanjih, izključene so le plače. Vendar pri tem veljata:

a) **načelo subsidiarnosti** – dokler je mogoče določena vprašanja ustrezno urejati na nacionalni ravni, EU ne sme sprejemati predpisov na tem področju;
b) **načelo sorazmernosti** – če obstaja evropska zakonodaja, sme obsegati le tisto, kar je nujno potrebno poenotiti, pri čemer mora biti prepuščeno dovolj prostora tudi nacionalni regulativi.

Doslej je bilo v okviru EU tudi s socialnega področja sprejetih že veliko število direktiv (smernic), ki zavezujejo države članice k uskladitvi nacionalnih zakonodaj. »V okviru pristojnosti Evropske unije je bilo doslej sprejetih več kot 50 direktiv, ki urejajo posamezna vprašanja delovnega prava. V zadnjem obdobju se trend od formalnega zakonskega urejanja nagiba k sporazumom, ki temeljijo na socialnem dialogu na več ravneh.« (Milenkovič 2002: 21) Kljub temu pa so razlike med državami še prevelike, da bi bilo že mogoče govoriti o **»evropskem socialnem modelu«.** Tega zaenkrat še ni, čeprav prizadevanja dolgoročno vodijo v to smer. Kakšen bo ta model, pa je veliko vprašanje, kajti posameznih nacionalnih vzorcev ni mogoče vsiljevati vsem članicam EU.

Vloga socialnih partnerjev v zakonodajnem procesu EU

Akterji industrijskih razmerij in socialni partnerji na evropski ravni, ki so vključeni v zakonodajni proces EU (začetek v Maastrichtu, nadaljevanje v Amsterdamu), so:

a) **na delojemalski strani** – ETUC (Evropska konfederacija sindikatov);
b) **na delodajalski strani** – UNICE (organizacija delodajalcev zasebnega sektorja) in CEEP (organizacija delodajalcev v javnem sektorju).

Socialni partnerji na evropski ravni se redno sestajajo in poskušajo sprejemati »skupne deklaracije« o različnih vprašanjih, ki pa niso zavezujoče. Kljub temu so izjemno pomembne za spodbujanje socialnega dialoga v državah – članicah.

V zakonodajni proces EU (sprejemanje direktiv) pa so socialni partnerji **vključeni na naslednji način**:

a) Evropska komisija se mora v prvem krogu najprej poslužiti socialnega dialoga (če gre za direktivo s socialnega področja), šele potem lahko nadaljuje s pobudo za sprejem direktive.
b) Sledi drugi krog socialnega dialoga (pred osnutkom direktive) in postopek se lahko nadaljuje le, če se socialni partnerji s predvidenimi rešitvami strinjajo.
c) Če niso zadovoljni z osnutkom direktive, lahko socialni partnerji v roku 9 mesecev sami sklenejo sporazum glede ustreznih rešitev, ki naj bi bile predmet direktive.
d) Komisija tega sporazuma ne sme spreminjati. Šele Svet EU kot zakonodajno telo lahko odloči, ali bo sporazum spremenjen v predpis EU, medtem ko je evropski parlament v tem zakonodajnem postopku izključen.

Druge oblike socialnega dialoga v EU

Socialni partnerji na evropski ravni so pristojni v okviru socialnega dialoga sklepati **sporazume glede katerihkoli socialnih vprašanj**, vendar pa, kolikor niso sprejeti v obliki predpisa EU, niso obvezujoči, ampak lahko kot taki predstavljajo le pobudo in usmeritev za proces dialoga o teh vprašanjih med socialnimi partnerji na nacionalnih ravneh. Koliko pa se le-ta izvaja, je seveda drugo vprašanje. V tem primeru govorimo o **t. i. prostovoljnih (okvirnih) sporazumih**.

Poleg tega se v zadnjem času na evropski ravni spodbuja tudi **socialni dialog po posameznih panogah**, in sicer preko (panožnih) odborov. Tudi v tej obliki socialnega dialoga se sklepajo sporazumi prostovoljne (okvirne) narave.

Posebej velja poudariti, da socialni dialog na evropski ravni ni isto kot kolektivna pogajanja, kajti pravica do stavke tu ne obstaja. Kolektivna pogajanja zaradi velikih razlik med državami, ki jih ni mogoče harmonizirati, ostajajo v nacionalni pristojnosti.

Zaradi denarne unije, t. j. uvedbe evra in enotne monetarne politike preko Evropske centralne banke, se kaže vedno večja potreba po vzpostavitvi mehanizma, ki bi se lahko na tej ravni ustrezno odzival na spremembe. V tem smislu pridobiva na pomenu zlasti **panožni socialni dialog na evropski ravni**, ki daje pomembne enotne formule in smernice v obliki priporočil za nacionalna kolektivna pogajanja med nacionalnimi akterji.

V okviru EU se razvijajo tudi **drugi mehanizmi krepitve socialnega dialoga na vseh ravneh**. Sindikati so tako razvili meddržavne mreže medsebojnega sodelovanja in izmenjave

izkušenj, v okviru katerih so vse bolj uveljavlja tudi praksa, da pri kolektivnih pogajanjih v posamezni državi sodelujejo tudi predstavniki sindikatov iz drugih držav. Tako se učijo iz izkušenj drug drugega in si medsebojno pomagajo. Posebej velja omeniti tudi razvoj mednarodnih informacijskih mrež na tem področju. V Dublinu je bil ustanovljen **»Observatorij industrijske demokracije«** – podatkovna baza, ki jo lahko uporabljajo vsi akterji industrijskih razmerij v skupnosti, kar vsekakor lahko veliko prispeva k poenotenju strategij na področju socialne politike.

EUTC si med drugim prizadeva razvijati panožne organizacije sindikatov v vseh državah – članicah EU, kajti v nasprotnem primeru bodo države, ki imajo na primer organizirane sindikate samo na podjetniški ravni, izključene iz evropskih dogajanj na tem področju.

Harmonizacija predpisov o delavski participaciji

Tudi na področju razvoja sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju obstajajo med državami članicami precejšnje razlike, ki onemogočajo hitrejšo harmonizacijo v okviru EU. **Temeljna dilema EU** (Weiss 2003), ki izvira predvsem iz različnih pogledov na vprašanje smeri strateškega razvoja industrijske demokracije, je predvsem:

- ali krepiti kolektivna pogajanja
- ali krepiti (tudi) soudeležbo zaposlenih v procesih poslovnega odločanja znotraj podjetij.

Direktive EU so se odločile za drugonavedeni pristop, tako da se bo morala tudi Velika Britanija, v kateri prevladuje prvonavedena »šola«, temu ustrezno prilagoditi. Dejstvo je namreč, da je Margaret Teacher v času svojega predsedovanja vladi močno oslabila sindikate, tako da jih v mnogih podjetjih sploh ni. Zato je Evropsko sodišče odločilo, da je treba tudi tam razviti sistem delavskih predstavništev za izvajanje E-direktiv. V Veliki Britaniji še vedno potekajo vroče debate v zvezi s sprejetjem ustrezne zakonodaje.

V obravnavanem (harmonizacijskem) smislu je EU sprejela **vrsto direktiv**, ki vključujejo obvezno soudeležbo delavcev pri sprejemanju poslovnih odločitev v podjetjih. Zlasti pomembne so direktive o:

- kolektivnih presežkih,
- prenosu podjetij,
- varnosti in zdravju pri delu,
- obveščanju in posvetovanju z zaposlenimi,
- evropskih svetih delavcev,
- participaciji zaposlenih v Evropski družbi (s to direktivo se dopolnjuje uredba o statutu Evropske družbe – Societas Europea).

Tudi na področju razvoja sistema participacije zaposlenih pri upravljanju torej EU s svojo harmonizacijsko zakonodajo odigrava izjemno pomembno vlogo.

III. ZGODOVINSKI RAZVOJ RAZMERIJ MED SINDIKALNIMI IN VOLJENIMI DELAVSKIMI PREDSTAVNIŠTVI V SLOVENIJI

1. Razvoj do druge svetovne vojne

»Delavsko vprašanje je dobilo pomen socialnega vprašanja šele v drugi polovici 19. stoletja, ko si je delavstvo ustanovilo svoje razrednobojne organizacije, to je delavske sindikate in delavske stranke in ko je s pomočjo teh organizacij v svojih sporih z delodajalci in njihovimi organizacijami in z državnimi organi začelo nastopati kot organizirana celota.« (Kresal, F. 1991a: 69) Začetki resnejšega organiziranega sindikalnega gibanja na območju Avstro-Ogrske, kateri je takrat pripadalo tudi območje današnje Slovenije, pa segajo v zadnjo tretjino 19. stoletja.

»Medtem ko si je v industrijsko razvitih državah delavstvo že v 18. stoletju izbojevalo pravico, da se, organizirano v sindikate oziroma strokovne organizacije, bojuje za izboljšanje svojih socialnoekonomskih razmer, so avstrijske oblasti šele leta 1867 dovolile ustanavljanje delavskih izobraževalnih društev ter nato po velikih delavskih demonstracijah spomladi 1870 ukinile prepoved ustanavljanja delavskih strokovnih organizacij… S pomočjo izobraževalnih društev, ustanovljenih v letih 1868 in 1871 v Mariboru, Trstu in Ljubljani, so zlasti obrtniški pomočniki začeli z mezdnimi gibanji, med katerimi so se nekatera zaostrila v prve stavke (leta 1869 je v Trstu stavkalo obrtniško delavstvo in delavstvo petih tržaških podjetij, krojaški pomočniki v Mariboru so stavkali aprila 1870, v Ljubljani pa marca 1871 itd.). Po teh borbenih ekonomskih akcijah si je obrtniško delavstvo ustanovilo leta 1872 v Ljubljani, Mariboru in drugod prva strokovna društva, torej organizacije, ki so si postavile za temeljno nalogo akcije za izboljšanje socialnoekonomskega položaja delavcev«. (Stiplovšek 1989: 11)

Nadaljnji razvoj sindikalnega gibanja v Sloveniji, ki je v obdobju med obema svetovnima vojnama administrativno vključena najprej v državo SHS, nato pa v kraljevino Jugoslavijo, podobno kot drugod v Evropi zaznamujejo številni vzponi in padci tako v smislu moči **delavskih strokovnih organizacij** /oziroma sindikatov, M.G./ po številu članov, kakor tudi v smislu doseženih uspehov pri izboljševanju mezdnih in delovnih pogojev (skrajševanje delovnega časa, varstvo pri delu itd.). Ti vzponi in padci v veliki meri sovpadajo z obdobji gospodarske konjunkture, ki praviloma omogočajo večje koncesije delodajalcev in države v prid izboljšanja ekonomskega in socialnega položaja delavcev ter s tem tudi ofenzivo in krepitev sindikatov, in obdobji gospodarske recesije z obratnimi učinki v tem pogledu. Za slovensko sindikalno gibanje tako v obdobju Avstro-Ogrske, kakor tudi v obdobju kraljevine Jugoslavije je značilna tudi močna razcepljenost na različne struje pod vplivom posameznih političnih usmeritev oziroma strank, in sicer predvsem na **socialdemokratsko, krščanskosocialno in liberalno.** »Povezava s politiko in posebej s političnimi strankami je nasploh bistvena razsežnost (zgodovine) sindikalnega gibanja. V evropskem kontekstu so se ideološke identitete najmočnejših sindikalnih gibanj in organizacij oblikovale predvsem v interakciji s socialdemokratskimi in komunističnimi strankami, v nekaterih primerih pa tudi krščanskodemokratskimi.« (Stanojević 1996: 19) Vsekakor pa je slovensko delavstvo v tem času del evropskega sindikalnega gibanja.

Z vidika naše nadaljnje razprave so ob množici posameznih separatnih izboljšav mezdnih in delovnih pogojev še posebej pomembne **tri velike pridobitve sindikalnega gibanja v času pred drugo svetovno vojno**, in sicer:

- *uveljavitev kolektivnih pogodb kot mehanizmov za urejanje mezdnih in delovnih pogojev,*
- *ustanovitev delavske zbornice in drugih ustanov delavske zaščite in*
- *uvedba institucije delavskih zaupnikov v podjetjih*.

Takratna ureditev vseh teh treh elementov sistema industrijske demokracije je zaradi primerjav z ustreznimi današnjimi rešitvami v Sloveniji izjemno zanimiva tudi z vidika te razprave. Zato jih v nadaljevanju tudi nekoliko podrobneje predstavljamo.

1.1. Uveljavitev kolektivnih pogodb

»Kolektivno pogajanje je proces, v katerem so sindikati (ali kakšna druga oblika kolektivnega predstavljanja delojemalcev) in delodajalec (ali združenje delodajalcev) osredotočeni na doseganje sporazuma o plačah, delovnem času in drugih pogojih zaposlovanja in dela.« (Stanojević 1996: 85) »Kolektivne pogodbe so avtonomen, profesionalen, izvendržavni pravni vir, so rezultat sporazuma profesionalnih organizacij delojemalcev in delodajalcev.« (Mišič 2002: 29) Literatura o kolektivnih pogodbah navaja, da so bile prve kolektivne pogodbe tarifna pogodba mizarjev za Ženevski kanton iz leta 1857, tiskarjev v Saint Gallenu iz leta 1861 in leipziških tiskarjev iz leta 1873. Sklepati so jih začeli v drugi polovici 19. stoletja najprej v Švici in Nemčiji, **na prelomu stoletja pa so bile uveljavljene že v vsej Evropi in do prve svetovne vojne tudi že zelo razširjene**. Razvoj kolektivnih pogodb ni bil povsod enako hiter in močan. Prva kolektivna pogodba (za grafično dejavnost) v Avstriji je bila, kot omenja Mišič (2002: 29), sklenjena leta 1896, kratek pregled nadaljnjega razvoja kolektivnih pogodb v našem in širšem evropskem prostoru pa pokaže naslednje (povzeto po Kresal F. 1991a: 69-83):

Po poročilih avstrijske strokovne (sindikalne) komisije je bilo do leta 1905 v Avstriji sklenjenih le 20 kolektivnih pogodb, leta 1906 pa že 448. Na Kranjskem so bile podpisane 3 kolektivne pogodbe, na Koroškem 5 in na Štajerskem 21. Te pogodbe so veljale za 12.647 obratov z 218.000 delavci. Sklepanje kolektivnih pogodb pa ni bilo lahko. Podjetniki so se branili ustrezati kolektivnim zahtevam delavstva in od 448 kolektivnih pogodb jih je bilo samo 192 sklenjenih na miren način, 237 šele po večkratnih stavkah in 19 po delnih stavkah.

Analiza sklepanja kolektivnih pogodb v Evropi kaže, da je bilo **brez stavk sklenjenih več kolektivnih pogodb tam, kjer je bil večji delež sindikalno organiziranih delavcev**. Na Norveškem, na primer, kjer je bilo 86 % delavcev sindikalno organiziranih, je bilo leta 1909 kar 74 % pogodb sklenjenih brez stavke. Kolektivne pogodbe so povsod urejale delovne pogoje za vedno večji del delavcev. V Avstriji je bila možnost sklepanja kolektivnih pogodb za vse delavstvo, namesto individualnega sklepanja delovnih pogodb med delavcem in podjetnikom, formalno uveljavljena z zakonom iz leta 1907. Ta zakon je močno okrepil vlogo strokovnih organizacij (sindikatov) pri urejanju mezdnih in delovnih pogojev, s čimer so le-te postale važen člen v organizaciji gospodarskega življenja.

Takemu razvoju je sledil naslednji poseg države v urejanje delovnih odnosov. Če so bili prejšnji usmerjeni predvsem v delno zaščito delojemalca kot šibkejše stranke ob sklepanju individualnih delovnih pogodb z delodajalcem, ta ni bil več. Država je namreč začela **sama nominirati vse delovne odnose in splošne delovne pogoje**. Najprej je prevzela posredovanje v

sporih glede kolektivnih pogodb, nato je take spore razsojala in končno po določenem postopku sama izdajala kolektivne pogodbe, ali pa razglašala najpristojnejše kolektivne pogodbe za splošno obvezne (oktroirane kolektivne pogodbe – Avstrija 1919, Nemčija 1923, Jugoslavija 1937) in predpisovala minimalne mezde.

Nadaljnji razvoj je šel v dve smeri. V totalitarnih, fašističnih in nacionalsocialističnih državnih režimih ni bilo več svobode sindikalnega delovanja in kolektivne pogodbe so izginile s področja urejanja delovnih razmerij. V državah zahodne demokracije pa so se delavski sindikati združevali v velike in močne konfederacije, ki so ob vedno močnejšem posredovanju državne oblasti sklepale kolektivne pogodbe s podjetniškimi združenji.

V zakonodaji stare Jugoslavije se kolektivne pogodbe prvič omenjajo v zakonu o zaščiti delavcev iz leta 1922, bolj podrobne določbe o njih pa je prinesel šele zakon o obrtih iz leta 1931. Na slovenskem ozemlju je bilo sklepanje kolektivnih pogodb regulirano že z avstrijskim zakonom iz leta 1907 in je bilo pri nas ob nastanku nove države že splošno znano in uveljavljeno kot sredstvo za reguliranje delovnih odnosov. Z delodajalci so jih sklepale **delavske strokovne organizacije (sindikati) ob posredovanju delavske zbornice, inšpekcije dela in obratnih delavskih zaupnikov**, registrirale in hranile pa so jih delavske zbornice.

Nadaljnjo in podrobno zakonodajo o sklepanju kolektivnih pogodb je prinesla Uredba o določanju minimalnih mezd, sklepanju kolektivnih pogodb, poravnavanju in razsodništvu iz leta 1937. Po prvotnem osnutku uredbe, ki ga je leta 1935 pripravilo ministrstvo socialne politike, naj bi bilo sklepanje kolektivnih pogodb obvezno za vsa podjetja z več kot 10 zaposlenimi delavci in nameščenci. Kot stranke za sklepanje kolektivnih pogodb s posameznimi podjetji so bili na delavski strani predvideni **delavski zaupniki**, le ob sklepanju kolektivnih pogodb za vso stroko oziroma panogo bi bile kot stranke priznane delavske strokovne (sindikalne) organizacije. Pomirjevalni postopek v primeru, če se stranki ob sklepanju kolektivne pogodbe ne bi sporazumeli, naj bi vodili posebni paritetno sestavljeni (predstavniki delavcev, delodajalcev in države) odbori za pomirjenje pri srezih, banovinah in ministrstvu socialne politike. V primeru neuspešnega pomirjevalnega postopka naj bi problem reševal razsodniški odbor pri banski upravi ali ministrstvu socialne politike, ustanovljen po enakih principih kot prej omenjeni pomirjevalni odbori. Stavka kot izraz delavske samoobrambe bi bila s tem praktično prepovedana, sindikatom pa odvzeto glavno področje dela. Iz teh razlogov so seveda sindikati takšnim rešitvam ostro nasprotovali.

Po končni verziji uredbe, ki je izšla 12. februarja 1937, in je bila po mnenju nekaterih avtorjev prvotno odraz odkrite težnje po korporacijskem urejanju delovnih odnosov v smislu idej fašizma in nacionalsocializma o tej problematiki, sklepanje kolektivnih pogodb ni bilo splošno obvezno, razen če so to želele stranke same, ali če so obstajali posebni interesi. Kot stranke za sklepanje kolektivnih pogodb je uredba morala priznati delavske strokovne organizacije, delavski zaupniki pa so lahko pri sklepanju samo sodelovali. Ostala pa je določba o obveznem pomirjevalnem postopku in prepovedi vsake prekinitve dela v tem času.

* * *

Iz gornjega kratkega pregleda zgodovinskega razvoja kolektivnih pogodb kot enega ključnih mehanizmov urejanja delovnih razmerij med delodajalci in delojemalci je z vidika naše nadaljnje razprave pomembna predvsem ugotovitev, da aktualna problematika vloge in pristojnosti sindikalnih in voljenih delavski predstavništev v postopkih kolektivnih pogajanj, ki bo v nadaljevanju predmet naše posebne pozornosti, **ni nekaj povsem novega in svojstvene-**

ga našemu sedanjemu trenutku. Ta problematika je očitno predmet številnih polemik že od samega začetka vzporednega (poleg sindikalnih) uveljavljanja voljenih delavskih predstavništev – delavskih zaupnikov (v 20-ih letih prejšnjega stoletja). Dejstvo pa je, da je s tem povezane dileme takratna jugoslovanska zakonodaja reševala bistveno drugače kot današnja.

1.2. Delavske zbornice in druge ustanove delavske zaščite

Drugo pomembno pridobitev sindikalnega gibanja v času pred drugo svetovno vojno predstavljajo različne ustanove delavske zaščite, med katere poleg delavskih zbornic prištevamo predvsem še inšpekcije dela, bolniške blagajne in različne druge socialne ustanove.

Kresal F. (1991a: 71-72) navaja, da začetki oblikovanja različnih ustanov delavske zaščite v nekdanji Avstriji segajo že v leto 1854, ko je rudarski zakon uredil oblikovanje t. i. bratovskih skladnic kot posebne oblike socialnega zavarovanja. Z novelo obrtnega reda iz leta 1861 so bili osnovani obrtni inšpektorati, ki so skrbeli za osnovno delavsko zaščito v socialno-higienskem pogledu. Odtlej dalje se je uspešno razvijala in uveljavljala inšpekcija dela. Nezgodno zavarovanje je vpeljal zakon iz leta 1887, naslednje leto pa je bilo uvedeno bolniško zavarovanje. Tega so izvajale bolniške blagajne (obratne, okrajne, zadružne in društvene), za delovanje katerih so morali prispevati denarna sredstva delavci in delodajalci (1/3 delodajalci, ostalo pa delavci, vendar njihovi prispevki niso smeli presegati 3 % njihovih mezd). Pokojninsko zavarovanje v Avstriji ni bilo splošno uvedeno, imeli so ga le rudarji, železničarji in nameščenci v okviru bratovskih skladnic.

Po nastanku Jugoslavije leta 1918 je Slovenija nadaljevala svoj razvoj delavsko-zaščitne zakonodaje. Najpomembnejša zakonodaja je bila sprejeta v letih 1921 in 9122, in sicer zakon o inšpekciji dela, zakon o zaščiti delavcev in zakon o zavarovanju delavcev. Materialne stiske, revščina in revolucionarne razmere ob koncu prve svetovne vojne in po njej so zahtevale nekatere takojšnje rešitve še pred sprejetjem sistemske zakonodaje. Tako je bilo začasno urejeno podpiranje brezposelnih in posredovanje dela, najnujnejša stanovanjska zaščita, začasna rešitev izplačevanja pokojnin in reorganizacija delavskega zavarovanja, sprejeta je bila **uredba o delavskih zaupnikih in delavski zbornici**. Del tega je sprejela že Narodna vlada Države Srbov, Hrvatov in Slovencev še pred združitvijo v Kraljevino SHS, del pa deželna vlada za Slovenijo. Uredbe o delavski zaščiti so sprejemali tudi v drugih pokrajinah bivše Avstro-Ogrske. V Srbiji je veljal obrtni zakon iz leta 1910, ki pa se v glavnem ni izvajal, v Črni gori pa ni bilo ničesar, prav tako ne v Makedoniji. Neenakost je vladala tudi še po sprejetju enotne jugoslovanske delavske zakonodaje leta 1922. Tako se je enotno bolniško zavarovanje začelo izvajati v vsej državi šele leta 1925, pokojninsko leta 1937, delavska zbornica v Skopju je bila ustanovljena šele 1936, v Črni gori pa sploh ne.

Posebno mesto in pozornost med delavskimi ustanovami v okviru naše razprave zagotovo zaslužijo **delavske zbornice**, kajti morebitna obnovitev njihovega delovanja v takšni ali drugačni obliki je nadvse aktualna še danes. Kratko predstavitev teh »koristnih samoupravnih varstvenih ustanov delavstva« v nadaljevanju pa povzemamo po Stiplovšku (1991b: 5-27)[7]:

Slovensko in z njim delavstvo večine drugih jugoslovanskih narodov si je začetek delovanja delavskih zbornic izbojevalo šele konec leta 1921, medtem ko je v Srbiji določal uvedbo delavskih zbornic že obrtni zakon iz leta 1910. Že v prvem desetletju obstoja Delavske zbornice za Slovenijo (DZ) so se pokazali na eni strani pozitivni rezultati njenega delovanja za

[7] Poudarke v mastnem tisku dodal M.G.

varstvo in izboljševanje socialnoekonomskega in kulturnoprosvetnega položaja delavcev in nameščencev, na drugi strani pa v vsej svoji ostrini tudi oblastni ukrepi za zmanjševanje možnosti učinkovitega opravljanja njenega poslanstva.

Že uvodoma naj poudarimo, da so bila **poglavitna področja delovanja DZ**:

- *proučevanje vseh vidikov socialnoekonomskega položaja delavcev in nameščencev ter pošiljanje poročil in predlogov državnim in samoupravnim organom za njegovo ustrezno ureditev,*
- *dajanje mnenj o vseh osnutkih zakonov in drugih pravnih aktov, ki so zadevali interese delavcev in nameščencev, preden so se sankcionirali,*
- *skrb za izvajanje delavsko-zaščitne zakonodaje,*
- *posredovanje pri sklepanju kolektivnih pogodb oziroma v mezdnih in delovnih sporih med delavci in delodajalci,*
- *vodenje raznih statistik in registrov, hramba delovnih pogodb,*
- *kulturnoprosvetno delo itd.*

Vse te temeljne in druge naloge je DZ izvajala ob **tesnem sodelovanju z delavskimi strokovnimi (sindikalnimi) organizacijami**, ki so jo prek izvoljenih ali imenovanih predstavnikov tudi upravljale.

Boji delavskih strokovnih (sindikalnih) in politični organizacij za uvedbo delavskih zbornic so trajali kar pet desetletij, saj se je ljubljansko Delavsko izobraževalno društvo že s shodom 28. februarja 1872 vključilo v akcijo avstrijskih delavskih društev. Ta so zahtevala ustanovitev delavskih zbornic, ki naj bi imele pooblastila pri reševanju nekaterih delavskih vprašanj in vpliv na socialno zakonodajo. Velika prizadevanja socialdemokratskih organizacij so sprožila razprave o delavskih zbornicah tudi v avstrijskem državnem zboru, kjer je skupina poslancev konec osemdesetih let izdelala tudi zakonski osnutek o njihovi uvedbi.

Potem ko je sindikalnemu gibanju uspelo že v zadnjih desetletjih 19. stoletja izbojevati ustanovitev posebnih **delavskih uradov in delavskih svetov** v večini gospodarsko razvitih držav, v Holandiji (leta 1894) in Belgiji (leta 1898) tudi z nazivom delavske zbornice, pa so v Avstro-Ogrski kot nadomestilo za delavske zbornice leta 1901 ustanovili delavski statistični urad in delavski svet, kateremu je vlada pošiljala v obravnavo zakonske osnutke pred sprejetjem v državnem zboru. Vsa prizadevanja za ustanovitev samoupravnih delavskih zbornic s širokimi pooblastili za urejanje delavskih vprašanj pa so bila v Avstro-Ogrski neuspešna. Delavske strokovne organizacije so boj za te svoje pomembne ustanove obnovile že v zadnjem obdobju vojne leta 1917. Le srbskemu delavstvu je na tem območju uspelo že pred prvo svetovno vojno izbojevati uvedbo delavskih zbornic.

Že predvojne razprave so pokazale, da si je delavstvo od delavskih zbornic veliko obetalo in jih je štelo za svoje najpomembnejše zaščitne ustanove, še bolj pa so njegova velika pričakovanja prišla do izraza v akcijah za njihovo uvedbo po ustanovitvi jugoslovanske države. Kljub temu, da so njihovo uvedbo zahtevale vse delavske strokovne organizacije oziroma sindikati, pa je poverjeništvo za socialno skrbstvo Deželne vlade za Slovenijo šele leta 1920 sklicalo prvo posvetovanje delavskih strokovnih organizacij in delodajalskih združenj o tej problematiki, medtem ko je bila **Uredba o delavskih zbornicah sprejeta šele 21. maja 1921**. Njena določila je kasneje povzel in dopolnil zakon o zaščiti delavcev iz leta 1922. Dokler delavci in nameščenci niso izvolili članov skupščin delavskih zbornic (zakon je določal 8 zbornic na ozemlju Jugoslavije) so le-te delovale kot začasne delavske zbornice, člane skupščin pa je imenoval minister za socialno politiko na predlog delavskih in nameščenskih strokovnih

organizacij. Začasne delavske zbornice so imele najprej nalogo, da izdelajo statute in druge pravne akte ter izvedejo volitve, začasno pa so izpolnjevale tudi naloge, ki jih je določala uredba. Ta je dajala pravico pobiranja posebnih **doklad oziroma prispevkov** od socialnih zavarovancev za financiranje dejavnosti le izvoljenim delavskim zbornicam, začasnim pa je dejavnost subvencioniralo ministrstvo za socialno politiko, ki je tudi izvajalo nadzor nad njihovim delovanjem.

Potem, ko se delavske strokovne organizacije niso mogle sporazumeti o razdelitvi 50 mest v skupščini Začasne delavske zbornice za Slovenijo (ZDZ), za katera se je med njimi vnel **hud zakulisni boj** (prikazovanje previsokih podatkov o številu članstva ipd.), je po svoji presoji imenoval člane skupščine (39 delavcev in 11 nameščencev) minister za socialno politiko. Absolutno večino je dobila socialdemokratska Strokovna komisija s 26 predstavniki v skupščini, po pet mest je pripadlo krščanskosocialni Jugoslovanski strokovni zvezi in narodnosocialistični Narodno socialni zvezi, eno mesto je dobila Zveza jugoslovanskih železničarjev, tri pa liberalna Samostojna strokovna delavska Unija. Te podatke, ki kažejo na neravnovesje z dejansko močjo posameznih organizacij, navajamo posebej zato, ker so nato skozi celotno obdobje delovanja ZDZ opazna močna notranja trenja med predstavniki različnih sindikalnih struj v njeni skupščini in izvršilnem odboru. Prav to in pa dejstvo, da je oblast načrtno zavirala delovanje ZDZ tudi s skopo odmerjenimi finančnimi sredstvi, je tudi glavni razlog, da je do prvih volitev v to delavsko zaščitno ustanovo prišlo šele dobra štiri leta po imenovanju članov skupščine ZDZ.

Po določilih zakona o zaščiti delavcev so člane skupščin delavskih zbornic **volili s tajnim glasovanjem** po proporcionalnem načelu delavci in nameščenci po izpolnjenem 18. letu starosti brez razlike po spolu, ki so bili bolniško in nezgodno zavarovani. Kot glavna organa je zakon določil **skupščino – plenum** (od 30 do 60 članov) in **upravni odbor**, administrativno vodenje pa naj bi prevzeli **plačani tajniki**. Oblasti so dovolile pobiranje doklad oziroma prispevkov za financiranje delovanja ZDZ (v višini 0,5 % mezd, ki so bile osnova za obračunavanje bolniških prispevkov pri zavodih za socialno zavarovanje), s čimer je ZDZ pridobila nujna sredstva tudi za izvedbo volitev v definitivno delavsko zbornico, šele proti koncu leta 1924. Pogoj za razpis volitev v skupščino delavske zbornice je bila tudi predhodna potrditev proračuna in pravil zbornice s strani Ministrstva za socialno politiko, ki je precej skrčen proračun in pravila Delavske zbornice za Slovenijo (DZ) potrdilo šele avgusta 1925, tako da je ZDZ lahko volitve razpisala šele za prvo polovico leta 1926.

Delavske strokovne organizacije (sindikati) so s pripravami na volitve v DZ začele že v začetku jeseni 1925, torej pred njihovim uradnim razpisom, predvolilni boji pa so dosegli višek na prelomu 1925/26, ko so morale predložiti kandidatne liste in opraviti obsežno organizacijsko delo pri izvedbi volitev. Kandidatne liste za 60 članov skupščine (50 predstavnikov delavcev in 10 predstavnikov nameščencev) so smele predlagati le strokovne organizacije, ki so bile registrirane pri DZ na dan razpisa volitev. Strokovne organizacije so si prizadevale dobiti v skupščini DZ čim več predstavnikov, kajti njihovo število je pogojevalo ne le vpliv pri njenem vodenju, ampak tudi **obseg gmotnih pridobitev iz te ustanove**. Volitve so bile za strokovne organizacije različnih idejnopolitičnih usmeritev še posebej priložnost, da pokažejo svoj vpliv med delavci in nameščenci ter s tem svojo vlogo v delavskem gibanju na Slovenskem. Po parlamentarnih volitvah 1925 so te volitve nudile tudi delavskim in meščanskim političnim strankam novo možnost za medsebojno merjenje moči prek strokovnih organizacij njihove usmeritve. Politične stranke so zato prek svojih organizacij in časopisja razvile veliko predvolilno agitacijo, vsaka za kandidatno listo tiste strokovne organizacije, s katero je bila povezana.

Za 50 delavskih mandatov je kandidiralo pet list, od tega so dobile svoje mandate štiri (največ, to je 27 mandatov, je pripadlo Združeni delavski sindikalni zvezi – Strokovni komisiji). Za 10 članov iz vrst nameščencev pa so se vse pri zbornici registrirane nameščenske organizacije sporazumele za skupno kandidatno listo in tako volitve, skladno z določili zakona, niso bile potrebne. Volitev v delavski skupini se je udeležilo 56.217 ali 75 % vseh volilnih upravičencev.

Nova skupščina DZ se je konstituirala na prvi seji dne 7. 3. 1926, na kateri so kljub ugotovitvam o nekaterih nepravilnostih z večino glasov verificirali mandate vseh 60 članov skupščine in njihovih namestnikov. Nato so **predstavniki klubov** (izvoljeni predstavniki iste usmeritve so se podobo kot v parlamentu namreč povezali v klube) podali načelne izjave o bodočem delu DZ. V tem smislu so bile pomembne zlasti zahteve, da mora biti DZ pri svojem odločanju popolnoma avtonomna, neodvisna od oblasti, in da se vanjo ne sme prenesti strankarstvo, da mora okrepiti nadzor nad izvajanjem delavsko-zaščitne zakonodaje in pokazati več iniciativnosti v akcijah za izboljšanje položaja delavcev in nameščencev ter izbojevati moderno socialno zakonodajo. S proučevanjem socialnoekonomskih razmer in drugimi sredstvi mora pomagati delavskim zaupnikom in strokovnim organizacijam ter jih podpirati v njihovem vsakodnevnem delovanju, svojo aktivnost pa mora razširiti tudi na kulturnoprosvetno področje. Vse izjave so poudarjale, da mora DZ energično služiti interesom delavstva ter razviti velikopotezno in smotrno delovanje za socialno-politično zaščito delavcev in nameščencev. Njena funkcija naj bi bila v osnovi primerljiva s funkcijami Zbornice za trgovino, obrt in industrijo (gospodarske zbornice).

S pridobitvijo **samostojnega vira financiranja** (po izdaji dovoljenega za pobiranje doklad) je DZ končno dobila tudi materialno podlago za ureditev nujnih pogojev za učinkovito delo (poslovni prostori, strokovno in administrativno–tehnično osebje, stroški delovanja organov ter različnih akcij itd.). Njeno delovanje v letih do druge svetovne vojne (leta 1941 jo je italijanski okupator likvidiral s tem, da jo je v zvezi z uvajanjem svojega fašističnega korporativnega sistema preoblikoval v Pokrajinsko delavsko zvezo, ki je nadomestila tudi prepovedane sindikate) je brez dvoma prineslo številne pomembne rezultate v prizadevanjih za izboljšanje ekonomskega in socialnega položaja delavcev.

Poglavitno področje zborničnega delovanja je bilo dajanje mnenj in predlogov državnim in samoupravnim organom ter ustanovam za ureditev položaja delavstva, vključno z obravnavo vseh zakonskih aktov parlamenta in resornih ministrstev z vidika zaščite delavstva. Drugi sklop je bilo posredovalno delo, ki je pomenilo tudi obliko nadzora nad izvajanjem socialne zakonodaje, oboje pa je temeljilo na načrtnem proučevanju aktualnih gospodarskih in socialnopolitičnih razmer. Šele po izboljšanju gmotnega položaja je zbornica lahko začela izvajati tudi kulturnoprosvetne naloge, prav tako pa so šele stalni viri omogočili gradnjo delavskih domov.

Zbiranje statističnih podatkov in izdelava študij o socialnih in gospodarskih vprašanjih, s posebnim ozirom na interese delavcev in nameščencev, je bilo pomembna osnova za celotno delovanje zbornice, tako za utemeljevanje upravičenosti delavskih zahtev kot za konkretna posredovanja, nanje pa so se pri svojem delovanju lahko oprle tudi strokovne organizacije in delavski zaupniki. DZ si je prizadevala zbirati predvsem take statistične podatke, ki jih splošna državna statistika ni zbirala, zlasti pa: o višini mezd, o draginji, o delovnem času, o gibanju prebivalstva v zvezi s problemom brezposelnosti, o številu in sestavi delavstva v obrti, industriji in trgovini, o stanju posameznih panog, o zdravstvenih razmerah delavstva, o delovanju

socialnih ustanov itd. Vodila pa je tudi statistiko mezdnih gibanj, stavk in strokovnih organizacij.

Na področju svojega **zakonodajnopravnega delovanja** se je DZ največ ukvarjala z raznimi ministrskimi pravilniki kot izvedbenimi akti zakona o zaščiti delavcev, z zakonodajno problematiko socialnega zavarovanja delavcev in drugimi pravnimi akti. Mnoga pomembna stališča in predlogi DZ so bili pri sprejemanju omenjenih aktov v praksi tudi upoštevana. V začetku kraljeve diktature leta 1929 se je DZ odločno uprla nameram za poslabšanje delavske zaščitne zakonodaje. Pomembno pa je poudariti, da so vse pomembnejše akcije DZ za izboljšanje ali ohranitev socialne zakonodaje strokovne organizacije še posebej podprle z množičnimi shodi.

Veliko časa in pozornosti je DZ posvečala tudi **izboljšanju funkcioniranja zavodov za zaposlovanje in socialnega zavarovanja ter inšpekcij za delo**, vendar je bila zaradi oblastne socialne politike na tem pomembnem področju svojega delovanja le delno uspešna.

Tudi s **posredovalnim delom** se je DZ ukvarjala že od leta 1922, opravljala pa ga je na zahtevo strokovnih organizacij ali posameznikov. Pri tem se je poskušala omejiti na posredovanje v večjih mezdnih gibanjih oziroma sporih med delavci in delodajalci, medtem ko naj bi si manjše primere prizadevale strokovne organizacije rešiti same oziroma s posredovanjem delavskih zaupnikov. Tako je, denimo, od sredine leta 1922 do konca leta 1924 posredovala v 156 mezdnih gibanjih oziroma stavkah in njeni referenti so pomagali delavstvu uveljaviti njegove zahteve zlasti s podatki o mezdah in cenah. Zaradi številnih odpustov v času deflacijske krize (1925 in 1926) je DZ dobila 250 vlog in pritožb, v katerih naj bi posredovala v smislu prizadevanja za ponovno zaposlitev ali omejitev odpustov (pri delodajalcih ali prek inšpekcij dela in oblastnih organov). Kar okrog 280 vlog in pritožb je v teh letih zbornica dobila zaradi zmanjšanja mezd. Občutno se je povečalo tudi število pritožb zaradi nezakonitega podaljšanja delovnega časa, nočnega dela, nepravilnosti pri zaposlovanju vajencev, oškodovanja pri plačilih socialnega zavarovanja in nepravilnih obdavčitev. Te je skušala DZ reševati zlasti s posredovanjem pri inšpekciji dela, zavodu za socialno zavarovanje ter pokojninskih in občinskih oblastnih organih. V letih 1927 in 1928 se je morala DZ veliko ukvarjati zlasti s posredovanjem v okrepljenih mezdnih gibanjih, ki so se večkrat zaostrila v stavke, oziroma pri sklepanju kolektivnih pogodba med delodajalci in sindikati.

Tudi **kulturnoprosvetno delo** DZ se je po letu 1926 uspešno razvijalo. Zbornica je ustanovila knjižnico in čitalnico v Ljubljani ter nato še v Mariboru, ki so jih delavci in nameščenci množično obiskovali. Organizirala je izobraževalne in kulturne tečaje in predavanja, redno pa je finančno podpirala tudi registrirane centrale delavskih kulturnih društev, socialistično Svobodo, krščanskosocialistično Krekovo mladino in narodnosocialistično Bratstvo.

Eden temeljnih pogojev za uspešno delovanje ne le DZ, temveč tudi delavskih strokovnih in kulturnih organizacij ter društev in socialnih ustanov je bila **ureditev prostorskih pogojev**. Najpomembnejša je bila zgraditev palače DZ na Miklošičevi cesti v Ljubljani ter delavski domovi v Mariboru, Celju in Kranju. V te domove so prenesle svoje sedeže tudi vse registrirane delavske organizacije, ki so nato v njih organizirale številne posvete, zborovanja in prireditve. V teh zgradbah je DZ uredila tudi javne kuhinje, s čimer je izvajala tudi svojo nalogo pri ustanavljanju humanitarnih ustanov v korist delavstva.

Vse delovanje DZ je bilo **najtesneje povezano z delavskimi strokovnimi-sindikalnimi organizacijami**, ki so bile glavni pobudnik za pomembne socialnopolitične akcije DZ in so njihovo izvajanje pogosto podprle zlasti s shodi. Prav tako pa je bilo tudi zbornično posredo-

valno delo prepleteno z vsakodnevnimi sindikalnimi boji za izboljševanje mezdnih in delovnih pogojev delavcev in nameščencev. Na drugi strani je DZ s proučevanjem socialnoekonomskih razmer in zakonodaje, z reševanjem prostorskih problemov in tudi z občasnimi finančnimi dotacijami ter z zaposlitvijo posameznih funkcionarjev prispevala k uspešnejšemu delovanju delavskih strokovnih organizacij – sindikatov. Pri tem pa ne gre pozabiti, da je DZ zagotavljala pomembno strokovno podporo tudi delovanju delavskih zaupnikov /le-ti so imeli podobno vlogo in položaj kot današnji sveti delavcev, M.G./.

* * *

Osnovno vprašanje, ki se odpira ob gornji predstavitvi in analizi delovanja Delavske zbornice za Slovenijo pred drugo svetovno vojno, je seveda vprašanje, **v kolikšni meri bi bila morebitna obnovitev delavskih zbornic (v ustrezno modificirani obliki seveda) morda primerna tudi v sedanjih družbenoekonomskih in družbenopolitičnih razmerah v Sloveniji**. Zanimivo je namreč, da se v Sloveniji tudi po ponovni uvedbi tržnega družbenoekonomskega sistema resnejše tovrstne razprave nikoli niso obnovile, čeprav je, denimo, Stiplovšek (1991b: 6) že leta 1991 predlagal: »Nove družbenopolitične in socialnoekonomske razmere ob obnovitvi sindikalnega pluralizma znova aktualizirajo vlogo neke podobne ustanove kot je bila nekdanja Delavska zbornica za Slovenijo na področju socialne politike, pri čemer so lahko izkušnje iz njenega medvojnega delovanja dragoceno napotilo za iskanje ustreznih rešitev za današnji čas. V tem pogledu pa bi kazalo proučiti tudi sedanjo vlogo DZ v sosednji Avstriji«. Podobnega mnenja pa je bil tudi Kresal F. (1991a: 71), ki pravi: »Prav pozitivne izkušnje sistema socialnega partnerstva v Avstriji, katerega pomemben člen so tudi delavske zbornice, so namreč v tem smislu lahko še posebej pomembna spodbuda.« Tudi Kyovsky je že leta 1992 pisal (1992a: 8): »V postopku uresničevanja industrijske demokracije, ki je istovetna s soupravljanjem, se delavski razred v Evropi poslužuje različnih oblik svojega udejstvovanja. Ena izmed teh, v Avstriji, deloma tudi v Luksemburgu, Posarju in Bremnu, uspešno uveljavljanih oblik, so delavske zbornice – poimenovane tudi kot "delavski parlamenti" ali tudi "podaljšana roka sindikatov". Takšne, po avstrijskem vzorcu zasnovane organizacije, so vse do druge svetovne vojne delovale tudi na območju današnje Slovenije. Delovanje delavske zbornice, protiuteži trgovinski, industrijski in obrtni zbornici je dajalo odlične izsledke. Gotovo je v obdobju razklanosti delavskega političnega in sindikalnega življenja bila delavska zbornica zedinjevalni dejavnik – enoten predstavnik delavstva ne glede na njegovo politično ali (ne) sindikalno organiziranost. Obdobje, v katerem živimo, je na področju delavske organiziranosti tako v političnem kakor tudi sindikalnem pogledu ponovno obdobje delavske razklanosti. Uveljavljanje tržišča dela bo zahtevalo učinkovitejše delavsko predstavništvo, ki bo enakovreden udeleženec pri razreševanju neizogibnega navzkrižja med interesi dela in kapitala. V času ustanavljanja novih na posebnih stanovskih koristih temelječih zbornic, deluje učinkovito gospodarska zbornica, kar sproža vprašanje oživitve delavske zbornice kot "razrednega predstavništva delavcev in nameščencev". … Pri nas uveljavljeni sindikalni pluralizem, z relativno velikim številom do sedaj ustanovljenih novih sindikatov, s še nerešenim vprašanjem reprezentativnosti in oblikovanja takšne ali drugačne povezanosti, zaenkrat slabi delovno moč sindikatov in otežuje sodelovanje sindikatov z organizacijami delodajalcev in državo. Ustanovitev delavske zbornice pa bi lahko pripomogla k rešitvi številnih, sedaj nerešljivih vprašanj:

- Zbornica bi bila predstavnik vseh delojemalcev, ne glede na njihovo sindikalno pripadnost in s tem tudi sindikalno neorganiziranost. Obenem bi delavska zbornica bila usposobljen partner gospodarske zbornice.
- Doslej težko rešljivo vprašanje ugotavljanja številčnosti, enega od pogojev do danes neurejenega vprašanja reprezentativnosti, bi bilo rešeno. Volitve v zbornično skupščino, pri katerih bi imeli tudi vsi delojemalci aktivno volilno pravico, bi dale jasen

odgovor glede sindikalne pripadnosti temu ali drugemu sindikatu in o številu sindikalno neorganiziranih.
- Opuščanje dosedanjega "asociativnega" delovnega razmerja bo po opravljenem lastninjenju pospešilo uresničevanje delovnega razmerja kot razmerja med delodajalcem in delavcem in s tem omogočilo med drugim tudi razločevanje med skupino delavcev in skupino uslužbencev in s tem tudi ločevanje obeh skupin v delavski zbornici.

Zakon, ki bi uredil zbornico kot javnopravno korporacijo, bi uredil tudi njeno stvarno pristojnost, ki bi se bistveno razlikovala od stvarne pristojnosti sindikalnih predstavništev. Sindikati so borbene organizacije, ki imajo med drugim ustavno zajamčeno pravico do stavke, medtem ko delavske zbornice niso in ne morejo biti "borbene" organizacije – stavke ne štejejo v njihovo pristojnost – zato pa bi imele širše pristojnosti v dostopu in vplivu na teritorialne skupnosti od občine do republike, zlasti na področju zakonodaje in uprave, pa tudi na področju izobraževanja (npr. ustanovitev socialne akademije). S tem bi, zlasti glede na večjo finančno moč, lahko razbremenile sindikate na številnih sporazumno dogovorjenih področjih, zlasti tistih, ki jih sindikati danes ne opravljajo pa tudi ne morejo opravljati. Tudi pri nas bi verjetno prišlo do personalne povezave med delavsko zbornico in obstoječimi sindikati in s tem tudi do uresničevanja enotne dejavnosti v okviru zbornice. Nujno pravno razlikovanje med sindikatom in zbornico bi tudi pospešilo rešitev do danes nerešenega vprašanja položaja gospodarske zbornice kot javnopravne korporacije.« Dobrinova (1993b) in Pelinka (1991) pa posebej poudarjata, da je značilnost avstrijskega sistema socialnega partnerstva, v katerem med drugimi subjekti sodelujejo tudi delavske zbornice, »sodelovalnost«, ki je v nekaterih drugih sistemih primanjkuje. V zvezi s tem Dobrinova (1993b: 147) ugotavlja: »Kar povzroča v drugih državah huda parlamentarna nasprotja, javne demonstracije in tudi stavke, se v Avstriji sprejema sodelovalno.« Pozitiven pomen delavskih zbornic v Avstriji poudarja tudi Žužek (1991: 263): »Čeprav so sindikati formalno pravno ločeni od delavskih zbornic, pa so v resnici nanje močno navezani, saj delavske zbornice razpolagajo ne le s sredstvi, pač pa tudi s strokovnimi kadri, kar je seveda za vpliv delavskih organizacij na delovno zakonodajo in položaj zaposlenih sploh izrednega pomena.«

Pri razmišljanju o vprašanju smiselnosti morebitne obnovitve institucije kot je bila Delavska zbornica za Slovenijo je treba seveda upoštevati bistveno spremenjene okoliščine v današnjem času. Pri tem velja zlasti opozoriti, da se je pri nas v zadnjih letih razvila posebna institucija socialnega partnerstva na državni ravni, to je **Ekonomsko socialni svet**, ki je v mnogih pogledih (zlasti na zakonodajnopravnem področju) prevzel nekdanjo vlogo delavske zbornice. Vendar pa se v zvezi s tem odpira povsem enako vprašanje (ne)legitimnosti sindikatov kot zastopnikov vseh zaposlenih v sistemu socialnega partnerstva na tej ravni, kakor se postavlja na podjetniški ravni, tako da bi bila verjetno ustanovitev delavske zbornice kot voljenega delavskega predstavništva in njena vključitev v sistem socialnega partnerstva kljub temu povsem upravičena tudi na tej (državni) ravni. Prav tako je dejstvo, da bi tako pluralistično organizirane sindikalne organizacije kot tudi na novo oblikovani organi delavskega soupravljanja še kako potrebovali neke skupne institucije, ki bi jim zagotavljale prepotrebno strokovno podporo pri njihovem delovanju v vsakodnevni praksi. Prav tako bi bila tudi v današnjih razmerah lahko zelo aktualna **t. i. posredovalna funkcija delavskih zbornic**, tako na področju kolektivnih pogajanj kot tudi na področju zagotavljanja doslednega izvajanja delovnopravne in socialne zakonodaje. Določena oblika delavskih zbornic (če bi razmišljali o njihovi morebitni ustanovitvi tudi na mezo, to je na panožni ali območni ravni) bi lahko učinkovito zapolnila tudi sedanjo vrzel na področju **strokovne podpore delovanju svetov delavcev**, ki je sindikati danes niso sposobni zagotoviti v potrebni meri, prostovoljno organizirano Združenje svetov delavcev slovenskih podjetij pa jo lahko zagotavlja le tistim svetom delavcev, ki so jo sposo-

bni posebej financirati, pri čemer so ti seveda v celoti odvisni od »dobre volje« vodstev konkretnih podjetij. Preko delavskih zbornic z zagotovljenim virom financiranja bi lahko sindikati organizirali tudi določene skupne aktivnosti, ki jih danes s svojimi omejenimi in razdrobljenimi finančnimi sredstvi niso sposobni izpeljati (npr. ustanavljanje izobraževalnih, morda tudi humanitarnih in drugih delavskih ustanov, skupno zagotavljanje prostorskih in drugih pogojev za učinkovito lastno delovanje itd.). Enako kot predvojne delavske zbornice bi lahko tudi sodobne ustanove te vrste **vodile razne statistike, registre sindikatov in drugih delavskih organizacij** in podobno. Morda je le na področju kulturnoprosvetnega dela v današnjem času manj potrebe po ustanavljanju institucij v smislu nekdanjih delavskih zbornic.

Skratka, menimo, da bi bilo zlasti v pogojih močnega sindikalnega pluralizma in zmanjševanja sindikalnega članstva smiselno v interesu hitrejšega razvoja celotnega sistema industrijske demokracije čim prej aktualizirati razprave o ponovni ustanovitvi delavskih zbornic v smislu tovrstnih naših predvojnih in sodobnih avstrijskih institucij, upoštevajoč pri tem sedanje družbenoekonomske in družbenopolitične razmere. Že vnaprej pa je seveda jasno, da bodo pri tem glavno oviro predstavljale predvsem dileme v zvezi z opredelitvijo sistemske vloge sindikatov in delavskih zbornic ter bojazni sindikatov pred morebitno izgubo njihovih sedanjih (monopolnih) pozicij na račun delavskih zbornic. Te dileme kajpak niso nove in so bile v enaki obliki prisotne že tudi v času predvojnega delovanja delavskih zbornic. Zato si poglejmo, kakšna so bila takratna gledanja na to problematiko.

V omenjenem smislu so vsekakor zelo povedne misli tajnika DZ Filipa Uratnika, ki je v zborničnem poročilu za leto 1927 poudaril **pomembno vlogo DZ glede na veliko politično in sindikalno razcepljenost**, ob kateri ima sindikalno gibanje v njej (Stiplovšek, 1991: 25) » …institucijo, ki zbira pri skupnih akcijah sile delavstva za enoten nastop. Pri vsej različnosti daljnih ciljev, načel in programov, gleda delavstvo na aktualna dnevna vprašanja navadno enotno. V vprašanjih delavske zaščite, delavskega zavarovanja, tarifnih pogodb se delavstvo ne loči po svoji principielni in politični opredelitvi. Tu morajo poseči delavske zbornice vmes in morajo biti vez, ki združuje ločeno korakajoče sile. … Ob prisilnih delodajalskih organizacijah kakršna je Zbornica za trgovino, obrt in industrijo, je bila za urejanje odnosov med delom in kapitalom upravičena zahteva strokovnih organizacij po oblikovanju tudi prisilnih delojemalskih organizacij – delavskih zbornic. Ker je v strokovnih organizacijah vseh smeri organizirana komaj dobra desetina delavstva, je upravičena zahteva, da sodelujejo pri naporih za boljšo socialno zaščito vsi delavci, tudi onih indiferentnih devet desetin, ki pač so pripravljeni vzeti sadove naporov nekaterih za izboljšanje socialnega položaja vseh, ki pa sami odklanjajo vsako žrtev. Gotove nevarnosti obstajajo v tem, da bi se dala izrabljati neorganizirana večina od delavstvu sovražnih sil (pri volitvah so bili možni delodajalski in strankarski pritiski), ki bi mogle zadobiti na ta način škodljiv vpliv na delavske zbornice. Zato je potrebno in zaželeno, da vodi delavske zbornice organizirano delavstvo.« To pa je bilo z volilnim redom zagotovljeno s tem, da so lahko kandidatne liste za predstavnike v skupščini DZ predlagale le registrirane strokovne organizacije oziroma sindikati. Glede določenega prekrivanja delokrogov strokovnih organizacij in delavske zbornice pa je Uratnik menil, da med njimi ne more biti konkurenčnosti. Stranke v mezdnih gibanjih oziroma pri sklepanju kolektivnih pogodb so lahko le strokovne organizacije, medtem ko delavske zbornice »morejo nastopiti le kot njihovi zastopniki« in jim tako »mnogo koristiti«. Poudaril je, da **delavske zbornice sindikalnega gibanja ne morejo nadomestiti** »V delavstvu je pravir vse socialne politične dejavnosti. Svobodne strokovne organizacije morejo predvsem črpati iz tega pravira in postavljati socialno politične probleme na dnevni red. One so poklicane prihajati z iniciativami, delavske zbornice pa so poklicane, da te iniciative sprejmejo, jih poglobijo in napravijo godne za rešitev.«

Ti pogledi se nam zdijo povsem aktualni tudi v primeru razmišljanj o oblikovanju delavskih zbornic v Sloveniji v današnjih razmerah.

1.3. Delavski zaupniki v podjetjih

V Sloveniji je močno razširjeno prepričanje, da je sistem dualnih delavskih predstavništev v podjetjih pri nas **šele »izum« zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU) iz leta 1993**, torej nekaj povsem novega, s čimer v tem prostoru doslej nismo imeli nobenih izkušenj, iz katerih bi se lahko učili pri razreševanju številnih dilem in problemov pri njegovem uresničevanju v praksi. V resnici stvar seveda ni taka. Institucijo delavskih zaupnikov, ki so imeli (razen bistveno bolj omejenih pristojnosti pri uresničevanju vpliva na poslovno odločanje) zelo podobno vlogo kot današnji delavski zaupniki in sveti delavcev po ZSDU, je bila v Sloveniji uveljavljena že pred drugo svetovno vojno, kratek čas pa tudi še po drugi svetovni vojni. Zato so takratne izkušnje lahko zelo dragocene pri iskanju odgovorov na današnja vprašanja njihovega delovanja, zlasti v zvezi z razčiščevanjem njihovih razmerij s sindikalnimi delavskimi predstavništvi v primeru morebitne razširitve njihovih delavskozastopniških pooblastil tudi na področje urejanja delovnih razmerij, nad katerimi imajo zaenkrat monopol sindikati.. Skrajšano predstavitev njihovega nastanka ter vsebine in načina delovanja v nadaljevanju povzemamo po **Kresal F. (1991a: 87-101)**:

V razmerah revolucionarnega obdobja proti koncu prve svetovne vojne in po njej in pod vplivom oktobrske revolucije je nastala nova organizacijska oblika delavskega gibanja, to so bili **»tovarniški sveti«**, prek katerih so delavci v podjetjih soodločali z upravo podjetja pri reševanju nekaterih gospodarskih in socialnih problemov delavstva. Taki sveti z enakim ali drugačnim imenom so bili ustanovljeni v mnogih podjetjih v skoraj vseh evropskih državah.

Tudi v Jugoslaviji je delavski razred s svojim pritiskom po prvi svetovni vojni dosegel uvedbo delavskih predstavnikov v podjetjih. V prvih letih je bila institucija delavskih zaupnikov precej tesno povezana z institucijo obrtnega nadzorništva in bi do neke mere njeno vlogo lahko razumeli kot »kontrolo in nadziranje proizvodnje«. Poznejše uredbe in zakon o zaščiti delavcev z dne 28. februarja 1922, ki je uvedel delavske zaupnike v vsa podjetja v vsej državi, pa so skrčili njihovo funkcijo na izrecno **»posredniško-pomirjevalno«**[8], bili so brez vpliva na upravljanje podjetij. Imeli pa so pravico varovati gospodarske, socialne in kulturne interese delavcev. Sodelovali so pri sklepanju kolektivnih pogodb, posredovali v sporih med delavci in delodajalci, skrbeli so za uresničevanje delovnopravnih in socialnovarstvenih predpisov. Dalje razvoj institucije delavskih zaupnikov ni šel, ker se je medtem poleglo revolucionarno razpoloženje delavstva, buržoazija je prešla z oživljanjem gospodarstva v protiofenzivo, delavsko gibanje pa je oslabelo tudi zaradi svoje neenotnosti. Sicer pa se tudi delavski sindikati sprva niso posebno zavzemali za razširitev te organizacijske oblike delavskega gibanja.

Delavski zaupniki so bili zakoniti zastopniki delavstva po obratih, posredniki med delavci in delodajalci v delovnih sporih in varovalci delavsko zaščitne zakonodaje po obratih. Bili so **izvoljeni predstavniki** vseh v določenem obratu zaposlenih delavcev, zato so jih pogosto imenovali tudi »delavski obratni zaupniki«. Delavski zaupniki niso bili predstavniki ali zastopniki političnih strank, niti delavskih strokovnih organizacij (sindikatov), ampak so jih volili

[8] Prav ta del njihove dejavnosti pa je še posebej zanimiv z vidika naše nadaljnje razprave. Medtem ko »soupravljalski« del funkcij današnjih svetov delavcev ni sporen, bodo namreč predmet naših razmišljanj predvsem morebitne njihove funkcije na področju urejanja klasičnih delovnih razmerij, ki se pokrivajo s funkcijami sindikatov.

vsi zaposleni delavci ne glede na sindikalno organiziranost ali neorganiziranost. Seveda pa so bili delavski zaupniki zelo pogosto pripadniki določenih strank, najpogosteje delavskih, in tudi strokovno organizirani v enem izmed sindikatov. Delavski obratni zaupniki, ki so med drugim uživali tudi zaupniško imuniteto, so pogosto postajali tudi nosilci sindikalne borbene politike, ali pa so bili to že prej, ne pa le varovalci delavsko zaščitne zakonodaje in posredniki med delavci in podjetnikom. Zato so se sindikati borili, da bi imeli čim več svojih ljudi med zaupniki.

V Sloveniji so bili prvi delavski zaupniki (v obvezni obliki) uvedeni **že leta 1918** na podlagi uredbe Celokupne narodne vlade SHS v Ljubljani glede obrtnega nadzorništva, vendar pa ta institucija v začetku ni mogla prav zaživeti predvsem zato, ker njeno delovanje, pristojnosti in način izvolitve z zakonodajo še dolgo niso bili podrobneje urejeni. To ureditev je prinesel šele zakon o zaščiti delavcev leta 1922, do takrat pa v mnogih podjetjih delavskih zaupnikov sploh niso volili oziroma so delodajalci zaradi nepopolne pravne ureditve na vse mogoče načine ovirali njihovo delovanje.

Po 109. členu zakona o zaščiti delavcev so imeli delavski zaupniki **tele naloge**:

- *delovati za zaščito gospodarskih, socialnih in kulturnih interesov delavcev, zaposlenih v podjetju;*
- *vplivati na vzdrževanje dobrih odnosov med delavci in njihovimi delodajalci;*
- *sodelovati pri pripravljanju in izdelovanju kolektivnih delovnih pogodb med delavci in delodajalci;*
- *skrbeti, da delodajalci in delavci strogo izpolnjujejo vse določbe kolektivne in individualne delovne pogodbe;*
- *posredovati med delavci in delodajalci v sporih, ki bi izvirali iz delovnega razmerja, zlasti pa v takih, ki bi se nanašali na mezde (plače), da bi se tako spori poravnali zlepa; kjer se delavski zaupnikom to ne bi posrečilo in kjer bi zaradi tega pretila stavka, bi morali zahtevati posredovanje državnih oblasti (inšpekcije dela);*
- *posredovanje pri določanju akordnih tarif, povprečnih in minimalnih zaslužkov, kolikor ti ne bi bili uravnani že s kolektivnimi pogodbami, ki bi jih sklenile strokovne organizacije (sindikati) in delodajalci;*
- *prizadevati si, da bi se dosledno izvajali vsi zakoni in uredbe za zaščito delavcev glede delovnega časa, zdravja, življenja in socialnega zavarovanja;*
- *prizadevati si, da bi se v podjetjih vzdrževala red in disciplina;*
- *poskušati zlepa poravnati spore, ki bi nastali zaradi sprejemanja in odpuščanja delavcev;*
- *sodelovati pri upravljanju raznih delavskih humanitarnih ustanov (konzumne zadruge, društva za medsebojno pomoč itd.);*
- *delodajalcem dajati predloge za izboljšanje organizacije dela v podjetjih.*

Ugotovimo torej lahko, da je bilo po tem zakonu sodelovanje delavcev pri upravljanju preko delavskih zaupnikov omejeno le na dajanje predlogov za organizacijske izboljšave v podjetju, medtem ko je bilo celotno preostalo delo (in pristojnosti) delavskih zaupnikov usmerjeno na področje urejanja delovnih razmerij, ki je sicer tudi osnovno področje delovanja sindikatov. Delavski zaupniki so torej že takrat predstavljali delavskopredstavniško institucijo, preko katere so bili tudi na področju delovnih razmerij **ustrezno zastopani interesi vseh, ne samo sindikalno organiziranih delavcev**.

Delavske zaupnike so volili z neposrednimi in tajnimi volitvami na podlagi kandidatnih list, ki so jih predlagali sindikati (proporcionalni volilni sistem). Aktivno volilno pravico so imeli

vsi delavci, stari nad 18 let, mandat delavskih zaupnikov pa je trajal eno leto. Število delavskih zaupnikov je bilo odvisno od števila zaposlenih v posameznem podjetju. V podjetjih z do 20 zaposlenimi delavci so volili enega zaupnika, od 20 do 50 največ tri, nato pa na vsakih 50 delavcev po enega. Skupaj je bilo lahko izvoljenih **največ 16 delavskih zaupnikov**.

Delavski zaupniki za svoje delo niso dobivali nobene plače ali nagrade, svoje dolžnosti pa so morali opravljati izven delovnega časa, če je bilo to le mogoče. Konec vsakega leta so morali o svojem delu pisno poročati pristojni inšpekciji dela. Postopek za izvedbo volitev delavskih zaupnikov je bil dokaj zapleten in dolgotrajen. Izvajali so ga posebni volilni odbori, katerih število članov je moralo biti enako številu zaupnikov, ki so se volili, kontrolirati pa so ga smele inšpekcije za delo. Pri volitvah so smele sodelovati tudi delavske zbornice, ki so bile volilnemu odboru dolžne priskrbeti ves volilni material, predvsem pa so nosile tudi vse stroške v zvezi z volitvami. Delavske zbornice so morale pokrivati tudi vse druge **stroške v zvezi z delovanjem delavskih zaupnikov**.

Izvoljeni delavski zaupniki so dobili zaupniške izkaznice in bili registrirani pri pristojnih delavskih zbornicah. Poslovnik o delovanju delavskih in nameščenskih zaupnikov je urejal njihovo konstituiranje ter določal njihove naloge in način delovanja. Na prvi seji so morali delavskih zaupniki izvoliti **»starešino delavskih zaupnikov«**. Starešina delavskih zaupnikov je bil pristojen tudi za posredovanje pri podjetju glede prošenj in pritožb delavcev. Če starešina pri svojih posredovanjih ne bi uspel, in če bi zaradi nepopustljivosti delodajalca ali pa delavcev pretila stavka oziroma izprtje (*lockout*), je moral o tem nujno obvestiti pristojno inšpekcijo dela in zahtevati njen poseg, da bi to nevarnost odvrnil. Med stavko ali izprtjem starešina delavskih zaupnikov ni smel nastopati niti kot govornik niti kot voditelj stavke. Zelo pomemben je bil še 21. člen o zaupniški imuniteti, ki je določal: »Delodajalci ne smejo odpuščati niti preganjati delavskih in nameščenskih zaupnikov zaradi pravilnega izvrševanja njihovih dolžnosti po določbah zakona o zaščiti delavcev in navodil za volitve delavskih in nameščenskih zaupnikov.«

Vloge in pomena institucije delavskih zaupnikov so se zavedali tako delavci kot delodajalci. Čeprav je bila vloga delavskih zaupnikov izključno in izrecno posredniško-pomirjevalnega značaja, so jim **delavci pripisovali velik pomen**. Z dobro organizacijo dela so mogli storiti mnogo dobrega in koristnega za materialni položaj delavcev, pa tudi za napredek in razvoj delavskega gibanja nasploh. Delavske strokovne organizacije (sindikati) vseh smeri so jim dajali vedno večji pomen in v veliki meri opirale svoje delovanje prav nanje. Delavci so v njih videli svoje neposredne in konkretne zastopnike pri urejanju odnosov z delodajalci. Zlasti če ni bilo v podjetju močnih delavskih strokovnih organizacij, so bili delavski zaupniki edini zaščitniki delavcev in varovalci njihovih pravic. Delavci so dobivali občutek, da niso prepuščeni samim sebi v odnosih do podjetnikov.

Leta 1937 je bilo v Sloveniji nekaj nad 1200 izvoljenih delavskih zaupnikov. Leta 1939 pa se je njihovo število še močno povečalo, ker so delavske zaupnike volili tudi v malih obratih z do 10 zaposlenimi.

Delavstvo je sredi tridesetih let prejšnjega stoletja skušalo uveljaviti **načela enotne fronte** tudi prek obratnih delavskih zaupnikov. Predlog je bil, naj pri volitvah delavskih zaupnikov ne glede na strokovno pripadnost vzpostavijo v vseh industrijskih, rudarskih, plavžarskih, prometnih, trgovinskih in drugih obratih enotne liste, ki naj bodo izraz in volja vsega zaposlenega delavstva. Kjer so se obratni delavski zaupniki pri svojem delu opirali na enotnost in moč delavskih strokovnih in političnih organizacij, so bili dejansko res neposredno zaščitniki

delavcev v obratu, ki so nadzorovali točno izvajanje kolektivnih pogodb in socialno zaščitne zakonodaje v podjetju, čeprav so delovali samo v okviru zakona o zaščiti delavcev.

Med drugo svetovno vojno delavski zaupniki niso delovali ne v obratih pod italijansko okupacijo, ne v obratih pod nemško okupacijo. Po osvoboditvi je predsedstvo AVNOJ julija 1945 izdalo nov zakon o delavskih zaupnikih, že oktobra istega leta pa so bile sprejete njegove spremembe in dopolnitve. Po tem zakonu naj bi delavski zaupniki dobili pomemben pristojnosti tudi na področju sodelovanja pri upravljanju podjetij. Prve in edine volitve delavskih zaupnikov po osvoboditvi so bile od 15. januarja do 15. februarja 1946, vendar pa je že s sprejetjem novega zakona o inšpekciji dela, decembra 1946, zakon o delavskih zaupnikov prenehal veljati. Prvi in edini delavski zaupniki po osvoboditvi (v času do uveljavitve ZSDU leta 1993) tako niso dokončali svojega mandata. *(Konec povzetka)*

Dejstvo je torej, da v Sloveniji pravzaprav razpolagamo z zelo dragocenimi, žal pa zaenkrat premalo poznanimi, zgodovinskimi izkušnjami glede »hkratnega in vzporednega« delovanja sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev pri urejanju področja delovnih razmerij znotraj podjetij, ki bo sicer osrednji predmet naše nadaljnje razprave. Te izkušnje pa brez dvoma govorijo v prid tezi, da je verjetno **povsem odveč apriorna bojazen pred marginalizacijo ali celo uničenjem sindikatov** v primeru morebitnega bodočega »vstopa« svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev tudi na področje urejanja internih podjetniških delovnih razmerij, kakršnega bomo v nadaljevanju te razprave predlagali v obliki priporočljivega t. i. partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev na mikro ravni.

2. Obdobje jugoslovanskega socializma

Vse predvojne institucije delavskega gibanja so bile v Jugoslaviji po drugi svetovni vojni ukinjene kot anahronizem v razmerah nove socialistične družbene ureditve. Predvojne delavsko strokovne organizacije (sindikati) so bile na državni konferenci že januarja 1945 nadomeščene z ustanovitvijo Enotnih sindikatov delavcev in nameščencev Jugoslavije, ki so dobili v kasnejšem razvoju sistema socialističnega samoupravljanja vlogo t. i. družbenopolitičnih organizacij in ne več delavsko razrednih organizacij v pravem pomenu besede. Pokrajinska delavska zveza kot naslednica Delavske zbornice za Slovenijo je bila razpuščena maja istega leta, vse njeno premoženje (tudi stavbe DZ) pa je bilo preneseno na omenjeno sindikalno zvezo, skupaj z njenimi pristojnostmi. Prav tako so novi enotni jugoslovanski sindikati že na ustanovni konferenci sklenili, da se preneha nadaljnje sklepanje kolektivnih pogodb.

Vse povedano je rezultat nove povojne družbenopolitične ureditve, ki je izhajala iz teze, da je oblast v rokah delavcev, in je zanikala delovno razmerje kot dvostransko pogodbeno razmerje med delavci in delodajalci. Iz teh razlogov bomo tudi mi v naši nadaljnji razpravi to obdobje, ki traja v bistvu vse do sprejetja zveznega zakona o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (ZTPDR) leta 1989, preskočili kot nerelevantno za poglobljeno razumevanje in pojasnjevanje problematike, ki je osrednji predmet naše razprave.

3. Novejše obdobje razvoja industrijske demokracije v Sloveniji

3.1. Stanje pred uveljavitvijo ZSDU

Pred uveljavitvijo ZSDU smo imeli v Sloveniji v podjetjih samo eno vrsto delavskih predstavništev, to je sindikate, ki so imeli zato seveda tudi monopolen položaj pri zastopanju interesov delavcev na področju urejanja delovnih razmerij z delodajalci na tej ravni. Pomembnejših pristojnosti na področju vključevanja v procese poslovnega odločanja v podjetjih (soupravljanja) namreč sindikati niso imeli. Njihove pravice pri zastopanju interesov delavcev sta urejala zvezni zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (ZTPDR) iz leta 1989 in republiški zakon o delovnih razmerjih (ZDR) iz leta 1991.

Poglavitna značilnost vloge in statusa sindikatov po teh predpisih je v tem, da so bili zakonsko opredeljeni kot **splošna delavska predstavništva**. To pomeni, da so pri urejanju individualnih in kolektivnih delovnih razmerij znotraj podjetij nastopali v vlogi zastopnikov interesov vseh delavcev kolektiva, tako članov kot nečlanov sindikata. Takšna vloga sindikatov povsem nedvoumno izhaja tako iz določil o varstvu individualnih pravic delavcev (2. odstavek 62. člena[9], 2. odst. 63. člena[10], 1. odst. 79. člena[11] in 2. odstavek 82. člena[12] ZTPDR, 1. odst 104. člena ZDR[13] – v nobeni od citiranih določb namreč zakon glede pravice »biti zastopan po sindikatu« ni ločeval delavcev na člane in nečlane sindikata, ampak je sindikat lahko zastopal kateregakoli delavca, če je ta to »zahteval ali v to privolil«[14]), kakor tudi iz določil o splošni veljavnosti sklenjenih (tudi podjetniških) kolektivnih pogodb (3. odst. 112. člena ZDR[15]). Glede na dejstvo, da svetov delavcev v času sprejemanja obeh omenjenih zakonov še nismo imeli in da torej sindikati kot delavsko predstavništvo sploh niso imeli nobene alternative, je takšna splošnozastopniška vloga sindikatov tudi bolj ali manj logična.

Glede tega je vsekakor zanimivo dejstvo, da oba navedena zakonska predpisa pojem sindikata uporabljata v edninski obliki, kar kaže na to, da v času njunega nastajanja še nismo imeli opravka, vsaj ne v izraziti obliki, s pojavom sindikalnega pluralizma, kakršnega poznamo danes. Oba zakona sta torej pri urejanju sindikalnega statusa na ravni podjetij izhajala iz **razmer sindikalnega monizma**. Zakon o reprezentativnosti sindikatov, ki je tudi pravno verificiral in uredil pluralistični sistem organiziranosti sindikatov, je bil namreč sprejet šele leta 1993.

---

[9] »O začetku postopka pred disciplinskim organom je **obveščen tudi sindikat**. Med postopkom pred disciplinskim organom je treba obvezno obravnavati tudi mnenje sindikata, če ga je poslal.«

[10] »Delavec mora biti zaslišan pred disciplinskim organom, razen če se brez opravičenih razlogov ne odzove na pravilno poslano vabilo, in mu ni mogoče kratiti obrambe. Sindikat lahko zastopa delavca v disciplinskem postopku, **če delavec to zahteva oziroma v to privoli.«**

[11] Pri uveljavljanju posamičnih pravic iz delovnega razmerja ima delavec pravico zahtevati varstvo pri organih v organizaciji, pri pristojnem sodišču, družbenem pravobranilcu samoupravljanja, **sindikatu**, inšpekcijskih organih in pri drugih organih v skladu z zakonom.«

[12] »Sindikat lahko sodeluje v postopku pred pristojnim organom, ki odloča o vloženi zahtevi oziroma ugovoru delavca, ter **delavca na njegovo zahtevo oziroma z njegovo privolitvijo zastopa** pri uveljavljanju njegove pravice.«

[13] Pri uveljavljanju pravic imata **delavec in sindikalni poverjenik** pravico biti navzoča, ko se obravnava delavčeva zahteva oziroma ugovor, ter se izjaviti o dejstvih, pomembnih za odločanje.«

[14] Iz dikcije 2. odstavka 63. člena in 2. odstavka 82. člena ZTPR jasno izhaja, da je imel vsak delavec (ne samo člani sindikata) **pravico** zahtevati, da ga sindikat zastopa v postopkih za individualno varstvo delovnopravnih pravic.

[15] »Kolektivna pogodba **velja za vse delavce**, ki delajo v organizacijah oziroma pri delodajalcih v Republiki Sloveniji in se lahko neposredno uporablja.«

Ne nazadnje pa je treba v zvezi s tem ugotoviti, da je tudi zgoraj omenjeni splošnozastopniški status sindikatov realno izvedljiv samo v pogojih sindikalnega monizma.

Za celovito razumevanje takratne vloge in položaja podjetniških sindikatov je vsekakor zelo pomembno tudi dejstvo, da je bila **stopnja sindikaliziranosti slovenskih delavcev** na prelomu zadnjega desetletja prejšnjega stoletja še zelo visoka. Raziskave (Stanojević, 2000: 89) kažejo, da je bila v zadnjem letu pred uveljavitvijo ZSDU povprečna stopnja sindikaliziranosti delavcev v Sloveniji še vedno okoli 60 %. V gospodarskih organizacijah oziroma podjetjih, za katere sicer velja ZSDU (zakon o soupravljanju delavcev v zavodih namreč pri nas še ni sprejet), pa je bila stopnja sindikaliziranosti delavcev še bistveno višja (preko 80 %), saj se po nekaterih podatkih še danes giblje okoli 70 %. Naša priložnostna raziskava med udeleženci posveta ZSDSP oktobra 2003 je, denimo, pokazala 70,4 %, raziskava med predsedniki sindikatov v okviru SGS – KS 90 pa 67,52 % povprečno stopnjo sindikaliziranosti v podjetjih iz vzorca.

Spričo vseh zgoraj navedenih (in še nekaterih drugih v nadaljevanju obravnavanih) dejstev in okoliščin je po svoje razumljivo, da se v tistem času niti v teoriji niti v praksi vprašanje legitimnosti sindikatov kot splošnih zastopnikov interesov vseh delavcev (torej tudi nečlanov) znotraj posameznih organizacij oziroma **vprašanje t. i. splošnozastopniške legitimitete sindikatov**, ki je brez dvoma eno osrednjih vprašanj te razprave, še ni resneje odpiralo. Dokler sindikati kot splošna delavska predstavništva sistemsko sploh nimajo nobene alternative, namreč to vprašanje dejansko niti ni posebej relevantno.

3.2. Različni modeli delovanja delavskih predstavništev po uveljavitvi ZSDU

Ko so se po sprejetju ZSDU leta 1993 poleg že obstoječih sindikatov začeli v podjetjih ustanavljati tudi sveti delavcev, pa smo v Sloveniji dobili **dualni sistem delavskih predstavništev v podjetjih**. V začetni fazi njegovega uveljavljanja je tako v teoriji kot v praksi vladala precejšnja zmeda glede vprašanja, kakšna je vloga enih in drugih v sistemu industrijske demokracije na ravni podjetij in kakšna naj bodo njihova medsebojna razmerja. Zlasti akterjem industrijskih razmerij v praksi (tako na delavski kot na delodajalski strani) ni bilo povsem jasno čemu naj služita dve vrsti delavskih predstavništev, ko pa vendarle obe zastopata interese istih kolektivov delavcev. Če naj bi kljub vsemu imeli vsebinsko različno vlogo in funkcije ter pristojnosti pri zastopanju teh interesov, pa se je postavljalo vprašanje, kje je smiselna ločnica med njimi.

Zakon namreč v tem pogledu **ni povsem jasen in nedvoumen**. Po eni strani je moč iz nekaterih določb (npr. 4. odstavek 5. člena[16] in 2. odstavek 7. člena ZSDU[17]) sklepati, da z uvedbo svetov delavcev zakonodajalec ni imel namena posegati v dotedanji monopol sindikatov glede zastopanja interesov delavcev na področju urejanja delovnih razmerij z delodajalci, ampak le odpreti še eno (dodatno) sfero interesnega vpliva delavcev znotraj podjetij, to je vključevanje delavcev v procese poslovnega odločanja (soupravljanje), oziroma zgolj nadgraditi dotedanji sistem industrijske demokracije še s sodelovanjem delavcev pri upravljanju. Po drugi strani pa

[16] »Z dogovorom iz tega člena se ne določajo pravice iz delovnega razmerja, plače in tisti pogoji dela, ki se skladno s predpisi urejajo s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami.« (Opomba: mišljen je t. i. participacijski dogovor, ki ga z delodajalcem sklepa svet delavcev, in s katerim se natančneje uredi vsebina in način uresničevanja sistema delavskega soupravljanja znotraj posameznega podjetja.)

[17] »Svet delavcev se mora vzdržati kakršnihkoli oblik sindikalnega boja.«

vrsta določb (npr. 1. alinea 87. člena[18]; 3., 4. in 7. alinea 1. odstavka 94. člena[19] ter 3., 4. in 6. alinea 1. odstavka 95. člena ZSDU[20]) vendarle svetom delavcev daje tudi pristojnosti, ki posredno ali neposredno sodijo v področje urejanja delovnih razmerij. Zato je morebitna ločnica med vsebino dela ene in druge vrste delavskih predstavništev v podjetjih normativno dejansko precej zabrisana. Povsem jasna in nedvoumna je le ločnica med njima glede metod in oblik delovanja, kajti zakon svetom delavcev v 2. odstavku 7. člena izrecno prepoveduje uporabo kakršnihkoli oblik sindikalnega boja.

Glede na to, da se tudi slovenska teorija v tem začetnem obdobju uvajanja delavskega soupravljanja, ki je (tudi zaradi postopnega lastninskega preoblikovanja podjetij in s tem tudi postopnega ustanavljanja svetov delavcev) trajalo kar nekaj let, s temi vprašanji v glavnem ni veliko ukvarjala, so se v praksi razvile različne koncepcije vloge in funkcij ter medsebojnih razmerij med sveti delavcev in sindikati oziroma **različni modeli delovanja obeh vrst delavskih predstavništev v podjetjih.** Gre v glavnem za tri takšne koncepcije oziroma modele (v nadaljnjem tekstu bomo uporabljali le pojem »modeli«), ki jih na kratko predstavljamo v nadaljevanju in so v praksi še danes prisotni, bodisi v čisti obliki bodisi v različnih medsebojnih kombinacijah, kar potrjujejo tudi rezultati obeh empiričnih raziskav, ki smo ju izvedli v zvezi s proučevanjem predmetne problematike.

3.2.1. Model sveta delavcev kot »podaljšane roke« sindikata

Del podjetniških sindikatov, ki so bili po ugotovitvah raziskav (Kavčič in dr. 1996: 1) v pretežni večini primerov tudi pobudniki izvolitve sveta delavcev, je novoizvoljena delavska predstavništva pojmoval zgolj kot svojo »podaljšano roko«. V njih niso videli toliko demokratičnega mehanizma, ki naj omogoči vsem zaposlenim organiziran predstavniški vpliv na sprejemanje pomembnejših upravljalskih odločitev znotraj podjetij, kot predvsem **orodje za »nadaljevanje sindikalnega boja s pomočjo novih zakonskih pristojnosti«.** Ta model, ki se je izraziteje uveljavil predvsem v nekaterih podjetjih z enim sindikatom, kar dokazuje tudi prva od dveh naših anketnih raziskav, ima svoj zunanji izraz zlasti v naslednjih značilnostih:

a) V kadrovskem smislu prihaja do izrazite **kumulacije sindikalnih in soupravljalskih funkcij**. Za člane svetov delavcev so kadrovani (običajno na zaprtih kandidatnih listah) predvsem preverjeni sindikalni zaupniki in niso redki premeri, ko se je praktično celotni izvršni odbor sindikata podjetja preko kandidatne liste na volitvah preselil v svet delavcev, pogosto pa sta v isti osebi kumulirani tudi obe predsedniški funkciji (v sindikatu in svetu delavcev). Podvajanje obeh predsedniških funkcij v isti osebi je bilo v prvem mandatu posebej značilno za podjetja, v katerih najmočnejši podjetniški sindikati pripadajo Konfederaciji sindikatov Pergam

[18] Določba 87. člena ZSDU med splošnimi pristojnostmi svetov delavcev v 1. alinei določa tudi, da svet delavcev »skrbi za to, da se izvajajo zakoni in drugi predpisi, sprejete kolektivne pogodbe ter doseženi dogovori med svetom delavcev in delodajalcem«. To pomeni, da mora v okviru skrbi za pravno varnost delavcev zagotavljati tudi dosledno izvajanje predpisov in kolektivnih pogodb s področja delovnih razmerij.

[19] Citirane alinee 1. odstavka 94. člena ZSDU, ki sicer določa t. i. kadrovska vprašanja, glede katerih mora delodajalec zahtevati predhodno skupno posvetovanje s svetom delavcev pred sprejemom odločitve, se glasijo: »razporejanje večjega števila delavcev izven družbe«, »razporejanje večjega števila delavcev iz kraja v kraj« in »sprejemanje splošnih pravil o disciplinski odgovornosti«. Gre torej za tipična delovnopravna vprašanja.

[20] ZSDU v 1. odstavku 95. členu določa odločitve, h katerim mora delodajalec obvezno pridobiti predhodno soglasje sveta delavcev. V citiranih alineah so kot takšne določene tudi odločitve v zvezi z »osnovami za odločanje o izrabi letnega dopusta in odločanje o drugih odsotnostih z dela«, »merili za ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev« in »kriteriji za napredovanje delavcev«, ki brez dvoma sodijo (vsaj posredno) na področje delovnih razmerij in so običajno tudi predmet urejanja v (zlasti podjetniških) kolektivnih pogodbah, ki jih z delodajalci sklepajo sindikati. Tako zakon v bistvu zahteva soglasje svetov delavcev k posameznim delom podjetniških kolektivnih pogodb kot tipičnih delovnopravnih aktov.

(Delo TĆR, ČZP Večer, Količevo Karton, Gorenjski tisk, Dnevnik, DZS itd.). Raziskava »Analiza izvajanja zakona o soupravljanju delavcev« (Kavčič in dr. 1996: 4) je ugotovila »personalno unijo« med vodstvom sindikata in sveta delavcev pri skoraj tretjini podjetij.

b) Za delovanje sindikalnih zaupnikov (pa tudi drugih članov sindikata) v svetu delavcev velja **»delegatsko načelo«**, ki ga eden vodilnih slovenskih sindikalnih funkcionarjev pojasnjuje takole (Utroša 1996: 33): »…Res je sicer, da so člani sveta delavcev predstavniki vseh delavcev z aktivno volilno pravico, vendar so tisti, ki so izvoljeni na predlog sindikata, zavezani za delovanje tudi ali predvsem po usmeritvah sindikata, sicer jih ta ne bi uvrstil na kandidatno listo. … Zato je primerno in nujno, da sindikati v svojih statutih med obveznosti svojih članov določijo tudi obveznosti članov svetov delavcev ter nadzornih svetov za njihovo delovanje v skladu s programom in usmeritvami sindikata. Delavsko soupravljanje je le nadgradnja uresničevanja sindikalnih ciljev in popolnoma jasno je, da bodo sveti delavcev uspešni le, če bodo imeli zunanjo politično, organizacijsko in strokovno podporo sindikatov. Tudi zaradi tega ni nobenih formalnih in vsebinskih potreb po tem, da bi sindikat in svet delavcev v podjetju sklepala kakršenkoli sporazum ali dogovor, v katerem bi določala medsebojna razmerja med njima. Sindikalno delovanje in uresničevanje soupravljalskih pravic je tako povezano, vpletenost sindikata v soupravljanje pa tako velika, da bi sleherno formaliziranje odnosov med sindikati in sveti delavcev v podjetju predstavljalo le oviro na področju uresničevanja soupravljalskih pravic delavcev. … Zato bo v primeru, ko svet delavcev kljub argumentom, ki so na njegovi strani, ne bo mogel z delodajalcem doseči sporazuma o vprašanju, ki je v njegovi pristojnosti in je v korist delavcem, sindikat tisti, ki bo s svojimi legitimnimi metodami začel izvajati ustrezne oblike pritiska.«

c) Tretja značilnost tega modela, ki je v veliki meri pogojena s prvima dvema, pa je **močna težnja po prenašanju tipičnih »sindikalnih tem« (npr. vprašanje plač), deloma pa tudi metod delovanja (npr. grožnje s sindikalnimi akcijami) tudi v delovanje svetov delavcev**, s čemer se močno zabrišejo vsebinske in akcijske razlike med obema vrstama delavskih predstavništev.

Temeljni ugovor dela stroke zoper razvijanje tega modela je bil, da zakonodajalec ni imel namena uzakoniti takšnega načina delovanja delavskih predstavništev, kajti sicer bi bilo popolnoma vseeno ali morda celo bolje, če bi namesto dualnega uzakonili kar enotni sistem delavskih predstavništev (Gostiša 1999: 106). Glede na visoko stopnjo sindikaliziranosti slovenskih delavcev na področju gospodarstva v času priprave ZSDU, ki je bila takrat skorajda še na »skandinavski« ravni, bi bila namreč morebitna takšna odločitev zakonodajalca (po švedskem vzoru) v danem trenutku lahko povsem razumljiva in (vsaj do neke mere) tudi teoretično opravičljiva.

Brez dvoma pa ima obravnavani model tudi nekatere dokaj **pozitivne elemente.** Najpomembnejši je zagotovo ta, da zagotavlja, vsaj načeloma, vsestransko in absolutno podporo sindikatov svetom delavcev, kar je izjemnega pomena za njihovo večjo uspešnost, preprečuje pa tudi morebitno konkurenčno oziroma rivalsko delovanje obeh vrst delavskih predstavništev znotraj podjetij, ki je z vidika učinkovitosti uresničevanja interesov kolektiva v razmerju do delodajalca izrazito negativno. »Povezava organov participacije s sindikati je močna skoraj povsod po svetu. Vedno znova potrjeno dejstvo je, da organi participacije brez organizirane podpore kake širše organizacije s pomembno družbeno močjo niso trajno uspešni. Takšna zunanja podpora je najpogosteje sindikat. Kaže, da se bo model uveljavil tudi pri nas.« (Kavčič in dr. 1996: 87)

Vendar pa je žal praksa dokaj hitro pokazala, da se niti na podlagi tega modela delujoči sindikati v resnici niso pripravljeni posebej izpostavljati z uporabo kakih ostrejših ukrepov in sredstev sindikalnega boja v podporo svetom delavcev, tudi če so le-tem kršene elementarne pravice in pogoji za delovanje po ZSDU. Primerov, ko bi pravzaprav edinole takšna konkretna podpora sindikatov lahko zagotovila ustrezne razmere za učinkovito delovanje svetov delavcev, pa je v naši praksi, kot kažejo nekatere raziskave v okviru ZSDSP (Gostiša 2003d: 13), ogromno. Zdi se, da je prav skoraj **popolna odsotnost neke zares oprijemljive podpore sindikatov svetom delavcev** v omenjenem smislu na delavski strani ena glavnih pomanjkljivosti, ki onemogočajo hitrejši razvoj delavskega soupravljanja v naših podjetjih. Podpora zgolj na deklarativni ravni je vsekakor premalo, v številnih primerih posameznih podjetij bi morda lahko ustrezno zalegla le grožnja z uporabo borbenih oblik delovanja sindikatov v podporo svetom delavcev. Po našem mnenju v tem smislu ne more biti zakonsko sporna niti morebitna uporaba stavke kot skrajnega sredstva sindikalnega boja, kajti v igri je vprašanje varstva pravice do soupravljanja kot pomembne ekonomske pravice delavcev.

Po drugi strani pa ima obravnavani model kar nekaj **pomembnih slabosti**. Kot prvo se v teh primerih pogosto srečamo z izrazito odklonilnim odnosom vodstev podjetij do svetov delavcev, ki so tretirani zgolj kot nekakšen »v zakon preoblečeni sindikat«. Odsotnost potrebne kooperativnosti s strani vodstva pa seveda že v temelju onemogoča vzpostavitev korektnih in konstruktivnih soupravljalskih razmerij. Zlasti se je v tem smislu pokazalo kot problematična kumulacija obeh predsedniških funkcij v isti osebi, zaradi česar so v večini podjetij to prakso, ki je morda v začetku celo pozitivno vplivala na utrjevanje novoizvoljenih svetov delavcev, v drugem in tretjem mandatu sveti delavcev in sindikati sami opustili. Kot drugo so se v podjetjih z več sindikati spričo omenjenega »delegatskega principa« delovanja sindikalnih zaupnikov v svetih delavcev le-ti ponekod sprevrgli v poligon za medsebojno obračunavanje med sindikati znotraj podjetja. To pa seveda lahko popolnoma ohromi učinkovito delovanje sveta delavcev. Kot tretje in ne najmanj pomembno – absolutna podrejenost svetov delavcev podjetniškim sindikatom tako v kadrovskem kot tudi vsebinskem in akcijskem smislu v bistvu povsem marginalizira vpliv nesindikalizirane populacije delavcev, ki pa je marsikje celo že v večini, na delovanje svetov delavcev. S tem pa je seveda v osnovi zgrešen eden temeljnih ciljev razvoja sodobne industrijske demokracije, to je odpiranje možnosti za vključevanje interesov prav vseh struktur zaposlenih v procese internega odločanja, tako da je »reprezentativnost« delovanja svetov delavcev kot splošnih delavskih predstavništev v tem smislu lahko v teh primerih resno vprašljiva.

3.2.2. Model konkurenčnega delovanja svetov delavcev in sindikatov

Drugi model delovanja in ureditve medsebojnih razmerij med sindikati in sveti delavcev znotraj podjetij je šel v smer **konkurenčnega oziroma rivalskega delovanja obeh vrst delavskih predstavništev**. Gre za primere (ti v praksi še danes nikakor niso redki), ko sta sindikat in svet delavcev v formalnem in akcijskem smislu med seboj ločena ter delujeta povsem neodvisno drug od drugega, vsebinsko pa se njuni področji angažiranja v pretežnem delu preprosto pokrivata. To pomeni, da se sindikat in svet delavcev v podjetju ukvarjata z istimi vprašanji, vendar vsak po svoje, brez medsebojne povezave in usklajevanja, pri čemer tudi v odnosu do vodstva podjetja nastopata glede istih vprašanj ločeno.

Ta model delovanja in ureditve medsebojnih razmerij med sindikati in sveti delavcev je verjetno od vseh še najbolj problematičen. Pozitivnih plati skorajda ni najti, vsekakor pa ima **nekaj zelo negativnih elementov**.

a) Kot prvo dualni sistem delavskih predstavništev ob takšnem modelu medsebojnih razmerij v nobenem primeru ne **more povečati učinkovitosti** uresničevanja različnih materialnih, societalnih in osebnostnih interesov zaposlenih, lahko pa ima ravno obratne učinke. Njegova najpogostejša in v bistvu popolnoma logična posledica je namreč ta, da se začneta obe vrsti delavskih predstavništev (pogosto tudi zaradi čisto osebnega rivalstva obeh predsednikov) obnašati kot konkurenta v boju za naklonjenost kolektiva. Namesto vsestranskega sodelovanja in poudarjene podpore sindikata oziroma sindikatov (v nadaljevanju bomo zaradi lingvističnih razlogov pojem »sindikat« uporabljali v ednini, pri čemer imamo v tej razpravi v mislih tudi primere, ko znotraj podjetja deluje več sindikatov) svetu delavcev, postane glavna značilnost njihovih medsebojnih razmerij tekmovanje oziroma rivalstvo. Najbolj drastični znani primeri takšnih medsebojnih razmerij so primeri (npr. Iskra STI leta 1996), ko je sindikat napovedal stavko (zaradi nepravočasnega in nerednega izplačevanja plač), svet delavcev pa je na prigovarjanje vodstva delavce javno pozval, naj se stavke ne udeležijo. Večjo katastrofo za učinkovitost uresničevanja delavskih interesov v posameznem kolektivu si je seveda težko zamisliti.

b) Kot drugo takšen model delovanja delavskih predstavništev predstavlja idealno podlago za morebitno **manipuliranje z njima s strani vodstva podjetja**, kakršnega je sicer želela preprečiti konvencija MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike z določbo 5. člena, ki izrecno prepoveduje, da se *»izvoljeni delavski predstavniki izkoristijo za morebitno ogrožanje položaja zainteresiranih sindikatov ali njihovih predstavnikov, ampak je treba spodbujati sodelovanje med izvoljenimi predstavniki in zainteresiranimi sindikati ter njihovimi predstavniki glede vseh ustreznih vprašanj«*. Najpogosteje se omenjena manipulacija dogaja s tem, da se vodstvo podjetja o pomembnejših problemih v kolektivu pogovarja samo z enim (»izbranim«) delavskim predstavništvom, drugega pa preprosto ignorira. Seveda je s strani vodstva za sogovornika na delavski strani v takšnih primerih vedno izbrano tisto delavsko predstavništvo, ki je v odnosu do vodstva »mehkejše« in bolj »kooperativno«. Vendar pa je napačna predpostavka, da vloga takšnega »rumenega sindikata« v praksi vedno kar samodejno pripade svetu delavcev, čeprav je ta po svojih značilnostih (npr. prepoved pravice uporabe stavke in drugih sredstev sindikalnega boja, neantagonistična narava soupravljalskih razmerij kot primarne sfere njegovega delovanja itd.) na prvi pogled za to vlogo kot naročen. Na podlagi podrobnejšega poznavanja prakse je namreč mogoče trditi, da so mnogi podjetniški sindikati v resnici veliko bolj »zlizani« z vodstvom podjetja kot sveti delavcev v istih podjetjih. Teza, da so sindikati zaradi načela prostovoljnosti kot temelja svoje organiziranosti že a priori pravzaprav edina organizacija delojemalcev, ki je lahko resnični zastopnik interesov delavcev, zlasti pri kolektivnih pogajanjih, je bolj ali manj teoretičen konstrukt. Tako naj bi načeloma sicer res bilo, vendar pa v praksi ni vedno tako, ampak prostovoljni princip organiziranosti velja le kot potencialna delavskozastopniška prednost sindikatov, ki pa je v praksi izkoriščena ali pa tudi ne. Zdi se, da je nekritično vgrajevanje te teze v različne mednarodne dokumente, zlasti v konvencije in priporočila MOD, bolj kot odraz realnega stanja v resnici odraz težnje sindikatov kot pomembnih soustvarjalcev teh dokumentov po ohranjanju svojega monopolnega delavskozastopniškega položaja na področju kolektivnih pogajanj in urejanja drugih najpomembnejših družbenoekonomskih razmerij.

c) Ne nazadnje pa model delovanja delavskih predstavništev, ki ne opredeljuje jasno pristojnosti sindikata in sveta delavcev, po drugi strani predstavlja precejšnjo težavo za (tista) benevolentna vodstva podjetij, ki bi želela vzpostaviti pošteno in konstruktivno sodelovanje z obema. Pogoj za takšno sodelovanje je namreč vsekakor to, da vodstvo točno ve o čem naj se pogovarja s sindikatom, da bodo potem dogovori tudi držali, o čem pa s svetom delavcev. Nobenega smisla namreč nima sklepati dogovorov s sindikatom, če bi kasneje temu dogovoru nasprotoval svet delavcev, in obratno. Prav tako pa seveda nima pravega smisla dualni sistem

delavskih predstavništev, v katerem bi se moralo vodstvo podjetja o vsem pogovarjati in dogovarjati z obema delavskima predstavništvoma (ali celo z vsemi, če je v podjetju več sindikatov) hkrati in ločeno oziroma večtirno. Če že, je smiselno le hkratno in skupno dogovarjanje vodstva podjetja z vsemi delavskimi predstavništvi o določenih vprašanjih, pomembnih za kolektiv zaposlenih. Zato so nekatera vodstva podjetij tovrstno zadrego začela v praksi reševati s sklicevanjem **t. i. delavskih koordinacij**, ki jih sestavljajo predsedniki podjetniških sindikatov in predsednik sveta delavcev, ponekod pa tudi delavski direktor, če je le-ta imenovan. Vendar pa je to v bistvu že zametek nekega povsem novega oziroma drugačnega (t. i. partnerskega) modela delovanja delavskih predstavništev, ki ga bomo sicer skušali razviti in podrobneje utemeljiti tudi v tej razpravi.

3.2.3. Komplementarni model (model ločenih »fevdov« svetov delavcev in sindikatov)

Deloma kod odgovor na kritike obeh zgoraj obravnavanih modelov, deloma pa kot rezultat teoretičnih spoznanj o t. i. dualizmu industrijskih razmerij, se je izoblikoval še tretji (t. i. komplementarni) model delovanja in urejanja medsebojnih razmerij med sindikati in sveti delavcev, ki ga danes vsaj načeloma bolj ali manj **sprejema tudi večinska praksa v Sloveniji**. Priložnostna raziskava med udeleženci posveta ZSDSP oktobra 2003 je na primer pokazala, da je ta model (z bolj ali manj izraženimi elementi tudi »partnerskega« modela, o katerem bo več govora v nadaljevanju) uveljavljen kar v 80 % anketiranih podjetij, medtem ko je model sveta delavcev kot »podaljšane roke sindikata« uveljavljen v 17 % in model konkurenčnega delovanja sveta delavcev in sindikata v 3 % anketiranih podjetij. Na tem teoretičnem modelu v celoti temelji tudi novejša slovenska delovnopravna zakonodaja (novi ZDR, predlog zakona o kolektivnih pogodbah), zaradi česar oba zadnjenavedena modela danes veljata v bistvu kot odklonska in v nadaljevanju tudi ne bosta več predmet našega zanimanja, ampak se bomo posvetili le podrobnejši analizi komplementarnega modela.

3.2.3.1. Teoretične predpostavke modela

Obravnavani model, ki je bil formalno utemeljen, podrobneje razdelan in širše verificiran šele na skupnem posvetu predsednikov svetov delavcev in sindikatov podjetij v okviru Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij septembra 1998, temelji na naslednjih glavnih tezah:

1. svet delavcev in sindikat(i) sta dve različni vrsti delavskih predstavništev, ki imata zato tudi različno poslanstvo v sistemu industrijske demokracije;
2. delovni področji (funkcije in pristojnosti) sveta delavcev in sindikata(ov) v podjetju sta med seboj strogo ločeni in se, razen pri nekaterih »mejnih« vprašanjih, v osnovi ne prekrivata, ampak se dopolnjujeta in nadgrajujeta oziroma sta komplementarni (odtod tudi naziv **»komplementarni model«**[21]);
3. svet delavcev in sindikat(i) kot dve vrsti delavskih predstavništev naj samostojno, formalno ločeno in brez medsebojnega vmešavanja, torej v nekem smislu monopolno[22], v imenu vseh delavcev v podjetju obvladujeta vsak svoje delovno področje (zato včasih ta model metaforično imenujemo tudi **model ločenih »fevdov« svetov delavcev in sindikatov**), na neformalni ravni pa naj med seboj čim tesneje sodelujeta (medsebojno informiranje, vabljenje predstavnikov na seje, izmenjava pobud in predlogov itd.);
4. sindikati so glede na svoje poslanstvo dolžni vsestransko podpirati svete delavcev in razvoj sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju nasploh.

[21] Nekateri avtorji (Vodovnik 1991: 261) v zvezi s tem govorijo o »koncepciji dvojnega komplementarnega delavskega predstavništva«.

[22] V obravnavanem kontekstu je treba biti pri uporabi in razumevanju pojma »monopol« zelo previden, kajti monopol v pravem pomenu besede imajo v resnici le sindikati nad področjem urejanja delovnih razmerij, medtem ko za svete delavcev na področju urejanja soupravljalskih razmerij to ne velja. Sindikati imajo namreč močan vpliv na sestavo in delovanje svetov delavcev (preko t. i. iniciativne, kadrovske in nadzorne funkcije) in s tem posredno tudi na urejanje soupravljalskih razmerij znotraj podjetij, sveti delavcev pa obratno nimajo vpliva na delovanje sindikatov in nasploh na urejanje delovnih razmerij, razen v nekaj posebnih primerih, kjer jim ZSDU izrecno daje (posredno ali neposredno) določene pristojnosti tudi na delovnopravnem področju. Vendar gre pri tem dejansko le za nekaj izjem od pravila, da področje delovnih razmerij v imenu delavcev obvladujejo izključno sindikati.

Ključno vprašanje pri snovanju tega modela je bilo seveda vprašanje, kje in na kakšni podlagi postaviti ločnico med področjem dela svetov delavcev na eni in sindikatov znotraj podjetij na drugi strani. Najbolj logičen možen odgovor na to vprašanje zagotovo ponuja **t. i. teorija dualizma industrijskih razmerij**. »Alokacijo, ki jo opravlja trg delovne sile, je mogoče zajeti z modeli in pojmi pogodbe in menjalnih razmerij, ti koncepti pa so popolnoma neuporabni pri analizi procesa porabe delovne sile. Poraba delovne sile poteka namreč v kakovostno drugačni, "zunajmenjalni" sferi, v kateri ni pomembna volja delavca kot prodajalca, temveč kot producenta. Med blagom, ki je kupljeno na trgu delovne sile, in njegovo porabo v procesu dela se namreč umešča volja, motivacija in zavest delavcev.« (Littler, po Stanojević 1996: 55) V bistvu to pomeni, da obstajata dve, po svoji naravi zelo različni vrsti industrijskih razmerij, to je razmerij, v katera vstopajo ljudje v sferi dela (na eni strani v procesu »kupoprodaje«, na drugi strani pa v procesu »uporabe« delovne sile). Prva so tržna (menjalna), druga pa notranjeorganizacijska, pri čemer so slednja lahko bolj ali pa manj participativna. Če je uveljavljen sistem sodelovanja delavcev pri upravljanju, tako kot v Sloveniji, jih lahko imenujemo tudi »soupravljalska« razmerja.

V slovenskih razmerah torej lahko na podlagi omenjene teorije celoto industrijskih razmerij razdelimo na dve veliki skupini (vrsti), in sicer na:

a) ***delovna razmerja*** kot dvostranska pogodbena tržna razmerja med delodajalci in delojemalci in
b) ***soupravljalska razmerja*** kot večstranska notranjeorganizacijska razmerja med ključnimi (so)udeleženci poslovnega procesa oziroma t. i. notranjimi déležniki organizacije, to je med lastniki, menedžerji in zaposlenimi.

Za **delovna razmerja** je značilno, da so kot tržna (menjalna) razmerja po svoji naravi antgonistična, kajti cilji obeh strank – delodajalcev in delojemalcev (»kupcev« in »prodajalcev«) na trgu dela so, tako kot cilji kupcev in prodajalcev na vsakem trgu (blaga in storitev, kapitala, znanja itd.), objektivno nasprotni. Zato delovna razmerja nedvomno predstavljajo potencialno konfliktno sfero industrijskih razmerij, pri čemer seveda ni nujno, da se objektivno pogojeni konflikt interesov delodajalcev in delojemalcev tudi dejansko rešuje na konflikten način (stavke, izprtja in druge oblike industrijskih bojev). Klasično teorijo in prakso razrednega boja pri urejanju delovnih razmerij danes vse bolj nadomeščata teorija in praksa socialnega partnerstva, ki temeljita na pogajanju kot osnovnem načinu usklajevanja nasprotnih interesov obeh strank na trgu dela. Vendar pa se delojemalci kot šibkejša stranka stavki in drugim borbenim metodam in sredstvom delovanja kljub uveljavljanju socialnega partnerstva ne morejo a priori odpovedati, kajti s tem bi se v bistvu odpovedali temelju svoje pogajalske moči v sistemu socialnega partnerstva. Stavka in grožnja s stavko ter druge oblike industrijskih bojev delojemalcem še vedno ostajajo in morajo ostati kot »rezervno« sredstvo za učinkovito uveljavljanje in varstvo svojih interesov v odnosu do delodajalcev kot močnejše stranke delovnih razmerij in tako bo vse dotlej, dokler bo v veljavi t. i. tržna koncepcija delovnih razmerij. Iz teh razlogov naj bi po obravnavanem komplementarnem modelu delovanja delavskih predstavništev področje urejanja delovnih razmerij s posameznim delodajalcem v imenu (vseh) delavcev znotraj podjetij **obvladovali sindikati**, ki jim zakonodaja izrecno priznava pravico uporabe stavke in drugih metod sindikalnega boja.

Za **t. i. soupravljalska razmerja** kot razmerja pri skupnem upravljanju poslovnih procesov znotraj podjetij oziroma organizacij, v katera vstopajo delavci šele po sklenitvi delovnega razmerja, pa po drugi strani načeloma velja, da so po svoji naravi v bistvu asociativna, kajti udeleženci teh razmerij (lastniki, menedžerji in zaposleni) imajo brez dvoma skupen cilj (pri skupnem delu). To pa je čim večja uspešnost (skupnega) poslovanja, kajti samo znotraj poslo-

vno uspešnih organizacij lahko vsak izmed omenjenih udeležencev poslovnega procesa učinkovito uresničuje svoje specifične interese. Pri tem je bolj ali manj samoumevno zakaj so za večjo poslovno uspešnost organizacij zainteresirani lastniki, zakaj menedžerji in zakaj zaposleni. Istosmernost ciljev vseh udeležencev soupravljalskih razmerij pa seveda predpostavlja tudi istosmernost njihovega delovanja in prizadevanj. To pomeni, da je pri urejanju teh razmerij znotraj podjetij morebitna uporaba borbenih metod delovanja s strani kateregakoli udeleženca, torej tudi s strani delavcev in njihovih predstavništev, neprimerna (in tudi nelogična), ampak pridejo v poštev predvsem sodelovalne metode usklajevanja interesov (medsebojno informiranje, skupno posvetovanje, soodločanje itd.). Iz teh razlogov naj bi po obravnavanem komplementarnem modelu delovanja delavskih predstavništev področje urejanja soupravljalskih razmerij v imenu (vseh) delavcev znotraj podjetij **obvladovali sveti delavcev**, ki jim je, kot že rečeno, uporaba kakršnihkoli oblik sindikalnega boja že po zakonu (2. odst. 7. člena) izrecno prepovedana.

Glavne značilnosti delovnih in soupravljalskih razmerij v zgoraj opisanem smislu so prikazane v tabeli 1.

Tabela 1: *Glavne značilnosti delovnih in soupravljalskih razmerij*

	Kriterij ločevanja	**DELOVNA RAZMERJA**	**SOUPRAVLJALSKA RAZMERJA**
1	Okolje	tržna	notranja organizacijska
2	Udeleženci	dvostranska (delojemalci – delodajalci)	tristranska (lastniki, menedžerji, zaposleni)
3	Cilji udeležencev	antagonistična	asociativna
4	Način urejanja	delovnopravne pogodbe z možnostjo uporabe industrijskih bojev	sodelovalne metode skupnega delovanja (skupno posvetovanje, skupno odločanje)
5	Zastopnik delavcev	sindikat	svet delavcev, predst. delavcev v NS, delavski direktor
6	Vsebina	plača in drugi pogoji »kupoprodaje delovne sile«	organizacija dela in poslovanja za doseganje boljše poslovne uspešnosti

Vir: Gostiša 1999: 113.

3.2.3.2. Temeljna načela in priporočila za uresničevanje modela

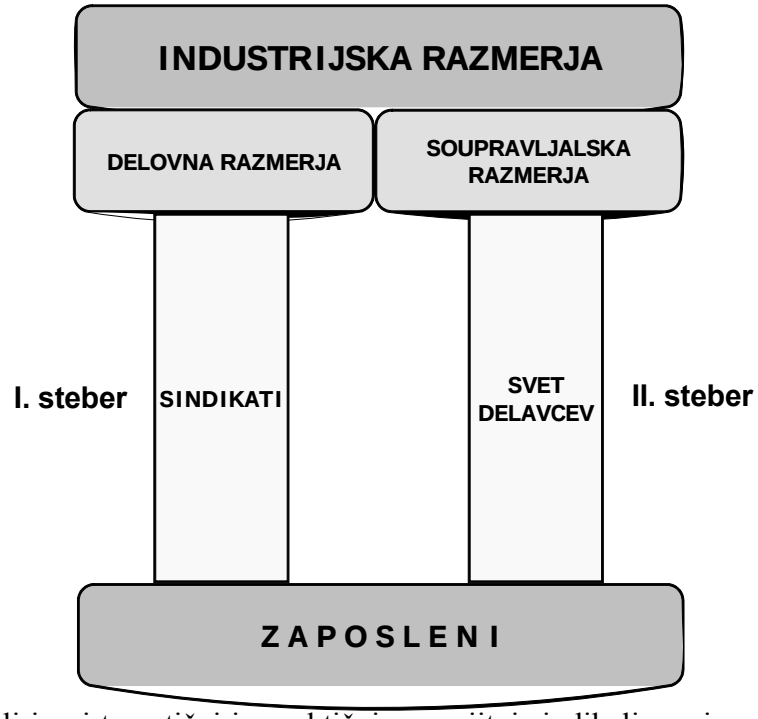
Podrobneje pa je ta model, ki je grafično prikazan na sliki 2, vsebinsko razdelan in preciziran v »Temeljnih načelih in priporočilih za urejanje razmerij med sveti delavcev in sindikati v podjetjih«, sprejetih na prej omenjenem strokovnem posvetu ZSDSP. Zaradi celovitejšega in podrobnejšega prikaza modela, ki bo v tej razpravi osrednji predmet kritične analize, omenjena načela in priporočila v nadaljevanju v obliki citata povzemamo (po gradivu s posveta) v celoti, in sicer:

»1. Za slovenske razmere (izrazit sindikalni pluralizem tudi na ravni podjetij; nezadostna, čeprav razmeroma visoka stopnja sindikaliziranosti itd.) ne pridejo v poštev razmišljanja v smeri morebitne uvedbe enotnega sistema delavskih predstavništev v podjetjih oz. tako ime-

novanega švedskega modela delavske participacije, v katerem sindikat zastopa interese delavcev tako na področju delovnih kot tudi na področju soupravljalskih razmerij. Naš zakonodajalec se je pravilno odločil za uvedbo dualnega sistema delavskih predstavništev, ki je tudi teoretično gledano primernejši za učinkovito uresničevanje bistva sistema delavske participacije pri upravljanju podjetij.

Rešitev problematike, ki izvira iz obstoja dveh vrst delavskih predstavništev na ravni podjetja, je torej treba iskati v smeri **čim bolj jasne razmejitve vloge, funkcij in področij dela med sindikati na eni ter voljenimi delavskimi predstavniki (sveti delavcev, predstavniki delavcev v nadzornem svetu, delavski direktor) na drugi strani.** Pri tem dejstvo, da se bodo morda nekatere sindikalne centrale v bodočnosti odločile organizacijsko umakniti iz podjetij in svoje delovanje organizirati le na višjih ravneh organiziranosti (panoge, država), ne igra nobene vloge. Ločnica med sindikalizmom in soupravljanjem bo morala biti tudi v tem primeru popolnoma jasna.

Slika 2: *Grafični prikaz »komplementarnega modela« delovanja delavskih predstavništev*



2. Težnja po čim bolj jasni teoretični in praktični razmejitvi sindikalizma in soupravljanja pa seveda ne pomeni, da je treba na tej relaciji prekiniti sicer nujne povezave. V zvezi s tem je vsekakor treba upoštevati zlasti naslednja dejstva:

a)
Generalna podpora sindikatov razvoju sistema delavske participacije je neprecenljivega pomena, pri čemer pa je ta podpora že po naravi stvari tudi bolj ali manj logična. **Vsak dober sindikat namreč mora podpirati vse, kar lahko pripomore k izboljšanju ekonomskega in socialnega položaja delavcev – in sistem delavske participacije pri upravljanju to vsekakor je.** Važno je le, da tudi sindikati razumejo globlje bistvo razlik med sindikalizmom in soupravljanjem ter ne poskušajo sistema delavske participacije spremeniti zgolj v »svojo podaljšano roko« oziroma obliko dela, torej v mehanizem, preko katerega bi skušali reševati problematiko tržnih nasprotij med delom in kapitalom. Svet delavcev namreč ni in v nobenem smislu ne more biti le »v zakon preoblečen sindikat«, ampak ima v sistemu industrijskih odnosov povsem drugo poslanstvo. Zato naj sindikati podpirajo samostojen razvoj sistema

delavske participacije na enak način, kot podpirajo razvoj vseh drugih družbenih institucij, ki služijo izboljšanju položaja delavcev (npr. sistem zaposlovanja, zdravstva, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, socialnega varstva itd.), čeprav to niso njihove lastne »oblike dela«.

b)
Brez organizirane podpore sindikatov bi se v danih razmerah sistem delavske participacije le stežka uveljavil tako na makro kot na mikro ravni.

Na makro ravni je izjemnega pomena zlasti **angažiranje sindikatov pri kreiranju zakonodaje, ki ureja sistem delavske participacije.** Drugih organiziranih subjektov, ki bi na tem področju lahko zastopali interese delavcev, namreč ob upoštevanju dejstva, da Združenje svetov delavcev slovenskih podjetij ni formalno vključeno v sistem tripartitnega socialnega partnerstva, zaenkrat ni.

Tudi na ravni posameznih podjetij bi brez neposrednega angažiranja sindikatov marsikje sploh ne prišlo niti do izvolitve svetov delavcev in drugih delavskih predstavništev oziroma do formalne vzpostavitve ustreznih mehanizmov delavske participacije. Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju namreč delavsko participacijo ureja kot fakultativni sistem. To pa pomeni, da delavci pravico do soupravljanja imajo, če jo izkoristijo (oblikovanje sveta delavcev in drugih delavskih predstavništev), če je ne izkoristijo, pa jim je ni dolžan nihče zagotoviti. V veliki večini primerov so bili prav **sindikati v podjetjih kot dotlej edina organizirana sila delavcev tisti, ki so sklicali prvi zbor delavcev in izvedli volitve sveta delavcev kot temelja za uresničevanje pravice do soupravljanja.** Praksa kaže, da na morebitne »samoiniciativno organizirane skupine delavcev« pri tem ni preveč računati, čeprav zakon formalno omogoča tudi tak pristop.

c)
Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju je tudi formalno omogočil uresničevanje zgoraj opisane **»podporne« vloge sindikata pri razvoju sistema delavske participacije** na ravni podjetij. Gre zlasti za tri vrste funkcij, ki jih v tem smislu priznava sindikatom v podjetjih, in sicer:

- **iniciativna funkcija** – vsak reprezentativni sindikat v podjetju ima pravico sklicati zbor delavcev zaradi izvolitve sveta delavcev (17. člen ZSDU);
- **kadrovska funkcija** – vsak reprezentativni sindikat v podjetju ima pravico predlagati svoje kandidate za člane sveta delavcev (27. člen ZSDU);
- **nadzorna funkcija** – vsak sindikat ima pravico sprožiti postopek za odpoklic tistih članov sveta delavcev, ki jih je sam predlagal (47. člen ZSDU).

Opisano pa v nobenem primeru ne pomeni, da so sindikati kakorkoli »nadrejeni« svetom delavcev, ne formalno, ne neformalno. Sveti delavcev in sindikati v podjetjih niso v odnosu nikakršne medsebojne nadrejenosti oziroma podrejenosti.
d)
Kljub načelno jasni razmejitvi vloge, funkcij in področij dela sindikatov in svetov delavcev pa v konkretni praksi izjemoma vendarle prihaja v posameznih primerih do nekaterih **»mejnih vprašanj«,** kjer ni povsem jasno v čigavo pristojnost sodijo, ali do določenega **»pokrivanja interesnih sfer«,** ko se pri posameznih vprašanjih hkrati kaže upravičen interes obeh (podvajanje interesov). Zaradi potrebne učinkovitosti pri celovitem uresničevanju interesov delavcev morajo sindikati in sveti delavcev takšna »mejna področja delovanja« in morebitna »področja podvajanja interesov« čimprej in čim bolj jasno identificirati ter se dogovoriti o najprimernejših načinih postopanja.

3. Temeljno vodilo, ki mora determinirati razmišljanja o urejanju odnosov med sveti delavcev in sindikati v podjetjih, je torej spoznanje, da imata obe vrsti delavskih predstavništev sicer v osnovi povsem različne vloge in področja dela, vendar šele njuno hkratno in vzporedno delovanje lahko pokrije celoto vseh različnih (materialnih, osebnostnih in societalnih) potreb in interesov ljudi v sferi dela**. Področji sveta delavcev in sindikata se v osnovi ne prekrivata, ampak se dopolnjujeta in nadgrajujeta.**

Če izhajamo iz teorije potreb, ki jih ljudje zadovoljujejo v sferi dela, bi lahko (zelo v grobem in shematsko) rekli, da sindikati s svojim delovanjem pokrivajo predvsem področje zadovoljevanja materialnih potreb in potrebe po varnosti, sveti delavcev in druga participativna delavska predstavništva pa predvsem področje zadovoljevanja osebnostnih in societalnih potreb. Pri tem pa drug drugega ne moreta nadomestiti, ampak je njuno delovanje lahko le sinergetsko.

4. Soupravljanje torej ni sindikalizem in uvajanje soupravljanja ne pomeni niti negacije, niti marginalizacije sindikatov kot še vedno skušajo dokazovati nekateri.

Sindikati znotraj podjetij kljub uvedbi soupravljanja in izvolitvi svetov delavcev v podjetjih **še naprej ohranjajo vse temeljne funkcije, ki so jih imeli doslej** (predvsem uveljavljanje delovnopravnih pravic in sindikalno varstvo teh pravic). Zakonodajalec z uvedbo svetov delavcev ni imel namena nadomestiti sindikatov v podjetjih, kar je jasno razvidno predvsem iz določil 4. odstavka 5. člena ter 2. odstavka 7. člena ZSDU.

Po prvi od citiranih določb se svet delavcev ne more dogovarjati z delodajalcem o pravicah iz delovnega razmerja, plačah in tistih pogojih dela, ki se skladno s predpisi urejajo s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami. Te pa lahko sklepajo le sindikati, kar pomeni, da je urejanje delovnih razmerij še naprej primarna vloga sindikatov.

Po drugi od citiranih določb pa se mora svet delavcev vzdržati kakršnihkoli oblik sindikalnega boja, kar v praksi pomeni predvsem prepoved organiziranja stavke. Stavka je torej izključna pravica sindikatov. Ker pa je prav stavka in grožnja s stavko eno temeljnih orožij delojemalcev pri urejanju delovnih razmerij, pomeni ta določba še eno potrditev dejstva, da sveti delavcev že a priori ne morejo nadomestiti sindikatov pri urejanju tržnih delovnih razmerjih z delodajalci. Seveda pa po drugi strani tudi sindikati po nobenem predpisu in tudi sicer ne morejo nadomestiti vloge, ki jo imajo po ZSDU sveti delavcev v procesu poslovnega odločanja v podjetju. Kot rečeno se njuno delovanje lahko le dopolnjuje in nadgrajuje.

Zmedo v odnosih znotraj podjetja, do katere lahko pride ob nejasno razmejenih medsebojnih področjih dela in pristojnostih, je med drugim poskušala preprečiti tudi **konvencija Mednarodne organizacije dela (MOD) št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike.** Tudi ta konvencija dopušča možnost istočasnega delovanja sindikalnih in posebej izvoljenih delavskih predstavnikov na ravni posameznega podjetja, vendar z omejitvijo, da funkcije slednjih ne smejo zajemati dejavnosti, ki so priznane kot izključna pravica sindikatov v posamezni državi (3. člen), ter s prepovedjo, da se izvoljeni predstavniki izkoriščajo za morebitno ogrožanje položaja zainteresiranih sindikatov, ampak je treba spodbujati njihovo medsebojno sodelovanje (5. člen).

5. Generalna razmejitev področij dela svetov delavcev in sindikatov v podjetjih je torej naslednja: Sindikati zastopajo interese delavcev na področju urejanja **tržnih delovnih razmerij** s

podjetjem kot delodajalcem, sveti delavcev pa zastopajo interese delavcev pri sprejemanju pomembnejših upravljavskih odločitev v poslovnem procesu znotraj podjetja **(interna soupravljalska razmerja),** pri čemer svojih vlog ne moreta zamenjati ali si posameznih pristojnosti medsebojno prevzemati.

Kljub tej načelni razmejitvi pa ostaja odprto vprašanje, ali svet delavcev vendarle lahko v določenih primerih in pod določenimi pogoji opravlja nekatere naloge tudi na področju urejanja delovnih razmerij. To vprašanje bo potrebno posebej preučiti zlasti z vidika nekaterih veljavnih določil ZSDU, in sicer:

a) Že omenjena določba 4. odst. 5. člena ZSDU prepoveduje svetu delavcev poseg le na tista vprašanja delovnih razmerij, ki so urejena s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami. S pripravljajočo se novo zakonodajo o kolektivnih pogodbah se predvideva, da bodo le-te načeloma veljale le za člane sindikata, ki bo posamezno kolektivno pogodbo sklenil, pod določenimi pogoji pa bi bilo mogoče njeno veljavnost raztegniti tudi na ostale zaposlene. Prav kolektivno urejanje delovnih razmerij za tiste zaposlene, ki niso člani sindikata, ali dogovarjanje morebitnega **»nadstandardnega« nivoja pravic** (nad ravnijo, določeno s kolektivnimi pogodbami) predstavlja eno od možnih funkcij sveta delavcev na tem področju, ki sicer nikakor ne sodi med »izvirna« področja udejstvovanja sveta delavcev.

b) Zakon v določbi 87. člena ZSDU med nalogami sveta delavcev omenja tudi **»skrb za to, da se izvajajo zakoni in drugi predpisi, sprejete kolektivne pogodbe ter doseženi dogovori med svetom delavcev in delodajalcem«.** Skrb za dosledno izvrševanje konkretne kolektivne pogodbe je načeloma stvar sindikata, ki jo je sklenil. Kako se lahko v to vključi svet delavcev, ne da bi posegel v pristojnost sindikata, pa bo treba še proučiti. Na posvetu je bilo v tem smislu med drugim izoblikovano priporočilo, da sveti delavcev in sindikati za izvajanje te naloge skupaj oblikujejo posebne **»odbore za nadzor nad izvajanjem predpisov in pogodb ter dogovorov«**. Ti odbori bi bili formalno locirani pri svetu delavcev, tisto tretjino članov, za katere po določbi 57. člena ZSDU ni potrebno, da so člani sveta delavcev, pa naj bi imenovali neposredno sindikati. Odbori bi morali najmanj enkrat letno pripraviti celovito »oceno stanja na področju izvajanja predpisov, pogodb in dogovorov v podjetju«, ki bi potem služila kot podlaga za ustrezne aktivnosti tako sveta delavcev kot sindikata, odvisno od tega, v čigavo pristojnost posamezna konkretna problematika sodi.

c) V določbi 95. člena ZSDU omenja med nalogami, o katerih svet delavcev soodloča, tudi **»merila za ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev«.** Ta merila so v osnovi del plačnega sistema, plačni sistem pa je predmet urejanja v kolektivnih pogodbah, ki jih sklepajo sindikati. Podobno kot smo omenili zgoraj tudi glede tega vprašanja velja, da bo treba posebej proučiti način uresničevanja te naloge svetov delavcev, ne da bi to pomenilo poseg v pristojnost sindikata in s tem možen konflikt na tej relaciji.

6. Svet delavcev in sindikat v podjetju se torej v okviru svojih pristojnosti v imenu delavcev pogovarjata in dogovarjata z vodstvom podjetja o različnih vprašanjih. Načeloma se v izogib možnim zapletom in nejasnostim (konflikt na relaciji svet delavcev – sindikat, zlorabe svetov delavcev s strani vodstev v smeri uvajanja »rumenih sindikatov«, zmeda v upravljavskem

sistemu znotraj podjetja itd.) nikakor ne sme dogajati, da se vsak zase z vodstvom pogovarjata in vsak po svoje dogovarjata o isti problematiki (npr. o plačah).

Problem seveda predstavljajo že omenjena **»mejna« vprašanja** in področja dela, kjer se interesi in pristojnosti sindikata in sveta delavcev kljub vsemu pokrivajo **(»pokrivanje interesnih sfer«**), in glede katerih smo dejali, da jih je priporočljivo čimprej in čim jasneje identificirati. Največ nejasnosti v tem smislu se pojavlja na primer na področju standarda delavcev (sociala, kultura, šport, rekreacija, stanovanjska problematika) in še na nekaterih drugih (npr. varstvo pri delu). V teh primerih se morata svet delavcev in sindikat nujno medsebojno dogovoriti o načinu postopanja. V poštev pride bodisi dogovor o delitvi pristojnosti in nalog, bodisi skupno in usklajeno nastopanje obeh delavskih predstavništev v odnosu do vodstva glede konkretnih vprašanj. Nikoli pa v teh primerih sindikat in svet delavcev ne smeta nastopati brez predhodnega dogovora vsak zase in vsak po svoje.

V načelu so torej za odnose med svetom delavcev in sindikatom v podjetju značilni predvsem **trije elementi**, in sicer:

- načelna in dejanska organizacijska in akcijska samostojnost ter medsebojna neodvisnost;
- sodelovanje pri »mejnih vprašanjih«;
- skupno (usklajeno) delovanje v primeru »pokrivanja interesnih sfer«.

7. Vsestransko neformalno sodelovanje sveta delavcev in sindikata se priporoča tudi sicer, se pravi pri vprašanjih, glede katerih je jasno in nesporno, da sodijo le v pristojnost enega ali drugega. Pogosto se bo dogajalo, da bo na seji sveta delavcev sproženo vprašanje, ki sicer sodi v pristojnost sindikata in obratno. Na enem in drugem organu bodo podane mnoge koristne iniciative, o katerih se morata medsebojno obveščati, ukrepa pa naj potem tisti od njiju, ki je v konkretnem primeru za to pristojen. **Medsebojno obveščanje in vabljenje predstavnikov na seje, izmenjava koristnih iniciativ, skupna posvetovanja itd**. morajo biti torej stalnica v odnosih med svetom delavcev in sindikatom v podjetju. Predpogoj pa je seveda obojestransko dosledno spoštovanje zgoraj omenjene načelne razmejitve vloge, funkcij in osnovnih področij dela med obema vrstama delavskih predstavništev.

8. Zaradi čim bolj jasne ureditve obravnavanih razmerij med svetom delavcev in sindikatom v podjetju je priporočljivo, da o tem po možnosti skleneta tudi **poseben medsebojni dogovor** v pisni obliki. Že sama razprava o takšnem dogovoru je lahko izjemno koristna, ker obema pomeni posredno prisilo za poglobljeno razčiščevanje vseh tovrstnih odprtih dilem.

9. Posebno pozornost v obravnavanem kontekstu brez dvoma zasluži tudi **vprašanje primernosti kumulacije sindikalnih in soupravljalskih funkcij v podjetju**. Zakon v tem smislu ne vsebuje nobenih prepovedi in omejitev in v praksi niso redki primeri, ko so vsi člani vodstva sindikata podjetja istočasno člani sveta delavcev, predsednik sindikata podjetja pa je istočasno tudi predsednik sveta delavcev.

Formalnopravno in teoretično takšne rešitve niso sporne in so bile zlasti v začetni fazi uveljavljanja sistema delavske participacije po svoje tudi razumljive. Vendar pa je dosedanja praksa v teh primerih že začela opozarjati na nekatere resne težave pri konkretnem delovanju, ki so posledica velikih razlik med sindikalizmom in soupravljanjem tako po vsebini kot po načinu urejanja ene in druge vrste industrijskih razmerij. Zlasti težaven je lahko v dogovarjanjih z vodstvom položaj delavskih predstavnikov, ki se pojavljajo hkrati v obeh predsedniških funk-

cijah. Večinsko mnenje udeležencev posveta je zato bilo, da bi se kazalo vsaj pri predsedniških funkcijah tej kumulaciji po možnosti čimbolj izogibati.

Ne glede na to, kakšne usmeritve za vodenje tega vidika kadrovske politike v obeh delavskih predstavništvih bo priporočila stroka, pa se velja odločno upreti poskusom, da se kakršnekoli omejitve in prepovedi v tem pogledu regulirajo z zakonom. Za to ni nikakršne potrebe, lahko pa povzroči veliko škodo naravnemu razvoju stvari na tem področju.

10. Priporočljivo je, da svet delavcev in sindikat **skupno organizirata sistem obveščanja** (skupne seje, hkratna dostava gradiv itd.) o tistih vprašanjih, o katerih obstaja s strani vodstva podjetja dolžnost obveščanja bodisi sveta delavcev (89. člen ZSDU), bodisi sindikata (skladno z določili kolektivnih pogodb). Vsestranska obveščenost obeh delavskih predstavništev o vseh vprašanjih, ki se tičejo delavcev, ne glede na to kdo je v osnovi pristojen za njihovo reševanje, je vsekakor lahko že sama po sebi zelo koristna. Poleg tega pa je dejstvo da se mnoge informacije, ki jih je vodstvo dolžno dajati enemu ali drugemu podvajajo, kar hkrati pomeni tudi podvajanje obveznosti vodstva. Zato je prav to pogosto tudi razlog za odpore na strani vodstva zoper sleherno obveščanje delavskih predstavništev. Ta problem je mogoče odpraviti z že omenjenim skupnim organiziranjem hkratnega obveščanja obeh delavskih predstavništev.

11. V mnogih primerih predstavlja poseben problem dejstvo, da je tudi vodstvo podjetja o problematiki razmejevanja pristojnosti med svetom delavcev in sindikatom v podjetju premalo osveščeno. Zavedanje te problematike mora biti namreč obojestransko, kajti v nasprotnem primeru lahko prihaja do nesporazumov tudi v primeru, ko so stvari na »delavski strani« sicer razčiščene. Zato se priporoča, da se v vsa razčiščevanja obravnavane problematike v podjetju neposredno vključi tudi vodstvo podjetja. Najprimernejša oblika v tem smislu je verjetno poseben skupni posvet sveta delavcev, sindikata in vodstva podjetja na to temo.«

* * *

Gornje usmeritve in priporočila ZSDSP že od sprejetja dalje predstavljajo temeljno strokovnoteoretično podlago za urejanje medsebojnih razmerij med sveti delavcev in sindikati znotraj podjetij. V dosedanji, sicer skromni in dokaj nepolemični slovenski teoriji s področja industrijske demokracije glede konkretno obravnavanih vprašanj izstopata, v primerjavi z zgoraj navedenim modelom, le dve stališči, ki (posebej z današnjega zornega kota) zaslužita posebno obravnavo:

a)
Pravni teoretik **Zvone Vodovnik** je že od uveljavitve Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU) v svojih člankih zastopal stališče, da bi morali imeti sveti delavcev pristojnost za zastopanje interesov delavcev tudi na področju delovnih razmerij in da ločnice med vlogo sindikatov in svetov delavcev ne kaže iskati v vsebinski ločnici med delovnimi in soupravljalskimi razmerji. Glavni smisel uvajanja sistema delavskega soupravljanja Vodovnik (1996: 54-55) vidi v naslednjem: »Delavska participacija pri odločanju v organizacijah, kjer se opravlja delo, je z vidika razvoja razmerij tako imenovane "industrijske demokracije" korak naprej od tradicionalno razvitih odnosov med delodajalsko in sindikalno sfero. Višja stopnja demokratičnosti v razmerjih med nosilci dela in kapitala se kaže v zagotovitvi možnosti, da na sprejemanje odločitev v organizaciji vplivajo vsi zaposleni in ne le sindikati.« Mnenja je tudi (2002: 16), da: »v organizacijah lahko vse zaposlene legitimno za.stopajo le delavska voljena predstavništva (sveti delavcev, delavski zaupniki), zato jim zakon lahko legitimno priznava upravičenje, da sodelujejo pri upravljanju – vključno s sodelovanjem pri upravljanju

s kadri ter pri normativnem urejanju delovnih pogojev v organizaciji, če ti niso urejeni s kolektivnimi pogodbami, ki veljajo za vse zaposlene v organizaciji.« Razlikovanje vlog sindikatov in svetov delavcev na področju urejanja delovnih razmerij naj bi bilo po njegovem predvsem v naslednjem (2002b: 5): »Novi zakon o delovnih razmerjih bi tako moral predvidevati v zadevah, ko gre za odločanje o pravnem položaju zaposlenih, koristnost dogovarjanja med menedžmentom in sveti delavcev. V zadevah, ko gre za odločanje o pravnem položaju delavca kot posameznika, je treba omogočiti aktivno vlogo sindikata, da delavcu lahko pomaga pri uveljavljanju in varstvu njegovih pravic. To načelo, po katerem ima sindikat v organizaciji zlasti vlogo (ne "pristojnosti") pri zagotavljanju pomoči posamezniku pri uveljavljanju in varstvu pravic, sveti delavcev pa ključno vlogo partnerja pri urejanju in odločanju o kolektivnih pravicah zaposlenih in o delovnih pogojih v organizaciji …«. Tako imenovane participacijske dogovore, ki jih skladno s 5. členom ZSDU z delodajalci sklepajo sveti delavcev, pa obravnava (enako kot podjetniške kolektivne pogodbe, ki jih sklepajo sindikati) le kot poseben tip »kolektivnih sporazumov«, s katerimi je načeloma, prav tako kot s kolektivnimi pogodbami, mogoče urejati tudi področje delovnih, ne samo soupravljalskih razmerij. V zvezi s tem pravi (1996: 43): »Ob eventualnih dvomih, ali je mogoče s participativnim dogovorom urejati določeno /delovnopravno, op. M.G./ materijo, služi kot opora za opredelitev tudi zakonsko pravilo, ki določa sfero delavske participacije znotraj ekonomsko-socialnih razmerij. Gre za pravila, ki kot to sfero določajo zlasti vsebino in organizacijo dela, aktivnosti, ki so namenjene izboljševanju delovnih razmerij oziroma humanizaciji delovnega okolja ter doseganju uspešnega poslovanja /4. člen ZSDU, op. M.G./.«[23]

Zdi pa se, da njegova razmišljanja, čeprav zelo tehtna, doslej v stroki niso naletela na širšo podporo predvsem spričo dejstva, da jih utemeljuje pretežno z argumenti pravne stroke. Pri argumentaciji se namreč opira predvsem na gramatikalno razlago določil ZSDU, ki dejansko ne prepovedujejo izrecno svetom delavcev angažiranja tudi na področju delovnih razmerij. Ob določbah prve alinee 87. člena ter četrte, pete in sedme alinee 95. člena, je v tem smislu zlasti pomembna tudi določba 4. odstavka 5. člena ZSDU, ki iz morebitnega sklepanja pisnih dogovorov med sveti delavcev in delodajalci izrecno izključuje le materijo, ki jo urejajo splošno veljavne kolektivne pogodbe. To naj bi pomenilo, da sveti delavcev v obliki pisnih dogovorov z delodajalcem (po vzoru t. i. obratnih sporazumov v Nemčiji) lahko urejajo tudi specifično podjetniško problematiko delovnih razmerij. Ti argumenti vsekakor stojijo in bodo lahko nadvse dobrodošli ob morebitni polemiki v zvezi s predlagano rešitvijo v zakonu o kolektivnih pogodbah, po kateri naj bi sicer sklenjene kolektivne pogodbe veljale le za člane konkretnih sindikatov.

b)
Kot smo že omenili, je bil v okviru raziskave ITEO **»Analiza uresničevanja zakona o soupravljanju«** iz leta 1996, ki jo je vodil sociolog Bogdan Kavčič (1996: 115), izpostavljen problem t. i. večtirnega uveljavljanja položaja zaposlenih v obliki »treh kanalov delavskega vpliva« (preko sindikatov, svetov delavcev in v vlogi notranjih delničarjev). V tej zvezi je bila predlagana tudi presoja, ali bi morda veljalo tudi pri nas izvesti participacijo delavcev preko sindikata, kar bi v bistvu pomenilo uvedbo enotnega (monističnega) sistema delavskih predstavništev in s tem povezano rekonstrukcijo celotnega ZSDU. Tudi to stališče takrat v stroki ni naletelo na širšo podporo, kar je verjetno predvsem posledica (v tem času že močno opaznega) trenda upadanja članstva v sindikatih, pa tudi izrazite pluralizacije sindikatov. Legitim-

[23] Podobnega mnenja je tudi Roksandićeva (1996: 105), ki posebej opozarja, da »če splošna ali kolektivna pogodba dejavnosti zahtevanih podrobnosti ne ureja, je to možno v družbi urediti tudi s posebnim dogovorom med svetom delavcev in delodajalcem.«

nost enotnega (monističnega) sistema delavskih predstavništev je namreč mogoče do neke mere teoretično zagovarjati le v pogojih relativno visoke stopnje sindikaliziranosti delavcev (po možnosti pa tudi monistične organiziranosti sindikatov)[24], kakršna je denimo, še danes značilna za Švedsko in nekatere druge skandinavske države.

Razen teh dveh stališč v slovenski teoriji do objave predloga novega ZDR novembra 2001 skorajda ni bilo resnejših pomislekov zoper uveljavljeni model delovanja obeh delavskih predstavništev po načelu stroge delitve njunih delovnih področij glede na vsebino oziroma vrsto industrijskih razmerij, ki naj ju ločeno »obvladujeta« brez medsebojnega »konkuriranja«. Ne nazadnje so se tudi predlagatelji novega ZDR ob utemeljevanju predloga za uzakonitev spornega delavskozastopniškega monopola sindikatov pri urejanju delovnih razmerij, o katerem bo več govora v nadaljevanju, v razpravah v Državnem zboru sklicevali na to, da takšna monopolizacija v bistvu pomeni le dosledno realizacijo načelne delitve delovnih področij med sveti delavcev in sindikati v podjetjih v smislu komplementarnega modela njunega delovanja.

3.2.3.3. Human Resource Management (HRM) in »premoščanje« sindikatov

Preden pa preidemo na podrobnejšo analizo slabosti komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev na mikro ravni v današnjih razmerah, se zaustavimo za hip še pri vprašanju, koliko lahko uvajanje delavske participacije preko takšnega modela eventualno pomeni tudi **obliko »premoščanja« in marginalizacije sindikatov**. Ne da bi zahajali v takšne in drugačne znane definicije pojma HRM[25], je namreč v teoriji bolj ali manj nesporno, da je delavska participacija pri upravljanju v vsakem primeru eden od njegovih pomembnih elementov, oziroma da uvajanje (tako neposredne kot tudi predstavniške[26]) participacije delavcev pri upravljanju v takšni ali drugačni obliki v bistvu pomeni uresničevanje filozofije sodobnega HRM (Human Resource Management-a), pri čemer nekateri avtorji le-tega pojmujejo tudi v prej omenjenem smislu. Stanojević (1996: 70, 73) na primer v zvezi s tem ugotavlja: »… Zato lahko rečemo, da je na konceptualni ravni HRM mogoče razumeti tudi kot alternativo sindikatom. V praksi je (bila) ta možnost pogosto izrabljena, saj so primeri, v katerih deluje HRM kot (vsaj) implicitna oblika "premoščanja" in marginalizacije sindikatov, številni. … Očitno upadanje moči sindikatov, politični vzpon desnice ter rastoča konkurenca na svetovnih trgih so

[24] Podrobneje o tem govorimo v poglavju o kritični analizi teoretske zasnove komplementarnega modela.

[25] HRM v tej raziskavi razumemo kot sodoben način upravljanja s človeškimi viri, katerega cilj je v čim večji meri integrirati zaposlene v organizacijo (predvsem preko različnih oblik organizacijske participacije zaposlenih, kot so individualna oziroma neposredna in kolektivna oziroma predstavniška participacija pri upravljanju, finančna participacija oziroma udeležba pri dobičku in lastniška participacija oziroma notranje lastništvo) zaradi učinkovitejšega zadovoljevanja interesov zaposlenih (višja stopnja zadovoljstva pri delu in kakovosti delovnega življenja nasploh), kar posledično – zaradi višje stopnje njihove delovne motivacije in pripadnosti organizaciji – omogoča tudi doseganje večje poslovne uspešnosti organizacije preko učinkovitejše utilizacije celotnega človeškega potenciala organizacije. V tem smislu je HRM v skupnem interesu tako zaposlenih kot tudi podjetij in njihovih lastnikov. Svetlik (1996: 162) v zvezi s tem, denimo, pravi: »V literaturi s področja upravljanja človeških virov kakovost delovnega življenja opredeljujejo kot sredstvo za povečanje produktivnosti s pomočjo boljše motiviranosti in večjega zadovoljstva delavcev, zmanjševanja stresnih situacij, izboljšanja komuniciranja, ter zmanjševanja odpora do sprememb. Izhajajo iz spoznanja, da produktivnosti dela dolgoročno ni mogoče povečati z avtokratskim vodenjem, saj ljudje tako organizacijo slejkoprej zapustijo; če ne fizično, pa duhovno. Delavce je treba pritegniti k reševanju problemov, ki zadevajo njih in njihove odnose z organizacijo. Tak pristop k upravljanju naj bi bil sestavni del organizacijske kulture.«

[26] Neposredna (individualna) in predstavniška (kolektivna) delavska participacija sta dva komplementarna dela celote in izhajata iz istih teoretičnih podlag znotraj koncepta HRM.

spodbujali strukturacijo prijemov HRM kot **politik premoščanja sindikatov** /poudaril M.G./.«

Tem ugotovitvam bi težko povsem brezrezervno pritrdili, čeprav je res, da naše razhajanje z gornjim stališčem v veliki meri temelji predvsem na nekoliko širšem razumevanju pojma HRM. Stanojević namreč, za razliko od nas, z delavsko participacijo v okviru koncepta HRM v konkretno obravnavanem kontekstu razume predvsem razvijanje različnih oblik **t. i. neposredne (individualne) participacije delavcev**, saj v zvezi s tem na primer pravi (1996: 41, 155): »Delodajalci so v okviru ideologije upravljanja s človeškimi viri začeli spodbujati neposredne oblike participacije zaposlenih (kakovostne krožke, diskusijske skupine, konzultacije in podobno). Tudi ta "prijem" je bil za utečeno delovanje sindikatov neugoden, saj je sindikate omejeval in spodrival, posebej tiste med njimi, ki so bili šibki na mikro ravni (oziroma prej izrazito neokorporativno usmerjeni na makro politike in politične vire moči). … Ta koncept /HRM, M.G./ izvirno implicira premik od kolektivnih regulacij, ki vključujejo sindikate, na regulacije, ki so bolj neposredno naravnane na posameznike, sindikalni kolektivizem pa izključujejo.« Ob takšnem razumevanju pojma participacije v okviru koncepta HRM bi se eventualno lahko z gornjimi ugotovitvami o njegovem (objektivnem) vplivu na razvoj sindikatov tudi strinjali, vendar z naslednjim pomislekom: po našem mnenju vsebine, ki so (bile) sicer predmet kolektivnih regulacij preko sindikatov, ne sovpadajo (vsaj ne povsem) z vsebinami, ki so z razvojem HRM postale predmet neposredne participacije delavcev, tako da je vprašanje, koliko so tovrstni prijemi HRM dejansko posegli v dotedanje področje dela sindikatov.

Predmet neposredne participacije posameznikov pri odločanju v poslovnem procesu so namreč zlasti organizacijska (ne ekonomska) vprašanja, povezana predvsem s konkretnim delovnim mestom in ožjo organizacijsko enoto, v reševanje katerih se delavci že po naravi stvari lahko vključujejo le individualno, ne kolektivno preko sindikalnih ali drugih ustreznih predstavništev. Kolikor in kjer je (bilo) urejanje teh vprašanj (prej) v pristojnosti sindikatov, je (bil) torej to izrazito neprimeren način njihove regulacije.

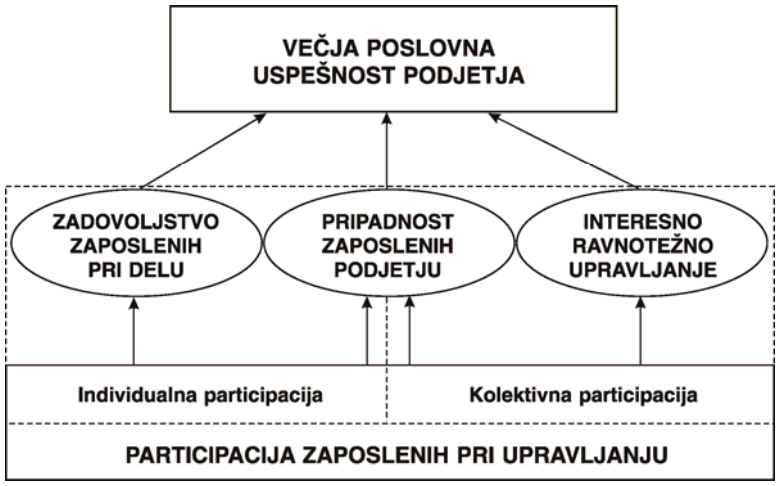
Tudi sicer pa je naše stališče v zvezi s tovrstnim »premoščanjem« sindikatov naslednje: Neposredna participacija, kjer je glede na naravo konkretne problematike sploh možna in primerna[27], načeloma predstavlja višjo, naprednejšo obliko industrijske demokracije z vidika

[27] Participacija (neposredna in predstavniška) zaposlenih pri poslovnem odločanju je v bistvu le ena izmed konkretnih pojavnih oblik internega organizacijskega komuniciranja. Zlasti v kolektivih z večjim številom zaposlenih je **neposredno dvostransko komuniciranje** vodstva s celotnim kolektivom zaposlenih o vseh vprašanjih dela in upravljanja, o katerih je z vidika doseganja temeljnih ciljev HRM konstruktivno dvostransko komuniciranje na tej relaciji sicer nujno, praktično neuresničljivo. Različne oblike t. i. osebnega izjavljanja delavcev (zbori delavcev, referendumi, podpisovanje posebnih izjav ipd.) so na primer za vzpostavljanje ustvarjalne dvostranske komunikacije med vodstvom in zaposlenimi dokazano povsem neprimerne, individualno (z vsakim posameznikom ali preko delovnih, diskusijskih in drugih »participativnih« skupin) konstruktivno skomunicirati določene problematike (npr. o strategiji in poslovnih politikah podjetja) z vsemi zaposlenimi pa je s strani vodstva neizvedljivo. Prav v tem je zato tudi iskati temeljni smisel in pomen oblikovanja takšnih ali drugačnih **(kolektivnih) delavskih predstavništev**, ki tovrstno komunikacijo izvajajo v imenu kolektiva zaposlenih kot celote. Velja pa seveda tudi obratno – določenih organizacijskih problematik ni mogoče učinkovito urejati preko (voljenih ali sindikalnih) delavskih predstavništev, ampak le ob neposredni udeležbi tangiranih delavcev kot posameznikov, torej preko neposrednih oblik participacije zaposlenih.
Zaključimo torej lahko, da je uporabnost neposrednih (individualnih) oziroma predstavniških (kolektivnih) oblik delavske participacije v sistemu internega organizacijskega komuniciranja v praksi v celoti odvisna od vrste oziroma vsebine konkretne problematike, pri čemer z vidika učinkovitosti doseganja želenih (v smislu HRM) komunikacijskih ciljev **ene drugim ne morejo biti enakovredna alternativa**, ampak so v medsebojnem razmerju komplementarnosti in lahko le skupaj tvorijo celovit sistem delavske participacije pri poslovnem odločanju (slika 3).

doseganja njenih temeljnih ciljev, zaradi česar takšno »premoščanje« sindikatov razvojno gledano ne more biti sporno, ampak gre za nujno in samoumevno (načeloma pozitivno) posledico civilizacijskega razvoja družbe.

Precej bolj problematične pa so v obravnavanem smislu lahko **oblike kolektivne (predstavniške) participacije delavcev** pri odločanju v poslovnem procesu preko posebej v ta namen izvoljenih delavskih predstavništev, ki jih je po našem mnenju treba v osnovi prav tako razumeti kot enega izmed »prijemov« sodobnega HRM. Te namreč pod določenimi pogoji dejansko lahko pomenijo tudi alternativo sindikatom v pravem pomenu besede. Z vprašanjem, ali tudi uvajanje kolektivne delavske participacije preko voljenih delavskih predstavništev eventualno pomeni obliko »premoščanja« in marginalizacije sindikatov, pa se citirani avtor v citiranem delu eksplicitno ne ukvarja.

Slika 3: *Učinki individualne in kolektivne participacije zaposlenih v podjetju pri doseganju ciljev HRM*



Vir: Gostiša 1999: 26

Vsaj v konkretnem slovenskem primeru, posebej še ob predpostavki komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev, je po našem mnenju **odgovor na to vprašanje vsekakor negativen**. V nekaj letih, kolikor so slovenski sindikati delovali v novi vlogi, to je v času od njihove preobrazbe iz družbenopolitične organizacije v prave delavsko-interesne organizacije pa do sprejetja ZSDU, namreč nikoli niti niso imeli nobenih kompetenc, vsaj ne zakonsko priznanih, glede vključevanja v sprejemanje poslovnih odločitev v podjetjih, ampak so se v tem času na ravni podjetij (z redkimi izjemami, povezanimi predvsem s procesi lastninskega preoblikovanja podjetij), ne glede na njihovo siceršnjo »vrednostno«[28] usmerjenost, omejevali bolj ali manj na »ekonomistični sindikalizem« [29], torej na naloge, ki so izhajale iz takrat veljavnega ZDR, in sicer predvsem iz dveh razlogov:

a) v razmerah (»samoupravljanja«) pred dokončnim lastninskim preoblikovanjem družbenih podjetij, ki je potekalo prav v tem obdobju, so v podjetjih delovali še (voljeni)

[28] »Vrednostno usmerjene (ali disjunktivne) sindikate označuje primarnost političnih, religijskih ali pa nacionalnih ciljev njihovega delovanja.« (Stanojević 1996: 35) V obravnavanem obdobju je bila v Sloveniji prisotna dokaj izrazita politična »obarvanost« dveh glavni sindikalnih central, to je ZSSS in Neodvisnost – KNSS, ki sta bili pod vplivom dveh različnih političnih strank.

[29] Stanojević (1996: 32) s tem pojmom označuje sindikalizem, omejen le na kvantitativne zahteve, ki se nanašajo na pogoje prodaje delovne sile, za širša družbena vprašanja pa kaže zelo malo zanimanja, in sicer le v primerih, ki so neposredno bistveni za čiste ekonomske interese delavstva.

delavski sveti kot organi upravljanja[30] (novi slovenski sindikati so torej že od samega »nastanka« delovali v nekakšnem dualnem sistemu delavskih predstavništev);

b) v zaostrenih gospodarskih okoliščinah (predvsem zaradi razpada jugoslovanskega trga) so bila v tem času, za katerega so značilni zlasti številni stečaji podjetij in množična odpuščanja, tudi sicer v ospredju prvenstveno ekonomsko eksistenčna vprašanja delavstva.

Zato je v danih slovenskih razmerah (po ukinitvi delavskih svetov) uvedba sodelovanja delavcev pri upravljanju preko svetov delavcev vsekakor pomenila zgolj dobrodošlo **nadgradnjo takratnega sistema industrijske demokracije**[31], ki zlasti s komplementarnim modelom delovanja delavskih predstavništev ni v ničemer posegla v dotedanje normativne in dejanske funkcije sindikatov ter je zato le-ti takrat zagotovo niso občutili kot poskus njihovega »premoščanja« in marginalizacije. To je verjetno tudi razlog, da so slovenski sindikati, za razliko od nekaterih drugih evropskih sindikatov, v začetnem obdobju bolj ali manj brez pomislekov podpirali uveljavljanje svetov delavcev v podjetjih. Dejstvo pa je, da ključni iniciator uvedbe takšne oblike predstavniškega sodelovanja delavcev pri upravljanju niso bili ne sindikati, ne delodajalci, ampak država oziroma takratno ministrstvo za delo. To pomeni, da bi v naših razmerah pravzaprav težko govorili o tem, da je bilo uvajanje delavske participacije v tej obliki takrat prvenstveno rezultat prodora idej sodobnega HRM v Slovenijo. Prej nasprotno. Delodajalci so namreč kmalu po sprejetju ZSDU začeli ostro kampanjo za njegovo čimprejšnjo spremembo v smislu zmanjševanja s tem zakonom priznanih participacijskih pravic delavcev in njihovih predstavništev. Vprašanje pa je kako bi sindikati reagirali, če bi se sveti delavcev in druge oblike delavske participacije pri nas dejansko začeli uvajati na iniciativo delodajalcev kot rezultat njihovih prizadevanj za učinkovitejšo utilizacijo delovne sile skladno s konceptom HRM.

Nadalje je treba upoštevati dejstvo, da se je v takšnih razmerah z uvedbo svetov delavcev povečal oziroma razširil tudi (vsaj posreden) vpliv sindikatov samih, in sicer na urejanje (upravljalskih) vprašanj, pri katerih so bili dotlej praktično brez vpliva. Ne gre namreč pozabiti, da imajo sindikati v odnosu do svetov delavcev priznano t. i. iniciativno, kadrovsko in nadzorno funkcijo in s tem (lahko) tudi zelo močan vpliv na njihovo delovanje. Na podlagi tega dejstva bi bil vsekakor mogoč tudi sklep, da uvedba svetov delavcev v slovenskih razmerah sindikatov ni marginalizirala, ampak je njihov vpliv celo okrepila. Čeprav delavska participacija pri upravljanju v končni posledici brez dvoma predstavlja eno izmed konkretnih oblik uresničevanja sodobnega HRM[32], in sicer ne glede na to, ali jo (slovenski) delodajalci trenutno tako tudi razumejo in uresničujejo, pa torej nima nujno za posledico »premoščanja« in

[30] V številnih podjetjih so bili sveti delavcev izvoljeni še v času obstoja delavskih svetov, tako da so lahko v izogib nastanku t. i. soupravljalskega vakuuma nastopili svojo funkcijo takoj po registraciji lastninskega preoblikovanja podjetij v gospodarske družbe.

[31] Le-ta se je namreč z ukinitvijo bivših delavskih svetov ob uradnem preoblikovanju posameznega družbenega podjetja v gospodarsko družbo spremenil iz »samoupravljanja« v klasično, zgolj »sindikalno« industrijsko demokracijo.

[32] Vključevanje zaposlenih v organizacijsko odločanje (sodelovanje delavcev pri upravljanju) oziroma delavska participacija je seveda samo eden od pomembnih elementov širšega koncepta sodobnega upravljanja s človeškimi viri. V ta koncept sicer sodijo tudi izobraževanje zaposlenih, načrtovanje karier, razvijanje različnih oblik materialnega in nematerialnega motiviranja, vodenje zaposlenih s pomočjo kompetenc in številni drugi »prijemi«, ki omogočajo učinkovit razvoj in izrabo celotnega človeškega potenciala organizacij. Individualna in kolektivna participacija pri upravljanju je v tem kontekstu razumljena predvsem kot pomembna oblika nematerialne motivacije zaposlenih, ker po izsledkih raziskav pozitivno vpliva na dvig kakovosti delovnega življenja in s tem delovnega zadovoljstva zaposlenih kot podlage za večjo delovno motivacijo. V tej razpravi se omejujemo izključno na problematiko vpliva tega elementa HRM na razvoj sindikatov.

marginalizacije sindikatov, temveč ima pod **določenimi pogoji lahko tudi ravno obratne učinke**. Zato uvodoma navedene teze o marginalizacijskih učinkih HRM (in s tem posredno tudi uvajanja delavske participacije) na sindikate ni mogoče brezpogojno posplošiti. Ključnega pomena pri tem sta predvsem »izhodiščni« položaj in vloga sindikatov v sistemu industrijske demokracije glede širine njihovega vpliva v zgoraj navedenem smislu v trenutku začetka uvajanja sistema (neposredne ali/in predstavniške oziroma reprezentativne) delavske participacije.

Tudi sicer se zdi, da so sindikati izrazito neprimerne delavskopredstavniške institucije za sodelovanje v procesih uresničevanja HRM preko razvoja delavske participacije pri upravljanju, ki pa je po drugi strani:

a) v današnjih pogojih gospodarjenja brez dvoma skorajda že nekakšen **»upravljalski imperativ«**, brez katerega podjetja niso več (in bodo v bodoče še manj) sposobna zdržati pritisk hude konkurence na globalnem trgu;
b) hkrati pa v času (še trajajoče) »revolucije potreb«[33] vse bolj sovpada z **interesi (zlasti osebnostnimi in societalnimi)**[34] **zaposlenih v sferi dela**.

Zato načeloma ni več vprašanje, ali ga uvajati ali ne, in kako to vpliva na delovanje in razvoj obstoječih sindikatov. Dejstvo je, da je HRM z vse višje razvito delavsko participacijo pri upravljanju neizogibna upravljalska perspektiva vseh sodobnih podjetij in da bodo objektivno pogojeni pritiski za njegovo uvajanje v praksi postajali vse močnejši, sindikati pa se bodo morali temu pač ustrezno prilagoditi, če ne bodo želeli trpeti morebitnih negativnih posledic njegovega uvajanja za lastno prosperiteto. Nekaj, kar je razvojno neizogibno, objektivna danost torej, pa je po našem mnenju težko tolmačiti kot »politiko«, torej kot namensko in načrtno aktivnost (delodajalcev) za marginalizacijo sindikatov.

Organizacijski umik sindikatov s področja sodelovanja pri upravljanju podjetij v korist voljenih delavskih predstavništev se zato zdi bolj ali manj samoumeven in zanje načeloma tudi bolj ali manj »neškodljiv«, kajti, kot rečeno, za učinkovito uresničevanje interesov delavcev na tem področju tako ali tako niso najbolj primerna institucija. Obratno pa bi njihovo morebitno vztrajanje pri delavskozastopniški vlogi na tem področju, kjer jo pač morda še vedno imajo (monistični sistemi delavskih predstavništev), dolgoročno močno škodovalo ne samo delavcem, katerih interese naj bi zastopali, ampak tudi njim samim, ker je, zlasti ob trendu upadanja sindikalnega članstva, preprosto ne morejo učinkovito obvladati. Iz teh razlogov po našem mnenju razvoj HRM v smislu razvoja različnih oblik in načinov delavske participacije načeloma za sindikate ni »nevaren«, kajti vendarle je treba upoštevati predvsem **bistveno različno vsebino in naravo delovnih in soupravljalskih razmerij**, ki zahtevajo tudi različen institucionalni pristop k njihovemu urejanju.

Sindikati so organizacije z omejenim članstvom brez možnosti vpliva nečlanov na njihovo delovanje, temeljni motivacijski smisel razvijanja sodobne delavske participacije kot elementa HRM pa je v obravnavanju prav vseh zaposlenih znotraj posameznega kolektiva kot »subjek-

[33] »Osnovne kategorije zaposlenih so se začele osredotočati bolj na kakovostne zahteve, ki so predvsem implicirale radikalnejše stopnjevanje intenzitete in organizacijskih oblik industrijske demokracije.« (Stanojević 1996: 107)

[34] Tako imenovani Alardtov koncept kakovosti življenja, ki je bil uporabljen tudi v raziskavi FDV iz leta 1996 o kakovosti delovnega življenja (Svetlik 1996: 161-181), ločuje tri osnovne vrste potreb, k višji stopnji uresničevanja katerih težijo ljudje tudi v sferi dela, in sicer so to: a) potrebe »imeti« (materialne potrebe, vključno s potrebo po varnosti), b) potrebe »ljubiti« (societalne potrebe oziroma potrebe po pripadnosti) in c) potrebe »biti« (osebnostne potrebe po samopotrjevanju in samouresničevanju).

tov« upravljanja. Doseganje tega smisla torej ni mogoče preko delavskih predstavništev, na katere določene kategorije (morda celo večina) zaposlenih nima nobenega vpliva, kar pomeni, da predstavniško delavsko soupravljanje, izvedeno (zgolj) preko sindikatov, razen morda ob izjemno visoki stopnji sindikaliziranosti, načelom ne more zagotoviti uresničevanja tega smisla. Bolj ali manj obvezno je sodelovanje (tudi) voljenih delavskih predstavništev v imenu vseh zaposlenih pri sprejemanju pomembnejših poslovnih odločitev v organizacijah.

Iz tega sledi, da sodelovanje v procesih poslovnega odločanja kot eni izmed konkretnih oblik uresničevanja sodobnega HRM (tudi zgodovinsko)[35] niti ni izvirna (vsaj ne neposredna) funkcija sindikatov, kar pomeni, da tudi njihovo morebitno nesodelovanje načeloma ne bi smelo imeti posebnega vpliva na njihov obstoj in prosperiteto. Kjer so te funkcije vendarle imeli oziroma jih še imajo (v monističnih sistemih delavskih predstavništev), so (bile) **bolj ali manj »začasne«**. Sindikati so jih prevzeli, ker pač v danem trenutku uvajanja HRM v konkretnih razmerah iz takšnih ali drugačnih razlogov (marsikje v začetku niti ni bil namen tako radikalnega širjenja področja delavske participacije, drugje zaradi nasprotovanja sindikatov itd.) še niso bila izvoljena ustrezna splošna delavska predstavništva kot alternativa sindikatom na tem področju, ki pa bodo slej ko prej nuja v vseh sistemih razvite delavske participacije. Temu se v bodočnosti skoraj zanesljivo ne bo mogoče izogniti[36], kar po našem mnenju, upoštevajoč tudi vse povedano glede nujnosti uvajanja »splošne« industrijske demokracije, pomeni, **da »sindikalnomonistični« sistemi delavskih predstavništev pravzaprav verjetno nimajo dolgoročne perspektive** in bodo slej ko prej nadomeščeni z dualnimi sistemi ali monističnimi sistemi z voljenimi delavskimi predstavništvi. Kljub temu pa je dejansko možno in celo zelo verjetno, da so sindikati, ki so prej opravljali tovrstne funkcije in so se nanje nekako »navadili«, morebiten kasnejši »odvzem« le-teh na račun izvoljenih delavskih predstavništev doživljali kot poskus njihovega »premoščanja« in marginalizacije. Te funkcije so jim namreč med drugim omogočale, da so, zlasti v obdobjih gospodarskih recesij, ki niso ugodna za kvantitativne sindikalne zahteve, po potrebi prenašali težišče svojega delovanja na kvalitativne zahteve, povezane z različnimi nematerialnimi vidiki t. i. kakovosti delovnega življenja, ki niso predmet kolektivnih pogajanj, ampak so uresničljive le z ustreznimi posegi v upravljalske odločitve posameznih delodajalcev oziroma preko ustreznih soupravljalskih pristojnosti. Ta pozicija »dveh stolov« je za sindikate seveda vsestransko ugodna, zaradi česar so se je ponekod (npr. v Angliji) začeli trdno oklepati in nasprotovati vsem oblikam uvajanja neposredne in reprezentativne (preko voljenih delavskih predstavništev) delavske participacije pri upravljanju. V resnici pa je sodelovanje delavcev pri upravljanju sistem, katerega cilji so, kot rečeno, v želeni meri **na kolektivni ravni dosegljivi le preko sistema voljenih (splošnih) delavskih predstavništev**.

Uvedbe svetov delavcev ali drugih oblik voljenih delavskih predstavništev, preko katerih zaposleni kolektivno sodelujejo pri upravljanju organizacij, ne v svetu, ne pri nas torej po našem mnenju načeloma ni utemeljeno (vsaj ne nasplošno) tretirati kot »strukturacijo prijemov HRM kot politik za "premoščanje" in marginalizacijo sindikatov«. Gre namreč za tisto področje industrijskih odnosov, na katerem so (glede na njihovo vsebino in naravo) pravzaprav sindikati lahko samo subsidiarna (če ni voljenih delavskih predstavništev) ali vzporedna

[35] Dejstvo je, da so se različne oblike delavske participacije pri upravljanju podjetij kot rezultat spoznanj sodobnega HRM začele širše (tako v zakonodaji kot v praksi) uveljavljati šele v drugi polovici prejšnjega stoletja.

[36] Možnosti za učinkovito neposredno komuniciranje delodajalca s celotnim kolektivom zaposlenih, torej brez posredovanja delavskih predstavništev, o vseh pomembnejših skupnih vprašanjih življenja in dela znotraj organizacije so namreč, kot že rečeno, posebej v večjih kolektivih objektivno močno omejene, istočasno pa je ob trendu upadanja sindikalnega članstva vprašanje legitimnosti sindikatov kot splošnih delavskih predstavništev vse bolj aktualno.

(npr. mešani komiteji podjetij v Franciji, mešani odbori podjetij na Danskem itd.) oblika predstavljanja kolektivnih interesov zaposlenih, njihov **morebiten monopol pa je teoretično neupravičen**. Na tem področju lahko torej svoj vpliv v interesu svojega članstva in delavstva nasploh uresničujejo le preko[37] ali skupaj z voljenimi delavskimi predstavništvi. Njihov neposreden vpliv pa glede na asociativno naravo teh razmerij ni nujen za funkcioniranje sistema industrijske demokracije.

Nekaj povsem drugega pa je področje urejanja delovnih razmerij, kjer je glede na njihovo antagonistično naravo neposredno angažiranje sindikatov kot »borbenih« delavskih organizacij skorajda neobhodno. Tudi tu pa se seveda postavlja vprašanje, ali je smiseln in potreben monopol nad zastopanjem interesov delavcev, kakršnega sindikatom priznava obravnavani komplementarni model delovanja delavskih predstavništev, o čemer pa bomo podrobneje spregovorili v naslednjih poglavjih.

3.2.3.4. Odprta vprašanja »prvega stebra« komplementarnega modela

Dejstvo je, da tudi ta model seveda **ni imun za razne anomalije** glede usklajenega in učinkovitega delovanja obeh delavskih predstavništev, ki se pojavljajo v praksi predvsem v obliki njunega »konkurenčnega« obnašanja in delovanja kot posledica različnih »nesistemskih« dejavnikov (osebna nesoglasja in ambicije njunih predsednikov; pogosto precej višja kvalifikacijska struktura, s tem pa tudi prodornost in učinkovitost izvoljenih svetov delavcev v primerjavi s sindikati; prevelika pasivnost enega od njiju, zaradi česar je drugi prisiljen posegati tudi na njegovo delovno področje, s čemer pa izzove nesoglasja med njima in zmedo v »sistemu«; itd.). Vendar pa v praksi ta model kljub bistveni spremembi nekaterih objektivnih okoliščin, ki se je zgodila v zadnjih letih in o katerih bo več govora v nadaljevanju, še vedno dokaj dobro in navidez brezhibno funkcionira v podjetjih z močnim sindikatom, ki učinkovito obvladuje področje delovnih razmerij in obenem vsestransko podpira svet delavcev na njegovem področju delovanja.

Tudi sicer je ena temeljnih predpostavk in značilnosti komplementarnega modela v tem, da lahko v praksi učinkovito deluje tako kot je teoretično zamišljen le, če vsako od obeh delavskih predstavništev dejansko vsestransko in celovito obvladuje svoje področje dela. Drugače povedano – **model kot celota lahko stoji le, če trdno stojita oba njegova temeljna stebra** (slika 2). Prav s tega vidika pa je treba ugotoviti, da je tudi ta model delovanja svetov delavcev in sindikatov v podjetjih zelo problematičen, in sicer tako teoretično kot vse bolj tudi v praksi. To velja zlasti za njegov »I. steber« (urejanje področja delovnih razmerij), za katerega je mogoče trditi, da v resnici ne stoji, kar pomeni, da dejansko ne stoji tudi model kot celota.

Temeljitejša kritična analiza (v naslednjem poglavju) namreč pokaže, da je »I. steber« tega modela že na teoretski ravni močno sporen, in sicer zaradi *problema t. i. splošnozastopniške (ne)legitimitete sindikatov oziroma vprašanja, ali lahko sindikati dejansko legitimno zastopa-*

[37] Komplementarni model delavskih predstavništev sindikate pri njihovem neposrednem delovanju v bistvu omejuje prvenstveno na »ekonomistično« delovanje v sferi t. i. kvantitativnih zahtev na področju urejanja delovnih razmerij, medtem ko imajo na tisti del kakovosti delovnega življenja, ki ga je mogoče urejati le preko participacije pri upravljanju podjetij, lahko le posreden vpliv (preko svetov delavcev). To pa seveda ne pomeni, da je slovenske sindikate mogoče preprosto uvrstiti med čiste »ekonomistične« sindikate, ki so se odpovedali t. i. kakovostnim zahtevam. Gre le za to, da tovrstnih zahtev na tej ravni pač ne uresničujejo neposredno, ampak jih lahko uresničujejo le preko vsestranske (zakonodajne, strokovne izobraževalne itd.) podpore voljenim delavskim predstavništvom. To pa je že bolj vprašanje strategije kot vprašanje vsebine sindikalnega delovanja.

jo tudi interese nečlanov, in če ne, kdo naj jih potem zastopa.[38] Ker je, kot bomo videli kasneje, odgovor na prvi del vprašanja načeloma negativen, na drugi del pa ga model sploh nima, ima dosledna uporaba tega modela v praksi za posledico **popolno izločenost celotne nesindikalizirane populacije delavcev iz sistema urejanja delovnih razmerij znotraj organizacij in s tem tudi iz sistema uresničevanja industrijske demokracije na tem področju**. To pa je brez dvoma huda in nedopustna, predvsem pa v naših razmerah dualnega sistema delavskih predstavništev povsem nepotrebna sistemska anomalija.

Stopnja sindikaliziranosti delavcev je pri tem načeloma popolnoma irelevantna, kajti model je s tega vidika **teoretično »defekten«** ob kakršnikoli, tudi ob morebitni zelo visoki stopnji sindikaliziranosti (praktično pri vsaki, ki je nižja od 100 %) – torej tudi v primeru, če je uresničevanje industrijske demokracije nedostopno makar samo enemu odstotku (ali manj) celotne populacije delavcev. Seveda pa z zniževanjem stopnje sindikaliziranosti teoretična pomanjkljivost obravnavanega modela postaja tudi **vse resnejši praktični problem**. Nižja ko je namreč stopnja sindikaliziranosti, večji je delež delavcev, ki ostajajo izven sistema industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij znotraj podjetij in v manjši meri je mogoče upravičeno govoriti o tem, da sindikati, ki z manjšanjem števila članstva poleg vsega zgubljajo tudi na svoji moči v odnosih z delodajalci (npr. pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb), zares celovito »obvladujejo« področje urejanja delovnih razmerij v imenu (vseh) zaposlenih znotraj podjetij. Konkretno pri nas v tem smislu sploh ne gre več za kak zanemarljiv odstotek, ampak je nesindikalizirani del celotne populacije delavcev, kot smo ugotovili že uvodoma, v povprečju celo že v večini. To pa pomeni, da nikakor ni več mogoče govoriti zgolj o teoretski problematičnosti veljavnega komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev v slovenskem sistemu industrijske demokracije. Večji ko je namreč krog delavcev, ki so izključeni iz sistema uresničevanja industrijske demokracije, v manjši meri tak sistem omogoča uresničevanje njenih vsebinskih ciljev in bolj izgublja svoj temeljni smisel.

Nakazani problem je bil v slovenskih razmerah dolgo **prikrit z nekaterimi dejstvi in okoliščinami**, ki so odvračale pozornost od njegovega bistva in ga zamegljevale, tako da sta ga tako teorija kot praksa preprosto spregledali, in sicer vse do začetka razprav o predlogu novega ZDR. Poleg nekaterih že prej omenjenih takšnih dejstev in okoliščin (razmeroma zelo visoka stopnja sindikaliziranosti delavcev; predpostavka sindikalnega monizma in na njej temelječ splošnozastopniški status sindikatov tako na področju urejanja individualnih kot kolektivnih delovnih razmerij po prejšnji delovnopravni zakonodaji, s katerim je bilo vsaj formalno »pokrito« tudi vprašanje zastopanja nečlanov sindikatov pri urejanju pravic in obveznosti iz delovnega razmerja[39]) velja v tem smislu posebej izpostaviti še naslednje:

---

[38] »II. steber« tega modela (vključevanje zaposlenih v procese poslovnega odločanja znotraj podjetij preko svetov delavcev) v obravnavanem smislu ni v ničemer sporen, kajti svetom delavcev že način njihove izvolitve (neposredne, splošne in tajne volitve v kolektivu) zagotavljajo **formalno** nesporno splošnozastopniško legitimiteto znotraj posameznega kolektiva zaposlenih, **dejansko** splošnozastopniško legitimiteto pa jim zagotavljajo mehanizmi možnega sprotnega oziroma tekočega vplivanja zaposlenih na njihovo delovanje (posvetovanje članov sveta delavcev z delavci v smislu 1. odst. 63. člena ZSDU, institut odpoklica članov sveta delavcev, sestava sveta delavcev v smislu 28. člena ZSDU ipd.).

[39] Dokler stopnja sindikaliziranosti delavcev v posameznem kolektivu presega 50 % in je sindikat tako pri urejanju kolektivnih kot individualnih delovnih razmerij vsaj formalno (po zakonu) postavljen v vlogo zastopnika vseh delavcev, torej tudi nečlanov, je z določenimi poenostavitvami, konkretno z enostavno kombinacijo »načela večine« in skrajno formalističnega oziroma strogo legalističnega (»če zakon tako določa«) pojmovanja splošnozastopniške legitimitete sindikatov, kljub vsemu še mogoče vsaj do neke mere utemeljeno zagovarjati rešitev, po kateri sindikati v celoti »pokrivajo« oziroma »obvladujejo« področje urejanja delovnih razmerij v imenu vseh zaposlenih. Takoj ko se stopnja sindikaliziranosti spusti pod to mejo, s čemer odpade tudi »argument večine«, pa ta rešitev izgubi še zadnji kanček notranje logike, ki jo je morda dotlej imela. Pogojno sprejemljiva je lahko le še

- Vprašanje morebitne omejene veljavnosti podjetniških kolektivnih pogodb (samo za člane sindikatov) je postalo predmet resnih razprav šele v zvezi s predlogom novega ZDR in zakona o kolektivnih pogodbah.
- Prej veljavni ZDR je kot avtonomni pravni akt urejanja delovnih razmerij na ravni podjetij poleg podjetniške kolektivne pogodbe alternativno (ne zgolj subsidiarno) dopuščal tudi splošni akt delodajalca, tako da je bilo podjetniških kolektivnih pogodb relativno malo. Tiste, ki so bile vendarle sklenjene, pa so jih sklenili močni podjetniški sindikati, pri katerih se vprašanje njihove splošnozastopniške legitimitete ni tako očitno odpiralo. Zato situacija v podjetjih s šibkimi sindikati, kjer so bila interna delovna razmerja skladno z zakonom urejena z enostranskimi splošnimi akti delodajalca, preprosto sploh ni »bodla v oči«.
- Dejstvo, da so sindikati že z začetkom pluralizacije sindikalne organiziranosti, če ne celo že prej, tudi na področju uveljavljanja in varstva individualnih pravic delavcev začeli v praksi opuščati svojo splošnozastopniško vlogo in se spreminjati (vsaj glede uveljavljanja in varstva individualnih pravic iz delovnega razmerja) v zastopnike samo vsak svojih članov, je bilo prikrito z že omenjenimi določili prej veljavnega ZDR, ki je sindikatu tudi na tem področju določal status zastopnika vseh delavcev. Verjetno samo iz tega razloga tako dolgo niti teorija ni postala pozorna na vprašanje kdo (naj) pravzaprav v komplementarnem modelu delovanja delavskih predstavništev zastopa interese nečlanov sindikatov pri urejanju delovnih razmerij s posameznim delodajalcem.

Iz teh razlogov je obravnavani komplementarni model delovanja delavskih predstavništev tako v teoriji kot v praksi dolgo veljal kot **najbolj logičen in v danih slovenskih razmerah skoraj samoumeven**[40]. Nobene pozornosti v tem smislu niso zbudili niti podatki o padcu povprečne stopnje sindikaliziranosti delavcev v Sloveniji pod 50 %, ki se je, kot kažejo raziskave (Stanojević, 2000: 89), zgodil že leta 1995 (48,8 %) in vsekakor predstavlja bistveno spremembo relevantnih objektivnih okoliščin oziroma razmer v primerjavi s tistimi, ki so vladale v času nastajanja ZSDU med leti 1991 in 1993. Prav tako tudi ne dejstvo, da je v prvi polovici prejšnjega desetletja v Sloveniji prišlo do izrazite pluralizacije sindikatov, kar je vsekakor eden zelo pomembnih elementov, od katerih je odvisen takšen ali drugačen model delovanja delavskih predstavništev znotraj konkretnega sistema industrijske demokracije. Z vso ostrino se je zgoraj nakazana problematika začela dejansko odpirati šele v povezavi z nekaterimi zelo radikalnimi, a hkrati močno spornimi rešitvami v **predlogu novega zakona o delovnih razmerjih** ob koncu leta 2001 in nekoliko kasneje še v **predlogu zakona o kolektivnih pogodbah** (ekstremna monopolizacija splošnozastopniških pooblastil sindikatov, omejitev zastopniških pooblastil sindikatov glede uveljavljanja individualnih pravic zgolj na njihove člane, predvidena omejitev veljavnosti kolektivnih pogodb le na člane sindikatov ipd.). Šele »stek« bistveno spremenjenih objektivnih okoliščin in omenjenih spornih rešitev v novi delovnopravni zakonodaji je namreč v celoti in jasno razgalil glavne teoretične in praktične pomanjkljivosti komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev.

---

kot »izhod v sili« v primeru, če sindikati kot delavsko predstavništvo v določenem sistemu sploh nimajo alternative (npr. če ni svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev), o čemer bomo v nadaljevanju še podrobneje razpravljali.

[40] Na dejstvo, da v komplementarnem modelu obstajajo določene dileme glede vprašanja zastopanja interesov nečlanov sindikata, in da bo morda zato vendarle treba razmišljati tudi o morebitnem »vstopu« svetov delavcev (vsaj v omejenem obsegu) na področje urejanja delovnih razmerij, ki je po tem modelu sicer »fevd« sindikatov, je bilo sicer opozorjeno tudi že v 5. točki zgoraj citiranih Temeljnih načel in priporočil za urejanje razmerij med svetom delavcev in sindikatom, vendar le mimogrede in brez resnejših pomislekov glede same zasnove modela.

Ugotovimo torej lahko, da je obravnavani model delovanja ter urejanja medsebojnih razmerij med sveti delavcev in sindikati, kljub bistveno spremenjenim razmeram (velik padec sindikaliziranosti delavcev, močna pluralizacija sindikatov) v primerjavi s tistimi ob uveljavitvi ZSDU, lahko vzdržal v glavnem **le zaradi formalne zakonske ureditve splošnozastopniškega statusa sindikatov in »ex lege« splošne veljavnosti kolektivnih pogodb v prej veljavni delovnopravni zakonodaji (ZTPDR in ZDR)**. Dokončno in v celoti pa se je logika tega modela podrla s sprejetjem zgoraj omenjenih spornih zakonskih rešitev, ki jih bomo v nadaljevanju tudi natančneje predstavili in analizirali, v okviru novega ZDR in predloga zakona o kolektivnih pogodbah. »Da je nekaj narobe s sedanjim t. i. komplementarnim modelom delovanja svetov delavcev in sindikatov, ter da se v njem kažejo vse večje praznine zlasti na področju zastopanja interesov vseh delavcev (ne samo članov sindikatov) pri urejanju delovnih razmerij, smo v našem združenju /ZSDSP, M.G./ začeli opozarjati že pred dvema letoma (v zvezi s predlogom novega ZDR).« (Bakovnik 2003: 27) V pogojih nove normativne ureditve statusa sindikatov ob istočasno bistveno spremenjenih objektivnih razmerah omenjenega modela, katerega teoretična zasnova je z vidika problema splošnozastopniške (ne)legitimitete sindikatov že sicer sporna, zagotovo ni več mogoče niti »za silo« utemeljeno zagovarjati. Marsikaj je sicer odvisno od tega, kako se bo pripravljajoči se zakon o kolektivnih pogodbah v končni verziji opredelil do vprašanja splošne veljavnosti kolektivnih pogodb, vendar pa so že rešitve iz veljavnega ZDR povsem onemogočile nadaljnje izgrajevanje sodobnega sistema industrijske demokracije ob morebitni uporabi tega modela v nespremenjeni obliki tudi v bodoče. Zato bo vsekakor nujna njegova čimprejšnja korenita modifikacija, o čemer bomo podrobneje razpravljali v nadaljevanju.

3.2.3.5. Ustreznost »drugega stebra« komplementarnega modela

V zvezi s povedanim pa velja ponovno poudariti, da je z obravnavanega vidika **problematičen le »prvi steber« komplementarnega modela** (urejanje področja delovnih razmerij). »Drugi steber« tega modela (vključevanje zaposlenih v procese poslovnega odločanja znotraj podjetij preko svetov delavcev) z vidika zastopniške »pokritosti« interesov celotne populacije delavcev ni v ničemer sporen, kajti svetom delavcev že način njihove izvolitve (neposredne, splošne in tajne volitve v kolektivu) zagotavlja formalno nesporno splošnozastopniško legitimiteto znotraj posameznega kolektiva zaposlenih. Dosedanji način obvladovanja soupravljalskih razmerij v imenu delavcev je torej v institucionalnem smislu povsem ustrezen, posebej če upoštevamo še dejstvo, da imajo tudi sindikati zagotovljen vsaj posreden vpliv na urejanje tega področja (preko že omenjenih iniciativne, kadrovske in nadzorne funkcije v razmerju do svetov delavcev), kar pomeni da v tem smislu **ne gre za morebiten absolutni delavskozastopniški monopol svetov delavcev nad tem področjem industrijskih razmerij**.

Povedano seveda nikakor ne pomeni, da sistem sodelovanja delavcev pri upravljanju oziroma delavske participacije preko voljenih delavskih predstavništev že v tem trenutku deluje idealno. Pomeni samo, da je institucionalno bolj ali manj nesporen z vidika ideje o »splošni« industrijski demokraciji, ki predstavlja temeljno vodilo raziskovanja teme te razprave. Drugače pa je stanje na področju uresničevanja ZSDU in delovanja svetov delavcev v praksi **še zelo daleč od kakršnihkoli idealov**, kar nenazadnje zelo nazorno kažejo tudi nekatere empirične raziskave (Kavčič in dr. 1996; Bakovnik in dr. 2000; Gostiša 20003d). Na podlagi nekaterih ugotovitev teh raziskav o velikem razkoraku med normativno ureditvijo posameznih vidikov delavske participacije in dejanskim stanjem bi bilo mogoče celo tvegati trditev, da je ZSDU v tem trenutku eden najslabše realiziranih in najpogosteje (žal pa tudi nesankcionirano) kršenih zakonskih predpisov v Sloveniji.

Že prva pomembnejša empirična raziskava v Sloveniji s tega področja z naslovom »**Analiza uresničevanja zakona o soupravljanju«** (Kavčič in dr. 1996), ki smo jo že omenili v enem prejšnjih poglavij, je opozorila na številne pomanjkljivosti v zgoraj omenjenem smislu. Čeprav je bila izvedena v času, ko se je institucija delavske participacije v Sloveniji šele začela resneje uveljavljati, pa verjetno mnoge od njenih ugotovitev v precejšnji meri veljajo še danes. Naj na tem mestu izpostavim samo nekatere:

- Svet delavcev in vodstvo podjetja se ne sestajata posebej pogosto. Prevladuje sestajanje nekajkrat letno, v 12,2 % primerov pa se sploh ne sestajata.
- Sveti delavcev kar v 83,2 % primerov nimajo razvitih različnih oblik dela, kot so specializirani odbori ali odbori za posamezne organizacijske enote ipd.
- Povezava svetov delavcev z zaposlenimi kot njihovo »bazo« je slaba, saj imajo člani sveta delavcev le v približno tretjini primerov določen redni delovni, tedenski ali vsaj mesečni termin za posvetovanje z delavci
- Določila ZSDU o številu polprofesionalnih članov sveta delavcev so uresničena v manj kot 20 %, določila o številu profesionalnih članov sveta delavcev pa celo še slabše – profesionalce imajo le v 5,5 % organizacij, čeprav je bilo med organizacijami iz vzorca 28,7 % takšnih, kjer bi bil svet delavcev upravičen vsaj do enega profesionalca. Tudi izpolnjevanje drugih finančnih obveznosti delodajalcev do svetov delavcev je izpod določil ZSDU.
- Uresničevanje sklepov sveta delavcev s strani vodstva je dokaj nedosledno, čeprav je slika na tem področju na splošno kar dobra. V 37,4 % se uresničujejo vsi sklepi, v 44,4 % se uresničuje večina sklepov, v 6,1 % približno polovica sklepov, v 12,1 % pa se večina sklepov ne uresničuje.
- Glede števila predstavnikov delavcev v nadzornem svetu je ZSDU le delno spoštovan, bolj v velikih družbah kot v majhnih. Delavskega direktorja kot predstavnika delavcev v upravi družbe imajo v manj kot polovici družb z več kot 500 zaposlenimi. Zbor delavcev se sestaja le v dveh tretjinah organizacij.
- Participacijski dogovori kot temeljni akti s področja avtonomnega pravnega urejanja sistema soupravljanja delavcev so sklenjeni le v približno tretjini organizacij.
- Kar v eni tretjini organizacij prihaja do kršitev obveznosti delodajalca do sveta delavcev glede obveščanja, skupnega posvetovanja in soodločanja, pri čemer so te kršitve nesankcionirane, svet delavcev pa je precej nemočen, če do njih prihaja.

Po drugi strani je raziskava zaznala tudi nekatere pozitivne elemente v razvoju sistema delavske participacije. V tem smislu velja poudariti zlasti dokaj visoke ocene sodelovanja med svetom delavcev in predstavniki delavcev v nadzornem svetu, kakor tudi sodelovanje med sveti delavcev in sindikati.

Globalna ocena uresničevanja sodelovanja delavcev pri upravljanju v njihovi družbi s strani predsednikov svetov delavcev je po tej raziskavi pozitivna, čeprav ne posebej intenzivna. Uresničevanje sodelovanja pri upravljanju je 34.5 % predsednikov ocenilo kot dobro ali zelo dobro, 20,1 % pa kot slabo ali zelo slabo. Kar zadeva **odnos delodajalcev do participacije** so predsedniki svetov delavcev le v četrtini podjetij ocenili, da je delodajalec zainteresiran za resničen vpliv delavcev. Kljub vsemu so ocene direktorjev glede sodelovanja s svetom delavcev v tej raziskavi dokaj pozitivne, tako da so raziskovalci ocenili, da bo verjetno stopnja uresničenosti participacije v prihodnje večja, če se bo ta trend nadaljeval.

Omenjena raziskava je podala tudi nekaj zelo zanimivih predlogov za izboljšave na področju uresničevanja ZSDU, med katerimi naj na tem mestu posebej omenimo zlasti predlog za uradno spremljanje dejavnosti institucij participacije v Sloveniji. Sedaj namreč noben državni

organ ni zadolžen za sistematično spremljanje dogajanja v zvezi z uresničevanjem ZSDU. Tako ni niti statističnega pregleda za domačo rabo niti primerjalnih podatkov z drugimi državami. Zato so raziskovalci predlagali **določitev posebne državne institucije, ki bi bila zadolžena za tovrstno spremljanje**, pri čemer naj bi prišla v poštev predvsem Statistični urad (redne letne statistične raziskave) ali ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Žal pa ta predlog doslej še ni bil akceptiran in realiziran, tako da danes v Sloveniji ne vemo natančno niti tega koliko je sploh delujočih svetov delavcev v Sloveniji. Glede tega pomembnega vprašanja obstajajo le splošni podatki iz nekaterih raziskav o povprečni »pokritosti« podjetij s sveti delavcev, ki pa ne zadostujejo za kake podrobnejše analize funkcioniranja celotnega sistema delavske participacije v državi. Po mednarodni primerjalni študiji o upravljanju človeških virov (Černigoj Sadar in dr. 2001: 141) imajo **svete delavcev v treh četrtinah vseh organizacij z 200 in več zaposlenimi**. Svetov delavcev je najmanj v organizacijah, ki se ukvarjajo z javnimi storitvami (46,9 %), v industriji je ta podatek 86,6 %, največ pa jih je v organizacijah s področja tržnih storitev (87,1 %). Med distribucijo svetov delavcev in velikostjo organizacij ter njihovo usmerjenostjo na domači ali zunanji trg ni povezav. Naša raziskava, ki smo jo v okviru proučevanja te problematike opravili med predsedniki sindikatov v okviru SGS – KS 90, pa je pokazala povprečno 87-odstotno »pokritost« organizacij (predvsem podjetij) s sveti delavcev.

Doslej verjetno najobsežnejša raziskava in najbolj celovita empirična raziskava o delovanju sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju v Sloveniji je raziskava z naslovom »**Vpliv delavske participacije na poslovno uspešnost«** (Bakovnik in dr. 2000). Tudi ta raziskava kljub nekaterim pomembnim izboljšavam ugotavlja številne pomanjkljivosti dejanskega stanja v primerjavi z zakonsko ureditvijo tega področja. Če se omejimo zgolj na delovanje svetov delavcev kot neposredno voljenih delavskih predstavništev, je med drugimi ugotovila na primer:

- Situacija glede (pol)profesionalnega opravljanja soupravljalskih funkcij je nekoliko boljša kot jo je pokazala zgoraj obravnavana raziskava iz leta 1996, vendar še vedno daleč od tega, kar omogoča ZSDU. Tovrstne zakonske določbe so glede polprofesionalcev uresničene 39,29-odstotno, glede profesionalcev pa 10,47-odstotno.
- Participacijski dogovori so podpisani že v treh četrtinah podjetij iz vzorca. Z njimi je v 41,51 % primerov svetu delavcev priznanih več materialnih in participacijskih pravic kot jih določa zakon.
- V večini podjetij iz vzorca delodajalci priznavajo svetom delavcev tudi dodatna sredstva za njihovo delo v smislu 65. čelna ZSDU (nakup strokovne literature, plačilo storitev zunanjih svetovalcev, izobraževanje itd.), s katerimi le-ti lahko samostojno razpolagajo.
- Pogostost sestajanja vodstva in svetov delavcev je vse večja, saj se kar v 58,49 % primerov sestajata vsaj enkrat mesečno, redkeje kot dva do trikrat letno pa le v 1,89 % primerov.
- Zaznati je vse več t. i. samoiniciativnega oziroma proaktivnega delovanja svetov delavcev (sprejem lastnega programa dela, odkrivanje najpomembnejših problemov in priložnosti na vseh področjih svojih pristojnosti, skrb za pravno varnost zaposlenih, sprejemanje predlogov in pobud zaposlenih, partnerstvo pri vseh socialnih vprašanjih v družbi. Predsedniki svetov delavcev so vse te elemente svojega delovanja (na lestvici: nikoli-redko-včasih-pogosto-vedno) ocenili nadpovprečno. Še posebej izstopata najvišji oceni, ki se nanašata na skrb za zagotavljanje pravne varnosti delavcev ter na dovzetnost za predloge in pobude zaposlenih, sindikatov in uprave ter njihovo upoštevanje pri programiranju ciljev sveta delavcev.

- Nadpovprečne so tudi ocene (po enaki lestvic kot zgoraj) o uresničevanju dolžnosti obveščanja sveta delavcev s strani delodajalca in skupnega posvetovanja. Na enak način ocenjeno zadovoljstvo predsednikov sveta delavcev z uresničevanjem soodločanja sveta delavcev po 95. in 96. členu ZSDU pa je zelo povprečno. Nekoliko bolj zadovoljni so samo s soodločanjem v zvezi z razpolaganjem s počitniškimi kapacitetami in stanovanjskim fondom ter s sprejemanjem meril za določanje uspešnosti delavcev.
- Kar zadeva pogostost kršitev paticipacijskih pravic delavcev, do katerih prihaja v podjetjih, odgovori predsednikov svetov delavcev kažejo naslednjo sliko: pogosto = 17 %, redko = 62 %, nikoli = 21 %. S takšnimi ali drugačnimi resnejšimi kršitvami se torej srečuje 79 % podjetij, pri čemer je stanje zelo kritično v 17 % podjetij.
- Na dejstvo, da je povezanost med svetom delavcev in zaposlenimi še vedno razmeroma šibka kaže zlasti ugotovitev raziskave, da kar v dobri polovici podjetij v obdobju zadnjega leta niso imeli zbora delavcev, ki sicer predstavlja eno pomembnejših oblik neposredne komunikacije na tej relaciji.
- Predsedniki svetov delavcev razmeroma pozitivno ocenjujejo uspešnost delavskih predstavnikov v organih družbe, pri čemer so delavski direktorji dobili celo višjo oceno (3,40 na lestvici od 1-5) kot predstavniki delavcev v nadzornih svetih (2,96). Veliko bolj zaskrbljujoča pa je njihova ocena povezanosti med svetom delavcev in omenjenimi predstavniki (2,13 oziroma 1,88). Tudi leta 2000 pa je raziskava še odkrila, da v sedmih od 50 podjetij z nadzornimi sveti delavci v tem organu nimajo svojih predstavnikov, institucija delavskega direktorja pa je uveljavljena le v 57,70 % podjetij z več kot 500 zaposlenimi.
- S pomočjo lestvice od 1-5 so predsedniki svetov delavcev ocenjevali tudi učinkovitost njihovega sveta delavcev pri uveljavljanju interesov zaposlenih (ocena 3,08), dejanski vpliv zaposlenih na sprejemanje odločitev (ocena 2,76) in vlogo ter pomen delavske participacije v podjetju (ocena 3,13). Povprečje odgovorov torej kaže na srednjo stopnjo zadovoljstva z uresničevanjem delavske participacije in pomena, ki ji ga respondenti pripisujejo. Morda se v teh, ne posebej visokih ocenah skriva tudi premajhen interes oziroma podpora delodajalcev za usklajevanje interesov z zaposlenimi oziroma s sveti delavcev, kajti nesporno je, da je uresničevanje zakonsko opredeljene delavske participacije odvisno od obeh sodelujočih strani-delavske in delodajalske. Vsekakor pa s stanjem na področju praktičnega uresničevanja ZSDU, kakor ga percipirajo predsedniki svetov delavcev kot neposredni udeleženci participacijskih procesov, ni mogoče biti zadovoljen, čeprav je treba po drugi strani imeti ped očmi tudi faktor razmeroma kratkega časa uresničevanja delavske participacije v Sloveniji in nekatere druge elemente, ki vplivajo na ugotovljeno stanje. Bolj poglobljen komentar bo mogoč šele, če bo raziskava v enaki obliki po določenem času ponovljena.

Nekatere ugotovitve zgoraj obravnavanih empiričnih raziskav je mogoče dodatno podpreti in dopolniti še s separatno empirično raziskavo (Gostiša 2003d), ki se je posebej ukvarjala s proučevanjem **materialnih in drugih pogojev za delo svetov delavcev ter varstvom soupravljalskih pravic**. Naštejmo samo nekaj njenih glavnih ugotovitev:

- Participacijski dogovor je sklenjen v 79 % podjetij iz vzorca. V 67 % primerov, ko dogovor še ni sklenjen, predsedniki svetov delavcev navajajo kot razlog nepripravljenost vodstva ali vsaj zavlačevanje uprave z začetkom pogajanj.
- Sveti delavcev imajo povprečno 9,26 sej letno, kar pomeni 0,77 seje na mesec. Seje so v 96 % praviloma med delovnim časom.
- Sistem rednih posvetovanj članov sveta delavcev z delavci (uradne ure, sklicevanje delovnih zborov delavcev s strani posameznih članov SD, sestanki med odmori in

druge oblike rednega komuniciranja) imajo še vedno organizirano le v 41 % svetov delavcev.

- Člani svetov delavcev v povprečju izrabijo za izobraževanje le 0,94 izobraževalnega dne na leto, čeprav jim zakon v ta namen omogoča 5 prostih delovnih dni oziroma 40 delovnih ur, pri čemer so v 44 % primerov razlog ovire s strani delodajalca.
- Zakonsko možnost polprofesionalizacije članov sveta delavcev je v praksi izkoriščeno 35-odstotno, možnost polne profesionalizacije pa 19-odstotno. Razlogi za nizko izkoriščenost omenjenih zakonskih možnosti so: delodajalec tega ni pripravljen financirati (32 %); nepripravljenost posameznikov, da se (pol)profesionalizirajo (41 %), drugo (27 %). Ob tem pa je hkrati kar 75 % predsednikov svetov delavcev prepričanih, da zares učinkovito delovanje sveta delavcev zgolj na volonterski podlagi ni možno.
- S t. i. nujnimi pogoji za delo (prostori, tehnična sredstva, administrativno delo itd.) sveti delavcev v pretežni večini primerov nimajo težav, v 57 % pa imajo s participacijskim dogovorom tudi točno določen obseg finančnih sredstev, s katerimi svet delavcev samostojno razpolaga.
- Odgovori na vprašanje o uporabi različnih pravnih sredstev za zaščito samoupravljavskih pravic sveta delavcev v primeru kršitve s strani delodajalca kažejo, da se sveti delavcev v povprečju izrazito malo poslužujejo različnih pravnih sredstev, ki jim jih za te primere daje na razpolago zakon. Raziskava je ugotovila, da je 55 sodelujočih svetov delavcev kljub zelo številnim kršitvam doslej v praksi le 6-krat sprožilo arbitražni spor in 2-krat kolektivni spor pred delovnim sodiščem ter enkrat angažiralo inšpekcijo dela. Eden od možnih razlogov za takšno »apatičnost« svetov delavcev je lahko tudi dosedanja premajhna učinkovitost omenjenih institucij in mehanizmov za reševanje soupravljavskih sporov in za nadzor nad izvajanjem ZSDU.

Na podlagi zgoraj prikazanih ugotovitev je brez doma mogoče pritrditi uvodoma navedeni tezi, da je **razkorak med normativnim in dejanskim stanjem na področju delovanja svetov delavcev in sistema delavske participacije nasploh v Sloveniji vsekakor še vedno precej velik.** Vendar pa primerjava med ugotovitvami raziskav, ki so nastajale v različnih časovnih obdobjih (leta 1996, 2000 in 2003), kažejo, da se situacija v tem pogledu vsaj v nekaterih pomembnejših elementih postopoma vendarle izboljšuje. Sveti delavcev torej zaenkrat še zdaleč niso tisto, kar naj bi po zakonu bili, vendar pa glede na omenjeni **trend izboljševanja** hkrati ni videti tehtnih razlogov, da sčasoma to ne bi tudi postali. Družbeni razvoj namreč, upoštevajoč našo predhodno razpravo o sodobnem konceptu HRM, verjetno bolj ali manj samodejno vodi v to smer. Visoko razvit sistem delavske participacije pri upravljanju organizacij, katerega nepogrešljiv element so vsekakor tudi sveti delavcev ali druge, njim podobne oblike voljenih delavskih predstavništev, je brez dvoma tako v interesu zaposlenih kot tudi delodajalcev. Vprašanje je le, koliko hitro bo to spoznanje na obeh straneh prodrlo tudi v praksi.

»Za uresničitev partnerstva pri upravljanju in graditev nove podjetniške kulture imamo poleg zgledne tuje teorije in prakse participativne organizacije in sodelujočega vodenja, tudi nekaj domačih vzorov, ko so podjetja dosegla visoko stopnjo konkurenčne uspešnosti tudi zato, ker – kot pravijo – zaposlene obravnavajo kot najpomembnejši kapital podjetja, skrbno razvijajo socialno komponento organizacije ter načrtno izgrajujejo notranje organizacijsko partnerstvo. Medtem pa razne domače raziskave kažejo, da v podjetjih ni potrebnega razumevanja za interno komuniciranje in da so prav vodstveni kadri najšibkejši člen v procesih notranjeorganizacijskega informiranja in komuniciranja (Pristopova raziskava iz 1998), ter da je "dialog" na nižjih ravneh vodenja šele v povojih. Ali je potemtakem aktiviranje človeških virov pri nas šele na začetku?« (Šarman 2001: 52) »Spremljanje razvoja participacije v svetu kaže, da ne

gre za linearni, temveč prej za ciklični proces. Vendar pa dolgoročno lahko govorimo o porastu participacije tako glede praktičnega uvajanja kot glede sprejemljivosti ideje.« (Kavčič 1991b: 198) »Zadnja leta se je veliko notranjih pogojev v podjetjih spremenilo tudi na boljše. Spreminjanje vrednot je okrepilo težnjo po samostojnosti in hkrati po skupinskem, ustvarjalnem in smiselnem delu. Menedžerska praksa in nauk o vodenju sta se – deloma pod drugimi imeni – približali sopodjetništvu. Sem lahko štejemo: vodenje glede na cilje in rezultate ter nagrajevanje po učinku, krepitev (pooblaščanje) z decentralizacijo in s prenašanjem odgovornosti, uvajanje usmerjanja notranjega trga prek servisnih enot oziroma centrov za ustvarjanje nove vrednosti ali profitnih centrov. Nadaljnji pomembni prispevki so delno samostojno skupinsko delo, celovita organizacija dela, krožki ustvarjalnosti in kakovosti, udarne skupine in delo po projektnih skupinah ter kooperativno – delegirano vodenje.« (Wunderer 2002: 299)

Na podlagi povedanega je utemeljeno pričakovati, da bodo **sveti delavcev slej ko prej sposobni tudi v praksi učinkovito uresničevati vlogo, kakršno jim namenja ZSDU**, pri čemer je (naj ponovimo še enkrat) velikega pomena tudi ustrezna podpora njihovemu razvoju s strani sindikatov. Pri koncipiranju novega teoretskega modela delovanja delavskih predstavništev na področju urejanja delovnih razmerij z delodajalci bomo torej izhajali **izključno iz zakonske zasnove svetov delavcev** kot voljenih delavski predstavništev, medtem ko se z aktualno problematiko njihovega uveljavljanja v sedanji praksi na področju soupravljanja ne bomo več posebej ukvarjali. Zanimale nas bodo le njihove **teoretične delavskozastopniške lastnosti**, to je potencialne zastopniške prednosti in slabosti (zlasti v primerjavi s sindikati kot drugo vrsto delavskih predstavništev), s katerimi naj bi v bodoče eventualno »vstopili« tudi na področje urejanja delovnih razmerij. Takšen »vstop« na področje, ki ga na delavski strani zaenkrat monopolno obvladujejo sindikati, je namreč lahko smiseln le pod pogojem, da prinese tudi neko novo kvaliteto v pogledu večje legitimnosti in po možnosti tudi večje učinkovitosti zastopanja interesov vseh delavcev na tem področju industrijskih razmerij v primerjavi s sedanjim stanjem. Povedano z drugimi besedami pomeni, da je **o takšnem »vstopu« smiselno razmišljati le,** če bo ugotovljeno, da imajo sveti delavcev kot voljena institucionalna delavska predstavništva določene zastopniške »kvalitete«, ki jih sindikati kot prostovoljna delavska predstavništva že po naravi stvari nimajo in jih tudi (niti teoretično niti praktično) ne morejo pridobiti. Zato bo naše nadaljnje preučevanje svetov delavcev v tej raziskavi omejeno izključno le še na omenjeni vidik.

Ker pa je, kot smo poudarili uvodoma, z vidika zastopniške »pokritosti« interesov celotne (sindikalizirane in nesindikalizirane) populacije delavcev v industrijskih razmerjih dejansko problematičen le »prvi steber« teh razmerij (delovna razmerja), tudi problematika funkcioniranja sistema delavske participacije (soupravljanja) nasploh v nadaljevanju **ne bo več predmet našega zanimanja v tej razpravi.** Naše razmišljanje bo torej odslej usmerjeno le še v reševanje omenjenega zastopniškega problema na področju urejanja delovnih razmerij, kajti nov model delovanja delavskih predstavništev je spričo vsega doslej povedanega dejansko potreben le na tem področju.

Poleg tega pa se je treba zavedati, da je z vidika interesov delavcev prav dobro funkcioniranje sistema industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij verjetno še veliko pomembnejše kot funkcioniranje tega sistema na področju delavskega soupravljanja. Zato je problematičnost »prvega stebra« tega modela za »kvaliteto« celotnega sistema industrijske demokracije v Sloveniji še mnogo bolj usodnega pomena kot bi bila morebitna problematičnost »drugega stebra«.

Treba je namreč upoštevati dejstvo, da v področje delovnih razmerij, ki naj bi jih v imenu delavcev celovito obvladovali sindikati, vendarle sodijo za delavce **najbolj eksistenčna vprašanja industrijskih razmerij** (plače in drugi pogoji »prodaje delovne sile«), medtem ko organizirano predstavniško vključevanje zaposlenih v procese poslovnega odločanja, ki naj bi ga zagotavljali sveti delavcev, predstavlja le **nadgradnjo** v prizadevanjih za čim bolj celovito zadovoljevanje različnih (ne samo materialnih, ampak tudi osebnostnih in societalnih) interesov in potreb zaposlenih v sferi dela, torej v prizadevanjih za izgradnjo čim bolj celovitega sistema industrijske demokracije. Zadovoljivo urejena problematika plač in drugih elementarnih pogojev dela je pravzaprav nekakšen »conditio sine qua non« za uspešno razvijanje tudi sistema sodelovanja zaposlenih pri upravljanju. Morebitno nezadovoljstvo delavcev z njihovim eksistenčnim položajem namreč uničuje njihov interes in voljo za konstruktivno sodelovanje pri upravljanju podjetij in obratno. V tem smislu je že znamenita **Herzbergova motivacijska teorija** (Uhan 1989: 192) dokazala, da plača in drugi »zunanji« pogoji dela sodijo prvenstveno med t. i. higienike oziroma ekstrinzične (vzdrževalne) dejavnike delovne motivacije, katerih nezadovoljiva urejenost lahko izjemno negativno vpliva na pripravljenost delavcev za njihovo vsestransko angažiranje v sferi dela. Gledano s tega vidika je za učinkovito delovanje sistema industrijske demokracije in s tem za kakovost delovnega življenja dejansko precej bolj usodno, če slabo funkcionira sistem urejanja delovnih razmerij, kot če slabo funkcionira sitem sodelovanja delavcev pri upravljanju. Slednji je namreč pri nas tako ali tako šele v povojih in razumljivo je, da mnogi sveti delavcev še nekaj časa ne bodo delovali povsem tako kot se od njih pričakuje. Zato je tudi z vidika teoretične in praktične (ne)sprejemljivosti obravnavanega komplementarnega modela uresničevanja dualnega sistema delavskih predstavništev veliko bolj kritično, če »svojega« delovnega področja (urejanje delovnih razmerij) ne obvladajo sindikati v podjetjih, kot pa če to velja za svete delavcev na »njihovem« delovnem področju (vključevanje v poslovno odločanje).

III. KRITIČNA ANALIZA TEORETIČNE ZASNOVE KOMPLEMENTARNEGA MODELA DELOVANJA DELAVSKIH PREDSTAVNIŠTEV

1. Kriteriji za presojo ustreznosti različnih modelov delovanja delavskih predstavništev

Ko razmišljamo o optimalizaciji modela delovanja delavskih predstavništev v konkretnem slovenskem dualnem sistemu industrijske demokracije, moramo najprej jasno opredeliti temeljna izhodišča oziroma kriterije, ki nam bodo v tej razpravi služili kot vodilo

- po eni strani za analizo prednosti in slabosti oziroma pomanjkljivosti obstoječega (komplementarnega) modela ter trenutnih trendov institucionalnega razvoja industrijske demokracije v Sloveniji in
- po drugi strani za oblikovanje in presojo primernosti konkretnih rešitev v okviru morebitnega novega teoretskega modela.

Potrebujemo torej jasne **kriterije za presojo ustreznosti različnih možnih modelov** ureditve vloge in funkcij sindikatov in svetov delavcev ter njihovih medsebojnih razmerij v dualnem sistemu industrijske demokracije, katere bomo skušali opredeliti v nadaljevanju.

1.1. Splošna industrijska demokracija kot cilj institucionalnega razvoja na tem področju

Kot osnovno izhodišče pri opredeljevanju omenjenih kriterijev naj bi načeloma služil predvsem odgovor na vprašanje, kaj naj bi bil pravzaprav **želeni cilj razvijanja različnih formalnih mehanizmov uresničevanja sodobne industrijske demokracije**. Pri iskanju tega odgovora, kot smo omenili že uvodoma, ne bomo zahajali v samo ekonomsko in sociološko bistvo razvijanja industrijske demokracije (hitrejši gospodarski razvoj v pogojih naraščanja pomena »človeškega kapitala« za poslovno uspešnost podjetij, izgrajevanje socialno pravičnejše in kohezivnejše družbe itd.), ampak se bomo zadržali izključno pri vprašanju najprimernejših oblik in postopkov oziroma institucij za uresničevanje njenega ekonomskega in sociološkega bistva. Gre torej za vprašanje, kako organizirati sistem oziroma kakšne formalne predpostavke morajo biti izpolnjene, da bo zagotovljeno optimalno uresničevanje vsebinskih ciljev in bistva sistema industrijske demokracije. To pomeni, da se bomo v tej razpravi ukvarjali le s **problematiko institucionalnega razvoja industrijske demokracije**.

Enotne **definicije pojma »industrijska demokracija«** v teoriji ni, ampak različni avtorji ta pojem uporabljajo v različnih kontekstih. Rus (1991: 209) tako ločuje industrijsko, sindikalno in ekonomsko demokracijo, ko pravi: »Poleg enostranskega razvijanja jugoslovanskega soupravljanja v distributivno in redistributivno industrijsko demokracijo je bilo za jugoslovansko samoupravljanje značilno tudi to, da ni razvilo ne sindikalne, ne ekonomske demokracije.« Pri tem pravi, da sta za sindikalno demokracijo značilna pogajanje o kolektivnih pogodbah in zaščita delavcev, ekonomsko demokracijo pa povezuje z uvajanjem sistema delitve dobička (*profit sharing system*). Poleg tega uporablja tudi pojem »proizvodna demokracija«, in sicer v zvezi s porajanjem avtonomnih delovnih skupin, krožkov za kontrolo kakovosti in gibanj za večjo kakovost delovnega življenja v razvitih zahodnih državah. Kyovsky (1991: 218) ob

predstavitvi sistema delavskega soupravljanja v Nemčiji poudarja, da za pojem industrijske demokracije ponekod uporabljajo tudi izraz »podjetniška« (*Unternehmensdemokratie; Foretagodemokratie*), v ZRN pa jo praviloma enačijo s soupravljanjem (*Mitbestimmung*), medtem ko v zvezi s spreminjanjem bistva kapitala in njegovo demokratizacijo govorijo o gospodarski (ekonomski) demokraciji. Tudi Kanjuo-Mrčela (1999: 129) pojem industrijska demokracija razume kot sinonim za delavsko participacijo pri upravljanju in v zvezi s tem pravi: »Industrijska demokracija je pojem, ki ga najpogosteje uporabljajo za "vse oblike delavske sodelovanja v upravljanju". Pred prvo svetovno vojno so bili oblika industrijske demokracije tovarniški sveti. Med vojnama … Participacija ima enak pomen: "oblike delavskega sodelovanja v upravljanju podjetij" (Ekonomski leksikon, 1995).« Nekateri avtorji (Končar, 1991: 234) v razpravah o tej problematiki ne ločujejo posebej različnih oblik demokracije na področju dela, ampak uporabljajo le pojem participacija delavcev v podjetju in pri tem opredeljujejo različne oblike takšne participacije (pri odločanju – preko sindikatov in preko voljenih predstavnikov, pri rezultatih – udeležba delavcev pri dobičku in delavsko delničarstvo). Stanojević (1996: 83, 84) pa pravi, da obstajata dve »šoli« industrijske demokracije: ena, ki bistvo industrijske demokracije vidi v »opoziciji« sindikatov menedžmentu, druga pa bistvo išče v vključitvi zaposlenih v procese poslovnega odločanja. Sindikalna demokracija je torej v bistvu del širšega pojma industrijska demokracija, ekonomsko demokracijo pa tudi ta avtor obravnava kot ločen pojem. In še bi lahko naštevali različne opredelitve pojma industrijska demokracija v naši in tuji strokovni literaturi. Zdi pa se, da večina avtorjev dejavnost sindikatov vendarle šteje kot integralni element industrijske demokracije in sindikalne demokracije ne obravnava ločeno, temveč v sklopu industrijske demokracije kot širšega pojma, kar se tudi nam zdi še najbolj sprejemljivo.

Skladno s tem bomo tudi mi v naši nadaljnji razpravi pojem »industrijska demokracija« razumeli in uporabljali v najširšem pomenu besede, torej kot »demokracijo v celotni sferi dela«, ki po vsebini zajema obe temeljni vrsti industrijskih razmerij (delovna in soupravljalska, kot smo jih opredelili v zvezi s predstavitvijo komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev) in vse institucije, oblike oziroma mehanizme ter načine urejanja teh razmerij med delavci in delodajalci oziroma drugimi udeleženci. Pri tem posebej poudarjamo, da je po našem mnenju **definicija industrijskih razmerij kot »razmerij med delodajalci in delojemalci« bistveno preozka**. S to definicijo je v resnici mogoče zajeti le delovna razmerja, katerih udeleženci so dejansko le delodajalci (kot »kupci delovne sile«) in delojemalci (kot »prodajalci delovne sile«) na trgu dela, ne pa tudi soupravljalska razmerja kot interna organizacijska razmerja med notranjimi udeleženci poslovnih procesov (lastniki, menedžerji in zaposleni). Pri slednjih ni mogoče govoriti o tem, da zaposleni vstopajo v razmerja z delodajalcem, kajti delodajalec je pravno gledano vedno podjetje oziroma organizacija kot pravna oseba, kar pomeni, da se soupravljalska razmerja v bistvu odvijajo »znotraj delodajalca«, ne »z delodajalcem«. Lastniki in menedžerji niso delodajalci, ampak prvi le upravljajo podjetje kot delodajalca na podlagi njihovega lastniškega deleža, drugi pa delodajalca le zastopajo. Prav iz teh razlogov je tudi sporno o delavskem soupravljanju govoriti kot o obliki socialnega partnerstva na mikro ravni (v resnici gre le za organizacijsko oziroma »proizvodno« partnerstvo), vendar pa bi širše razglabljanje o tem vprašanju preseglo okvire te razprave.

V obravnavanem smislu torej pojem »industrijska demokracija« na ravni podjetij zajema tako dejavnost sindikatov kot tudi svetov delavcev in drugih delavskih predstavništev. Industrijsko demokracijo zato razumemo kot »vključenost zaposlenih v urejanje (vseh) industrijskih razmerij«. Dve različni podvrsti industrijske demokracije po kriteriju obsega te vključenosti **(sindikalno in splošno)** pa bomo obravnavali posebej le v kontekstu uresničevanja uvodoma

navedenega temeljnega cilja razvoja sodobnih oblik in mehanizmov uresničevanja industrijske demokracije.

S pojmom **sindikalna industrijska demokracija**, za razliko od splošne, označujemo tisto stopnjo možnosti vplivanja delavcev na svoj družbenoekonomski položaj, pri kateri delavci ta vpliv lahko formalno uresničujejo samo preko sindikatov, oziroma pri kateri obstaja delavskozastopniški monopol sindikatov. Pri tem sta možni dve inačici sindikalne industrijske demokracije, in sicer:

- po prvi sindikati svoj delavskozastopniški monopol uresničujejo kot splošni zastopniki interesov in pravic vseh zaposlenih (pri nas po prej veljavnem ZDR),
- po drugi pa sindikati svoj zastopniški monopol uporabljajo (vsaj v določenem delu, na primer pri urejanju individualnih delovnih razmerij v skladu z novim ZDR) izključno v korist svojih članov.

Že uvodoma pa je bilo omenjeno, da ta monopol sindikatov lahko obsega zastopanje interesov delavcev na obeh ključnih področjih industrijskih razmerij, to je tako na področju delovnih kakor tudi soupravljalskih razmerij (v enotnem ali monističnem sistemu delavskih predstavništev), ali pa le zastopanje na področju urejanja delovnih razmerij, medtem ko v soupravljalskih razmerjih kot zastopniki delavcev nastopajo sveti delavcev (v sistemu dualnih komplementarnih delavskih predstavništev).

»Prav nobenega dvoma ni, da zastopanje interesov delavcev nasproti delodajalcem preko sindikatov, ki s svojim članstvom, organiziranim na prostovoljni podlagi, vendarle »pokrivajo« samo določen večji ali manjši del (v nekaterih razvitih državah celo samo še ca 10 % ali manj) celotne populacije delavcev, razvojno gledano ne more predstavljati najvišje možne stopnje uresničevanja industrijske demokracije. Ključni atribut demokratičnosti neke (katerekoli) predstavniške institucije so namreč vsekakor ***volitve znotraj celotne populacije****, katere interese naj konkretna institucija zastopa.*

Kajti, ne nazadnje, ***kaj sploh pomeni pojem »demokracija«[41]?*** *Demokracija (»vladavina ljudstva«) je že od starogrških časov naprej razumljena kot sistem urejanja družbenih razmerij, v katerem je vsem članom določene populacije omogočeno neposredno ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov) sodelovati pri odločanju o zanje pomembnih družbenih vprašanjih. Načelne dileme, kaj predstavlja bolj demokratičen mehanizem zastopanja interesov kolektiva zaposlenih v razmerju do posameznega delodajalca – podjetniški sindikati z objektivno omejenim članstvom znotraj kolektiva ali od vseh delavcev kolektiva, torej demokratično v pravem pomenu besede, izvoljeni sveti delavcev ter različne oblike osebnega izjavljanja delavcev – v resnici torej ni in je verjetno tudi nikoli ne bo[42]. Prav tako načeloma ne more biti dileme o tem, kaj je v tej alternativi dolgoročni interes delavstva kot celote in s tem tudi širše družbene skupnosti, kateremu mora slediti tudi zakonodaja.*

---

[41] »**demokracija – e** *ž* [gr. *demokratia* iz *demos* ljudstvo, *kratein* vladati] ljudovlada, t. j. polit. ureditev, kjer pripada najvišja oblast ljudstvu, in sicer bodisi neposredno, če o državnih zadevah odločajo vsi državljani ne glede na premoženje, družbeni položaj ipd., ali posredno, če ljudstvo izvaja oblast po izvoljenih zastopnikih; po marksistični teoriji je le oblika države in razrednega gospostva, najvišja oblika demokracije v razredni družbi je socialistična demokracija (gl.); *fig.* politična in družbena enakost, zlasti enakost pravic« (Verbinc 1994: 134)

[42] »Demokratičnost je podana, če so ljudje enaki /načelo enakosti pred zakonom, op. M.G./, saj sicer ni mogoče uveljaviti določbe, da so ljudje nosilci oblasti. … Le v primeru volilne pravice gre za popolno enakost – enaka in splošna volilna pravica, ki na ta način postane jedro demokracije, ljudje dobijo neposreden vpliv na izvajanje oblasti.« (Šinkovec 1996: 219)

*Zgodovinske zasluge sindikatov pri razvoju industrijske demokracije so nedvomno neprecenljive, vendar pa se zgodovina tega razvoja z njimi ne končuje, ampak mora iti razvoj naprej – v smeri vzpostavljanja **splošne, ne samo sindikalne industrijske demokracije**. Če si dolgoročno kot cilj, ki seveda ni prav nič utopičen, postavimo postopno čim večjo splošno demokratizacijo urejanja industrijskih razmerij znotraj podjetij (in ta cilj se zdi v 21. stoletju nekako samoumeven), pomeni to na delavski strani predvsem dvoje, in sicer:*

- *postopno uvajanje različnih oblik neposrednega (so)odločanja oziroma t. i. osebnega izjavljanja delavcev o različnih vprašanjih življenja in dela v podjetju, med katere uvrščamo zlasti referendume, zbore delavcev, podpisovanje posebnih izjav itd.,*
- *predvsem pa krepitev vloge voljenih delavskih predstavništev (svetov delavcev) kot legitimnega reprezentanta interesov vseh delavcev pri urejanju najrazličnejših razmerij z delodajalcem, vključno s kolektivnimi pogajanji na tej ravni«.* (Gostiša 2002e: 8)

Zgoraj opisani cilj razvoja sodobnih oblik industrijske demokracije, to je čim hitrejše **preraščanje klasične, zgolj sindikalne, v splošno industrijsko demokracijo**, bo zato v tej razpravi služil kot temeljno izhodišče za nadaljnjo analizo trenutnih trendov razvoja na tem področju in za oblikovanje predlogov bodočih rešitev glede sistemske ureditve vloge in medsebojnih razmerij med obema vrstama delavskih predstavništev v slovenskem dualnem sistemu industrijske demokracije, kakor tudi kot eden temeljnih kriterijev za presojo ustreznosti različnih možnih modelov delovanja delavskih predstavništev. Pri tem izhajamo iz ugotovitve, da je pravzaprav **celoten proces zgodovinskega razvoja industrijske demokracije v bistvu le proces postopnega smiselnega prenašanja in uvajanja temeljnih civilizacijskih načel politične demokracije tudi na področje industrijskih razmerij**, čemur vsaj posredno pritrjujejo tudi stališča nekaterih drugih avtorjev, na primer stališče Končarjeve (1992: 818) v zvezi z razvojem sindikalne svobode v samostojno človekovo pravico /analogno pravici svobode političnega združevanja, M.G./ z razširitvijo demokracije iz sfere političnega življenja tudi v sfero dela ali pa stališče Žužka (1991b: 165), ki pravi: »Pravice iz delovnega razmerja se kot ekonomsko-socialne pravice uvrščajo med človekove pravice, katerim se namenja siceršnje varstvo človekovih pravic. Socialno-ekonomske pravice so odvisne od uresničevanja državljansko-političnih pravic, zato pomeni kršenje teh pravic hkrati tudi kršenje človekovih pravic oziroma svoboščin.« Ta ugotovitev je seveda lahko zelo pomembna z vidika naše razprave, ker v bistvu zelo jasno nakazuje tudi smeri iskanj glede nadaljnjega institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije. Cilj, ki naj bi mu torej sledili v naših razmišljanjih, in vodilo vseh tovrstnih naših prizadevanj bi moralo biti usmerjeno v postopno analogno oziroma smiselno sprejemanje in uvajanje vseh temeljnih načel in institucij sodobnega sistema politične demokracije tudi na področje urejanja sodobnih industrijskih razmerij. In v ta okvir je **zagotovo mogoče umestiti tudi naše razmišljanje v tej razpravi** o potrebi po razvijanju t. i. splošne industrijske demokracije kot bolj ali manj logični viziji institucionalnega razvoja na tem področju.

Prvega od temeljnih kriterijev za presojo ustreznosti modelov bi torej lahko na kratko opredelili takole: Že iz samega pojma »demokracija« izhaja, da je načeloma demokracija lahko samo splošna, t. j. dostopna vsem članom določene populacije. Z vidika konkretno obravnavane tematike to pomeni, da so kot »razvojno napredni« lahko prepoznani samo tisti modeli delovanja delavskih predstavništev, ki omogočajo organiziran predstavniški vpliv na urejanje lastnega ekonomskega in socialnega položaja znotraj organizacij prav vsem zaposlenim, ne morda samo določenim kategorijam, na primer tistim, ki so člani sindikatov in v ta namen plačujejo sindikalno članarino. Industrijska demokracija namreč je, ali pa je ni. Če je, mora biti njeno uresničevanje »brezplačno« (gledano z vidika posameznika seveda) in načeloma

tudi brezpogojno dostopno vsem delavcem, v nasprotnem primeru pa o sodobnem sistemu industrijske demokracije pač ne more biti govora.

1.2. Nepriporočljivost delavskozastopniških monopolov v dualnem sistemu delavskih predstavništev

Ena temeljnih ugotovitev, do katerih nas bo pripeljala nadaljnja analiza, bo ta, da je bil na področju urejanja delovnih razmerij razvoj industrijske demokracije v Sloveniji z novo zakonodajo zaradi normativnega »fiksiranja« monopolne delavskozastopniške vloge sindikatov na omenjenem področju v bistvu zaustavljen na ravni klasične sindikalne demokracije. Kljub načelnemu zasledovanju trenda razvoja splošne industrijske demokracije (preko uveljavljanja različnih oblik neposrednega soodločanja delavcev in širitve oziroma krepitve vloge svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev tudi na področju urejanja delovnih razmerij) pa se pri iskanju možnih bodočih rešitev v tem smislu ni mogoče omejiti na razmišljanje o **preprostem nadomeščanju** sedanje monopolne vloge sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij z enako vlogo svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev.

»Sindikati kot delavska institucija so in bodo zagotovo še zelo dolgo (dokler bo pač obstajal kapitalizem kot tržni družbenoekonomski sistem) predstavljali nepogrešljiv element in okostje sistema industrijske demokracije. Brez njihove podpore v tem trenutku ne more obstati in učinkovito delovati še nobena izmed vzpostavljenih voljenih institucij industrijske demokracije na nobenem nivoju, vključno s sveti delavcev v podjetjih. Zato seveda ni mogoče zagovarjati rešitev, ki bi slabile moč sindikatov, ne da bi istočasno krepile pozicije najširšega kroga delavcev nasproti delodajalcem. Vendar pa po drugi strani prav tako ni mogoče zagovarjati rešitev, ki bi stremele zgolj k pridobivanju novega članstva v sindikatih za vsako ceno in ne glede na morebitne negativne posledice za utrjevanje še bolj demokratičnih oblik izražanja in uveljavljanja interesov najširšega kroga delavcev.« (Gostiša 2002e: 8)

Pri razmišljanju o teh vprašanjih je treba imeti pred očmi predvsem dejstvo, da sindikati in sveti delavcev predstavljajo dve različni vrsti delavskih predstavništev z različnimi značilnostmi in t. i. zastopniškimi kvalitetami, zaradi česar se v sistemu industrijske demokracije načeloma tudi **ne morejo preprosto medsebojno nadomeščati, ampak se lahko le bolj ali manj učinkovito dopolnjujejo**. O tem, kakšne so »zastopniške kvalitete« sindikatov v primerjavi s sveti delavcev in obratno, bomo v tej razpravi podrobneje razmišljali posebej. Zaenkrat to omenjamo le zato, ker želimo opozoriti, da morebitno poenostavljeno nadomeščanje vlog enih z vlogo drugih v bistvu lahko močno osiromaši določen model delovanja delavskih predstavništev v smislu učinkovitosti oziroma kvalitete zastopanja različnih interesov delavcev v industrijskih razmerjih. Zato je vsekakor priporočljivo razmišljanja o morebitnem optimalnejšem modelu usmeriti predvsem v iskanje najprimernejše kombinacije vlog enih in drugih ter načinov njihovega čim bolj vsestranskega sodelovanja znotraj ustreznega modela. V dualnem sistemu delavskih predstavništev je vsekakor **nepriporočljiv, predvsem pa tudi povsem nepotreben kakršenkoli delavskozastopniški monopol** pri urejanju industrijskih odnosov. Bistvena prednost dualnih sistemov delavskih predstavništev pred monističnimi je namreč načeloma verjetno prav v tem, da omogočajo (ob primerni ureditvi vlog in medsebojnih razmerij) ustrezno hkratno in sinergetsko izkoriščanje potencialnih zastopniških prednosti obeh vrst delavskih predstavništev in s tem bolj »bogato« in učinkovito zaznavanje in uveljavljanje najrazličnejših (tudi bolj parcialnih) interesov različnih skupin zaposlenih znotraj posameznih kolektivov.

Drugi kriterij za presojo ustreznosti modelov se torej nanaša na nesprejemljivost kakršnihkoli delavskozastopniških monopolov pri urejanju industrijskih razmerij. Na kratko pa bi ga lahko opredelili takole: Ne glede na morebitno širitev funkcij svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev tudi na področje urejanja delovnih razmerij znotraj organizacij ostaja vloga sindikatov v sistemu industrijske demokracije na tem področju nepogrešljiva. Zato načeloma ni sprejemljiv noben model delovanja delavskih predstavništev, ki bi a priori enostransko krepil vlogo in funkcije svetov delavcev na račun istočasne slabitve moči ali morda celo eliminiranja sindikatov iz sistema industrijske demokracije. Drugače povedano, uveljavljanje voljenih delavskih predstavništev ne bi smelo biti zlorabljeno za apriorno »premoščanje« in marginalizacijo sindikatov v sistemu industrijske demokracije.[43] Naj v zvezi s tem ponovimo tezo iz uvoda: *Cilj prenove dosedanjega modela delovanja delavskih predstavništev namreč ne more biti apriorno »premoščanje« in marginalizacija sindikatov, ki brez dvoma ostajajo pomemben element sistema industrijske demokracije tudi v bodoče, ampak le ustrezna zapolnitev sedanje že omenjene vrzeli glede zastopniške »pokritosti« celotne populacije zaposlenih na področju urejanja delovnih razmerij kot enega dveh ključnih področij industrijskih razmerij (poleg sodelovanja delavcev pri upravljanju).* In obratno – nesprejemljiva je tudi sindikalna monopolizacija delavskozastopniških funkcij na kateremkoli od obeh temeljnih področij industrijskih razmerij.

V nadaljevanju pa se bomo podrobneje posvetili prav problemu splošnozastopniške (ne)legitimitete sindikatov pri urejanju industrijskih razmerij, na podlagi katerega smo zgoraj postavili trditev o spornosti »prvega stebra« veljavnega komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev v sistemu industrijske demokracije.

2. Splošnozastopniška (ne)legitimiteta sindikatov pri urejanju industrijskih razmerij

2.1. O temeljnih pojmih

S pojmom **»zastopniška legitimiteta**[44]**«** v tej razpravi razumemo priznano lastnost določenega delavskega predstavništva, da je legitimen, se pravi upravičen oziroma pooblaščen, zastopnik interesov delavcev pri urejanju različnih industrijskih razmerij. Pri vprašanju t. i. splošnozastopniške (ne)legitimitete sindikatov gre torej v osnovi za vprašanje, ki je bilo okvirno že nakazano v podpoglavju o problematičnosti »prvega stebra« komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev, in sicer: *ali sindikati lahko dejansko legitimno zastopajo interese vseh zaposlenih znotraj posameznega kolektiva pri urejanju delovnih razmerij z delodajalcem ali (tudi, če so formalno »reprezentativni« ali »najbolj reprezentativni«) le interese svojih članov.*

[43] »Premoščanje« (nadomeščanje vloge) sindikatov z uveljavljanjem voljenih delavskih predstavništev (pa tudi različnih oblik neposredne participacije delavcev pri upravljanju) je razvojno gledano smiselno in dopustno le tam in v toliko, kjer in kolikor to dejansko zagotavlja učinkovitejše uresničevanje temeljnih ciljev industrijske demokracije, ne pa nasplošno.

[44] V pravni stroki se pogosteje uporablja pojem »legitimacija za zastopanje«, vendar je po našem mnenju v kontekstu konkretne problematike primernejši izraz »legitimiteta«, ki ga del pravnih teoretikov prav tako uporablja v navedenem pomenu.

Ko razpravljamo o tem vprašanju, je treba že na začetku opozoriti na bistveno vsebinsko razliko med pojmom **»zastopanje«** in pojmom **»pravica delovati v korist vseh zaposlenih (ne samo svojih članov)«**. Slednje seveda sindikatom v nobenem primeru in ne glede na število članstva ni mogoče odrekati. Ne nazadnje takšno delovanje izhaja iz njihovega zgodovinskega poslanstva, istočasno pa je tudi logična podlaga strategije vseh dobrih sindikatov, kajti le na ta način lahko dobijo ustrezno podporo tudi med širšim krogom delavcev in s tem posledično krepijo svoje članstvo in svojo dejansko moč. Pojem »zastopanje« v pravem pomenu besede pa predpostavlja izrecno pooblastilo zastopancev določenemu predstavništvu za zastopanje tudi njihovih interesov. Člani sindikata to pooblastilo, ki izhaja iz njegovega statuta oziroma pravil, sindikatu podelijo z vstopom v članstvo, medtem ko od nečlanov takšnega pooblastila nima. Lahko pa takšno pooblastilo pod določenimi pogoji sindikatom podeli tudi zakon[45], o čemer bomo v nadaljevanju spregovorili posebej. Pri voljenih oziroma splošnih delavskih predstavništvih, katerih zakonska funkcija je zastopanje interesov delavcev, pa velja načelo, da vsak volilni upravičenec, ki se ne udeleži volitev, prepušča odločitev drugim in se tej odločitvi podreja. To pomeni, da po predpisanem postopku (na splošnih in neposrednih volitvah) izvoljeno delavsko predstavništvo (npr. svet delavcev) samodejno pridobi pravno nesporno legitimiteto za zastopanje vseh delavcev oziroma splošnozastopniško legitimiteto.

Prav zaradi dejstva, da lahko pod določenimi pogoji splošnozastopniško legitimiteto sindikatom podeli tudi zakon, je smiselno razlikovati tudi med pojmoma:

a) **»dejanska«** in
b) **»(pravno)formalna«** zastopniška legitimiteta.

Kriterij za to klasifikacijo pa naj bi bil **»vpliv volje in interesov zastopancev na izbiro in delovanje zastopnikov«.** V našem primeru to pomeni vpliv zastopanih delavcev na izbiro in delovanje konkretnega delavskega predstavništva – sindikata oziroma sveta delavcev. Če smo namreč kot želeni cilj institucionalnega razvoja industrijske demokracije znotraj podjetij oziroma organizacij postavili *»omogočiti vsem delavcem uresničevanje organiziranega predstavniškega vpliva na urejanje lastnega ekonomskega in socialnega položaja na tej ravni«,* je seveda jasno, da ta cilj v praksi ni uresničljiv, če ni najprej vsem delavcem zagotovljen ustrezen vpliv na izbiro in delovanje konkretnih predstavništev, ki zastopajo njihove interese v industrijskih razmerjih. Nesporno je, da brez možnosti vpliva na zastopnike tudi ni možnosti vpliva na dogajanje, brez možnosti vpliva delavcev na dogajanje oziroma konkretno brez možnosti uveljavljanja njihovih dejanskih interesov pri urejanju industrijskih razmerij (v njihovem imenu) pa sistem industrijske demokracije, vsaj zanje, nima pravega smisla. V tem primeru namreč v resnici **niso subjekt, ampak zgolj objekt (pasivni nosilec pravic in obveznosti, na urejanje katerih nimajo nobenega vpliva) v industrijskih razmerjih**[46]. To pomeni, da je vsebinske smotre industrijske demokracije (zlasti povečevanje delovnega zado-

[45] Poleg izrecnega zastopančevega pooblastila ali zakona je načeloma lahko pravni temelj zastopanja sicer tudi sodna odločba ali pravni posel, kot. npr. mandatna ali družbena pogodba ali pogodba o delovnem razmerju (Cigoj 1976:106), vendar pa v kontekstu obravnavane problematike zastopanja delavcev preko delavskih predstavništev v industrijskih razmerjih to ni relevantno. V tem kontekstu prideta kot možna pravna temelja zastopanja v poštev le pooblastilo in zakon.

[46] Pravna teorija (Kresal, K. 1991: 30) v zvezi s kolektivnimi pogodbami loči stranke in udeležence kolektivnih pogodb, pri čemer so na delavski strani stranke sindikati, ki sklepajo kolektivne pogodbe, udeleženci pa vsi delavci, za katere se konkretne kolektivne pogodbe uporabljajo. Pri tem je za nečlane sindikatov, če so kolektivne pogodbe »ex lege« splošnoveljavne, izraz »udeleženci« vsekakor močno vprašljiv, saj v kolektivnih pogajanjih niso niti posredno udeleženi, ampak so zgolj pasivni nosilci pravic in obveznosti iz teh pogodb. Še v večji meri to velja, če je veljavnost kolektivnih pogodb nanje razširjena šele z uporabo t. i. instituta ekstenzije.

voljstva in pripadnosti zaposlenih podjetju ter kakovosti delovnega življenja nasploh, posledično pa tudi njihove delovne motivacije, ki je nujna za doseganje večje poslovne uspešnosti) mogoče v celoti dosegati le preko dejansko, ne preko zgolj pravnoformalno legitimnih delavskih predstavništev.

V okviru te razprave bomo s pojmom ***»dejanska zastopniška legitimiteta«*** označevali zastopniško upravičenje določenega delavskega predstavništva, ki izpolnjuje **dva pogoja**, in sicer:

a) da temelji na izrecnem pooblastilu delavcev – zastopancev, pri čemer je to pooblastilo lahko dano

- *individualno* s strani vsakega delavca posebej, kar velja za sindikate kot prostovoljne organizacije, pri čemer se kot akt pooblastitve šteje včlanitev posameznika v sindikat, medtem ko opravljanje zastopniške funkcije sindikata za svoje člane izhaja že iz statutov oziroma pravil sindikatov;
- *kolektivno* s strani vseh delavcev podjetja oziroma organizacije, kar velja za svete delavcev, pri čemer se kot akt pooblastitve štejejo neposredne in splošne volitve v kolektivu (ob zgoraj omenjenih posledicah morebitne volilne abstinence posameznika), medtem ko opravljanje zastopniške funkcije za vse zaposlene izhaja že iz zakona[47].

b) da imajo delavci – zastopanci vsaj posreden vpliv na delovanje zastopnika oziroma »kontrolo« nad njim, in sicer najmanj s tem, da lahko dano pooblastilo za zastopanje kadarkoli prekličejo (pri svetih delavcev z odpoklicem, pri sindikatih z izstopom iz članstva ali z zamenjavo vodstva skladno z internimi volilnimi pravili), pri čemer pa je vsekakor zaželen tudi bolj neposreden vpliv (npr. pri sindikatih preko permanentnih stikov s pooblaščenimi sindikalnimi zaupniki, pri svetih delavcev pa zlasti preko zborov delavcev, ki jih le-ta sklicuje v skladu z zakonom in delovanja posameznih članov po »delegatskem« principu[48]).

S pojmom ***»(pravno)formalna zastopniška legitimiteta«*** pa bomo v tej razpravi označevali zastopniško upravičenje, ki ga določenemu delavskemu predstavništvu podeli zakon ne glede na to, ali so izpolnjeni gornji pogoji za priznanje dejanske zastopniške legitimitete, oziroma ali obstaja pooblastitveno zastopniško razmerje ali ne. To torej velja tudi, če je očitno, da zastopnik dejansko nima pooblastila zastopancev za zastopanje njihovih interesov[49]. Obstoj zastopniškega razmerja je v tem primeru **t. i. pravna fikcija**[50], ki se je zakon praviloma posluži z namenom, da zagotovi normalno uresničevanje dvostranske koncepcije (kolektivnih in individualnih) delovnih razmerij v praksi. Zakonsko priznanje formalne splošnozastopniške legiti-

[47] To seveda ne pomeni, da svet delavcev zastopa vse zaposlene po sili zakona, ampak jih zastopa na podlagi njihove prostovoljne odločitve oziroma pooblastitve. Ne smemo namreč pozabiti, da je oblikovanje svetov delavcev zakonska pravica (ne pa tudi dolžnost) posameznih kolektivov zaposlenih, ki jo le-ti lahko izkoristijo ali pa tudi ne. Če ne izvolijo prostovoljno sveta delavcev, te oblike zastopanja svojih interesov v razmerju do delodajalca pač nimajo. Če ga izvolijo, pa se šteje, da so ga prostovoljno pooblastili za izvajanje zastopniških funkcij, ki izhajajo iz zakona.

[48] Zakon zagotavlja vsakemu članu sveta delavcev pravico do treh plačanih ur za »posvetovanje z delavci« (1. odstavek 63. člena ZSDU), iz česar sledi, da zakon v bistvu predpostavlja »delegatski«, ne »poslanski« princip delovanja članov sveta delavcev.

[49] Pravo sicer pozna in v določenih primerih priznava celo veljavnost »zastopstva brez pooblastila« in »poslovodstva brez naročila (negotiorum gestio)« (Cigoj 1976: 115, 627), vendar te oblike zastopstva pridejo smiselno v poštev le v klasičnih obligacijskih razmerjih, medtem ko na področju urejanja industrijskih delovnih razmerij ne bi imele nobene notranje logike.

[50] Pravna fikcija je pravno dejstvo, ki velja kot resnično, čeprav vemo, da ne obstaja. Pravna fikcija je sredstvo pravne tehnike, ki omogoča, da nastopijo določene pravne posledice (Pavčnik in dr. 2003: 268).

mitete sindikatom v bistvu pomeni uvedbo njihovega monopola nad urejanjem delovnih razmerij v imenu vseh delavcev, za kar pa, kot bomo videli v nadaljevanju, v slovenskih razmerah ni potrebe, tako da je pravi namen takšne ureditve verjetno treba iskati drugje.

V nadaljevanju nas bo zanimalo predvsem vprašanje, **ali je mogoče sindikatom** (ne glede na to, kaj v zvezi s tem določa zakon) **utemeljeno priznati dejansko splošnozastopniško legitimiteto**. Splošnozastopniška legitimiteta (dejanska in formalna) svetov delavcev v sistemu industrijske demokracije, kot rečeno, namreč ne more biti v ničemer sporna.

Tu in tam je sicer v stroki zaslediti tudi določene pomisleke glede vprašanja dejanske zastopniške legitimitete svetov delavcev. »…Svet delavcev je namreč precej sporen zastopnik interesov delavcev, saj je v podjetju le en svet delavcev, kar v primeru heterogene sestave zaposlenih v nekem podjetju pripelje do tega, da je najštevilčnejša skupina delavcev navadno najbolj zastopana tudi v svetu delavcev. Ker je svet delavcev kolektivni organ, bo zastopal predvsem interese najmočnejše skupine, to pa posledično lahko privede v situacijo, da bo svet delavcev nasprotoval določeni kolektivni pogodbi tudi zaradi tega, ker bi ta bila ugodna za določeno manjšinsko skupino zaposlenih, delodajalec pa ne bo pristal, da bi se enake ugodnosti raztezale tudi na večinsko skupino, ki je najmočneje zastopana v svetu delavcev.« (Tekavc 2003: 17) Vendar pa po našem mnenju takšno razumevanje problema zastopniške legitimitete posameznega delavskega predstavništva že presega meje smiselnega problematiziranja mehanizmov demokratičnega odločanja in ustreznosti institucij reprezentativne oziroma predstavniške (ne samo industrijske, ampak tudi politične) demokracije nasploh. »Demokracija je predvsem **vladavina večine**. Nekateri menijo, da bi bila popolna demokracija podana le takrat, ko državno delovanje ne bi temeljilo na tem, da vedno obstoje premagani (pri glasovanju) oziroma podrejeni, veljalo naj bi načelo soglasnosti. Na dlani je, da načela soglasnosti ni mogoče uveljaviti v praktičnem življenju, tako načelo bi lahko celo blokiralo …« (Šinkovec, 1996: 231). V kakršnemkoli tipu demokracije bi bilo torej povsem iluzorno pričakovati, da bi lahko manjšina v celoti uveljavila svoje interese. Za demokratičnost sistema industrijske demokracije je bistvenega pomena to, da manjšina (ali pa večina, torej katerakoli kategorija delavcev) **ni preprosto izločena iz sistema odločanja, oziroma da ni brez kakršnegakoli vpliva na odločanje**, ne morda to, da lahko svoje interese vedno tudi dejansko uveljavi. Takšno »vključenost vseh članov populacije v sistem industrijske demokracije« pa v danem primeru zagotavlja »volilnost« svetov delavcev, ki jim, kot rečeno, zagotavlja tudi splošno delavskozastopniško legitimiteto. Podobno načelo namreč velja tudi glede t. i. zakonodajne legitimitete parlamenta v sistemu politične demokracije. »Ob močnem poudarjanju posredne demokracije nastaja vprašanje, kako vse tri veje oblasti izvajajo dobljena pooblastila, gre za vprašanje legitimacije na podlagi pravila, da oblast pripada ljudstvu. Bistveni odgovor je v volilnosti parlamenta, ki s tem pridobi legitimacijo za sprejemanje zakonov.« (Šinkovec 1996: 226)

Gornje problematiziranje zastopniške legitimitete svetov delavcev v sistemu industrijske demokracije torej v bistvu posega v same temelje sistema demokracije nasploh, kar pa močno presega postavljene okvire te razprave in je po našem mnenju tudi sicer bolj ali manj neutemeljeno. Kakršenkoli model reprezentativne demokracije je namreč vedno lahko samo **boljši ali slabši približek** celovitega sistemskega zaznavanja in uresničevanja najrazličnejših dejanskih interesov znotraj določene populacije. Neposredne in splošne volitve ter večinski princip (internega) odločanja bomo torej šteli kot povsem zadovoljiv atribut demokratičnosti posameznih delavskih predstavništev, pri čemer je glede na vsebinske smotre uresničevanja industrijske demokracije, kot rečeno, zaželen tudi čim večji »sprotni« vpliv zastopancev na delovanje zastopnikov. Tisto, kar nasplošno velja za izvajanje »oblasti ljudstva« v demokratičnih politi-

čnih sistemih, naj torej načeloma velja tudi za izvajanje »delavske oblasti« (zastopanje interesov delavske strani) znotraj sistema industrijske demokracije.

2.2. Izključenost vpliva nečlanov na delovanje sindikatov

Pri načelnem razčiščevanju zgoraj zastavljenega vprašanja dejanske zastopniške legitimitete sindikatov je pomembno predvsem dejstvo, da so sindikati prostovoljne organizacije, ki lahko zato povsem nesporno in s polno »dejansko« legitimnostjo zastopajo interese svojih članov. Vendar pa je hkrati notorno dejstvo tudi to, da **nečlani, ne samo da sindikatov niso pooblastili za zastopanje svojih interesov, ampak »od zunaj« tudi nimajo popolnoma nobene formalne možnosti kakorkoli vplivati na delovanje sindikatov** (ne v vsebinskem, ne v kadrovskem, ne v organizacijskem in akcijskem smislu), zaradi česar vanje tudi ne morejo »prenesti« svojih dejanskih interesov. To pa logično pomeni, da preko sindikatov pač objektivno svojih dejanskih interesov na področju urejanja delovnih razmerij znotraj podjetij oziroma organizacij ne morejo, nekateri pa jih po tej poti brez dvoma tudi nočejo, uveljavljati. Zato sindikati v resnici v nobenem primeru ne morejo predstavljati ustreznega »formalnega kanala« za uresničevanje organiziranega predstavniškega vpliva nesindikalizirane populacije delavcev posameznih kolektivov na urejanje njihovega lastnega delovnopravnega položaja in pravic, pri čemer je popolnoma nepomembno, kaj eventualno glede tega določa zakon, oziroma ali zakon sindikatom morda kljub temu priznava formalno splošnozastopniško legitimiteto (v obliki delavskozastopniškega monopola). V tem pogledu je seveda popolnoma irelevanten tudi institut »reprezentativnosti« oziroma »največje reprezentativnosti« sindikatov, kajti tudi v tem primeru gre le za zgoraj omenjeno pravno fikcijo – zakon takšnim sindikatom priznava pravico nastopati tudi kot zastopnik nečlanov, čeprav je nesporno, da jih le-ti za to niso pooblastili in da takšnega pooblastila tudi ni mogoče upravičeno domnevati (npr. v obliki »tihega« soglasja oziroma soglasja s konkludentnimi dejanji).

Dejanske splošnozastopniške legitimitete torej sindikati v nobenem primeru nimajo, ampak je njihova dejanska zastopniška legitimiteta omejena na njihovo članstvo, medtem ko imajo glede zastopanja nečlanov samo formalnopravno zastopniško legitimiteto. In glede tega ni nobene razlike med »reprezentativnimi« in »nereprezentativnimi« sindikati. Ugotovimo torej lahko, da glede dejanske zastopniške legitimitete za zastopanje interesov nečlanov sindikata v sistemu nastaja velika praznina, ki je zapolnjena le formalno. Nečlani sindikatov namreč na področju urejanja delovnih razmerij preprosto sploh nimajo »svojega« delavskega predstavništva v pravem pomenu besede, ampak jim je zakon prisilno, zgolj zaradi zagotovitve »formalne celovitosti« sistema, kljub zgoraj omenjenim dejstvom določil kot zastopnika njihovih interesov sindikate.

Pri tem stopnja sindikaliziranosti delavcev v posameznem kolektivu, kot že rečeno, nima popolnoma nobenega vpliva – gornja trditev načeloma velja tudi v primeru, če je delež sindikalno neorganiziranih delavcev v kolektivu »zanemarljiv«. Res pa je, da se **razkorak med dejansko in morebitno formalno priznano splošnozastopniško legitimiteto sindikatov z nižanjem stopnje sindikaliziranosti delavcev sorazmerno povečuje**. Nižja ko je torej stopnja sindikaliziranosti, bolj je morebitna formalno priznana splošnozastopniška legitimiteta sindikatov oddaljena od dejanske oziroma v opreki z njo in s tem vprašljiva ter (teoretično in praktično) sporna, kajti formalno stanje vse manj ustreza dejanskemu[51]. Izrazito sporna pa

[51] Načeloma bi bilo torej možno govoriti tudi o višji ali nižji stopnji dejanske splošnozastopniške legitimitete sindikatov (nikoli pa o polni, ki je teoretično možna samo ob 100 % stopnji sindikaliziranosti). To razlikovanje postane, kot izhaja iz nadaljnje razprave, tudi z vidika naše razprave teoretično smiselno predvsem v primeru, ko stopnja sindikaliziranosti pade pod 50 %. Tudi sicer višja ali nižja stopnja dejanske zastopniške legitimitete,

vsekakor postane zlasti, ko se stopnja sindikaliziranosti delavcev spusti pod 50 %, kajti v tem primeru nastopi situacija, ko na delavski strani manjšina izvršuje formalno in dejansko »oblast«[52] na področju urejanja delovnih razmerij z delodajalcem nad večino. To pa lahko pomeni tudi prevlado delovnopravnih interesov manjšine nad delovnopravnimi interesi večine delavcev posameznega kolektiva (npr. pri sklepanju podjetniške kolektivne pogodbe), kar v končni posledici vodi v nekvaliteten sistem ureditve delovnih razmerij znotraj konkretnih podjetij oziroma organizacij. Če namreč posamezne izpogajane delovnopravne rešitve ustrezajo le manjšini, nasprotujejo pa dejanskim interesom večine, to brez dvoma povzroča nezadovoljstvo v pretežnem delu kolektiva in negativno deluje na notranje odnose in delovno motivacijo. S tem pa se **dokončno in v celoti izgubi sploh ves temeljni smisel razvijanja industrijske demokracije** na področju urejanja delovnih razmerij.

Interesi, ki jih pri urejanju delovnih razmerij s posameznimi delodajalci (monopolno) zastopajo sindikati v podjetju oziroma organizaciji, lahko bolj ali manj naključno sicer sovpadajo tudi z interesi nečlanov sindikata v kolektivu, ni pa to nujno in pogosto tudi ni tako. Zlasti to velja v primerih, ko se struktura članstva v sindikatih močno razlikuje od strukture vseh zaposlenih v kolektivu, ali ko sindikati združujejo le manjše število delavcev. Prav ta problem pa je v Sloveniji močno prisoten. Trenutno veljavni **zakon o reprezentativnosti sindikatov (ZRSin)** namreč postavlja tako nizke kriterije za priznanje reprezentativnosti, da ta status praktično z lahkoto pridobi vsaka peščica delavcev (načeloma lahko tudi samo dva ali trije), ki se odloči organizirati sindikat. Pogoj je le, da se včlani v enega izmed sindikatov, reprezentativnih na ravni države (1. odstavek 9. člena ZRSin). To pa ob veljavnem zakonskem monopolu sindikatov nad zastopanjem interesov delavcev na področju urejanja delovnih razmerij pomeni, da so hipotetično možne tudi situacije, ko dva ali trije delavci, organizirani v reprezentativni sindikat, dobijo izključno pravico samostojno sklepati podjetniške kolektivne pogodbe in urejati vsa druga interna delovnopravna vprašanja z delodajalcem v imenu nekaj sto ali nekaj tisoč ostalih članov konkretnega kolektiva zaposlenih. Takšna, po veljavnih predpisih sicer formalno popolnoma neoporečna industrijska demokracija, pa dejansko seveda **zagotovo nima nobenega vsebinskega smisla**. V teh primerih je namreč zadoščeno le (pravni) formi, ne pa tudi vsebini.

Pri tem pa to v naših razmerah niti ni zgolj hipotetično možna situacija. Iz zbranih anketnih podatkov v okviru v nadaljevanju tudi podrobneje predstavljene mednarodne raziskave (Černigoj Sadar in dr. 2000), ki jo je koordinirala Cranfield University iz Velike Britanije, je namreč med drugim razvidno, da je v Sloveniji tudi med večjimi organizacijami (z več kot 200 zaposlenimi), za katere je sicer načeloma značilna višja stopnja sindikaliziranosti delavcev kot za manjše, že kar **četrtina takšnih z manj kot polovično stopnjo sindikaliziranosti** in med njimi (po podatkih, dodatno pridobljenih za potrebe te raziskave neposredno od izvajalcev raziskave) okrog 15 % takšnih, ki imajo manj kot 10 % (torej lahko tudi 0 %) sindikaliziranih delavcev, oziroma v katerih vodje kadrovskih služb kot respondenti ne vedo nič o sindikatu v organizaciji (torej obstaja precejšnja verjetnost, da sindikata v teh organizacijah niti ni). V

merjena skozi stopnjo sindikaliziranosti, v sociološkem smislu ni nepomemben element, kajti skozi to se v bistvu izraža večja ali manjša formalna moč sindikatov v industrijskih odnosih.

[52] Situacija, ko imajo sindikati v sistemu industrijske demokracije monopol nad urejanjem delovnih razmerij z delodajalcem v organizaciji v imenu vseh zaposlenih v kolektivu, je po svojih značilnostih pravzaprav dejansko primerljiva s političnim sistemom »partije na oblasti«, ki vlada v imenu ljudstva. Zato metaforična uporaba izraza »delavska oblast«, ki jo izvršujejo sindikati v primeru omenjenega monopola, verjetno ni posebej daleč od bistva problema takšnega sistema industrijske demokracije. Tako za enopartijski politični sistem kot za sindikalnomonopolistični sistem urejanja industrijskih odnosov namreč velja, da sta v bistvu nedemokratična v pravem pomenu besede »demokracija«, kajti sistem politične in sistem industrijske demokracije sicer temeljita na enakih teoretičnih načelih.

naši praksi pa so že poznani celo tudi primeri organizacij z več kot 500 zaposlenimi, v katerih sindikata sploh ni (npr. Hermes Softlab d.d. iz Ljubljane, v kateri pa, naj omenimo kot zanimivost, kljub temu razmeroma uspešno deluje svet delavcev). Domnevamo lahko, da je stanje v manjših organizacijah v tem pogledu še bistveno bolj »kritično«.

V mnogih primerih v članstvu posameznega sindikata tudi izrazito prevladuje le določena struktura zaposlenih (npr. proizvodni delavci), kar je lahko še posebej problematično v povezavi s sindikalnim pluralizmom. »Pogosto se dogaja, da je v podjetju več sindikatov, ki zastopajo različne skupine delavcev, ki jih lahko veže nek skupni interes ali pa tudi ne.« (Tekavc 2003: 16) Zato je morebitno priznanje monopolne splošnozastopniške legitimitete takšnim sindikatom še posebej vprašljivo.

Nasplošno pa zgoraj omenjena raziskava kaže naslednjo **sliko stanja sindikaliziranosti delavcev v Sloveniji** (Černigoj Sadar in dr. 2000: 139): »V treh četrtinah primerov vseh raziskovanih organizacij je stopnja sindikaliziranosti visoka, saj presega 51 % vseh zaposlenih. Med tremi sektorji: industrija in kmetijstvo, tržne storitve in javne storitve, je delež organizacij, ki imajo več kot 51 % sindikaliziranosti najvišji v organizacijah, ki se ukvarjajo s tržnimi storitvami (90,00 %), najnižji pa v organizacijah iz javnega storitvenega sektorja. Sindikaliziranost je sicer povsod visoka. Povezave med številom zaposlenih in stopnjo sindikaliziranosti znotraj našega vzorca ni, saj so stopnje sindikaliziranosti v organizacijah, ki imajo manj kot 500 in v organizacijah, ki imajo več kot 500 zaposlenih, podobne /raziskava je zajemala organizacije z več kot 200 zaposlenimi, M.G./. V organizacijah, ki imajo manjši delež zaposlenih z visokošolsko izobrazbo (manj kot 14 %), je število organizacij z visoko stopnjo sindikaliziranosti večje, kot v organizacijah, ki imajo več zaposlenih z visokošolsko izobrazbo. Te razlike potrjujejo ugotovitve o primerjalno nižji sindikaliziranosti v javnih storitvah. V stopnjah sindikaliziranosti med organizacijami, ki so primarno osredotočene na lokalni ter organizacijami, ki so usmerjene na svetovni trg, ni nobenih razlik. Tudi med starostjo organizacij in sindikaliziranostjo ni nobenih razlik, saj so zaposleni v organizacijah, ki so bile ustanovljene v 90., ravno tako sindikalizirani, kot zaposleni v organizacijah, ki so bile ustanovljene v času »komunizma«, in enako kot zaposleni v še starejših organizacijah. Možna razlaga je v majhnem številu zares novih organizacij. Zelo verjetno je, da večina organizacij, ki so bile formalno ustanovljene v 90., izvira iz večjih sistemov, ki so nastajali v času "komunizma".« Konkretni podatki so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: *Kolikšen delež vseh zaposlenih je v vaši organizaciji članov sindikata?*

		Do 50 %	Več kot 50 %	Ne ve	Skupaj
Vse organizacije	N	47	150	5	202
	%	23,3	74,2	2,5	100,0
Sektor					
Industrija, kmetijstvo	N	27	92	2	121
	%	23,3	76,0	1,7	100,0
Tržne storitve	N	3	27		30
	%	10,0	90,0		100,0
Javne storitve	N	15	30	3	48
	%	31,3	62,5	6,3	100,0
Velikost organizacije					
Do 500 zaposlenih	N	28	85	3	116
	%	24,1	73,3	2,6	100,0
500 in več zaposlenih	N	19	63	2	86
	%	22,1	75,6	2,3	100,0

Izobrazbena struktura zaposlenih					
Do 14 % diplomantov	N	19	84	2	105
	%	18,1	80,0	1,9	100,0
Nad 14 % diplomantov	N	26	57	1	84
	%	31,0	67,9	1,2	100,0
Tržna usmerjenost					
Lokalni trg	N	16	57	2	75
	%	21,3	76,0	2,7	100,0
Svetovni trg	N	27	89	1	117
	%	23,1	76,1	0,9	100,0
Starost organizacije – leto ustanovitve					
Do 1945	N	8	30		38
	%	21,1	78,9		100,0
1945-1989	N	23	82	2	1'7
	%	21,5	76,6	1,9	100,0
1990 in kasneje	N	7	27	2	36
	%	19,4	73,0	5,6	100,0

Opombe:
* Razlike med organizacijami so statistično značilne
% pomenijo delež pozitivnih odgovorov od N za vsak tip organizacije

Vir: Černigoj Sadar in dr. (2000: 139)

2.3. Upravičenost zakonske podelitve splošnozastopniške legitimitete sindikatom

Noben mednarodnopravni dokument (verjetno prav iz navedenih razlogov) sindikatom ne podeljuje, vsaj ne nasplošno, statusa splošnega in hkrati izključnega (monopolnega) zastopnika vseh delavcev. Takšnega statusa v principu ne more imeti nobena prostovoljna organizacija z omejenim številom članov v okviru določene populacije in ga tudi ni mogoče skonstruirati s pomočjo prav nobenega izmed temeljnih načel sodobnih pravnih sistemov. Nobena prostovoljna organizacija pa ne more pravno gledano, brez posebnega pooblastila zastopati nikogar, razen svojih članov, predvsem pa ne tistih delavcev, ki vanj niso želeli vstopiti. »Sindikati so organizacije civilne družbe, pravica do združevanja vanje pa je "naravna pravica", ki se je izoblikovala skozi desetletja razvoja delavskega gibanja. … Poleg tega sindikati v novih lastninskih pogojih lahko legitimno zastopajo le interese svojih članov, ne pa vseh zaposlenih v organizaciji.« (Vodovnik 2002b: 5) Izrecno splošnozastopniško pooblastilo lahko takšnim organizacijam, kot rečeno, po potrebi podeli samo zakon. Poudarek je pri tem na »lahko« in »po potrebi«.

Za podelitev splošnega in izključnega pooblastila sindikatom za zastopanje interesov vseh delavcev (tudi nečlanov sindikata) pa se zakonodajalec lahko glede na povedano povsem upravičeno odloči predvsem takrat, ko sploh **ni na razpolago ustreznejših alternativ za učinkovito zavarovanje »splošnih ekonomskih in socialnih interesov delavcev« na določenem področju**. To na primer velja za zastopanje in predstavljanje splošnih delavskih interesov v sistemu socialnega partnerstva na ravni države, pri sklepanju splošnih in panožnih kolektivnih pogodb, v raznih ustanovah in organih na ravni države (Zavod za zaposlovanje, ZPIZ, Zavod za zdravstveno zavarovanj, Državni svet itd.) in podobno. V vseh teh primerih sindikati kot zastopniki interesov vseh delavcev, vsaj zaenkrat, sploh nimajo alternative, kajti pri nas na primer ne poznamo delavskih zbornic, kakršne imajo v Avstriji.

Na ravni podjetij, torej pri posameznem delodajalcu, pa ni **prav nobene potrebe** (vsaj v naših razmerah dualnega sistema delavskih predstavništev), da bi zakonodajalec določal sindikate kot edine možne zastopnike interesov vseh delavcev, kajti na razpolago so tudi druge, z vidika zagotavljanja najširše industrijske demokracije celo ustreznejše alternative, kot na primer sveti delavcev, ki imajo nesporno splošnozastopniško legitimiteto, nadalje oblike osebnega izjavljanja delavcev itd. Če se zakonodajalec v takšnih razmerah odloči uzakoniti monopolno splošnozastopniško vlogo sindikatov (in na to potem morda tudi veže različen obseg delovnopravnih pravic članov in nečlanov sindikatov), pa to v bistvu pomeni celo poseg v načelo sindikalne svobode, saj se na ta način izvaja močan posreden pritisk na včlanjevanje v sindikate. O tem bomo v tej razpravi še podrobneje govorili.

Delavci, ki izrecno želijo imeti za svojega zastopnika sindikat, se pač vanj tudi včlanijo in obratno – nikomur, ki tega izrecno ne želi, ni dopustno vsiljevati sindikata kot edinega možnega zastopnika, če obstaja bolj ali manj ustrezna (kar je stvar ocene posameznika) zastopniška alternativa v obliki sveta delavcev. Če imajo sindikati kot zastopniki dejansko pomembne prednosti pred sveti delavcev (zlasti večja borbenost in zavzetost zaradi prostovoljnega temelja organiziranosti in s tem večja učinkovitost pri uveljavljanju interesov članov, pravica do stavke, bolj avtentično oziroma verodostojno zastopanje ipd.), se bodo delavci brez dvoma kljub obveznosti plačevanja članarine odločali za včlanitev. Če pa so se posamezniki pripravljeni zadovoljiti z zastopniško učinkovitostjo, kakršno jim lahko »brezplačno« nudi svet delavcev, jim je treba možnost tovrstne izbire (skladno z načelom sindikalne svobode) absolutno dopustiti. Zakonsko določen zastopniški monopol sindikatov je torej dejansko dopusten le v sistemih, kjer ne poznajo svetov delavcev ali drugih alternativnih oblik, medtem ko v naših razmerah predstavlja povsem neutemeljen, sistemsko škodljiv in ustavno sporen zakonski privilegij sindikatov.

Tudi v svetu sindikatom nacionalne zakonodaje v glavnem priznavajo status zastopnikov samo svojih članov, kar je posebej razvidno iz široko uveljavljenega instituta **t. i. ekstenzije (razširitve veljavnosti) kolektivnih pogodb**. V številnih evropskih državah, je namreč uveljavljeno načelo, da kolektivne pogodbe, čeprav so tretirane kot pogodbe »sui generis« (posebne pogodbe delovnega prava), v glavnem pravno obravnavajo po načelih obligacijskega prava, kolikor to ne nasprotuje bistvu delovnih razmerij. »Na grobo torej postavljamo vprašanje, ali gre kolektivno pogodbo uvrstiti med zakone, čeprav se imenuje pogodba, ali pa jo je kljub splošnemu učinku za širok krog oseb šteti med pravne posle civilnega prava. Ker je resnica verjetno nekje v sredini, ni mogoče kolektivne pogodbe spraviti v enega od pripravljenih predalčkov …« (Bahovec 1991: 150) Iz tega razloga je šele s pomočjo omenjenega instituta mogoče pravno veljavno raztegniti njihovo veljavnost na vse delavce. Natančnejši pregled ureditve vprašanja veljavnosti kolektivnih pogodb je prikazan v poglavju V./4.2.3 te razprave.

2.4. Nedopustnost enostranske uporabe načela »pozitivne sindikalne svobode«

Pri morebitnem zagovarjanju obstoječega komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev, ki sindikatom kljub obstoju svetov delavcev priznava splošnozastopniški monopol pri urejanju delovnih razmerij v imenu (vseh) zaposlenih, rešitve obravnavanega problema dejanske splošnozastopniške nelegitimitete sindikatov ni mogoče iskati v poenostavljeni uporabi načela »vsakdo se ima možnost včlaniti v sindikat in si s tem zagotoviti organiziran predstavniški vpliv na urejanje lastnega delovnopravnega položaja« **(pozitivna sindikalna svoboda)**, ki ga med drugim poskuša prikrito forsirati tudi novi slovenski ZDR. Absolutno je treba namreč spoštovati tudi **načelo t. i. negativne sindikalne svobode** (na nikogar ni

mogoče posredno ali neposredno izvajati pritiska za včlanitev v sindikat), o katerem bomo sicer v tej razpravi podrobneje govorili v enem naslednjih poglavij in ga tokrat samo omenjamo. Ne smemo namreč pozabiti, tudi če odmislimo ostale možne legitimne razloge za nepripravljenost določenih struktur delavcev za včlanitev v sindikate, da je članstvo v sindikatu med drugim pogojeno tudi s plačevanjem članarine[53], kar nas lahko ob pretiranem poenostavljanju problema (z enostransko uporabo prej navedenega načela »pozitivne sindikalne svobode«) privede celo do nesprejemljive **»logike plačljivosti pravice do sodelovanja v sistemu industrijske demokracije«**. Popolnoma nedopustno je namreč pogojevati možnost vstopa posameznikov v sistem sodobne industrijske demokracije na področju delovnih razmerij oziroma sodelovanja v njej s plačilom sindikalne članarine. Demokracija, tudi industrijska, mora biti seveda, kot že rečeno, ljudem dostopna »brezplačno« (gledano z vidika posameznika seveda), ali pa je sploh ni, nikakor pa je ni mogoče tako ali drugače »kupovati« (npr. s sindikalno članarino).

V luči zadnjenavedene trditve je treba med drugim presojati tudi **problem t. i. zastonjkarstva (*free riders*)** ki je star, kolikor so stari sindikati, in na katerega smo v tej razpravi že opozorili skozi citat iz misli tajnika DZ Filipa Uratnika v zborničnem poročilu za leto 1927, obsežneje pa bomo o njem razpravljali tudi v poglavju o temeljnih dilemah v zvezi s perspektivami razvoja sindikatov v bodočem sistemu industrijske demokracije. Problem je izražen predvsem v vprašanju: *Ker imajo korist od tega, kar je (če je) priboril sindikat, tudi nečlani, zakaj bi se ti potem obvezovali s članstvom?*

Odgovor je po našem mnenju mogoče iskati samo v okvirih omenjene trditve, ki jasno postavlja **dopustne meje »sistemskega« razlikovanja med člani in nečlani sindikatov**. Neposredne koristi od članstva v sindikatu so lahko načeloma omejene samo na kvalitetnejše zastopanje interesov in učinkovitejše varstvo družbenoekonomskih in socialnih pravic članov (npr. prek organizirane brezplačne sindikalne pravne pomoči), ki ga lahko zagotavljajo sindikati svojim članom, ter na razne interne »sindikalne ugodnosti« (ozimnice, subvencioniranje letovanj, solidarnostne pomoči, športne in rekreativne dejavnosti itd.), nikakor pa ne morejo obsegati tudi morebitnih večjih zakonskih pravic iz delovnega razmerja in privilegijev članov sindikata glede možnosti uresničevanja organiziranega predstavniškega vpliva na lasten ekonomski in socialni položaj, ki ustvarjajo **pravno neenakost med zaposlenimi**. Sistem, ki velja samo za nekatere, pač ne more biti sodoben pravni sistem in ga tudi ni mogoče uvrstiti pod pojem »pravna država«. Kljub nesporni legitimnosti težnje sindikatov po krepitvi lastnega članstva, torej v ta namen niso sprejemljivi eventualni prijemi in sredstva, ki lahko povzročijo omenjene nedopustne sistemske posledice.

Dokler bo veljalo načelo sindikalne svobode in prostovoljnosti članstva v sindikatih, je zlasti v pogojih absolutnega sindikalnega monopola nad urejanjem delovnih razmerij v imenu vseh delavcev, **problem zastonjkarstva praktično nerešljiv**. Z vztrajanjem na omenjenem monopolu pa ga po našem mnenju sindikati samo še dodatno zaostrujejo. Če bi se odrekli temu monopolu in dopustili vsem tistim, ki se iz takšnih ali drugačnih razlogov ne želijo včlaniti v sindikat, da pač svoja prizadevanja za uveljavljanje skupnih in splošnih interesov skušajo uresničevati prek svetov delavcev in drugih morebitnih voljenih delavskih predstavništev skupaj s sindikati, bi bila seveda situacija v tem pogledu bistveno drugačna. V tem primeru ne bi bilo

[53] Prav zato tudi ni mogoče preprosto enačiti pravnih posledic svobodne odločitve posameznika o nevčlanitvi v sindikat s pravnimi posledicami morebitne neudeležbe posameznika na volitvah in referendumih. Volitve in glasovanja na referendumih so namreč vsakemu polnoletnemu državljanu dostopna »brezplačno« (z vidika posameznika seveda) in brezpogojno.

več mogoče govoriti o tem, da so **le sindikati tisti, ki se borijo za skupne in splošne delavske interese in imajo vse zasluge za dosežene rezultate na tem področju**.

Skupno delovanje sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev tudi na področju uveljavljanja delovnih razmerij, ki naj bi bilo bistvo novega, v nadaljevanju te razprave predlaganega, partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev, je torej priporočljivo tudi z vidika obravnavanega problema. Ni seveda mogoče trditi, da bi bil s tem problem zastonjkarstva v celoti odpravljen, kajti sindikatom, kot rečeno v vsakem primeru tudi v bodoče pripada vloga glavnega nosilnega stebra in agensa delovanja celotnega sistema industrijske demokracije, pri čemer jih voljena delavska predstavništva v tej vlogi ne morejo nadomestiti. Vsekakor pa bi bilo mogoče na ta način omenjeni problem v precejšnji meri omiliti. Ni namreč prav nobene argumentirane podlage za **tezo, da so voljena delavska predstavništva kar a priori ne dovolj zavzeta, neborbena in neučinkovita** in da kot taka ne morejo pomembno prispevati k učinkovitemu uresničevanju skupnih in splošnih delavskih interesov. Smisel plačevanja sindikalne članarine bi se v tem primeru brez dvoma jasneje izkristaliziral le okoli koristi, o katerih smo govorili zgoraj.

S plačilom sindikalne članarine si torej posamezniki glede na potencialne prednosti, ki jih v tem pogledu zagotovo imajo sindikati v primerjavi s sveti delavcev, lahko zagotovijo učinkovitejše in kvalitetnejše zastopanje svojih interesov pri urejanju delovnih razmerij, ne morejo pa si s tem kupiti ekskluzivne pravice sodelovati v sistemu industrijske demokracije na tem področju. Ta pravica mora biti torej dostopna prav vsem zaposlenim, in sicer, naj ponovimo še enkrat, »brezplačno« (gledano z vidika posameznika seveda) in brezpogojno. Da je demokratične pravice na področju industrijskih odnosov v bistvu treba presojati po enakih načelih kot tovrstne pravice na političnem področju, posredno izhaja tudi iz stališča Končarjeve (1992: 818), ki posebej opozarja na dejstvo, da pri sindikalni svobodi »ne gre le za enega posebnih vidikov pravice do združevanja, ampak hkrati tudi za samostojno človekovo pravico. Seveda pa je treba vedeti, da se je ta pravica razvila in je bila priznana z razširitvijo demokracije iz sfere političnega življenja tudi v sfero dela.«

Skratka, sprijazniti se bo treba z dejstvom, da **ljudi pač ni mogoče, niti ni dopustno, prisiliti k včlanitvi v sindikat** (to je še toliko bolj iluzorno v situaciji, ko je nesindikalizirana že večina celotne populacije delavcev), v nasprotnem primeru pa jim odrekati pravico do sodelovanja pri urejanju lastnega delovnopravnega položaja. Graditi nadaljnji razvoj industrijske demokracije v Sloveniji na predpostavki, da bo mogoče (z določenimi spornimi zakonskimi rešitvami) spodbuditi ponovno množično včlanjevanje v sindikate in doseči nekdanje stopnje sindikaliziranosti delavske populacije, je zato vsekakor nerealno.

2.5. Kdaj sindikati vendarle imajo tudi »dejansko« splošnozastopniško legitimiteto

Ugotovili smo torej, da v pogojih, ko imajo zakonski monopol nad zastopanjem interesov vseh delavcev pri urejanju delovnih razmerij, sindikati sicer imajo formalno splošnozastopniško legitimiteto, nikoli (razen ob 100 % stopnji sindikaliziranosti delavcev, ki pa je v današnjih razmerah zgolj hipotetična) pa nimajo dejanske tovrstne legitimitete. Vedno namreč obstaja določen večji ali manjši odstotek delavcev – nečlanov, katerih interesi ostajajo v zgoraj obravnavanem smislu sistemsko »nepokriti«.

Povsem druga pa je situacija, če sindikati v sistemu uresničevanja industrijske demokracije na področju delovnih razmerij nimajo delavskozastopniškega monopola, ampak svojo zastopniš-

ko funkcijo opravljajo skupaj s sveti delavcev kot voljenimi oziroma splošnimi delavskimi predstavništvi **po principih »sozastopništva«**, o čemer bomo v tej razpravi podrobneje spregovorili v zvezi s koncepcijo t. i. partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev. Ne nazadnje se namreč v zvezi z problematiko splošnozastopniške legitimitete sindikatov v sistemu sindikalnega pluralizma vedno zastavi tudi **naslednje logično vprašanje:** Če posamezen sindikat ne more legitimno zastopati članov drugih sindikatov znotraj posamezne organizacije, ampak le svoje člane (kar velja kot samoumevno), po kakšni logiki bi lahko legitimno zastopal nečlane, ki ga za to prav tako niso pooblastili? In še naprej – kateri sindikat naj bi zastopal interese nečlanov, če je v podjetju več sindikatov? In še naprej – če naj bi obstoječi sindikati znotraj organizacij pri zastopanju kolektiva zaposlenih nasproti konkretnemu delodajalcu nastopali in delovali kot »sozastopniki« (druge smiselne alternative namreč v primeru sindikalnega pluralizma ni), zakaj se ne bi smel temu »sozastopništvu« (koaliciji) priključiti tudi svet delavcev kot legitimen zastopnik vseh delavcev kolektiva? In končno – zakaj ne bi mogla svet delavcev in sindikat delovati po principih »sozastopništva« (koalicije) tudi v primeru, če je v organizaciji le en sindikat?

S tem pa v bistvu že načenjamo razmišljanje o omenjenem partnerskem modelu delovanja sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev, ki bo sicer jedro te razprave in katerega bistvo je prav sozastopniško delovanje obeh vrst delavskih predstavništev. V tem modelu namreč nobeno izmed delavskih predstavništev nima monopola nad zastopanjem interesov vseh delavcev, temveč vsa skupaj kot sozastopniki zastopajo interese vseh delavcev kolektiva oziroma njihov »skupni interes«. Sodelovanje svetov delavcev v tem modelu zagotavlja ustrezno »pokritost« tudi interesov nečlanov sindikatov v sistemu urejanja delovnih razmerij, ukinitev splošnozastopniškega monopola sindikatov v tem modelu pa ne pomeni hkrati tudi ukinitve njihovih splošnozastopniških funkcij. Sozastopništvo namreč predpostavlja predhodno »notranje usklajevanje in medsebojno korigiranje« različnih interesov med sodelujočimi delavskimi predstavništvi in iskanje »skupnega interesa« kolektiva, tako da v tem okviru tudi različni sindikati sicer lahko »predstavljajo« in se zavzemajo prvenstveno predvsem za specifične interese svojih članov, vendar pa navzven, nasproti delodajalcu, skupaj z drugimi lahko zastopajo le skupne interese celotnega kolektiva zaposlenih. Če jo **izvršujejo skupaj in v sodelovanju s svetom delavcev in drugimi sindikati** (in samo pod tem pogojem) torej splošnozastopniške legitimitete sindikatom kljub vsemu ni mogoče oporekati.

Ločevanje med »reprezentativnimi« in »nereprezentativnimi« sindikati pa v tem primeru lahko ohranja svoj smisel le v toliko, kolikor preprečuje morebitne absurde glede dolžnosti priznavanja formalnega statusa udeleženca pri kolektivnem urejanju delovnih razmerij tudi najšibkejšim sindikatom, ki združujejo minorno število delavcev in nimajo večine niti znotraj posamezne parcialne skupine zaposlenih po določenih kriterijih (npr. poklic, delovno mesto, organizacijska enota, tarifni razred ipd.). Vsaki skupinici, formalno v obliki sindikata organiziranih delavcev, pač ni mogoče utemeljeno priznati takšnega statusa, ne da bi izpolnjevala vsaj neke minimalne dogovorjene pogoje reprezentativnosti (»minimalna reprezentativnost«). Ravno v tem pogledu pa je veljavni slovenski zakon o reprezentativnosti sindikatov brez dvoma do konca nesmiseln in že zdavnaj zrel za ustrezne spremembe. Morda bi v tem smislu kazalo začeti razmišljati o uvedbi nekakšne »licence za pogajanja«[54] po irskem vzoru, namesto sedanje »reprezentativnosti sindikatov«.

[54] Mišič (2002: 44) navaja, da je irska zveza sindikatov sestavljena iz 70 sindikatov, pri čemer mora imeti sindikat, ki se želi pogajati za sklenitev kolektivne pogodbe, posebno licenco za pogajanja. Da bi pridobil licenco, mora imeti najmanj tisoč članov in okoli 23.000 evrov denarne garancije, kar plača vrhovnemu sodišču.

3. Sklep

Iz povedanega jasno izhaja, da »prvi steber« komplementarnega modela delovanja delavskih predstavništev **ne vzdrži kritične presoje ne po prvem, ne po drugem od zgoraj opredeljenih »kriterijev za presojo modelov«**. To pomeni, da:

- ne omogoča vsem zaposlenim, ne glede na (ne)članstvo v sindikatu, da uresničujejo organiziran predstavniški vpliv na urejanje lastnega delovnopravnega položaja znotraj podjetij oziroma organizacij, s čimer je seveda zgrešen tudi temeljni cilj institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije in onemogočeno celovito uresničevanje njenega vsebinskega smotra,
- temelji na nepriporočljivem monopolu sindikatov pri urejanju delovnih razmerij, ki je škodljiv za učinkovito delovanje sistema industrijske demokracije, hkrati pa v našem dualnem sistemu delavskih predstavništev povsem nepotreben.

Komplementarni model delovanja delavskih predstavništev torej **ni primerna podlaga za nadaljnji institucionalni razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji**, zaradi česar se kaže nujna potreba po njegovi temeljiti prenovi oziroma po oblikovanju novega modela, ki bo v celoti ustrezal postavljenim kriterijem.

Pri tem je treba poudariti, da je v omenjenem smislu zgrešena že sama teoretična zasnova komplementarnega modela, ki je neustrezna že sama po sebi in povsem neodvisno od nove delovnopravne zakonodaje. Le-ta z nekaterimi že omenjenimi spornimi rešitvami namreč problema splošnozastopniške nelegitimitete sindikatov kot osrednjega problema obravnavanega modela **ni povzročila, ampak ga je le dodatno zaostrila in normativno fiksirala, namesto da bi ga poskušala ustrezno rešiti**, čeprav je bilo v razpravah o predlogu zakona na ta problem večkrat nedvoumno in izrecno opozorjeno.[55] S tem pa je aktualni trend institucionalnega razvoja industrijske demokracije v Sloveniji zapeljala v izrazito retrogradno smer. Kot že rečeno, je ključna ugotovitev, do katere nas pripelje temeljita analiza posledic nove slovenske delovnopravne zakonodaje (v nadaljevanju), namreč ta, da je bil z njo v Sloveniji na enem od obeh temeljnih področij industrijskih razmerij (delovna razmerja), razvoj industrijske demokracije **zaustavljen na ravni zgolj sindikalne demokracije** in je v določenih pogledih (pri varstvu individualnih pravic delavcev iz delovnega razmerja in, če bodo sprejete predlagane rešitve v zakonu o kolektivnih pogodbah, tudi pri sklepanju kolektivnih pogodb) celo nazadoval v smeri uporabe zastopniškega monopola sindikatov izključno v korist svojega članstva. To pa je zagotovo najslabši od različnih možnih trendov nadaljnjega razvoja sistema industrijske demokracije, ki ga je bilo mogoče izbrati v danem trenutku, in pomeni **korak nazaj celo v primerjavi s predvojno ureditvijo**.

[55] Odbor za zdravstvo, delo, družino in socialne zadeve Državnega zbora RS je na seji dne 11.1.2001 posebej obravnaval med drugim tudi tovrstne pripombe in predloge Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij (Industrijska demokracija, Predlog za spremembe in dopolnitve besedila predloga ZDR, št. 12/2001, str. 8)

IV. POSLEDICE NOVE DELOVNOPRAVNE ZAKONODAJE ZA RAZVOJ INDUSTRIJSKE DEMOKRACIJE V SPREMENJENIH RAZMERAH

1. Nekritično vztrajanje pri komplementarnem modelu

Temeljna napaka zakonodajalca pri snovanju novega zakona o delovnih razmerjih, ki bo imela po vsej verjetnosti zelo daljnosežne negativne posledice za razvoj sistema industrijske demokracija v Sloveniji, je torej zagotovo ta, da je pri regulaciji vloge svetov delavcev in sindikatov na področju urejanja internih delovnih razmerij v podjetjih preprosto popolnoma zanemaril že omenjene spremenjene okoliščine (velik padec stopnje sindikaliziranosti delavcev, močna pluralizacija sindikatov) v slovenskem sindikalnem gibanju zadnjih dvanajstih letih od sprejetja prej veljavnega ZDR in se odločil tudi v novih razmerah **nekritično uzakoniti skrajno radikalno inačico zgoraj obravnavanega modela strogo ločenih pristojnosti in področij dela obeh vrst delavskih predstavništev**. S tem pa so, posebej če te rešitve presojamo v povezavi z nekaterimi predvidenimi rešitvami v pripravljajočem se zakonu o kolektivnih pogodbah (ukinitev splošne veljavnosti kolektivnih pogodb) dobesedno udarile na plan vse najrazličnejše možne slabosti in negativne plati omenjenega komplementarnega modela uresničevanja dualnega sistema delavskih predstavništev, ki se je v pogojih prej veljavne delovnopravne zakonodaje, kot rečeno, zdel bolj ali manj nesporen.

2. Glavne sporne rešitve v novi delovnopravni zakonodaji

Zaenkrat glavne sporne rešitve v novi delovnopravni zakonodaji, ki jih bomo podrobneje analizirali v nadaljevanju te razprave, samo naštejmo s kratko navedbo njihovih posledic:

1.
Temeljna sporna rešitev v novem ZDR, ki je v spremenjenih okoliščinah še posebej neprimerna z vidika nadaljnjega institucionalnega razvoja industrijske demokracije v želeni smeri, je predvsem **ekstremna monopolizacija delavskozastopniških funkcij sindikatov pri urejanja delovnih razmerij**, vključno s sklepanjem kolektivnih pogodb na ravni podjetij oziroma organizacij oziroma t. i. podjetniških kolektivnih pogodb. Zakon je v tem smislu popolnoma izločil svete delavcev oziroma delavske zaupnike (v nadaljevanju: svete delavcev) kot voljena delavska predstavništva, ki tako sedaj po ZDR, razen nekaterih pristojnosti, ki jih je že prej določal ZSDU (na primer v 87., 94. in 95. členu), na področju urejanja delovnih razmerij znotraj podjetij nimajo nobene vloge. V pogojih bistvenega upada sindikalnega članstva bi bilo v duhu prej omenjenih želenih ciljev razvoja sistema industrijske demokracije vsekakor veliko bolj logično pričakovati ravno obraten pristop k institucionalizaciji urejanja delovnih razmerij preko sistema delavskih predstavništev v podjetjih.

2.
Navidez drobno, v resnici pa precej daljnosežno spremembo v primerjavi s prejšnjim ZDR predstavlja **stroga omejitev zastopniških funkcij sindikatov zgolj na zastopanje svojih članov** pri urejanju individualnih pravic in obveznosti delavcev iz delovnega razmerja (odpoved pogodbe o zaposlitvi, disciplinski postopki itd.). Ta rešitev, ki je uzakonjena zlasti skozi določila 83. in 175. člena ZDR, je v pogojih izrazite pluralizacije sindikatov sicer dokaj logična, v povezavi s prvonavedeno pa ima izjemno negativne sistemske posledice. Skupaj namreč

povzročata **popolno izločenost nečlanov sindikatov iz sistema urejanja delovnih razmerij in s tem iz uresničevanja industrijske demokracije na tem področju**. Nečlani sindikatov v bistvu ostajajo sploh brez kakršnegakoli predstavništva, ki bi znotraj podjetij oziroma organizacij legitimno zastopalo njihove konkretne interese, in sicer tako pri urejanju kolektivnih kot pri urejanju individualnih delovnih razmerij.

3.
Svojevrsten problem, ki je le posredno povezan s tematiko te razprave, a ga vendarle kaže posebej omeniti, pa so nekatere rešitve, ki nečlane sindikatov postavljajo v **diskriminatoren položaj tudi glede obsega delovnopravnih pravic**. V mislih imamo predvsem dve rešitvi, in sicer:

- novi ZDR omejuje institut »nasprotovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi«, ki ima z vidika posameznika zelo pomembne pozitivne delovnopravne posledice (odlog učinkovanja odpovedi) samo na člane sindikatov;
- v predlogu novega zakona o kolektivnih pogodbah je še vedno v igri rešitev, po kateri naj bi kolektivne pogodbe v bodoče veljale le za člane sindikatov, pri čemer prav glede podjetniških kolektivnih pogodb t. i. institut ekstenzije niti ni predviden.

Podrobnejša analiza navedenih in še nekaterih drugih spornih rešitev, kot rečeno, še sledi, najprej pa si oglejmo konkretna določila novega ZDR in predloga zakona o kolektivnih pogodbah, v katerih so vsebovane.

a) Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)

7. člen
(omejitev avtonomije pogodbenih strank)

(1) Pri sklepanju in prenehanju pogodbe o zaposlitvi in v času trajanja delovnega razmerja sta delodajalec in delavec dolžna upoštevati določbe tega in drugih zakonov, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, drugih predpisov, kolektivnih pogodb in **splošnih aktov delodajalca**.
(2) S pogodbo o zaposlitvi oziroma s kolektivno pogodbo se lahko določijo pravice, ki so za delavca ugodnejše, kot jih določa ta zakon.
(3) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka se lahko v primerih iz 52., 90., 118., 139. in 154., 171. člena tega zakona s kolektivno pogodbo določi tudi drugače.

8. člen
(splošni akt delodajalca)

(1) Predloge splošnih aktov delodajalca, s katerimi delodajalec določa organizacijo dela ali določa obveznosti, ki jih morajo delavci poznati zaradi izpolnjevanja pogodbenih in drugih obveznosti, mora delodajalec pred sprejemom posredovati v mnenje sindikatom pri delodajalcu. Sindikat mora podati mnenje v roku 8 dni.
(2) Če je sindikat posredoval mnenje v roku iz prejšnjega odstavka, ga mora delodajalec pred sprejemom splošnih aktov obravnavati in se do njega opredeliti.
(3) Če pri posameznem delodajalcu ni organiziranega sindikata, se **s splošnim aktom delodajalca** lahko določijo pravice, ki se v skladu s tem zakonom lahko urejajo v kolektivnih pogodbah, če so za delavca ugodnejše, kot jih določa zakon oziroma kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca.

(4) O vsebini predloga **splošnega akta** iz prejšnjega odstavka mora delodajalec pred sprejemom akta neposredno obvestiti delavce.
(5) Za sindikat pri delodajalcu v postopkih po tem zakonu se šteje reprezentativni sindikat, ki imenuje ali izvoli sindikalnega zaupnika po 204. členu tega zakona.

83. člen
(vloga sindikata)

(1) Če delavec tako zahteva, mora delodajalec o nameravani redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obvestiti **sindikat, katerega član je delavec ob uvedbi postopka**.
(2) Sindikat iz prvega odstavka lahko poda svoje mnenje v roku osmih dni. Če svojega mnenja v navedenem roku ne poda, se šteje, da odpovedi ne nasprotuje.
(3) Sindikat iz prvega odstavka lahko nasprotuje odpovedi, če meni, da zanjo ni utemeljenih razlogov, ali da postopek ni bil izveden skladno s tem zakonom. Svoje nasprotovanje mora pisno obrazložiti.

84. člen
(nasprotovanje odpovedi)

(1) Če sindikat iz prejšnjega člena nasprotuje redni odpovedi iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi in delavec pri delodajalcu zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, prenehanje pogodbe o zaposlitvi ne učinkuje do poteka roka za arbitražno oziroma sodno varstvo.
(2) Če se delavec in delodajalec sporazumeta o reševanju spora pred arbitražo, se učinkovanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi podaljša do izvršljive arbitražne odločitve.
(3) Če delavec v sodnem postopku uveljavlja nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi v primerih iz prvega odstavka in najkasneje ob vložitvi tožbe predlaga sodišču izdajo začasne odredbe, se zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi podaljša do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe.
(4) Delodajalec lahko v času zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi do izvršljive arbitražne odločitve oziroma do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe prepove delavcu opravljati delo, vendar mu mora v tem času zagotavljati nadomestilo plače v višini polovice povprečne delavčeve plače v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo.

96. člen
(obveznost obveščanja in posvetovanja s sindikatom)

(1) Delodajalec mora o razlogih za prenehanje potreb po delu delavcev, številu in kategorijah vseh zaposlenih delavcev, o predvidenih kategorijah presežnih delavcev, o predvidenem roku, v katerem bo prenehala potreba po delu delavcev, ter o predlaganih kriterijih za določitev presežnih delavcev pisno čimprej obvestiti sindikate pri delodajalcu.
(2) Delodajalec se mora predhodno, z namenom, da doseže sporazum, posvetovati s sindikati določenimi v prejšnjem odstavku o predlaganih kriterijih za določitev presežnih delavcev, pri pripravi programa razreševanja presežnih delavcev pa o možnih načinih za preprečitev in omejitev števila odpovedi ter o možnih ukrepih za preprečitev in omilitev škodljivih posledic.
(3) Kopijo pisnega obvestila iz prvega odstavka mora delodajalec poslati zavodu za zaposlovanje.

97. člen
(obveznost obveščanja zavoda za zaposlovanje)

(1) O postopku ugotavljanja prenehanja potreb po delu večjega števila delavcev, o opravljenem posvetovanju po prejšnjem členu, o razlogih za prenehanje potreb po delu delavcev, številu in kategorijah vseh zaposlenih delavcev, o predvidenih kategorijah presežnih delavcev ter o predvidenem roku, v katerem bo prenehala potreba po delu, mora delodajalec pisno obvestiti zavod za zaposlovanje.
(2) Kopijo pisnega obvestila iz prejšnjega odstavka mora delodajalec poslati sindikatom iz prvega odstavka prejšnjega člena.
(3) Delodajalec lahko odpove pogodbe o zaposlitvi presežnim delavcem upoštevaje sprejeti program razreševanja presežnih delavcev, vendar ne pred potekom 30-dnevnega roka od izpolnitve obveznosti iz prvega odstavka.

101. člen
(stečaj, sodna likvidacija)

(1) V stečajnem postopku ali postopku likvidacije, ki jo izvede sodišče, lahko stečajni oziroma likvidacijski upravitelj s 15 dnevnim odpovednim rokom odpove pogodbe o zaposlitvi zaposlenim delavcem, katerih delo je zaradi začetka stečajnega postopka oziroma likvidacije pri delodajalcu postalo nepotrebno.
(2) Stečajni oziroma likvidacijski upravitelj mora pred odpovedjo pogodb o zaposlitvi večjemu številu delavcev izpolniti obveznosti iz prvega in tretjega odstavka 96. člena tega zakona in se s **sindikati**, določenimi v prvem odstavku 96. člena, posvetovati o možnih načinih za preprečitev in omejitev števila odpovedi in o možnih ukrepih za preprečitev in omilitev škodljivih posledic.

143. člen
(razporejanje delovnega časa)

(1) Razporeditev in pogoji za začasno prerazporeditev delovnega časa se določijo s pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo.
(2) Pred začetkom koledarskega oziroma poslovnega leta delodajalec določi letni razpored delovnega časa in o tem obvesti delavce in **sindikate pri delodajalcu**.
(3) Delodajalec mora v pisni obliki obvestiti delavce o začasni prerazporeditvi delovnega časa najmanj en dan pred razporeditvijo delovnega časa posameznega delavca oziroma tri dni pred razporeditvijo delovnega časa več kot 10 delavcev.
(4) Pri enakomerni razporeditvi polni delovni čas ne sme biti razporejen na manj kot štiri dni v tednu.
(5) Zaradi narave ali organizacije dela ali potreb uporabnikov je delovni čas lahko neenakomerno razporejen. Pri neenakomerni razporeditvi ter začasni prerazporeditvi polnega delovnega časa, delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden.
(6) Pri neenakomerni razporeditvi ter začasni prerazporeditvi delovnega časa se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šest mesecev.
(7) Določba 141. člena tega zakona o prepovedi dela preko polnega delovnega časa velja tudi v primeru neenakomerne razporeditve ali prerazporeditve delovnega časa.

148. člen
(posvetovanje s sindikatom)

Delodajalec se mora pred uvedbo nočnega dela, če se nočno delo redno opravlja z nočnimi delavci pa najmanj enkrat letno, posvetovati s **sindikati pri delodajalcu** o določitvi časa, ki se šteje kot čas nočnega dela, o oblikah organiziranosti nočnega dela, o ukrepih varnosti in zdravja pri delu ter socialnih ukrepih.

149. člen
(nočno delo žensk v industriji in gradbeništvu)

(1) Delodajalec s področja industrije ali gradbeništva lahko na nočnem delu zaposluje delavke le v primerih:
- če gre za članice njegove družine,
- če delavke opravljajo vodilno delo ali vodijo delovne enote ali opravljajo delo v zvezi z zagotavljanjem varnosti, zdravja ali socialnega varstva delavcev,
- če je tako delo nujno potrebno zaradi višje sile, ki je ni bilo možno predvideti ali da se prepreči škoda na surovinah ali drugem hitro pokvarljivem materialu; o takem nočnem delu mora delodajalec v 24 urah po uvedbi obvestiti pristojnega inšpektorja za delo,
- če je tako delo v nacionalnem interesu predhodno odobril minister, pristojen za delo.

(2) Zaradi boljše izkoriščenosti delovnih sredstev, širjenja zaposlitvenih možnosti ter podobnih ekonomskih ali socialnih razlogov se lahko v dejavnosti industrije ali gradbeništva s soglasjem ministra, pristojnega za delo, uvede nočno delo delavk:

1. v določeni dejavnosti ali poklicu, pod pogojem da so se o tem sporazumeli, ali dali svoje soglasje reprezentativni sindikat in združenje delodajalcev;
2. pri enem ali več delodajalcih, ki niso vključeni v odločitev iz prve točke, pod pogojem
   - da je sklenjen sporazum med **sindikati pri delodajalcu** in delodajalcem,
   - da je izvedeno posvetovanje med delodajalcem(ci) ter združenjem delodajalcev in reprezentativnim sindikatom v dejavnosti;

3. pri določenem delodajalcu, ki ni vključen v odločitev iz prve točke, niti ni sklenjen sporazum po drugi točki, pod pogojem:
   - da je zahtevano mnenje **sindikatov pri delodajalcu**, reprezentativnega sindikata dejavnosti in združenja delodajalcev,
   - da inšpektor za delo predhodno preveri izpolnjevanje pogojev za uvedbo nočnega dela,

"(3) Minister, pristojen za delo, izda delodajalcu soglasje za nočno delo delavk v primeru iz 3. točke prejšnjega odstavka najdalj za dobo enega koledarskega leta. Minister, pristojen za delo, odvzame soglasje za nočno delo delavk po prejšnjem odstavku, če ne obstajajo več pogoji, na podlagi katerih je bilo soglasje izdano."

175. člen
(vloga sindikata)

(1) Če delavec tako zahteva, mora delodajalec o disciplinskem postopku in kršitvi pisno obvestiti **sindikat**, katerega član je delavec ob uvedbi postopka.
(2) **Sindikat** lahko poda svoje mnenje v roku osmih dni in mora svoje eventualno mnenje obrazložiti.

(3) Delodajalec mora **pisno mnenje sindikata** obravnavati v roku osmih dni in se opredeliti do navedb.

b) Predlog zakona o kolektivnih pogodbah

Sporna rešitev v pripravljajočem se zakonu o kolektivnih pogodbah, po kateri naj bi v bodoče kolektivne pogodbe (tudi podjetniške) v celoti veljale samo za člane sindikatov, podpisnikov konkretne pogodbe, pa je vsebovana v predlagani določbi 13. člena omenjenega zakona (Poročevalec DZ, št. 8/95), ki se glasi:

13. člen

»(1) Delodajalec, ki ga obvezuje kolektivna pogodba, mora upoštevati njena določila in zagotavljati zaposlenim, ki so člani sindikatov, podpisnikov kolektivne pogodbe, vse pravice najmanj v obsegu, kot jih določa kolektivna pogodba.

(2) Delodajalec, ki ga obvezuje kolektivna pogodba, mora zagotavljati **zaposlenim, ki niso člani sindikatov**, podpisnikov kolektivne pogodbe, pravice, ki se nanašajo na vsebino, sklenitev in prenehanje delovnih razmerij, plače in druge osebne prejemke ter varstvo pri delu najmanj v obsegu, kot jih določa kolektivna pogodba.«

Za razumevanje bistva aktualne politike in prizadevanj sindikatov na tem področju je potrebno v tej zvezi omeniti, da se nekateri sindikati, predvsem ZSSS kot najmočnejša sindikalna centrala, zavzemajo za **še bolj radikalno rešitev**, po kateri za nečlane sindikatov ne bi veljal niti minimalni obseg pravic iz sklenjenih kolektivnih pogodb v smislu 2. odstavka zgoraj citirane določbe. V »Amandmajih in stališčih predsedstva ZSSS k predlogu zakona o kolektivnih pogodbah (za drugo obravnavo)« iz aprila 2002 je namreč glede te določbe predlagano: »Črta naj se 2. odstavek. Določbe kolektivnih pogodb naj veljajo v celoti samo za člane sindikatov, ki so jih sklenili.« (Nova delavska enotnost, št. 15/2002: 8). Nekateri izmed sindikatov, zlasti Konfederacija sindikatov 90, so sicer v začetnih razpravah v okviru delovne skupine za pripravo zakona, ki deluje pri ministrstvu za delo, temu nasprotovali in se zavzemali za splošno veljavnost kolektivnih pogodb ob istočasni zahtevi po določitvi nekakšnega »nadomestila sindikatom za pogajanja in izvajanje kolektivnih pogodb«, ki naj bi ga plačevali nečlani sindikata (Juhant 2003: 3). Sodeč po zadnjem, nam dosegljivem delovnem gradivu omenjene delovne skupine za pripravo zakona, datiranem z 31.1.2004, pa bo v celoti prevladala že omenjena najbolj radikalna varianta rešitve tega vprašanja v smislu predlogov ZSSS. Konkretna zakonska določba naj bi se namreč po tem najnovejšem predlogu glasila: **»Kolektivna pogodba velja za stranke kolektivne pogodbe oziroma njihove člane. (<u>varianta</u>: delodajalce podpisnike in člane sindikatov in člane združenj sindikatov in združenj delodajalcev, ki jih podpisniki zastopajo.)«**. Paradoksalno je, da tako določeni »omejeni« veljavnosti kolektivnih pogodb trenutno nasprotujejo samo še predstavniki delodajalskih organizacij, ki se zavzemajo za ohranitev sedanjega sistema veljavnosti kolektivnih pogodb, medtem ko so se sindikati že bolj ali manj poenotili pri zagovarjanju citirane rešitve, ki v celoti sledi zgoraj omenjeni zahtevi ZSSS.

Vsekakor bo, če bodo obveljale sedaj predlagane rešitve o omenjeni veljavnosti kolektivnih pogodb, celoten sistem industrijske demokracije v Sloveniji še bistveno bolj problematičen kot je v tem trenutku, ko se glede splošne veljavnosti kolektivnih pogodb skladno s prehodnimi določbami 245. člena novega ZDR zaenkrat (do sprejetja zakona o kolektivnih pogodbah) še uporabljajo določila prejšnjega ZDR. »Načelo omejene veljavnosti kolektivnih pogodb, na katerem temelji predlog zakona o kolektivnih pogodbah, in načelo ekskluzivne splošnozastopniške pravice sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij, ki ga forsira

sedanji ZDR, sta namreč med seboj nezdružljiva, njuna hkratna uveljavitev pa bi lahko privedla do bistvenega znižanja sedanje ravni delovnopravnega položaja zaposlenih.« (Bakovnik 2002: 18)

3. Možna ozadja spornih rešitev in ocena aktualnih trendov

Čeprav je bila v predlogu novega zakona o delovnih razmerjih (ZDR), ki je bil s strani Vlade Republike Slovenije predložen v prvo obravnavo že leta 1997 (Poročevalec DZ, št. 50/97) in kasneje več let usklajevan znotraj Ekonomsko socialnega sveta, praktično glede vseh pristojnosti sindikatov pri urejanju delovnih razmerij z delodajalcem še predvidena tudi **subsidiarna pristojnost svetov delavcev,** torej vsaj za primere, ko delavec ni član sindikata oziroma sindikat pri delodajalcu ni organiziran (na primer v določbah 70., 71., 84., 125. in 152. člena), je bila s končno verzijo sprejetega zakona iz začetka leta 2002 absolutno ekskluzivna (monopolna) delavskozastopniška vloga na tem področju dodeljena sindikatom, sveti delavcev pa so bili striktno izločeni iz besedila vseh omenjenih členov[56]. Ta rešitev je bila znotraj Ekonomsko socialnega sveta, v okviru katerega so potekala najpomembnejša (pravzaprav edina) usklajevanja o predlogu ZDR pred končnim odločanjem v državnem zboru, sprejeta na zahtevo sindikatov. Zato je mogoče ravno iz ogromne vsebinske razlike med tovrstnimi rešitvami v osnutku in v končnem predlogu zakona sklepati, da je prav v tem času prišlo **do radikalnega zasuka v aktualni strategiji delovanja slovenskih sindikatov v odnosu do svetov delavcev in do dualnega sistema delavskih predstavništev nasploh**, pri čemer pa so brez dvoma uživali močno podporo takratnega ministra za delo. »Dosedanja pogajanja /o predlogu ZDR v Ekonomsko socialnem svetu, M.G./ so bila zelo težka, kajti interesi delodajalcev in sindikatov so tako različni, da je zakon že nekaj let v parlamentarnem postopku. Dobri poznavalci socialnega dialoga, ki se vleče kot jara kača, so bili prejšnjo sredo nemalo presenečeni nad "idiličnim" potekom pogovora, ko se je socialnim partnerjem uspelo dogovoriti o kar tridesetih zakonskih določbah, tudi tistih, ki govorijo o organiziranosti sindikata v podjetju. Minister Dimovski je po pogajanjih izjavil, "da so sprejeli model, po katerem so sindikati lahko organizirani tudi v podjetju pri delodajalcu, vprašanje pa je, kako bo to dejansko organizirano". Delodajalci ves čas opozarjajo, da je vloga sindikatov v celotnem besedilu zakona preveč poudarjena in ni primerljiva z večinskimi ureditvami v EU ter da v večini evropskih držav sindikat neposredno ni v podjetju.« (Zagorac 2001: 3)

Preden preidemo na kritično analizo zgoraj omenjene aktualne strategije delovanja sindikatov, pa je zaradi pravilnega razumevanja in presoje te analize treba izrecno poudariti naslednje: Slovenski sindikati so v tem trenutku ne samo po številu članstva ampak, tudi po svoji učinkovitosti pri uresničevanju svojega družbenega poslanstva **eni najmočnejših evropskih sindikatov**. Brez dvoma se zlasti sindikati bivših tranzicijskih držav (danes pristopnic k EU), z

[56] Samo za primerjavo in v ponazoritev ogromne vsebinske razlike med rešitvami v prvem predlogu in v končnem besedilu ZDR naj navedemo, kako se je v prvem predlogu ZDR glasilo besedilo 1. odstavka 70. in 1. odstavka 71. člena, ki vsebinsko ustrezata zgoraj citiranima določbama 1. odstavka 83. in 1. odstavka 84. člena sprejetega in sedaj veljavnega besedila ZDR: »(1) Delodajalec mora o nameravani redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obvestiti sindikat pri delodajalcu, katerega član je delavec, **če delavec ni član sindikata oziroma pri delodajalcu ni sindikata, pa svet delavcev oziroma delavskega zaupnika.**« (1. odst. 70. člena); »(1) Če sindikat **oziroma organi iz prejšnjega člena** nasprotujejo izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi in …« (1. odst. 71. člena). Primerjava torej pokaže, da so bili sveti delavcev oziroma delavski zaupniki prvotno dejansko predvideni kot zastopniki interesov delavcev tudi na področju delovnih razmerij vsaj v subsidiarni vlogi, končno sprejeto besedilo zakona pa jih več niti ne omenja (razen v zvezi s posebnim varstvom pred odpovedjo v 113. členu, katerega zakon priznava tudi članom sveta delavcev).

njimi ne morejo primerjati praktično po nobenem kriteriju uspešnosti. Kot taki imajo tudi izjemno velike zasluge za relativno uspešen in evolutiven prehod Slovenije v nov družbenoekonomski sistem v 90-ih letih prejšnjega stoletja, ne da bi to pomenilo bistveno poslabšanje ekonomskega in socialnega položaja slovenskega delavstva v smisli hitrega in drastičnega zmanjšanja obstoječih pravic in zaščite pred grobim izkoriščanjem s strani novodobnih kapitalistov, kar se je sicer v veliki meri dogajalo v nekaterih prej omenjenih tranzicijskih državah. Relativno hitro so uspeli vzpostaviti najnujnejše ravnotežje na relaciji delodajalci – delojemalci in številne mehanizme za učinkovito vodenje socialnega dialoga (sistem kolektivnih pogajanj, Ekonomsko socialni svet itd.) v novih razmerah. Uspeli so tudi v veliki meri ohraniti članstvo kot temelj svoje moči. »V 90-ih letih sindikati v Sloveniji sploh niso izginjali, temveč so nastajali. V preteklih 10 - 15 letih so se, kljub upadanju članstva, stabilizirali kot relativno močne interesne organizacije.« (Stanojevič 2004: 27) Prav iz tega razloga so bili lahko tako pomemben akter zgodnejših tranzicijskih procesov in so pomemben akter urejanja družbenoekonomskih razmerij tudi danes. Zlasti najnovejše protestne akcije (splošna opozorilna stavka v februarju in protestni shodi v Ljubljani v aprilu 2004) dokazujejo, da so še vedno sposobni po potrebi mobilizirati tudi širše množice delavcev za kolektivne delavske akcije, kar je eden temeljnih pokazateljev njihov dejanske moči. Med najpomembnejšimi pozitivnimi elementi njihovega preteklega delovanja vsekakor kaže posebej poudariti tudi njihovo podporo normativni uveljaviti sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju v Sloveniji, posebej v prvem obdobju veljavnosti ZSDU pa tudi konkretnemu uveljavljanju svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev, kar je pomembno prispevalo k širitvi dotedanjih meja industrijske demokracije v Sloveniji v smeri najrazvitejših tovrstnih sistemov v Evropi. Kljub nekaterim težavam s prilagajanjem svoje organiziranosti in strategij delovanja hitro spreminjajočemu se okolju, ki so sicer značilne za sodobne sindikate tudi drugod po svetu in o katerih bomo v tej razpravi še podrobneje spregovorili, je torej **splošna ocena delovanja slovenskih sindikatov po našem mnenju zaenkrat vsekakor lahko dokaj pozitivna**. Zato želimo posebej poudariti, da se naša kritična razmišljanja v nadaljevanju nanašajo le na tisti segment njihove novejše strategije delovanja, ki zadeva njihov spremenjen odnos do svetov delavcev in razvoja sistema delavske participacije nasploh. Prav ta segment namreč po naši oceni v zadnjem obdobju **kljub omenjeni dokaj pozitivni splošni sliki njihovega delovanja vendarle postaja precej problematičen.**

* * *

V precej polemičnih (pred)parlamentarnih razpravah so predlagatelji absolutno monopolizacijo delavskozastopniških pooblastil sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij uradno utemeljevali s potrebo po dosledni zakonski razmejitvi pristojnosti in področij dela med sveti delavcev in sindikati skladno s teoretično zasnovo prej obravnavanega komplementarnega modela dualnih delavskih predstavništev. Dejansko pa je na osnovi nekaterih v nadaljevanju navedenih dejstev mogoče sklepati, da je bil pravi namen uvajanja te rešitve v zakon v bistvu **poskus ponovne krepitve rapidno upadajočega števila članstva v sindikatih**. Zakon je namreč nečlane sindikatov v več pogledih (tako glede možnosti vplivanja na urejanje delovnih razmerij, kot tudi glede obsega konkretnih delovnopravnih pravic) postavil v izrazito diskriminatoren položaj, kar naj bi v bistvu predstavljalo močan posreden pritisk na včlanjevanje v sindikate. Druge logične razlage za uvajanje takšnih zakonskih rešitev, ki sicer brez dvoma nasprotujejo temeljnim načelom sodobnih pravnih sistemov, praktično ni mogoče najti.

Morda gre (ali je vsaj v začetku šlo) za nezaveden pojav, toda kar nekaj v nadaljevanju navedenih dejstev inducira tezo, da so se slovenski sindikati začeli počutiti ogrožene s strani svetov delavcev, zaradi česar so se v zadnjem času izrazito usmerili v **t. i.tekmovalno strategijo**

delovanja[57] v odnosu do njih. Ta pa lahko ob nadaljevanju sedanjih trendov v skrajni posledici privede tudi do prikrite uvedbe sistema enotnih delavskih predstavništev v praksi ali celo do poskusov formalne rekonstrukcije ZSDU v tej smeri.

»Nekateri sindikati so zlasti v preteklosti imeli negativno stališče do delavske participacije. Utemeljitev odklonilnega stališča je bila predvsem v tem, da participacija pomeni nov instrument izkoriščanja zaposlenih. Od industrijskega miru, uporabe možganov delavcev in drugih učinkov participacije naj bi imeli korist predvsem delodajalci. Delodajalcem naj bi bila participacija le sredstvo za manipuliranje z delavci.« (Kavčič B. 1991a: 59) »Čeprav je participacija oblika predstavljanja/artikuliranja in uveljavljanja interesov zaposlenih, je odnos sindikatov kot ključnega "agenta" artikulacije delavskih interesov do participacije (vsaj) ambivalenten. Ker je participacija dodaten, ponekod vzporedni, v določenih kontekstih pa tudi sindikatom alternativni kanal predstavljanja interesov zaposlenih, so sindikalna vodstva do programov participacije pogosto nezaupljiva. Ne le, da implicitno in eksplicitno nasprotujejo participaciji, ki jo inicira menedžment, temveč pogosto z nezaupanjem sprejemajo tudi radikalnejše ideje zaposlenih o popolnejši delavski kontroli. Sindikalna percepcija participacije je delno odvisna od tradicije in narave sindikalnih bojev, delno je kontekstualne narave, ob vsem tem pa je tudi močno odvisna od stopnje notranje sindikalne demokratizacije. Načeloma so sindikati, ki so sami bolj demokratično organizirani oziroma bolj občutljivi za interese svojega članstva, bistveni dejavnik uspešnega uveljavljanja različnih shem demokratizacije industrijskih organizacije. In narobe: zbirokratizirani, za interese svojega članstva manj občutljivi sindikati, običajno ne podpirajo in lahko celo blokirajo poskuse uvajanja delavske participacije. Na splošno pa lahko rečemo, da vodstva sindikatov podpirajo participativno interesno organiziranje zaposlenih na mikro ravni, ki je do sindikatov lahko tudi formalno neodvisno, pod pogojem, da se "organsko" vklaplja v širše mehanizme sindikalno posredovanih procesov artikulacije zaposlenih.« (Poole, po Stanojević 1996: 107)

Velika prednost slovenskih sindikatov v primerjavi z mnogimi drugimi (ne samo tranzicijskimi) sindikati v Evropi pa je bila do nedavna zagotovo v njihovem **izjemno pozitivnem odnosu** do razvoja sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju in do krepitve svetov delavcev v podjetjih. Raziskave (Kavčič in dr. 1996: 1) kažejo, da so bili prav sindikati v pretežni večini primerov pobudniki za izvolitev prvih svetov delavcev v podjetjih. Žal pa se, upoštevajoč nekatera v nadaljevanju predstavljena dejstva, zdi, da so začeli v zadnjem času v praksi (na načelni ravni zaenkrat še ne) v skrbi za ohranitev lastnih pozicij to usmeritev opuščati na celi črti. Problem je seveda po vsej verjetnosti predvsem **notorno upadanje članstva v sindikatih**, ki pa sicer ni svojstveno samo slovenskim sindikatom, ampak se s tem problemom srečujejo v glavnem vsi sindikati v Evropi, na kar smo opozorili že v poglavju o glavnih značilnostih industrijskih razmerij v Evropi. Drugih morebitnih tehtnih razlogov za zaznani pojav namreč skorajda ni mogoče najti.

Vzroki za pojav upadanja članstva v sindikatih so lahko zelo različni. V literaturi se v tem smislu navajajo številni dejavniki (spreminjanje kvalifikacijske in socialne strukture zaposlenih in posledična »razpršitev« interesov delavstva, kateri se sindikati ne znajo ustrezno prilagajati; splošno stanje gospodarstva in socialne varnosti v posamezni državi; spremembe družbenih vrednot itd.). Nekateri avtorji med kontekstualnimi dejavniki upadanja članstva v sindikatih sicer resda omenjajo tudi razvoj sistema delavske participacije pri upravljanju v okviru koncepta HRM, vendar smo glede tega že ugotovili, da gre te ugotovitve razumeti bolj v smis-

[57] Izraz »tekmovalna« strategija delovanja v tej raziskavi predstavlja avtorjevo poimenovanje strategije, ki ima določene (v razpravi obširneje pojasnjene) značilnosti, kar velja tudi za drugi, v tej zvezi v nadaljevanju pogosto uporabljen izraz »mobilizacijska« strategija delovanja. Gre za izraza, ki jo v drugi literaturi sicer nismo zasledili.

lu kritike nezadostne prilagodljivosti sindikatov spremenjenim razmeram kot v smislu nujne in apriorne negativne posledice uvajanja delavskega soupravljanja za razvoj sindikatov. Tudi naše analize, zlasti v okviru podpoglavja o perspektivah sindikatov v morebitnem bodočem sistemu (splošne) industrijske demokracije, namreč kažejo, da razvoj sistema splošne industrijske demokracije preko uveljavljanja voljenih (splošnih) delavskih predstavništev na mikro in makro nivoju ne slabi samodejno moči sindikatov, ampak jih ob ustreznih spremembah njihove sedanje organiziranosti in strategij lahko celo krepi. Ne nazadnje pa tudi evropska praksa kaže, da imajo nekatere države z najvišje razvitim dualističnim sistemom industrijske demokracije (zlasti Nemčija in Avstrija) še vedno tudi relativno močne sindikate.

Kljub temu pa kaže, da so slovenski sindikati v zadnjem obdobju začeli glavne vzroke upadanja svojega članstva, namesto v bistveno spremenjenih in še vedno hitro spreminjajočih se gospodarskih in drugih okoliščinah ter morebitnih slabostih lastne organiziranosti in delovanja, iskati predvsem v domnevni »nelojalni konkurenci«, ki naj bi jo sindikatom v podjetjih povzročali sveti delavcev, katere so svojčas sami ustanovili. Široko (in »brezplačno«) delovanje svetov delavcev v podjetjih v interesu vseh zaposlenih naj bi namreč odvračalo zaposlene od včlanjevanja v sindikate, saj naj bi se ti spraševali, čemu sploh še rabijo sindikate in čemu naj le-tem plačujejo članarino, če imajo izvoljene svete delavcev. »Če bi tudi svetom delavcev poverili naloge pri urejanju in odločanju o pravicah, obveznostih in odgovornostih delavcev iz delovnih razmerij, bi to pomenilo spodkopavanje vloge sindikatov, zlasti na podjetniški ravni. Po drugi strani pa bi taka ureditev postavila v neenakopraven položaj člane sindikatov, ki plačujejo članarino in si na ta način pomagajo zagotavljati ekonomsko in socialno varnost, v primerjavi z delavci, ki niso člani sindikatov in bi jim varnost pomagal zagotavljati svet delavcev, ki ga financira delodajalec.« (Miklič 2002: 4) To bi bilo po Mikliču tudi neskladno s konvencijo Mednarodne organizacije dela o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, ki ne dovoljuje, da bi delavske organizacije (so)financiral delodajalec ali organizacija delodajalcev, če bi to pomenilo, da jih tudi nadzira.« (Ule 2002: 12) »V Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije menijo, da bi vključitev sveta delavcev na področje delovnih razmerij dolgoročno lahko škodila delavcem. Gregor Miklič iz ZSSS kot primer navaja, da v podjetjih delujeta tako sindikat kot svet delavcev (tam, kjer ga izvolijo), ki tesno sodelujeta, lahko pa bi postala konkurenta, kdo bo za katere delavce izboril boljše pogoje. Druga plat je, da se sindikat sam financira, svet delavcev pa financira delodajalec, zato obstaja realna bojazen, kdo bo član sindikata, če mora plačati članarino, ko pa mu svet delavcev zagotavlja pravice. Tretji pomislek pa je, da so sveti delavcev relativno samostojni in učinkoviti le v povezovanju s sindikatom, če delujejo skupno.« (Brezovnik 2002: 8) Sodeč po povedanem torej bistvo problema trenutno za sindikate ni več v tem, kako tudi na področju delovnih razmerij zagotoviti čim bolj legitimno zastopanje interesov vseh zaposlenih in nadaljnji razvoj sistema (splošne) industrijske demokracije, ampak **kako a priori ohraniti lastni položaj in moč v tem sistemu**.

Omenjena stališča, ki v bistvu pomenijo **radikalno spremenjen odnos slovenskih sindikatov do svetov delavcev**, so bila v različnih oblikah večkrat jasno izražena in javno prezentirana ob sprejemanju novega ZDR, zlasti v okviru polemik o morebitni vsaj subsidiarni vlogi svetov delavcev tudi na področju urejanja delovnih razmerij s posameznimi delodajalci. Značilna in zelo zgovorna je v tem smislu zagotovo izjava sekretarja Zveze svobodnih sindikatov Slovenije Milana Utroše, da bi se po njegovem mnenju delavci, če bi svet delavcev dobil pristojnosti s področja delovnih razmerij, spraševali zakaj je sindikat sploh še potreben (Kavčič F. 2002: 5). Pa nadalje zgoraj omenjeni namigi enega od izvršnih sekretarjev predsedstva istega sindikata Gregorja Mikliča (prav tam), da so sveti delavcev, glede na to, da so financirani s strani delodajalca, v smislu konvencij MOD v bistvu lahko tudi neke vrste potencialni »rume-

ni sindikati« (čeprav tega izraza ne uporablja neposredno). In še nekaj podobnih izjav različnih slovenskih sindikalnih funkcionarjev iz omenjenih javnih polemik bi lahko našteli. V zadnjem času pa se, kot kaže, ta »linija« v sindikatih samo še krepi, kar med drugim zelo nazorno izhaja tudi iz izjave Lučke Böhm, izvršne sekretarke predsedstva ZSSS (Kavčič F. 2004: 3): »Kar zadeva delo svetov delavcev pa Böhmova meni, da je ZSSS pred desetletjem veliko naredila za izvolitev svetov delavcev in tudi usposabljala njihove člane. Kasneje je to stopilo v ozadje in sveti delavcev so se sindikatom odtujili, tudi sindikalni zaupniki vanje pogosto sploh niso izvoljeni. Sveti delavcev so od nekoga drugega in pogosto s sindikatom celo v konfrontaciji.«

Zato so slovenski sindikati v zadnjem obdobju **rešitev problema upadanja članstva** in s tem svoje realne moči očitno začeli iskati predvsem v smeri tega, »da se:

- za vsako ceno prepreči »vstop« svetov delavcev na področje urejanja delovnih razmerij celo tam, kjer sindikatov pri delodajalcu sploh ni (absolutna sindikalna monopolizacija pristojnosti za urejanje delovnih razmerij v imenu vseh delavcev),
- sindikati v bodoče zakonsko opredelijo kot primarni zastopniki celotnih kolektivov zaposlenih tudi glede tistih vprašanj, ki bi sicer po logiki stvari vsekakor sodila v pristojnost svetov delavcev (boj za povečane pristojnosti sindikatov v primerjavi s sveti delavcev),
- možnosti za pridobitev določenih zakonskih pravic vežejo na članstvo v sindikatih, kar naj bi (zaradi istočasne že omenjene sindikalne monopolizacije pristojnosti) čim več delavcev posredno »prisililo« k včlanjevanju,
- možnost uživanja najrazličnejših »sindikalnih storitev in pridobitev« omeji izključno na člane konkretnih sindikatov (ekskluzivnost delovanja sindikatov v odnosu do nečlanov, pa tudi do članov drugih sindikatov).« (Gostiša 2003b: 2).

Ta nova »tekmovalna« strategija slovenskih sindikatov v razmerju do svetov delavcev na eni in do nečlanov na drugi strani se (razen skozi zgoraj navedene in številne druge podobne izjave sindikalnih funkcionarjev) **navzven zelo očitno kaže tudi na različne druge konkretne načine**, in sicer tako v zakonodaji, na katero lahko odločilno vplivajo preko Ekonomsko socialnega sveta, kot tudi pri njihovem praktičnem delovanju.

Jasni indici tovrstne strategije delovanja sindikatov na normativnem področju so na primer naslednji:

a) Najbolj nazoren izraz je seveda omenjena strategija dobila v (do nečlanov sindikata) izraziti diskriminatornem novem zakonu o delovnih razmerjih in predlogu zakona o kolektivnih pogodbah, in sicer tako glede možnosti sodelovanja pri urejanju kot pri obsegu pravic iz delovnega razmerja, o čemer smo že govorili in bomo podrobneje govorili tudi v nadaljevanju.

b) V podobni zvezi se kaže spomniti tudi nesmiselnega in teoretično hudo spornega zakonskega vsiljevanja primarne vloge sindikatov, namesto svetov delavcev, pri sklepanju dogovorov oziroma pogodb o udeležbi zaposlenih pri dobičku znotraj podjetij v zadnji verziji (zaenkrat umaknjenega) predloga zakona o udeležbi delavcev pri dobičku podjetij (7. člen), čeprav sta bili še v osnutku zakona predvideni ravno obratni vlogi obeh delavskih predstavništev. Z vidika priporočil EU o finančni participaciji zaposlenih PEPPER I (*Promotion of Employee Participation in Profits and Enterprise Results*) iz leta 1992 in PEPPER II iz leta 1997 (Lednik B. 2002: 28) morata biti sistema kolektivnih pogajanj, za katera so pristojni sindikati, in finančne participacije zaposlenih med seboj ločena. Finančna participacija zaposlenih torej ni del plačnega sistema, ampak je le ena od oblik organizacijske participacije zaposlenih, ki

načeloma sodi v pristojnost svetov delavcev, ne sindikatov. »Primernejši bi bil obraten pristop – primarno priznati svetu delavcev pooblastilo za dogovarjanje o sklenitvi pogodbe, in tam, kjer ni sveta delavcev (kar je v praksi pogost primer, saj je participacija zaposlenih pri upravljanju po našem ZSDU fakultativna), dopustiti sindikatu, da z večinskim pooblastilom zaposlenih le-te zastopa pri sklepanju pogodbe.« (Mežnar 1997: 2)

c) Prav tako je tudi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1999 (Uradni list RS, št. 106/99) sindikate določil na delavski strani kot primarne sklenitelje pogodb o oblikovanju pokojninskega načrta, ki ga financira delodajalec[58], čeprav gre za problematiko, ki zadeva vse delavce, in katero je prav iz teh razlogov že ZSDU dodelil v pristojnost svetom delavcev. Tako imamo sedaj v Sloveniji nelogično situacijo, ko imajo sveti delavcev po prej sprejetem ZSDU glede »sprejemanja aktov s področja dodatnega pokojninskega in invalidskega zavarovanja« (94.člen) samo pravico do skupnega posvetovanja z delodajalcem, sindikati pa po kasneje sprejetem ZPIZ status enakopravnega pogodbenega partnerja delodajalcu, čeprav bi bilo logično, da bi ZPIZ skladno z intencijo ZSDU ta status dodelil svetom delavcev. Gre torej za očiten primer normativnega zmanjševanja vloge svetov delavcev na račun krepitve vloge sindikatov skozi novejšo zakonodajo.

d) Enako je mogoče ugotoviti tudi glede zakona o evropskih svetih delavcev iz leta 2002 (Uradni list RS, št. 59/2002), pri oblikovanju katerega so sindikati v okviru Ekonomsko socialnega sveta ostro nasprotovali rešitvi, po kateri naj bi »bazo« za delegiranje članov v evropske svete delavcev predstavljali sveti delavcev hčerinskih podjetij, čeprav je to edina logična rešitev. Le na ta način bi bilo namreč mogoče smiselno izpeljati celoten sistem delavskega soupravljanja od spodaj navzgor (do ravni evropskih koncernov) in obratno. Namesto tega je na koncu obveljala precej sporna rešitev, po kateri člane evropskih svetov delavcev volijo zbori delavcev, medtem ko lahko kandidate predlagajo sveti delavcev, reprezentativni sindikati in najmanj 50 delavcev družbe (20. člen ESD). Gre za ustvarjanje nekega vzporednega sistema kadrovanja in delovanja članov evropskih svetov delavcev internemu sistemu delavske participacije v podjetjih. Tudi na tem področju je bilo torej zakonodajno prizadevanje sindikatov očitno usmerjeno v zmanjševanje vloge svetov delavcev in povečevanje lastne vloge, čeprav gre za področje, ki načeloma ne sodi v njihovo pristojnost.

e) Novi zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/2004) je v 77. členu določil obveznost delodajalca, da se o morebitni uvedbi videonadzora v delovnih prostorih posvetovati z reprezentativnim sindikatom, čeprav gre za vprašanje, ki bi brez dvoma sodilo prvenstveno v pristojnost sveta delavcev pri delodajalcu.

f) Znana so v obravnavanem smislu tudi prizadevanja sindikatov za drugačno rešitev v 2. odstavku 17. člena zakona o trgovini v okviru sprejemanja sprememb in dopolnitev tega zakona (Uradni list RS, št. 96/2002). Omenjena določba se namreč glasi: »Trgovec sme dolo-

[58]»(1) V imenu zaposlenih odloča o sklenitvi pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta, ki ga financira delodajalec, pristojni organ reprezentativnega sindikata, organiziranega pri delodajalcu.
(2) Če je v družbi organiziranih več reprezentativnih sindikatov, odločajo o sklenitvi pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta, ki ga financira delodajalec, ti sindikati skupaj.
(3) Če v družbi ni organiziranega reprezentativnega sindikata, odloča o sklenitvi pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta, ki ga financira delodajalec, svet delavcev, organiziran v skladu z zakonom, ki ureja sodelovanje delavcev pri upravljanju.
(4) Če v družbi ni organiziranega reprezentativnega sindikata in ne sveta delavcev, odločajo o sklenitvi pogodbe o oblikovanju pokojninskega načrta, ki ga financira delodajalec, zaposleni neposredno na zboru delavcev.« (304. člen ZPIZ)

čiti tedenski obratovalni čas prodajalne za delovne dni med ponedeljkom in soboto. Ob nedeljah, praznikih in drugih z zakonom določenih dela prostih dneh, kot manj ugodnem delovnem času, sme trgovec določiti obratovanje prodajalne samo v soglasju z zaposlenimi, pri čemer v gospodarski družbi soglasje pridobi na način, ki ga za sodelovanje delavcev pri upravljanju določajo zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, št. 42/93, 61/2000 – odločba US in 56/2001) in predpisi, ki urejajo pravice in obveznosti delavcev.« Sindikati so namesto pristojnosti sveta delavcev tudi v tem členu želeli uveljaviti svojo pristojnost, o čemer pričajo tudi takratne javne polemike na to temo, vendar pri tem niso uspeli.

g) Prav tako značilne so v tem smislu tudi nekatere interpretacije posameznih kogentnih določil ZSDU v praksi, ki oporekajo svetom delavcev celo nekatere, sicer v zakonu jasno in zelo nedvoumno določene pristojnosti. Miklič (2003: 10) tako denimo trdi, da sodelovanje sveta delavcev za veljavnost podjetniških kolektivnih pogodb ni potrebno, čeprav določba 96. člena ZSDU izrecno predpisuje soglasje sveta delavcev k »merilom za ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev« in h »kriterijem za napredovanje delavcev«, ki so običajna sestavina podjetniških kolektivnih pogodb. Po njegovem mnenju je soglasje sveta delavcev potrebno le, če se te zadeve urejajo s splošnim aktom delodajalca, če pa se uredijo s podjetniško kolektivno pogodbo, pa »ni nobene pravne podlage, da bi k njej dajal soglasje tudi svet delavcev.« Takšna interpretacija je seveda v očitnem nasprotju s črko zakona, in sicer pri eni najpomembnejših pristojnosti svetov delavcev, pri čemer je treba ugotoviti, da izvajanje te pristojnosti prav v sedanjih spremenjenih razmerah še dodatno pridobiva na pomenu. Prav preko te pristojnosti svetov delavcev, ki omogoča vsaj posredno, lahko pa tudi neposredno sodelovanje pri kolektivnem dogovarjanju na ravni podjetij, je namreč mogoče vsaj v praksi in vsaj v enem segmentu dokaj učinkovito presegati obravnavano sporno monopolizacijo sindikalnih pristojnosti na tem področju, ki jo je ZDR preko določbe 3. odstavka 8. člena prav v tem segmentu brez dvoma prignal do absurdnega ekstrema. Na podlagi takšnih interpretacij se v praksi zmanjšuje vloga in pomen svetov delavcev v primerjavi s sindikati celo tam, kjer jim veljavni ZSDU daje nedvoumna pooblastila.

Tudi iz prakse prihaja vse več informacij o permanentni nekooperativnosti in celo odkritem nasprotovanju ter **klasični tekmovalni naravnanosti** številnih sindikatov podjetij v odnosu do svetov delavcev, s katerimi naj bi sicer delali »z roko v roki«, kar v bistvu pomeni uveljavljanje nesprejemljivega »konkurenčnega modela« delovanja obeh delavskih predstavništev. Niso tudi neznani primeri, ko sindikati nekaterih (tudi velikih) podjetij stojijo na stališču, da svet delavcev v njihovem podjetju ni potreben, ker da lahko sami opravijo vse potrebno za učinkovito uveljavljanje in varstvo pravic in interesov delavcev, zaradi česar tudi odkrito nasprotujejo poskusom ustanavljanja svetov delavcev. Tipičen primer je, denimo, odločno nasprotovanje večinskega sindikata ZSSS v Steklarni Rogaška d.d. oblikovanju sveta delavcev v podjetju, zaradi katerega so doslej propadli vsi poskusi, da bi vendarle tudi v tem več kot 1.000-članskem kolektivu dobili svet delavcev[59]. Tudi slovenske sindikalne centrale v zadnjih letih (v primerjavi, denimo, z zgodnejšim obdobjem uveljavljanja ZSDU) vodijo bistveno manj različnih aktivnosti za spodbujanje in utrjevanje delovanja svetov delavcev in sistema soupravljanja nasploh (izobraževanje članov svetov delavcev, širitev soupravljanja na področje negospodarstva, strokovni razvoj tega področja itd.). In še bi lahko naštevali take in podobne konkretne primere in znake očitnega usihanja volje slovenskih sindikatov za podporo hitrejšemu uveljavljanju svetov delavcev v podjetjih, ki pa jih je seveda težko empirično preveriti in dokazati. Zato se bomo pri naši analizi in oceni trendov na tem področju oprli predvsem na zgoraj opisane nesporno ugotovljene pojave in tendence na normativnem področju.

[59] Omenjeno stališče IO sindikata ZSSS je bilo objavljeno tudi v tovarniškem glasilu (april, 2003).

Temeljitejša analiza možnih razlogov za te pojave torej dejansko lahko inducira nekakšno zapoznelo obžalovanje slovenskih sindikatov nad uvedbo dualnega sistema delavskih predstavništev in na bolj ali manj prikrite **poskuse ponovnega približevanja sistemu enotnih (zgolj sindikalnih) delavskih predstavništev v podjetjih**. Omenjeni pojavi namreč po naši oceni izražajo jasno prepoznaven trend izrinjanja svetov delavcev s številnih področij, ki bi po logiki stvari sicer sodila v njihovo pristojnost, in »nadomeščanje« njihovih delavskozastopniških pooblastil s pooblastili sindikatov preko novosprejete in pripravljajoče se zakonodaje, kakor tudi preko nekaterih dokaj tendencioznih interpretacij veljavne zakonodaje. Čeprav sam zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju zaenkrat ostaja nedotaknjen, pa utegne povedano v praksi povzročiti resnejšo stagnacijo v razvoju svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev, ki se lahko sčasoma spremeni tudi v dejansko usihanje njihove vloge in pomena, tako z vidika delavcev kot tudi delodajalcev. Ob morebitnem nadaljevanju in stopnjevanju omenjenih trendov bo v Sloveniji skoraj zanesljivo prišlo do resnega zastoja v naravnem razvoju sistema splošne industrijske demokracije in vračanja v klasično sindikalno demokracijo. To pa pomeni, da so **aktualni trendi na tem področju načeloma dejansko izrazito retrogradni**.

Vsekakor bi bilo težko trditi, da gre pri tem že od vsega začetka za načrtno dolgoročno strategijo slovenskih sindikatov. Bolj verjetno je, da je vsaj na začetku šlo za nekakšno nagonsko in ne dovolj premišljeno reakcijo sindikatov na pojav upadanja članstva brez dovolj jasnega zavedanja o morebitnih dolgoročnih posledicah takšne trenutne politike za razvoj celotnega sistema industrijske demokracije, ki je šele kasneje dobila zaokroženo podobo določene strategije. Načeloma se, vsaj sodeč po programskih dokumentih (na primer po dokumentih 4. kongresa ZSSS)[60], namreč podpori razvoju dosedanje oblike delavskega soupravljanja sindikati preko svetov delavcev niso odrekli. Vsekakor pa je po naših analizah zaznaven precejšen **razkorak med proklamirano in dejansko aktualno strategijo delovanja sindikatov na tem področju.** Naša raziskava pa med drugim kaže, da **omenjena strategija tudi ne uživa kake široke podpore v sindikalni »bazi.«**

Kakorkoli že, vsaj na zakonodajnem področju se situacija v praksi po naši oceni giblje v smeri ustvarjanja **vse večjega neravnotežja** glede formalne sistemske vloge in pristojnosti med obema vrstama delavskih predstavništev, in sicer v škodo svetov delavcev, kar v bistvu, kot rečeno, lahko vodi tudi v prikrito približevanje sistemu enotnih delavskih predstavništev. To pa je brez dvoma ugotovitev, vredna vse pozornosti, kajti to bi vsekakor pomenilo resen odklon od prvotno zamišljenega razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji. Kljub nekaterim, zlasti pragmatičnim, prednostim enotnega sistema delavskih predstavništev v primerjavi z dualnim, kot so daljša tradicija in s tem tudi potencialno večja učinkovitost sindikatov pri uveljavljanju interesov delavcev, odsotnost potrebe po oblikovanju dodatnih organiza-

[60] Iz programa ZSSS: "Sodelovanje delavcev pri upravljanju gospodarskih družb in zavodov je pomembno področje ekonomske in politične demokracije in mora hkrati omogočiti in zagotoviti delavcem v zasebnem in javnem sektorju vpliv na odločanje o pogojih dela, poslovanja in razvoja. Krepiti je treba akcijsko povezanost in interesno usklajenost voljenih delavskih predstavništev in interesnih delavskih organizacij pri posameznem delodajalcu – svetov delavcev in sindikatov. Le tako bo mogoče zagotoviti resničen vpliv delavskih predstavnikov na sprejemanje odločitev na področju poslovanja in razvoja, ki so pomembne za socialni in gmotni položaj ter varnost zaposlenih. Zveza bo skupaj s sindikati ustvarjala pogoje za usposabljanje delavskih predstavnikov – članov svetov delavcev, delavskih predstavnikov v nadzornih svetih, delavskih direktorjev in delavskih predstavnikov v svetih zavodov ter za njihovo učinkovito delo. Ustanavljanje evropskih svetov delavcev v multinacionalnih družbah, ki imajo sedež v Sloveniji oziroma vključevanje delavskih predstavnikov iz družb, ki imajo sedež v Sloveniji, v evropske svete delavcev je sestavni del aktivnosti."

cijskih mehanizmov za uresničevanje vpliva delavcev, obstoj organiziranih sindikalnih strokovnih služb za podporo soupravljanju, odsotnost dilem glede medsebojne razmejitve nalog in pristojnosti med delavskimi predstavništvi (Gostiša, 1999: 104), neomejenost sindikatov na posamezna podjetja in s tem njihova večja skupna moč (Kavčič B. 1991a: 61) itd., namreč uvajanje tega sistema pri nas v danem trenutku, to je ob sedanji stopnji sindikaliziranosti slovenskih delavcev, verjetno ni več sprejemljiv (če seveda izhajamo iz vizije »splošne« industrijske demokracije). Takšen sistem je, kot rečeno, mogoče danes teoretično kolikor toliko opravičiti le še na Švedskem, ki ima zaradi zgodovinskih okoliščin (Abendroth 1971: 70,71), v katere pa na tem mestu ne moremo podrobneje zahajati, še danes izrazito visoko stopnjo sindikaliziranosti delavcev.

Iz teh razlogov bi morala slovenska stroka v bodoče, bolj kot doslej, pazljivo spremljati nastajanje predvidene nove delovnopravne in z njo povezane zakonodaje (zakon o udeležbi zaposlenih pri dobičku, zakon o kolektivnih pogodbah itd.) in sproti opozarjati na morebitne nadaljnje poskuse formalnega izrinjanja svetov delavcev s strani sindikatov glede pristojnosti za zastopanje interesov celotnih kolektivov.

Predvsem pa seveda skrbi dejstvo, **da popolna izločitev svetov delavcev s področja urejanja delovnih razmerij** že v tem trenutku posledično pomeni tudi popolno izločitev celotne nesindikalizirane populacije delavcev iz sistema uresničevanja industrijske demokracije na tem področju, o čemer smo deloma že govorili, obširneje pa bomo spregovorili še v okviru podrobnejše analize konkretnih spornih določil novega ZDR.

Generalno gledano vsa obravnavana dejstva po naši oceni kažejo na to, da je trenutna strategija slovenskih sindikatov usmerjena predvsem v ohranjanje (in celo v morebitno povečevanje) članstva in v kvantitativno rast »za vsako ceno«, pri čemer poskušajo le-to zagotoviti prvenstveno s pomočjo raznih zakonskih privilegijev (splošnozastopniški monopol, pozitivna zakonska diskriminacija članov sindikata glede obsega delovnopravnih pravic), torej s pomočjo države. To pa izrazito govori v prid tezi, da so se tudi slovenski sindikati, podobno kot številni drugi sodobni evropski sindikati, verjetno ujeli v **past, ki je tudi sicer značilna za neokorporativne sindikate**[61], in jo na primer Stanojević (1996: 34, 35) pojasnjuje takole: *«Z veliko menjavo pridobljeni politični vpliv je differentia specifica neokorporativnih sindikatov. Ta vpliv sproža značilne spremembe znotrajsindikalnih razmerij. Ker je za sindikalna vodstva članstvo tradicionalno edini bistveni vir moči, novi, alternativni, zunanji politični viri moči značilno zmanjšujejo odvisnost funkcionarjev organizacije od sindikalnega članstva. Ta zmanjšana odvisnost od članstva je s stališča socialnega partnerstva funkcionalna (O. Jacobi, B. Keller, W. Muller-Jentsch, 1992: 234), saj blokira vdor radikalizma navadnih članov v pogajalske procese ter (na ta način) dejansko omogoča socialni dialog in socialno partnerstvo. Po drugi strani pa ti novi viri moči vplivajo na birokratizacijo sindikata, ki se vse bolj osredotoča na kvantitativno rast, z razrešitvijo dileme oziroma ugotavljanja optimalnega razmerja velikosti in učinkovitosti organizacije pa se sploh ne ukvarja več. C. Offe (1985: 218) ugotavlja, da se prav tovrstna zunajorganizacijska varnost sindikatov v spremenjenih, kriznih razmerah praviloma razkriva kot šibka točka sindikalnega organiziranja, saj se v teh novih razmerah pridobljena neodvisnost sindikalnih vodstev od članstva sprevrača v (lahko tudi) usodno odvisnost sindikalnih vodstev od političnih virov moči. Vlade in delodajalci v spremenjenih razmerah podpirajo sindikate kot posrednike v procesih politične menjave le v obsegu, v katerem*

[61] Od ustanovitve Ekonomsko socialnega sveta RS lahko vse pomembnejše slovenske »sindikalne centrale« štejemo v to kategorijo (še najmanj to velja za KS 90), čeprav se tudi delovanju znotraj sistema socialnega partnerstva na mikro ravni, torej v sistemu »mikrokorporativizma«, kot ga imenuje Stanojević (1996: 311), načelno niso (povsem) odpovedale.

sindikati sprejemajo restriktivne politike (R. Hyman, 1994: 115). Ob pretirani odvisnosti od političnih virov moči so sindikati porinjeni v defenzivno vlogo prilagajanja restriktivnim politikam, kar jih še bolj oddaljuje od članstva in tendenčno pelje do točke, v kateri bodo kot posredniki v procesih politične menjave za druge socialne partnerje postali popolnoma nezanimivi.«

4. Analiza posledic konkretnih spornih določil novega ZDR

Podrobnejše proučevanje posledic zgoraj citiranih določil novega ZDR za sistem industrijske demokracije v Sloveniji nas privede do naslednjih glavnih ugotovitev, ki predstavljajo sintezo nekaterih avtorjevih separatnih analiz posameznih vidikov obravnavane problematike v različnih strokovnih člankih (Gostiša 2001a; 2001b; 2002a; 2002b; 2002c; 2002d; 2002d; 2002e; 2002f; 2002g), dopolnjenih in dodatno argumentiranih še z nekaterimi ugotovitvami in spoznanji iz druge strokovne literature.

4.1. Ustavna spornost zastopniškega načela »ali sindikat, ali pa nihče«

Zakon je, kot rečeno, skozi sporne določbe ekstremno monopoliziral delavskozastopniško funkcijo sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij do te mere, da **kljub morebitnemu obstoju sveta delavcev ne ta ne kako drugo predstavništvo na tem področju ne more zastopati interesov delavcev v razmerju do delodajalca, če v organizaciji ni sindikata**. Raje je v teh primerih prepustil kolektive zaposlenih »na milost in nemilost« delodajalcu, ki lahko s splošnimi akti (3. odstavek 8. člena ZDR) in drugimi enostranskimi ukrepi znotraj širokih zakonskih okvirov povsem avtonomno regulira njihove pravice iz delovnega razmerja v organizaciji. Nesindikalizirani kolektivi delavcev, ki formalno ne morejo kot enakopraven partner delodajalcu sodelovati pri avtonomnem urejanju lastnega delovnopravnega položaja znotraj organizacij, so torej v tem pogledu v izrazito diskriminiranem položaju, kar omenjeno zakonsko rešitev postavlja pod resen vprašaj tudi z vidika **ustavnega načela enakosti pred zakonom ter prepovedi diskriminacije in samovolje**[62]. Pri tem se je treba zavedati zlasti že omenjenega dejstva, da je danes organizacij, zlasti manjših in srednjih, pa tudi nekaterih velikih, v katerih sindikat ni organiziran, že kar veliko število. To niso več »zanemarljive izjeme«, tako da ta rešitev pomeni resno sistemsko anomalijo v ureditvi področja delovnih razmerij kot enega dveh ključnih področij industrijskih razmerij.

Opravičevanje tako zelo sporne rešitve s strani predlagateljev zgolj z **željo po dosledni normativni razmejitvi področij dela med sindikati in sveti delavcev**, katerih »izvirna« funkcija naj ne bi bilo pokrivanje področja delovnih razmerij, ampak le vključevanje interesov zaposlenih v procese poslovnega odločanja (delavsko soupravljanje), je seveda bolj ali manj nesmiselno in ne vzdrži resne kritike. Z vidika interesov delavcev, katere naj bi varoval ZDR, je bolj kot to, katero od obeh delavskih predstavništev jih zastopa, pomembno to, da jih nekdo vendarle zastopa. Ta interes pa je brez dvoma **močnejši** od interesa po čim bolj doslednem formalnem ločevanju vloge in funkcij med sindikati in sveti delavcev in doslednem ohranjanju komplementarnega modela njihovega delovanja, za katerega smo sicer tako ali tako že ugo-

[62] »Zahteva po pravni enakosti pomeni, da ima vsak državljan enake splošne pravice in obveznosti. … Enakost pred zakonom se uveljavlja z enako in nepristransko uporabo pravnih pravil za vse državljane. … Zakonodaja in državni organi so v pravni državi vezani na prepoved diskriminacije in samovolje. S samovoljo razumemo neenako obravnavanje, ki ni stvarno utemeljeno. Možno je diferenciranje, če gre za splošno in neosebno urejanje, ki pa mora temeljiti na splošno sprejemljivih temeljih in drugačnem dejanskem stanju.« (Šinkovec 1996)

tovili, da je teoretično in praktično nadvse sporen. Zato bi bilo že po splošnih pravnih načelih v teh primerih vsekakor treba v interesu najširšega kroga delavcev uzakoniti vsaj **»subsidiarno« zastopniško vlogo svetov delavcev** pri urejanju delovnih razmerij. Četudi zastopanje delavcev na področju delovnih razmerij prvotno (v času sprejemanja ZSDU in v takratnih razmerah) res ni bilo predvideno kot »izvirna« funkcija svetov delavcev, to seveda ne pomeni, da je sploh ne smejo opravljati in da jim je zakon ne more naložiti, če se za to pokaže objektivna potreba. In takšna potreba v danih slovenskih razmerah brez dvoma obstaja. »Zakonodajalec mora reagirati na spremembe in razvojna gibanja, odpravljati prejšnje pomanjkljivosti, slediti idejam pravne civilizacije.« (Šinkovec 1996: 50) Normativno vztrajanje na doslednem komplementarnem modelu delovanja obeh delavskih predstavništev (tudi v spremenjenih razmerah) za vsako ceno torej v resnici ni bil imperativ, ampak so se predlagatelji zakona za takšno neutemeljeno vztrajanje verjetno odločili zavestno in z določenim razlogom.

Spričo povedanega je seveda edini razumen razlog za tako ekstremno in nesprejemljivo monopolizacijo delavskozastopniške vloge sindikatov mogoče iskati v tem, da je pravi namen zakona v bistvu izvajati **prikrit pritisk na včlanjevanje v sindikate** oziroma organiziranje sindikatov povsod tam, kjer jih še ni (v nasprotnem primeru bi bila ta monopolizacija res le sama sebi namen). To pa je, kot rečeno, povsem nedopustno že z vidika mednarodno uveljavljenega načela t. i. negativne sindikalne svobode, o katerem smo deloma že razpravljali, podrobneje pa bomo o njem spregovorili še v enem naslednjih poglavij. Vsekakor pa gre tovrstna zakonska »usluga« sindikatom izrazito v škodo interesov širokega kroga delavcev, ki se iz takšnih ali drugačnih razlogov niso pripravljeni sindikalizirati, kakor tudi v škodo konsistentnosti in demokratičnosti pravnega sistema kot celote. Eden izmed pogojev za dosledno upoštevanje načela enakosti pred zakonom in načela sorazmernosti pri oblikovanju konkretnih zakonskih rešitev je namreč tudi, »da niso zunaj vsakega razumnega razmerja do družbene in politične vrednosti cilja, oziroma da mora biti vzpostavljeno proporcionalno sorazmerje med prizadeto ustavno pravico posameznika, ki jo povzroči uporaba sredstva, in med ustrezno koristjo, ki jo pridobimo z uporabo sredstva v prid skupnosti« (Šinkovec 1996: 73). Zato seveda ni čudno, da so se v razpravah ob predlogu novega ZDR pojavljala vprašanja, »koga ima ta zakon pravzaprav namen prvenstveno varovati – delavce ali sindikate same?« (Gostiša 2002c: 9).

Pravno spornost zgoraj navedene rešitve bi bilo v nekem smislu vsekakor mogoče primerjati s pravno spornostjo določenih (do nečlanov sindikata podobno diskriminatornih) rešitev, uveljavljenih v nekaterih sistemih, kot je na primer t. i. klavzula o sindikalni varnosti. »V parlamentarnih demokracijah se pogosto v kolektivne pogodbe vnašata predvsem dve sindikalni klavzuli: klavzula o sindikalnem miru *("company security clauses"; "no strike clause"*) in klavzula o sindikalni varnosti *("trade union security clauses"*). S klavzulo o sindikalnem miru se želijo delodajalci in njihova združenja zavarovati pred sindikati in delavci, da ne bi organizirali stavk. S klavzulami o sindikalni varnosti pa želi sindikat doseči, da bodo delodajalci in njihova združenja kot podpisniki kolektivnih pogodb zaposlovali samo tiste delavce, ki so člani sindikata, ki je podpisnik kolektivne pogodbe. … Tako zakonodaja kot sodna praksa v državah parlamentarnih demokracij ne nasprotujeta tem klavzulam kljub temu, da ni malo pravnih teoretikov, ki jim odločno nasprotujejo.« (Lednik V. 1991: 3)

»Novi in mnogo preveč hvaljeni ZDR, ki naj bi boljše urejal najpogostejša in najpomembnejša družbena razmerja, šele z uporabo odkriva neredke pomanjkljivosti, ki si zaslužijo kritično in strokovno analizo. Od leta 1993, ko so se podjetja preoblikovala v gospodarske družbe v skladu z zakonom o gospodarskih družbah (ZGD), ki pa ureja le lastninsko upravljanje in (poslo)vodenje družb, je področje delavske participacije bilo bolj ali manj (ne)uspešno zapol-

njeno z ZSDU. Zato je delavska javnost upravičeno pričakovala, da bo novi splošni akt, ki skrbi za ureditev subjektivne dimenzije gospodarstva (po odstavitvi delavskega samoupravljanja v obdobju t. i. tranzicije), bistveno izboljšal položaj nosilcev dela in tako prispeval k tako opevani humanizaciji življenja v procesu dela in odnosov v družbi. Izboljšanje položaja zaposlenih na vseh področij participacije, ki je posebej urejena z ZSDU (od tehnološko-organizacijske in ekonomske participacije do participacije prek sindikatov in delavskih predstavništev), je conditio sine qua non razvoja ekonomske demokracije, brez katere je splošni pojem demokracija samo politična farsa. Podrobno spremljanje pravne prakse kaže, da so se pričakovanja delavcev zlasti z implementacijo določb novega ZDR mnogokrat izjalovila. … Ob pogledu na vsebine pogodb o zaposlitvi, ki jih delodajalci te dni razdeljujejo zaposlenim v pogled in podpis, se opazi slabšanje položaja sicer šibkejše strani v delovnem razmerju. V številnih primerih gre za bistveno spregledovanje ustavne pravice (75. in 76. člen) do sodelovanja zaposlenih pri upravljanju iz naslova dela in pravice do svobodnega sindikalnega organiziranja. Tokrat opozarjam samo na dve izmed številnih pomanjkljivosti. Žal ti pomenita dejanski spregled z ustavo zajamčenih socialnih pravic in svoboščin. … Ustava Republike Slovenije v 76. členu, ko govori o sindikalni svobodi, jasno in nedvoumno zagotavlja, da je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno. Skratka, uveljavljanje te, z ustavo zajamčene pravice ne sme in ne more škodovati delavcu, oziroma vsi drugi izvedbeni splošni pravni akti (zlasti ZDR), ne smejo vsebovati določil, ki bi nasprotovala uporabi te elementarne delavske pravice. Toda ZDR v 8. členu, ki govori o splošnih aktih delodajalca, ne upošteva ustavne dikcije in ji celo nasprotuje. Če izhajamo iz dejstva, da delodajalci pod pretvezo uresničevanja določb novega zakona silijo zaposlene delavce v preureditev medsebojnih pravic in dolžnosti, ki pa so predvsem vnaprej določene v splošnih aktih delodajalca, se zastavlja vprašanje enake pravice do obveščenosti delavcev v sindikatu delodajalca in delavcev, ki niso v njegovem sindikatu. Drugače povedano, delavci se sicer lahko "svobodno" odločijo za obliko sindikalnega organiziranja oziroma pristopijo sindikatu, ki jim bo po njihovem prepričanju zagotavljal najboljšo varnost. Toda ob obstoječi pravni ureditvi delavci tega ne morejo storiti, ne da bi bili pri tem kaznovani z nedostopnostjo pomembnih informacij za pravilno odločitev pri podpisovanju pogodb o zaposlitvi. … Tako smo implicite pri drugi "nečednosti" ZDR. Gre torej še za kršitev ustavne določbe o prepovedi diskriminacije, ki je vsebovana v 14. členu ustave. ZDR v 8. členu pravi, da se s splošnimi pravnimi akti delodajalca morajo seznaniti sindikati pri delodajalcu. Vsebina omenjenega ustavnega člena je sicer opredeljena kot enakost pred zakonom – toda ko gre za delodajalčeve splošne (podzakonske) pravne akte (navodila o izvrševanju nalog, pravila za določanju količnikov, pravilniki o stimulacijah, o izmenskem delu itd in itd.), morajo ti tem bolj korektno zasledovati zapovedi ustavnih in zakonskih norm. …To pa ni vse. S prej opisanim ravnanjem po določilih 8. člena ZDR (v tem primeru lex generalis), delodajalci uredijo položaj delavcev v nasprotju z namenom ZSDU (lex specialis), in tako temu zakonu zmanjšajo pomen. ZSDU med drugim zagotavlja pravico delavcev do sodelovanja pri upravljanju družbe v obliki t. i. individualne participacije na ekonomskem in tehnološko-organizacijskem področju, ki pa ob določbah 8. člena ZDR lahko ostane samo nikoli uresničena pravica. …« (Veljković 2003: 15)

4.2. Odklon od dvostranske koncepcije delovnih razmerij

4.2.1. Splošni akti ali podjetniške kolektivne pogodbe?

Razen z vidika zgoraj navedenih ustavnih načel pa je rešitev iz 3. odstavka 8. člena ZDR, po kateri se lahko, če v organizaciji ni sindikata, pravice delavcev iz delovnega razmerja, ki se sicer urejajo s kolektivnimi pogodbami, uredijo kar s splošnim aktom delodajalca, sporna tudi

z vidika temeljnih načel sistema delovnih razmerij. Pomeni namreč **hud sistemski odklon od dvostranske pogodbene koncepcije tržnih delovnih razmerij**.

Čeprav delovno razmerje v tržnem gospodarstvu ni tretirano kot povsem klasično pogodbeno razmerje, ampak ima določene specifične elemente, povezane s prepovedjo obravnavanja delovne sile kot tržnega blaga (po Philadelphijski deklaraciji iz leta 1946), pa ga je v osnovi, oziroma vsaj subsidiarno, treba presojati skozi pravila obligacijskega prava, kar izhaja tudi iz določbe 1. odstavka 11. člena ZDR[63]. »Zakon o delovnih razmerjih torej napotuje na smiselno in subsidiarno uporabo načel in splošnih pravil, ki veljajo za pogodbena razmerja. Razlog za smiselno uporabo pravil, ki veljajo za pogodbena razmerja, je v posebnosti delovnega razmerja v primerjavi z drugimi pogodbenimi razmerji in v posebnostih same pogodbe, na podlagi katere delovno razmerje nastane.« (Končar 2002: 5) Z vidika obligacijskega prava pa je delovno razmerje **»dvostransko obveznostno vzajemno pravno razmerje«**, pri urejanju katerega sta delojemalec in delodajalec načeloma enakopravni pogodbeni stranki. To jasno izhaja tako iz splošnih določb ZDR (1. člen) kot tudi iz določb o medsebojnih pravicah in obveznostih delavca in delodajalca. Takšna pravna razmerja nastajajo oziroma se sklepajo s pogodbo, s katero se stranki v okviru avtonomije, ki jima jo dopušča zakon, dogovorita tudi o medsebojnih pravicah in obveznostih, torej o vsebini tega razmerja. Temeljni pogoj za nastanek pa je seveda sporazum (konsenz, soglasje volj) obeh strank o vseh bistvenih elementih pogodbe. Nobena od strank v pogodbenem delovnem razmerju zato ne more drugi **enostransko odrejati pravic in obveznosti**, ki bi sicer morale biti predmet pogodbe. Ne gre za pogodbo, če je eni od strank prepuščeno, da po svoji presoji odloča o kateremkoli vidiku pogodbenega razmerja, ki lahko bistveno vpliva na vsebino in obseg medsebojnih pravic in obveznosti. Cigoj (1976: 266) v zvezi s tem pravi: »Ne bi šlo za pogodbo, če bi stranka podpisala nepopisan list papirja, tako da druga stranka lahko šele odloči o tem, kakšna naj bo pogodba.« Prav ta situacija pa je v bistvu nastala za delavce z uzakonitvijo možnosti, da delodajalec, če pri njem ni organiziranega sindikata, **med trajanjem delovnega razmerja[64] s splošnim aktom kar enostransko ureja, se pravi na novo določa ali spreminja, obseg pravic delavcev v tem razmerju.**

Rešitev, po kateri lahko v primeru odsotnosti sindikata delodajalec namesto s podjetniškimi kolektivnimi pogodbami pravice delavcev avtonomno ureja kar s splošnimi akti, torej predstavlja bistven poseg v pogodbeno koncepcijo tržnega delovnega razmerja, ki hkrati tudi **v temelju ruši celoten sistem delovnopravnih pogodb** kot dvostranskih aktov za avtonomno kolektivno urejanje medsebojnih pravic in obveznosti delavcev in delodajalcev iz delovnega razmerja na posameznih ravneh (splošna, panožna oziroma poklicna in podjetniška kolektivna pogodba ter individualna pogodba o zaposlitvi). Na ravni posameznega delodajalca (podjetja, zavoda itd.) je namreč s tem, ko je mogoče kolektivne pravice delavcev v tem primeru namesto s pogodbami urejati kar z enostranskimi splošnimi akti kot »izrazom volje« le ene pogodbene stranke delovnega razmerja, prišlo do bistvenega odstopanja od tega sistema. Možnost enostranskega reguliranja vsebine delovnih odnosov s strani delodajalca pa je še posebej nevarna in nedopustna spričo dejstva, da je delodajalec že tako vedno močnejša stranka v razmerju do delavcev.[65]

---

[63] »(1) Glede sklepanja, veljavnosti prenehanja in drugih vprašanj pogodbe o zaposlitvi se smiselno uporabljajo splošna pravila civilnega prava, če ni s tem ali drugim zakonom drugače določeno.« (1. odstavek 11. člena ZDR)

[64] Ena od pravnih značilnosti delovnega razmerja kot obligacijskega razmerja je tudi v tem, da gre za trajno razmerje oziroma za trajno izvrševanje medsebojnih pravic in obveznosti.

[65] V zvezi z gornjimi razmišljanji pa so vsekakor zanimiva tudi opozorila Ojcingerja (2003: 27), da možnost urejanja delovnopravnih vprašanj na ravni podjetij bodisi s splošnimi akti ali s kolektivnimi pogodbami ustvarja diskriminacijo tudi med delodajalci. Na boljšem naj bi bili tisti, ki se lahko s sindikati v okviru podjetniške kolektivne pogodbe dogovorijo, v katerih primerih mora delavec opravljati tudi »drugo delo« v smislu 2. odst. 31.

4.2.2. Svet delavcev kot stranka podjetniških kolektivnih pogodb

Vsaj v primerih, ko sindikat pri delodajalcu ni organiziran, bi torej moral zakonodajalec za sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb pooblastiti svet delavcev oziroma (v primeru, če tudi ta ni organiziran) dopustiti in predvideti ustrezen postopek oblikovanja »ad hoc« delavskega predstavništva za kolektivna pogajanja. Morebitni pomisleki glede sposobnosti svetov delavcev za sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb so namreč bolj ali manj neutemeljeni.

4.2.2.1. V mednarodnem pravu ni ovir

Ni točna trditev, da sveti delavcev in druga ustrezna delavska predstavništva že po določilih mednarodnih dokumentov ne morejo biti stranke sklepanja kolektivnih pogodb, ampak so to lahko le sindikati. Kresalova (1991: 29) v zvezi z definicijo kolektivne pogodbe in strank kolektivne pogodbe opozarja na **Priporočilo Mednarodne organizacije dela (MOD – ILO) št. 91 iz leta 1951**, ki v 2. členu pravi: *»Kolektivna pogodba je vsak pismeni dogovor o pogojih dela in zaposlitve, sklenjen, z ene strani z enim delodajalcem, skupino delodajalcev ali eno oziroma več organizacijami delodajalcev, in z druge strani z eno ali več reprezentativnimi organizacijami delavcev ali – če ni takih delavskih organizacij – s predstavniki zainteresiranih delavcev, ki so pravno veljavno izbrani in pooblaščeni s strani takšne skupine delavcev, vendar v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo.«* O slovenski varianti izključnega pogajalskega monopola sindikatov torej v mednarodnih dokumentih ni govora, ampak ravno obratno. Citirano priporočilo namreč celo izrecno napotuje na subsidiarno pristojnost voljenih delavskih predstavništev za kolektivna pogajanja, kar pomeni, da je določba 3. odstavka 8. člena ZDR z njim v direktnem nasprotju. Pa tudi **konvenciji MOD št. 135 in št. 154**, kot bomo videli kasneje, izrecno dopuščata sodelovanje voljenih delavskih predstavništev v kolektivnih pogajanjih.

Ugotovimo torej lahko, da ne samo, da v najpomembnejših mednarodnih dokumentih ni ovire za to, da bi vsaj subsidiarno pooblastilo za sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb pri nas dobili tudi sveti delavcev, ki so izvoljeni skladno z našo nacionalno zakonodajo (ZSDU), ampak je odrekanje takšnega pooblastila celo **v neposrednem nasprotju z intencijo omenjenega priporočila MOD**. Ne nazadnje pa bi moralo imeti v razmišljanjih o teh vprašanjih pri nas večjo težo tudi dejstvo, da imajo praktično v številnih z našim primerljivih dualnih sistemih delavskih predstavništev (Nemčija, Avstrija, Španija) sveti delavcev to pooblastilo zakonsko določeno. V Španiji pa je svetom delavcev celo priznana pravica pozvati delavce k stavki (Knudsen 1995: 51).

4.2.2.2. »Obratni sporazumi« – kolektivne pogodbe po definiciji konvencij MOD

V izogib morebitnim pomislekom o utemeljenosti naših primerjav z Nemčijo in Avstrijo glede urejanja te problematike, ki bi izvirali iz terminološke distinkcije med (podjetniškimi) kolektivnimi pogodbami in t. i. obratnimi sporazumi, naj opozorimo le na naslednje: Res je, da je tudi v Avstriji in Nemčiji pravica sklepanja kolektivnih pogodb pridržana samo sindikatom, medtem ko sveti delavcev sklepajo t. i. obratne sporazume (v okviru »odprtih klavzul« iz

---

člena ZDR, kar je bistvenega pomena za fleksibilnost delovnega procesa, medtem ko s splošnim aktom delodajalci tega naj ne bi imeli možnosti enostransko določiti glede na načelo »in favorem laboratoris«.

panožnih kolektivnih pogodb), vendar pa gre pri tem poimenovanju res samo za **terminološko distinkcijo**. V bistvu je vsebina nemških in avstrijskih obratnih sporazumov enaka kot vsebina podjetniških kolektivnih pogodb, kakršne poznamo v Sloveniji, pa tudi po definiciji iz zgoraj omenjenega priporočila MOD spadajo obratni sporazumi v kategorijo kolektivnih pogodb. Posebej velja v tem smislu opozoriti tudi na definicijo kolektivnih pogodb v novejši konvenciji MOD št. 154 iz leta 1981, ki jo bomo v nadaljevanju te razprave tudi citirali.

4.2.2.3. Problem pravice organizirati stavko

Kar zadeva morebitni pomislek o neprimernosti svetov delavcev za nastopanje v vlogi stranke pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb zaradi prepovedi pravice uporabe stavke, pa velja opozoriti predvsem na naslednje:

a) Ključna vprašanja delovnih razmerij, ki bi bila lahko predmet morebitnih »odprtih konfliktov« z delodajalcem, morajo biti praviloma rešena že na ravni panožnih in medpanožnih (splošnih) kolektivnih pogodb, ki so jih sklenili sindikati, medtem ko se v kolektivnih pogajanjih na ravni podjetij urejajo v glavnem le že podrobnosti izvajanja in določene prilagoditve posameznih rešitev podjetniškim specifikam. V tem smislu so v našem sistemu, ki je v glavnih značilnostih podoben nemškemu, podjetniške kolektivne pogodbe oziroma obratni dogovori le neke vrste **izvedbeni in dopolnilni akti** v razmerju do panožnih in splošne kolektivne pogodbe. V Nemčiji so, tako Kohl (1997: 56), vse pogostejša sestavina kolektivnih pogodb t. i. odprte klavzule, s katerimi stranki pooblaščata pogajalske partnerje v podjetju (svet delavcev in delodajalec) za sklepanje dopolnilnih sporazumov, ki bodo prilagojeni potrebam v podjetju«. Dejstvo pa je, da materija obratnih sporazumov ni strogo vezana na materijo kolektivnih pogodb.

b) V tem smislu je uporaba stavke v podjetniških kolektivnih pogajanjih, vsaj glede vprašanj, ki so tako ali drugače že urejena v kolektivnih pogodbah višjih ravni, ne samo v glavnem nepotrebna, ampak bi utegnila biti ob temeljitejši presoji celo pravno sporna. Panožne kolektivne pogodbe namreč praktično brez izjeme vsebujejo tudi **t. i. klavzulo o socialnem miru** (skozi t. i. pozitivno in negativno izvedbeno dolžnost), ki bi bila v takšnem primeru kršena. To je vsekakor vprašanje, ki bi zahtevalo posebno pravno presojo. Vendar pa doslej, v praksi, vsaj pri nas, še ni bil zabeležen primer uporabe stavke v podjetniških kolektivnih pogajanjih, tako da v tem smislu tudi še ne razpolagamo z ustrezno sodno prakso. Vsekakor pa je res, da uporabe stavke podjetniškim sindikatom ni mogoče prepovedati, če bi želeli izsiliti rešitev določenih vprašanj, ki jih kolektivne pogodbe višjih ravni ne urejajo.

c) Temeljno načelo glede razmerij med posameznimi nivoji kolektivnih pogodb je načelo »**in favorem laboratoris**«, ki pomeni, da kolektivne pogodbe lahko zagotavljajo delavcem le več pravic kot jih daje zakon, kolektivne pogodbe nižjih ravni pa le več pravic kot jih dajejo kolektivne pogodbe višjih ravni. Ob upoštevanju tega načela ni nobene nevarnosti, da bi bili sveti delavcev v podjetniških kolektivnih pogajanjih s strani posameznih delodajalcev lahko zlorabljeni za zmanjševanje delavskih pravic, ki so jih s kolektivnimi pogodbami že izborili sindikati. Tudi če bi pooblastilo za sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb dobili sveti delavcev v podjetjih, kjer sindikat sicer obstaja, pa lahko le-ta po potrebi vedno podpre prizadevanja sveta delavcev s stavko.

d) V skrajnem primeru pa pride v poštev tudi priznanje pravice svetom delavcev pozvati k stavki, podobno kot v Španiji, o čemer bomo v nadaljevanju še spregovorili.

4.2.2.4. Pomislek glede načela prostovoljnosti organiziranja in neodvisnosti delovanja

Tudi morebitni pomislek glede načela prostovoljnosti organiziranja in neodvisnosti delovanja kot pogoja za priznanje pravice svetom delavcev za sklepanje kolektivnih pogodb je povsem neutemeljen. Nekateri (Miklič v Kavčič F. 2002: 4) so namreč mnenja, da je treba to načelo tolmačiti tako, da mu ustrezajo samo sindikati, medtem ko svetom delavcev zaradi njihove zakonsko regulirane organiziranosti in s strani delodajalcev financirane dejavnosti ni mogoče priznati sposobnosti za sklepanje kolektivnih pogodb z delodajalci. Ta mnenja so **vsekakor preveč poenostavljena**, kajti tudi sveti delavcev se lahko organizirajo samo na podlagi prostovoljne odločitve delavcev na zboru delavcev (18. člen ZSDU), financirati pa so jih dolžni delodajalci neposredno na podlagi zakona, ne prostovoljno in z namenom vplivanja nanje. Vodovnik (2002b: 6) v zvezi s tem pravi: »Sveti delavcev naj bi bili nekakšni "rumeni" sindikati, torej podkupljena delavska predstavništva. Pri tem kritiki prezrejo, da je financiranje delovanja delavskih voljenih predstavništev delodajalcem naloženo z zakonom. Če pa se delodajalec na temelju dogovora zaveže zagotavljati za delovanje sveta delavcev več sredstev, se to financiranje v ničemer ne loči od premoženjskih koncesij, ki jih delodajalci pogosto zagotavljajo sindikatom v obligacijskem delu kolektivnih pogodb. Torej tudi ta teza ni utemeljena, zato je v predlogu zakona o delovnih razmerjih ter v predlogu zakona o kolektivnih pogodbah treba skrbno pretehtati zasnovo norm, ki naj bi urejale sistem notranjega urejanja delovnih pogojev in odločanja o pravnem položaju zaposlenih sploh ter posameznih delavcev.« Špekulacije, da so zaradi načina financiranja sveti delavcev formalno odvisni od delodajalcev in v bistvu predstavljajo »rumene sindikate« v smislu določbe 2. člena Konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, so torej močno pretirane. Omenjena določba konvencije MOD namreč govori o nedopustnosti »vzdrževanja delavskih organizacij s finančnimi sredstvi delodajalcev ali drugače z namenom, da te organizacije nadzoruje delodajalec oziroma organizacija delodajalcev«. Zato svetov delavcev v to kategorijo delavskih institucij pač ni mogoče uvrstiti po nobeni logiki.

4.2.3. Ureditev vprašanja veljavnosti in pristojnosti za sklepanje kolektivnih pogodb v svetu

Z vidika »kakovosti« celotnega sistema industrijske demokracije sta torej v zvezi s kolektivnimi pogodbami, upoštevajoč našo dosedanjo razpravo, ključnega pomena predvsem dve vprašanji, in sicer:

a) vprašanje (splošne oziroma omejene) veljavnosti in
b) vprašanje pristojnosti za sklepanje kolektivnih pogodb v imenu delavcev – delojemalcev.

Kratek pregled ureditve teh vprašanj (po Novak, Kyovsky, Jurančič 1992: 71-127) pokaže naslednje stanje v posameznih evropskih državah:

Italija

V Italiji je kolektivne pogodbe z vidika njihovih učinkov mogoče v grobem razdeliti v **štiri skupine**:

1. Kolektivne pogodbe iz obdobja korporativizma, ki so učinkovale »erga omnes«.

2. Kolektivne pogodbe zasebnega prava, ki imajo neposredne učinke za člane asociacij, ki so stranke kolektivne pogodbe. Te pogodbe po zakonu nimajo učinka »erga omnes«, vendar pa se v praksi na ravni podjetij kljub temu tako uporabljajo, ker bi v nasprotnem primeru delodajalci s sklepanjem individualnih pogodb z nečlani sindikatov tako, da bi tem delavcem priznali manjši obseg pravic kot članom sindikatov, škodovali sami sebi (krepitev moči sindikatov).

3. Kolektivne pogodbe naj bi na temelju 39. člena ustave sklepala enotna sindikalna delavska predstavništva in takšne pogodbe naj bi imele učinek »erga omnes«. Poseben institut ekstenzije veljavnosti kolektivnih pogodb v tej ureditvi ni predviden.

4. Z zakonom št. 741 iz leta 1959 je normativna ureditev kolektivnih pogodb določena kot splošno obvezna s tem, da je vlada na omenjeni zakonski osnovi izdala številne dekrete (več kot tisoč), s katerimi je prevzela iz veljavnih kolektivnih pogodb ureditev minimalnih pravic delavcev. Ta zakon je bil sprejet zato, ker v praksi zaradi odpora (zoper »vsiljena« enotna sindikalna delavska predstavništva) ni prišlo do sklepanja kolektivnih pogodb razširjene veljavnosti na temelju 39. člena ustave Republike Italije.

Stranke kolektivnih pogodb so po določbah civilnega kodeksa poklicna združenja, ki jih na delavski strani predstavljajo sindikati. Treu (po Vodovnik 1991: 261) glede tega opozarja, da se v Italiji v zadnjem času poudarja potreba po preverjanju 19. člena delavskega statuta (zakon št. 300 iz leta 1970), ki opredeljuje sindikalna predstavništva v podjetju, in sicer prav **v zvezi z vprašanjem legitimnosti sindikatov za sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb.** Razmišljanja gredo v to smer, da bi bilo smiselno ta predstavništva zamenjati z neposredno izvoljenimi delavskimi predstavniki. Le če bi ti sklepali kolektivne pogodbe na ravni podjetij, bi bilo mogoče legitimno urediti veljavnost teh pogodb kot splošno veljavnih.

Francija

V Franciji je prvi zakon (od petih), ki je že leta 1919 normativno uredil kolektivne pogodbe, predpisoval, da vsa tista določila individualnih pogodb o delu, ki so v nasprotju z določili kolektivne pogodbe, niso veljavna, ter da so polnopravno nadomeščena z določili kolektivne pogodbe (veljavnost »erga omnes«). Na podlagi drugačne teorije je zakon iz leta 1936 uvedel kolektivno dogovarjanje reprezentativnih sindikalnih organizacij ter možnost ekstenzije določil kolektivne pogodbe s posebnim ministrskim odlokom, če je pogodbo podpisal reprezentativni sindikat. Zakon iz leta 1946 je želel v Franciji uvesti kolektivne pogodbe državnega tipa, vendar že zakon iz leta 1950 pomeni povratek k liberalni pogodbeni koncepciji kolektivnih pogodb z možnostjo ekstenzije njihove veljavnosti. Zadnjo pravno ureditev tega področja pa pomeni zakon iz leta 1982, ki je na novo uvedel še **obveznost dogovarjanja v branži in v podjetju** ter obveznost dogovarjanja glede efektivnih plač in glede efektivnega trajanja delovnega časa.

Veljavna francoska zakonodaja pravico sklepanja kolektivnih pogodb na delavski strani **priznava izključno sindikatom**. Dogovor, ki bi bil dosežen z delavci na referendumu v podjetju ali z delavskim svetom podjetja, ni podjetniška kolektivna pogodba. Dejstvo pa je, da je navedeni sindikalni monopol tudi v Franciji **predmet številnih polemik**. Upira se mu zlasti del delodajalcev, ki predlagajo sklenitev podjetniških kolektivnih pogodb z izvoljenimi delavskimi predstavništvi.

Mimogrede velja omeniti še eno posebnost francoske ureditve kolektivnega dogovarjanja, ki je morda lahko zanimiva tudi za razprave o zakonu o kolektivnih pogodbah pri nas, in sicer

gre za razlikovanje med **kolektivnimi pogodbami** (le-te urejajo vse pogoje dela in zaposlovanja) in **kolektivnimi sporazumi** (le-ti urejajo le posamezna ožja vprašanja, kot npr. delovni čas, plače ali podobno).

Španija

V Španiji kolektivne pogodbe **že po zakonu zavezujejo vse delavce in vse delodajalce**, vključene v področje aplikacije pogodb, in sicer v celotnem času veljavnosti pogodb. Zakon o delavcih v celoti pojmuje normativni del kolektivnih pogodb kot obvezno pravno regulativo.

Stranke kolektivnih pogodb na delavski strani, katerih predstavniki so udeleženi v pogajalskih komisijah, so:

- na ravni podjetij oziroma na nižjih ravneh – svet delavcev podjetja (Komite podjetja oziroma Comite de Empresa – po Novak 1991: 228) oziroma v določenih primerih predstavniki delavcev ali sindikati, če obstajajo, pri čemer imajo njegovi predstavniki pravico udeležbe v pogajalski komisiji (kolikor pogodba zadeva vse delavce) le, če imajo večino članstva v svetu delavcev podjetja,
- na višjih ravneh – sindikalne organizacije, ki so na državni ravni najbolj reprezentativne, ter sindikalne organizacije, ki imajo vsaj minimalno 10 odstotkov članov v svetih podjetij.

Sindikati imajo torej monopol za sklepanje kolektivnih pogodb le na višjih ravneh, na ravni podjetij pa imajo primarno vlogo kot stranke kolektivnih pogajanj sveti (delavcev) podjetij. Pri tem vsekakor velja opozoriti, da je španska situacija tako glede pluralistične organiziranosti sindikatov kot tudi glede ureditve svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev primerjalno gledano **od vseh evropskih držav še najbolj podobna situaciji v Sloveniji**.

Avstrija

V Avstriji je bilo v času nastajanja nove delovnopravne zakonodaje v 60-ih in 70-ih letih prejšnjega stoletja veliko diskusije in strokovnih polemik glede vprašanja veljavnosti kolektivnih pogodb. Nasprotniki splošne veljavnosti so menili, da veljavnost kolektivne pogodbe navzven po samem zakonu spreminja bistvo institucije kolektivne pogodbe. Tak način raztegnitve veljavnosti kolektivnih pogodb bi lahko veljal le v zvezi s temeljnimi načeli enakosti v delovnem pravu. Zagovorniki splošne veljavnosti kolektivnih pogodb po samem zakonu pa so bili mnenja, da raztegnitev veljavnosti pogodb tudi na nečlane »ex lege« ne nasprotuje načelu negativne sindikalne svobode, kajti prav ta možnost je sredstvo zakonodajalca, da ščiti sindikalno neorganizirane delavce. Zakonodaja je sprejela drugonavedeno stališče, tako da danes kolektivne pogodbe v Avstriji **veljajo za vse delavce** ne glede na to, ali so člani določene organizacije, ki je v imenu delavcev sklenila določeno pogodbo ali ne. Delavci, ki niso člani določene organizacije glede na ustavno načelo ne morejo biti v slabšem položaju kot drugi delavci.

Glede strank kolektivne pogodbe na delavski strani je zakon iz leta 1919 ta status priznaval **delavskim zbornicam**, v katerih je članstvo obvezno. Zakon iz leta 1930 je nato izključno pravico za sklepanje kolektivnih pogodb dodelil Zvezi sindikatov avstrijskih delavcev in nameščencev. Veljavni zakon o kolektivnem dogovarjanju in participaciji v podjetjih (*Arbeitsvefrassunsgesetz*) iz leta 1974 pa ta monopol sindikatov ponovno ukinja. Po določbah omenjenega zakona so **»kolektivne pogodbe«** dogovori, ki se sklepajo v pisni obliki med pristojnimi organizacijami delavcev in delodajalcev, ločeno pa obravnava tudi **»podjetniške dogovore«**, ki so pisni dogovori, sklenjeni med lastnikom podjetja na eni in obratnim svetom na drugi strani, kadar je določena ureditev na podlagi zakona ali kolektivne pogodbe pridržana

tem dogovorom. »Glede ravni sklepanja kolektivnih pogodb kaže omeniti, da poznajo v Avstriji pogodbe tako na zveznem, deželnem, okrožnem in občinskem kot na podjetniškem nivoju.« (Belopavlovič 1994: 8) Kolektivne pogodbe na ravni posameznih podjetij so **izjema**, praviloma se sklepajo na ravni države, panog in območij. Pomembno je dejstvo, da so »ex lege« kot stranka kolektivnih pogodb na delavski strani določene delavske zbornice, ki pa te pristojnosti že od samega začetka ne izvajajo, ampak jo delegirajo v korist Avstrijske zveze sindikatov (ÖGB) in posameznih strokovnih sindikatov. Dejanski monopol za sklepanje kolektivnih pogodb imajo kljub drugačni zakonski ureditvi torej sindikati. Za sklepanje podjetniških dogovorov pa so pristojni izključno sveti delavcev.

Nemčija

V Nemčiji obravnavano materijo ureja zakon o kolektivnih pogodbah (*Tarifvertragsgesetz*), ki striktno sprejema **načelo omejene veljavnosti kolektivnih pogodb** za člane delodajalskih in delojemalskih organizacij, ki so pogodbo sklenila. Zato ureja tudi možnost ekstenzije veljavnosti kolektivnih pogodb, ki jo lahko s soglasjem odbora, sestavljenega iz treh predstavnikov krovnih organizacij delodajalcev in delojemalcev, razglasi minister za delo in socialni razvoj. Kolektivne pogodbe se sklepajo na zvezni, deželni in regijski ravni, in sicer predvsem po panožnem principu, lahko pa tudi za posamezna podjetja. Slednje velja v glavnem za tista večja podjetja, ki niso vključena v delodajalska združenja. Drugače pa nemška zakonodaja pozna poleg kolektivnih pogodb tudi **t. i. obratne sporazume**, ki imajo podoben status kot podjetniški dogovori v Avstriji in so pogosto nekakšni izvedbeni (in dopolnilni) akti kolektivnih pogodb, čeprav njihova materija ni vedno vezana na materijo kolektivnih pogodb.

Po nemškem zakonu so lahko stranke kolektivnih pogodb na delavski strani **izključno sindikati**, medtem ko t. i. obratne sporazume s splošno veljavnostjo za vse delavcev kolektiva sklepajo **izključno sveti delavcev**. V Nemčiji je namreč, kot pravi Boc (2003: 24), »neposredno delavskozastopniško delovanje sindikatov izločeno iz podjetij in preneseno na panožno in državno raven«. Poenostavljeno bi torej lahko rekli, da v Nemčiji znotraj podjetij interese delavcev zastopajo sveti delavcev, zunaj podjetij pa sindikati (Gostiša, 2003: 5). »Sedanje spreminjanje delovnih odnosov (*industrial relations*) v Nemčiji uveljavlja sopodjetniško delovanje obratnega sveta kot enega najpomembnejših pogojev pri zagotavljanju obstoja številnih podjetij in njihovega gospodarskega uspeha, kar se predvsem v srednjih in velikih podjetjih sklada z relativiziranjem tarifnih pogodb. K temu in k nujnosti po dereguliranju normativnega dela panožnih tarifnih pogodb teži precejšnje število podjetij, ki so zapustila (ali zapuščajo) zvezo delodajalcev, ki sklepa tarifne pogodbe. Obratne pogodbe med posameznimi delodajalci in njihovimi obratnimi sveti postajajo vse pomembnejše za obvezno delovnopravno urejanje odnosov med delodajalskim podjetjem in njegovimi delojemalci. Sopodjetniško razmišljajoči in delujoči obratni sveti tako vedno bolj pridobivajo ključne položaje za obvladovanje podjetniških kriz in zaznavanje razvojnih priložnosti podjetja.« (Gaugler 2002: 27)

Švedska

Na Švedskem poznajo **dve vrsti kolektivnih pogodb**, in sicer o delovnih razmerjih in o soupravljanju. »Medtem ko je v ZR Nemčiji soupravljanje osredotočeno predvsem v upravnih odborih družb, se švedski model soupravljanja naslanja na kolektivne pogodbe o soupravljanju. Te so osrednji instrumenti za uveljavljanje pravic delojemalcev o soupravljanju, predvsem na najnižji ravni. Švedski sindikati dajejo prednost odločitvam na delovnem mestu, vendar menijo, da demokracija na delovnem mestu lahko obstaja le, če je zagotovljeno soupravljanje tudi na višjih ravneh.« (Skledar 1992: 271) »Čeprav je bil v celotnem obdobju urejanja delovnih razmerij poudarek na kolektivnem dogovarjanju, je bilo v 70-ih letih sprejetih veliko zakonov, med drugim tudi "zakon o soupravljanju" (MBL), ki vsebuje tudi določila o kolekti-

vnih pogodbah. Njegovi bistveni novosti sta uvedba kolektivne pogodbe soupravljanju in dolžnosti delodajalca, da se ob velikih spremembah v podjetju začne o njih s sindikati pogajati na lastno iniciativo.« (Skledar 1991: 108) Obe vrsti kolektivnih pogodb glede na uveljavljen enotni oziroma monistični sistem delavskih predstavništev na vseh ravneh (podjetniška, panožna, medpanožna) v imenu delavcev sklepajo **sindikalne organizacije**, katerim za pridobitev sposobnosti sklepanja kolektivnih pogodb ni potrebno izpolnjevati nobenih posebnih pogojev reprezentativnosti. Kolektivne pogodbe obvezujejo člane obeh pogajalskih partnerjev, ki pa morata imeti njihova **pooblastila za pogajanja**. Sindikati imajo takšno pooblastilo v glavnem zapisano že v svojih statutih.

Pravila o razširitvi veljavnosti kolektivne pogodbe (t. i. klavzula »erga omnes«) na Švedskem ni. Kljub načelni omejeni veljavnosti kolektivnih pogodb samo na člane sindikatov namreč **v praksi ni nobenih razlik med člani in nečlani**. Če ni kaj drugega jasno izraženo, se šteje, da delodajalec ne sme dati nižjih ugodnosti od tistih v kolektivni pogodbi tistim delojemalcem, ki jih ta ne zajema (t. i. skrita klavzula v kolektivni pogodbi). Pravila o razširitvi veljavnosti kolektivnih pogodb na Švedskem tudi sicer niso posebej relevantna, ker je tam še vedno okoli 80 % delavcev in uslužbencev (v posameznih panogah pa celo več) sindikalno organiziranih.

ZDA

Kresalova (1991: 31) navaja, da je sistem, po katerem kolektivna pogodba velja za vse delavce, ne glede na to, kateremu sindikatu pripadajo, in ne glede na to, ali so sploh sindikalno organizirani, uveljavljen tudi v ZDA.

4.2.4. Institut ekstenzije veljavnosti kolektivnih pogodb in splošnozastopniška (ne)legitimiteta sindikatov

Na podlagi gornjega pregleda ureditve veljavnosti in pristojnosti za sklepanje kolektivnih pogodb v različnih državah torej lahko ugotovimo, da se s problemom (ne)legitimitete sindikatov kot prostovoljnih organizacij z omejenim članstvom za sklepanje splošno veljavnih kolektivnih pogodb **tako ali drugače ukvarjajo povsod v razvitem svetu**, pri čemer pa ga dokaj različno rešujejo. Eno od pogosto uporabljenih rešitev pa, kot rečeno, predstavlja t. i. institut ekstenzije (razširitve, raztegnitve) veljavnosti kolektivnih pogodb.

S tem pravnim institutom je torej mogoče v primerih, ko je v pravnem sistemu posamezne države uveljavljeno »načelo omejene veljavnosti kolektivnih pogodb«, **pravno veljavno razširiti pravice in obveznosti iz teh pogodb na vse delavce** konkretnega področja oziroma dejavnosti (lahko tudi poklicne skupine itd.) ali območja, na katerega se pogodba nanaša. To je načeloma možno bodisi:

- *s posebno odločbo pristojnega državnega organa,*
- *ali pa »ex lege«, pri čemer slednje v bistvu pomeni nekakšno »vnaprejšnjo« razširitev veljavnosti kolektivnih pogodb.*

Dejstvo pa je, da je mogoče s pomočjo instituta vnaprejšnje (»ex lege«) ali naknadne (z odločbo pristojnega državnega organa) razširitve veljavnosti kolektivnih pogodb na vse delavce rešiti samo del problema, povezanega z dejansko zastopniško (ne)legitimiteto sindikatov kot strank kolektivnih pogodb. S tem institutom se namreč res lahko učinkovito prepreči neenakost med delavci glede obsega delovnopravnih pravic, ki jih uživajo, in nastajanje dveh kategorij delavcev z različnim obsegom teh pravic na temelju članstva oziroma nečlanstva v sindikatu, ki je v današnjem času družbeno povsem nesprejemljivo. Ni pa seveda na ta način mogoče rešiti **problema sistemske izključenosti nečlanov sindikata** in njihovih interesov iz

samega procesa kolektivnih pogajanj ter nemožnosti uresničevanja njihovega formalnega vpliva (preko svojih predstavnikov) na vsebino sklenjenih kolektivnih pogodb, kar je ključna pomanjkljivost sindikalne industrijske demokracije v primerjavi s splošno industrijsko demokracijo. Ta del problema je vsekakor mogoče rešiti samo tako, da se sodelovanje pri kolektivnih pogajanjih na delojemalski strani omogoči tudi ali predvsem voljenim delavskim predstavništvom.

4.2.5. Primerljivi trendi reševanja predmetnega problema v svetu

S tega vidika je pomembna predvsem ugotovitev, da so v vseh evropskih državah, ki so zajete v gornjem pregledu in imajo podoben sistem voljenih delavskih predstavništev kot pri nas, pravico sodelovati (kot stranka) v kolektivnih pogajanjih na ravni, na kateri so ta predstavništva izvoljena, tako ali drugače priznali (tudi) le-tem. Sveti delavcev **v Španiji** sklepajo »podjetniške kolektivne pogodbe«, **v Nemčiji** »obratne sporazume«, **v Avstriji** pa »podjetniške dogovore« (vsi ti akti po definiciji MOD spadajo pod pojem kolektivne pogodbe), pri čemer je v Avstriji, ki ima edina voljena delavska predstavništva tudi na višji, nadpodjetniški oziroma mezo in makro ravni (delavske zbornice), tudi pooblastilo za sklepanje kolektivnih pogodb na tej ravni zakonsko dodeljeno le-tem. Ob alternativi: monopol sindikatov ali voljena delavska predstavništva kot stranke kolektivnih pogodb na delavski strani, so se torej odločili za slednjo.

Čeprav povedano ne velja brez izjeme za vse države, ki poznajo takšno ali drugačno obliko svetov delavcev (Nizozemska, Grčija, Portugalska), pa je s tem vendarle nakazan **pomemben trend bodočega razvoja industrijske demokracije v svetu** tudi na področju urejanja klasičnih delovnih razmerij. Monopol sindikatov za sklepanje kolektivnih pogodb, korigiran zgolj s takšno ali drugačno obliko instituta ekstenzije kolektivnih pogodb, brez izjeme ohranjajo le še v tistih državah, v katerih imajo iz zgodovinskih razlogov uveljavljen **enotni oziroma monistični sistem (sindikalnih) delavskih predstavništev** in torej voljenih delavskih predstavništev sploh ne poznajo, ter v državah z dualnim sistemom delavskih predstavništev **po modelu »mešanih odborov«**, sestavljenih iz predstavnikov delodajalca in voljenih (ponekod tudi sindikalnih – Francija) delavskih predstavnikov (Belgija, Danska, Norveška itd.). Mešani odbori namreč že po logiki stvari ne morejo biti stranka v kolektivnih pogajanjih. Prav to je lahko ena bistvenih slabosti tega modela delavskih predstavništev v primerjavi z modelom »čistih« voljenih delavskih predstavništev (svetov delavcev) z vidika perspektiv razvoja celovite (splošne) industrijske demokracije glede vključevanja celotne populacije zaposlenih v procese odločanja o vseh vidikih lastnega položaja in pravic v sferi dela. To pomanjkljivost je mogoče rešiti le na ta način, da se za kolektivna pogajanja izvolijo posebna delavska predstavništva, ki bi nadomestila sedanji sindikalni monopol na tem področju, medtem ko bi »mešani odbori« skupaj s sindikati še naprej pokrivali vsa ostala področja urejanja razmerij z delodajalci.

Pri nas se je zakonodajalec v nasprotju z vsemi opisanimi priporočljivimi trendi razvoja industrijske demokracije, kot rečeno, dokaj nepremišljeno in brez potrebe odločil za uzakonitev skrajno radikalne variante sindikalnega monopola nad kolektivnimi pogajanji in urejanjem celotnega področja delovnih razmerij na mikro ravni (podjetja oziroma organizacije). In to kljub očitnemu dejstvu upadanja (številčne) moči sindikatov (ali pa ravno iz tega razloga, torej s ciljem njihove ponovne krepitve s pomočjo zakona, kar pa je vsekakor več kot le vprašljiva pot za doseganje tega cilja). Če bo obveljala še predvidena omejena veljavnost kolektivnih pogodb (samo za člane konkretnih sindikatov), in to celo brez možnosti ekstenzije njihove veljavnosti na ravni podjetij (pri podjetniških kolektivnih pogodbah sedanji predlog zakona o kolektivnih pogodbah tega namreč ne predvideva), bo to brez dvoma pomenilo

dokončno uveljavitev teoretično najslabše variante sindikalne industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij z vsemi najbolj negativnimi možnimi posledicami takšne ureditve, na katere smo opozorili zgoraj.

Posebej velja opozoriti, da v nobeni izmed evropskih držav (pa tudi širše) ni na nobeni ravni dosledno uveljavljen sistem ekskluzivne veljavnosti kolektivnih pogodb (brez izrecne ali vsaj tihe ekstenzije njihove veljavnosti na vse zaposlene) in s tem različen obseg delovnopravnih pravic za člane in za nečlane sindikatov. **Delovnopravna segregacija na temelju članstva v sindikatu** se namreč v praksi ne obnese. V zvezi z aktualnimi tovrstnimi tendencami v Sloveniji Stanojević (2002b: 7) ugotavlja: »Pri nas pa je trenutno v ospredju očiten poskus monopolizacije varnosti zgolj za sindikalno populacijo. Ta je sicer v večjih organizacijah večinska, v celotni delovno aktivni populaciji Slovenije pa je brez dvoma v manjšini. Tovrstna ozkost ne le, da se ne obremenjuje z mladimi iskalci zaposlitve, in ne le da lastnega početja ne povezuje s stanjem sindikalnega članstva, temveč sproža tudi dodatne segmentacije znotraj dosedaj relativno dobro zaščitene skupine zaposlenih. Ob vsem tem so zaposleni v manjših organizacijah popolnoma izpuščeni iz vidnega polja. … Morebitna vpeljava ekskluzivnega sistema kolektivnih pogajanj (kolektivnih pogodb, ki bi veljale le za člane sindikatov) bi povzročila pospešeno segmentacijo trga delovne sile oziroma močne diferenciacije med različnimi kategorijami zaposlenih; srednjeročno bi spodnesla sindikate in sprožila pospešeno "amerikanizacijo" industrijskih razmerij v Sloveniji. Ta opcija ne le, da implicira opuščanje ustavno deklarirane opredelitve za model socialnega tržnega gospodarstva, temveč pelje slovensko gospodarstvo dokončno v zasedbo neugodne pozicije v mednarodni delitvi dela.« Mišič (2002: 64) pa v zvezi s tem navaja tole zanimivo izkušnjo: »Nekateri zahtevajo, naj kolektivne pogodbe veljajo le za podpisnike. Toda s tem, da nečlani ne bodo deležni pravic iz kolektivnih pogodb, sindikat ne bo pridobil pri ugledu in veljave pri članstvu. … Ko so se v mnogih tranzicijskih državah odločili, da kolektivne pogodbe veljajo le za podpisnike, je to sindikatom in tudi delavcem zelo škodovalo. Delodajalci so na primer nečlanom sindikata dali nekaj odstotkov večje plače, zaradi česar je članstvo množično zapuščalo sindikate. Čez nekaj časa, ko so delodajalci pokazali prave barve in celo zniževali plače, pa neorganizirani delavci niso mogli stavkati. In na to resnico in možnost je treba biti pripravljen. Po avtorjevem mnenju morajo kolektivne pogodbe veljati za vse delavce in ne le za člane sindikata.« Na možnost, da bi zaradi omejene veljavnosti kolektivnih pogodb imeli člani sindikatov več delovnopravnih pravic kot nečlani, pa običajno ne pristajajo delodajalci, kajti tak sistem seveda samodejno krepi članstvo v sindikatih.

4.2.6. Kdo so »delavski predstavniki« po dokumentih MOD

V kontekstu obravnavane problematike je posebej zanimivo vprašanje, koliko je pri zagovarjanju sindikalnega monopola na področju urejanja delovnih razmerij, kakršnega je uzakonil novi ZDR, morda utemeljeno sklicevanje nekaterih avtorjev (Miklič, v Kavčič F. 2002: 4) na konvencije in priporočila MOD.

Podrobnejša analiza tovrstnih aktov MOD nedvoumno pokaže, da s pojmom »delavski predstavniki«, ki imajo med drugim pravico zastopati interese delavcev v kolektivnih pogajanjih in pri urejanju drugih razmerij z delodajalci, že dolgo **niso več zajeti samo sindikalni, ampak tudi voljeni delavski predstavniki v podjetjih**. »Predstavniki delavcev so vse osebe, ki so pristojno določene, da zastopajo interese delavcev določenega podjetja, govore v njihovem imenu in so na sploh priznane: to so bodisi sindikalni predstavniki, bodisi od delavcev podjetja voljeni predstavniki, neodvisno od morebitne sindikalne pripadnosti (vključenosti) volilcev in kandidatov. To so "voljeni predstavniki delavcev".« (Radovan 1992: 16) Res je, da

nekateri zgodnejši dokumenti MOD še enačijo pojem delavske organizacije s pojmom sindikati. To je zlasti značilno za konvencijo št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic iz leta 1948, pa tudi za konvencijo št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja iz leta 1949, ki v 4. členu govori o »kolektivnih pogodbah, sklenjenih med delodajalci in njihovimi organizacijami ter delavci in organizacijami delavcev«. Toda že Priporočilo MOD št. 91 iz leta 1951, ki smo ga v tej razpravi že večkrat omenili, poleg »sindikalnih organizacij« dopusti (vsaj subsidiarno) kot možne stranke kolektivnih pogodb na delavski strani tudi *»predstavnike zainteresiranih delavcev, ki so pravno veljavno izbrani in pooblaščenih s strani takšnih skupin delavcev, vendar v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo.«* Kljub temu pa še resolucija o participaciji delavcev, ki jo je leta 1961 sprejela Splošna konferenca dela v okviru MOD, govori le o pravicah »sindikalnih« predstavnikov.

Do razširitve pojma »delavski predstavniki« tudi na voljene delavske predstavnike pride šele v **Konvenciji MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike** iz leta 1971, in sicer predvsem pod vplivom razvoja sodelovanja delavcev pri upravljanju v številnih državah (in celo samoupravljanja v takratni Jugoslaviji). Dejstvo pa je, da so se nekateri sindikati temu resno upirali. Radovan (1991: 283) v zvezi s tem pravi: »Pri sprejemanju konvencije o delavskih predstavnikih so bila že v delavski skupini komiteja za delavske predstavnike različna stališča glede tega, kaj je razumeti s pojmom "delavski predstavnik". Predstavniki anglosaksonskih držav so sodili, da so lahko delavski predstavniki samo sindikalni predstavniki, morda tudi "voljeni predstavniki", toda samo v mejah sklenjenih sporazumov s sindikatom ali sindikati, ki predstavljajo delavce v podjetju. Pravzaprav so želeli ohraniti vodilno vlogo sindikata tako v podjetju kot zunaj njega, ker se je štelo, da so le sindikalni predstavniki resnični delavski predstavniki, ki imajo za seboj močnejšo sindikalno organizacijo tudi zunaj podjetja; ta se bo ukvarjala in bojevala za njihovo varstvo in olajšave, medtem ko so voljeni predstavniki v podjetjih bolj vdani delodajalcu, bolj pod vplivom delodajalca, ker za njimi ni organizirane delavske organizacije, kot je sindikat.« Tudi Vodovnik (1993: 36) v zvezi s tem ugotavlja: »V kasnejših pripravah na sprejetje zavezujočih aktov Mednarodne organizacije dela je prišlo do zapletov, ker nekatere države niso bile pripravljene omogočiti pravnega zavarovanja delavskim "voljenim" predstavnikom, temveč le sindikalnim. To nasprotovanje je oviralo razvoj vse do sprejetja konvencije MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike (1971). Konvencija obravnava tako vprašanje varstva sindikalnih predstavnikov kot tudi voljenih predstavnikov delavcev. S tem so določena mednarodno pravna izhodišča za ločevanje in neodvisno obravnavanje participativnih predstavnikov zunaj okvirov sindikatov in sindikalnih aktivnosti.«

Kljub omenjenim nasprotovanjem je torej 3. člen omenjene konvencije določil, da so **delavski predstavniki tako sindikalni predstavniki, kot voljeni predstavniki delavcev**, a z določeno omejitvijo. Celotno besedilo tega člena se namreč glasi:

»V tej konvenciji označuje izraz, delavski predstavniki« tiste, ki imajo takšen status po državnih zakonih ali v praksi, ne glede na to:

a) ali so sindikalni predstavniki oziroma predstavniki, ki so jih imenovali ali izvolili sindikati ali njihovi člani;
b) ali so izvoljeni predstavniki oziroma predstavniki, ki so jih svobodno izvolili delavci podjetja v skladu z državnimi zakoni ali predpisi ali kolektivnimi pogodbami in njihove funkcije ne zajemajo dejavnosti, ki so priznane kot izključna pravica sindikatov v ustrezni državi.«

Še zadnje morebitne dvome o tem, ali imajo voljeni delavski predstavniki pravico nastopati kot stranke v kolektivnih pogajanjih, razen sindikatov, pa je odpravila pri nas sicer še neratificirana **Konvencija MOD št. 154 o kolektivnih pogajanjih** iz leta 1981. Ta namreč v 3. členu določa:

»1. Če nacionalni zakoni ali praksa priznajo obstoj delavskih predstavnikov po definiciji iz odstavka b) 3. člena konvencije o delavski predstavnikih iz leta 1971, se v nacionalnem zakonu ali v praksi lahko določi, koliko se bo izraz »kolektivna pogajanja« uporabljal za namene te konvencije tudi za pogajanja s temi predstavniki.

2. Kadar smiselno prvemu odstavku tega člena izraz "kolektivna pogajanja" zajame tudi pogajanja z delavskimi predstavniki iz tega odstavka, je treba ustrezno ukrepati, kjerkoli je potrebno, da se obstoj teh predstavnikov ne uporablja tako, da se spodkopava položaj zainteresiranih delavskih organizacij.«

Analiza naše konkretne situacije v Sloveniji z vidika zgoraj obravnavanih dokumentov MOD pokaže naslednje:

Če bi ZDR uzakonil pravico svetov delavcev, da skupaj s sindikati, če sindikata v podjetju ni, pa samostojno, nastopajo kot stranka pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb in urejanju drugih vprašanj s področja delovnih razmerij znotraj podjetja, to **ne bi bilo v ničemer v nasprotju z načeli in veljavnimi dokumenti mednarodnega delovnega prava**. Svet delavcev in delavski zaupniki namreč v celoti ustrezajo definiciji delavskih predstavnikov, ki imajo po teh dokumentih načeloma pravico, skladno z nacionalno zakonodajo, sodelovati pri sklepanju kolektivnih pogodb. Zato so sedanje zakonske rešitve v tem pogledu bolj ali manj le rezultat prizadevanj sindikatov po ohranitvi in še dodatni utrditvi dosedanjega monopolnega delavskozastopniškega položaja na tem področju. Ker pa je ZDR kot nacionalni zakon tak položaj sindikatov uzakonil, je s tem avtomatično uveljavljena tudi prepoved iz 3. člena konvencije MOD št. 135, po kateri »funkcije delavskih predstavnikov ne smejo zajemati dejavnosti, ki so priznane kot izključna pravica sindikatov v ustrezni državi.« To pomeni, da je, če problem presojamo izključno skozi določila ZDR, kakršnokoli udejstvovanje svetov delavcev pri vprašanjih, pri katerih je ZDR ustrezne funkcije dodelil izključno sindikatom (vključno s sklepanjem kolektivnih pogodb), v bistvu (vsaj brez soglasja zainteresiranih sindikatov) prepovedano. Seveda pa bi novi zakon o kolektivnih pogodbah lahko to ureditev ustrezno korigiral in s tem učinkovito odpravil obravnavani problem.

Vendar pa je treba ob tem opozoriti, da ZDR ni razveljavil **nekaterih določil ZSDU**, po katerih ima svet delavcev vendarle določene neposredne pristojnosti tudi na področju urejanja delovnih razmerij. To so zlasti določbe prve alinee 87. člena (skrb za dosledno izvajanje sklenjenih kolektivnih pogodb), 94. člena (skupno posvetovanje o raznih kadrovskih vprašanjih) in 95. člena ZSDU (soglasje k merilom za ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev in h kriterijem za napredovanje delavcev). Zlasti zadnja od navedenih vendarle nudi podlago tudi za sodelovaje sveta delavcev v postopkih sklepanja kolektivnih pogodb, kajti omenjena merila in kriteriji so običajna sestavina podjetniških kolektivnih pogodb, brez soglasja sveta delavcev pa ne morejo biti sprejeti.

Ko govorimo o morebitnih podlagah v veljavni zakonodaji, ki vendarle omogočajo svetom delavcev, da lahko, brez predhodne spremembe kritiziranih rešitev v novem ZDR, nastopajo kot stranke v podjetniških kolektivnih pogajanjih, ne smemo prezreti tudi **določbe 4. odstavka 5. člena ZSDU**, ki omogoča sklepanje dogovorov med svetom delavcev in delodajalcem

(le-ti po definiciji iz 2. člena konvencije MOD št. 154 spadajo pod pojem »kolektivno pogajanje«) z edino omejitvijo, da ti dogovori ne morejo urejati pravic iz delovnega razmerja, ki se urejajo s splošno veljavnimi kolektivnimi pogodbami. Vse tisto, kar ni urejeno s kolektivnimi pogodbami, ki veljajo za vse delavce, je torej lahko predmet dogovarjanja med svetom delavcev in delodajalcem. To pomeni, da kljub radikalnosti rešitve v 3. odstavku 8. člena ZDR, možnost nastopati svetom delavcev kot stranka podjetniških kolektivnih pogodb, upoštevajoč tudi ustrezna določila ZSDU, vendarle pravno že sedaj ni povsem izključena.

Po drugi strani pa je verjetno res, da bi bila **morebitna preprosta zakonska nadomestitev vloge sindikatov v kolektivni pogajanjih na ravni podjetja z vlogo svetov delavcev** v nasprotju s 3. členom Konvencije MOD št. 154 o kolektivnih pogajanjih, če se sindikati s tem ne bi izrecno strinjali. Sindikatom, ki so za to zainteresirani, je namreč po našem razumevanju določil te konvencije treba omogočiti sodelovanje v kolektivnih pogajanjih (pod pogojem reprezentativnosti seveda). Odvzem te pravice na račun svetov delavcev pa bi lahko pomenil »spodkopavanje položaja zainteresiranih delavskih organizacij« v smislu omenjene določbe. Čeprav naša država te konvencije (še) ni ratificirala, pa takšno ravnanje zakonodajalca verjetno ne bi bilo priporočljivo. To pomeni, da bo treba rešitev (tudi iz strogo pravnoformalnih razlogov) verjetno iskati v smeri uzakonitve skupnih pristojnosti obeh vrst delavskih predstavništev na področju urejanja delovnih razmerij, brez monopola enih ali drugih. Morebiten »nemški model« delovanja delavskih predstavništev na ravni podjetij, o katerem bomo podrobneje razpravljali v nadaljevanju, torej v Sloveniji že iz teh razlogov ni sprejemljiv.

Veljavna rešitev, po kateri sveti delavcev ne morejo biti zastopniki delavcev pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb niti tam, kjer sindikat sploh ni organiziran, torej **nima nobene resne teoretične utemeljitve**, vsekakor pa je izrazito škodljiva za delavce v teh kolektivih, ki jim je s tem, kot že rečeno, odvzet položaj enakopravnih udeležencev avtonomnega kolektivnega urejanja delovnih razmerij in so porinjeni v položaj »objekta« urejanja delovnih razmerij oziroma pasivnega »prejemnika oziroma nosilca« pravic in obveznosti, ki jih je enostransko določil delodajalec s splošnim aktom. Vendar pa to v razmerah uzakonjenega delavskozastopniškega ekskluzivizma oziroma monopola sindikatov ne velja le za delavce v kolektivih brez sindikata, ampak **za nesindikalizirane delavce nasploh** (tudi v kolektivih, kjer sindikat sicer deluje), kar smo že obširneje utemeljili v zvezi z obravnavanjem problematike splošnozastopniške legitimitete sindikatov. Ugotovili smo namreč, da nečlani sindikatov nimajo popolnoma nobenega dejanskega vpliva na delovanje sindikatov v svojem kolektivu (ne v vsebinskem, ne v kadrovskem, ne v organizacijskem in akcijskem smislu), zaradi česar preko sindikatov ne morejo uveljavljati svojega organiziranega predstavniškega vpliva na urejanje lastnega delovnopravnega položaja in pravic.

4.3. Popolna izločitev večine delavcev (nečlanov sindikatov) iz sistema delovnopravnega zastopanja

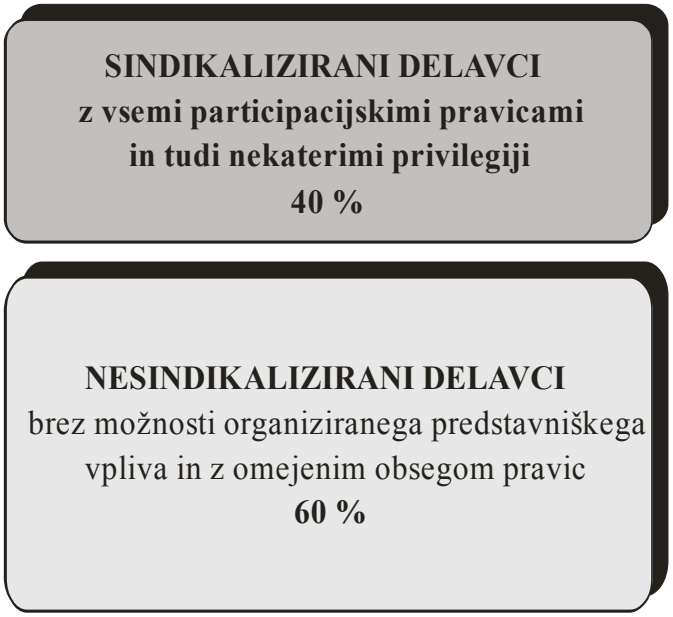
Novi slovenski ZDR je torej že večkrat omenjeno in z vidika te razprave ključno negativno posledico (popolna izločitev celotne nesindikalizirane populacije delavcev iz sistema urejanja delovnih razmerij), povzročil s tem, da je **absolutno monopoliziral delavskozastopniško vlogo sindikatov in izločil svete delavcev kot morebitne zastopnike interesov delavcev na tem področju**, pri čemer pa je, zanimivo, sindikate:

- pri urejanju kolektivnih delovnih razmerij vsilil kot splošne zastopnike vsem zaposlenim, torej tudi nečlanom, čeprav jih ti za to niso pooblastili,

- pri urejanju individualnih delovnih razmerij (odpoved pogodbe o zaposlitvi, disciplinski postopki itd.) pa za razliko od prej veljavne delovnopravne zakonodaje postavil v vlogo izključno zastopnikov (vsak) svojih članov[66].

S tem je povzročil že omenjeno situacijo, ko so nečlani na obeh področjih ostali brez možnosti zastopanja njihovih interesov v razmerju do posameznega delodajalca po ustreznem delavskem predstavništvu, čeprav (upoštevajoč zlasti gornjo analizo mednarodnih delovnopravnih dokumentov) ni videti prav nobenega utemeljenega razloga, zaradi katerega jih ne bi smeli zastopati sveti delavcev (razen seveda lastnega interesa sindikatov za povečano včlanjevanje). Nečlanom sindikatov je torej **zakon prisilno odvzel vsako možno alternativo** glede zastopanja njihovih interesov na področju urejanja delovnih razmerij, čeprav le-ta v našem sistemu dualnih delavskih predstavništev obstaja. Edina alternativa zanje je v tem smislu včlanitev v sindikat in plačilo sindikalne članarine.

Slika 4: *Razmerje sindikaliziranosti in s tem povezane razlike v delovnopravnem položaju delavcev v Sloveniji*



Vsa **sistemska absurdnost situacije**, v kateri je večina slovenskih delavcev izključno po kriteriju sindikaliziranosti nesporno diskriminirana tako glede možnosti (»brezplačnega« in brezpogojnega) organiziranega predstavniškega sodelovanja v sistemu industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij, kakor tudi glede obsega priznanih delovnopravnih pravic (v tem pogledu pa se utegne stanje še poslabšati z morebitnim sprejetjem nekaterih že omenjenih rešitev v zakonu o kolektivnih pogodbah), je jasno razvidna tudi iz slike 4. Že

[66] Res je sicer, da se je splošnozastopniška vloga sindikatov, ki so jo določali prejšnji delovnopravni predpisi, z razmahom sindikalnega pluralizma v glavnem že pred leti v praksi prenehala uresničevati, tako da je v tem pogledu obstajal velik razkorak med formalnim in dejanskim statusom sindikatov, vendar je šele novi ZDR takšno vlogo sindikatov tudi formalno ukinil.

omenjeno dejstvo, da je aktualna stopnja sindikaliziranosti v Sloveniji sicer še vedno **najvišja** med vsemi državami pristopnicami in tudi višja kot v večini sedanjih članic EU, v obravnavanem kontekstu ni relevantno. Problem, na katerega opozarjamo in katerega skušamo analizirati v tej razpravi, namreč ni v ničemer odvisen od večje ali manjše številčne in tudi siceršnje moči (v sociološkem smislu) sindikatov.

4.4. Diskriminatorna ureditev obsega individualnih delovnopravnih pravic za nečlane sindikata

Poleg zgoraj obravnavane popolne izključitve nečlanov sindikata (v podjetjih, kjer sindikat ni organiziran, pa celo kar celotnih delovnih kolektivov) iz sistema kolektivnih pogajanj in urejanja drugih kolektivnih delovnih vprašanj na ravni podjetij, si je novi ZDR privoščil v odnosu do nečlanov sindikata **izrazito diskriminatorno ureditev tudi glede obsega nekaterih pomembnih individualnih pravic iz delovnega razmerja**. V tem smislu je treba izpostaviti predvsem možnost zadržanja učinkovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi nasprotovanja sindikata po določbah 84. in 85. člena ZDR. Gre za izjemno pomembno pravico (tudi v materialnem smislu, kajti z njeno uveljavitvijo si lahko delavec podaljša trajanje že odpovedanega delovnega razmerja tudi za nekaj mesecev – do poteka roka za arbitražno oziroma sodno varstvo), ki pa je izrecno pridržana samo članom sindikata in v tem smislu pomeni njihov **zakonski privilegij** v primerjavi z nečlani.

V pravu velja načelo, da so pred zakonom vsi enaki, kar pomeni, da mora zakon, namenjen določeni populaciji, vse člane te populacije obravnavati enako. Nedopustno je torej, da zakon določa različen obseg pravic članov in nečlanov sindikata. ZDR pa si je privoščil prav to, čeprav je takšna rešitev v očitnem nasprotju z njegovim lastnim načelom prepovedi diskriminacije na osnovi (ne)članstva v sindikatu (6. člen) in po našem mnenju tudi močno sporna z vidika ustavnosti.

4.5. Poseg v načelo sindikalne svobode

Uzakonitev absolutnega sindikalnega zastopniškega monopola in izrazitih privilegijev v obliki večjih pravic za člane sindikatov brez dvoma predstavlja močan in zelo neposreden pritisk na včlanjevanje delavcev v sindikate, kajti brez včlanitve v sindikat (po)ostanejo v zgoraj obravnavanem smislu »drugorazredni državljani« na področju delovnih razmerij. Oboje – tako organiziran predstavniški vpliv na enakopravno urejanje lastnega delovnopravnega položaja posameznika preko kolektivnih pogajanj in drugih oblik kolektivnega komuniciranja z delodajalcem, kakor tudi večje konkretne zakonske pravice – pa je po drugi strani mogoče **zelo preprosto »kupiti« z včlanitvijo v sindikat in s plačilom sindikalne članarine**. Zakon je torej v bistvu uvedel že omenjeno »logiko plačljivosti delovnopravnih pravic«, ki je pravno gledano povsem nedopustna. Takšna logika zagotovo ne sodi v zakon o delovnih razmerjih, katerega naloga je varovanje interesov vseh delavcev v razmerju z delodajalci. Ker pa je včlanitev v sindikat in plačilo sindikalne članarine hkrati, kot rečeno, tudi edina alternativa, ki jo ima posameznik – nečlan sindikata na izbiro, če se želi delovnopravno izenačiti s (privilegiranim) položajem, kakršnega zakon zagotavlja članom sindikata, je takšna **ureditev močno sporna tudi z vidika mednarodno priznanega načela sindikalne svobode**.

Načelo sindikalne svobode ima namreč, kot je bilo že omenjeno v predhodnem delu te razprave, dve plati – **t. i. pozitivno in negativno sindikalno svobodo**. Kyovsky (1992: 25) pravi, da pozitivna sindikalna svoboda pomeni zajamčeno pravico posameznika, da se včlani v sindikat

po svoji izbiri, negativna pa pomeni, da je vsakomur, ki sicer izpolnjuje pogoje za včlanitev, prepuščena odločitev, da se v sindikat včlani ali pa ne. Kakršnikoli pritiski (sindikatov ali države) na včlanjevanje v sindikate so torej nedopustni, čeprav konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic neposredno ureja le pozitivno sindikalno svobodo, ureditev negativne sindikalne svobode pa je (zaradi nasprotovanja držav, v katerih se je uveljavila t. i. klavzula sindikalne varnosti) prepustila nacionalnim zakonodajam. Načeloma je namreč z vidika temeljnih človekovih svoboščin kršitev negativne sindikalne svobode ravno tako in ravno toliko sporna kot morebitna kršitev pozitivne sindikalne svobode. Prav to, torej resen poseg v načelo negativne sindikalne svobode, pa je po našem mnenju mogoče očitati zgoraj analiziranim rešitvam našega veljavnega ZDR.

Koliko je sindikalna članarina omejitveni dejavnik pridruževanja sindikatu je sicer težko oceniti, kajti razlogi za odločitev posameznika o nevčlanitvi v sindikat so lahko zelo različni, pri čemer ni nujno, da absolutno prevladuje eden izmed njih, ampak lahko takšni odločitvi botruje hkraten obstoj več razlogov. Kolikšen »ponder« ima pri tem višina članarine, ki je seveda silno relativen pojem (1 % od bruto plače je za nekoga drobiž, za drugega pa lahko že resnega premisleka vreden znesek), je z vidika naše razprave ne nazadnje tudi **povsem irelevantno**. Kakršnokoli pogojevanje »pravice dostopa« do uresničevanja industrijske demokracije s predhodnim plačilom članarine sindikatom je nedopustno že iz načelnih razlogov. To bi namreč, če nekoliko parafraziramo, pomenilo isto, kot če bi se na področju uresničevanja sistema politične demokracije postavili na stališče, da ima sicer načeloma vsakdo **možnost udeležbe na volitvah in referendumih, vendar pa le pod pogojem, če se prej včlani v eno izmed političnih strank in plača strankarsko članarino**. Pri tem je višina takšne članarine kajpak povsem nepomembna, kajti gre seveda za princip. Zdi se, da na tej točki postane vsako še nadaljnje teoretično utemeljevanje neprimernosti zgoraj kritiziranih sistemskih rešitev na področju industrijske demokracije bolj ali maj nepotrebno.

Vse pravice in ugodnosti iz delovnega razmerja, ki jih določa zakon, morajo biti skladno z **načelom enakosti pred zakonom** brezpogojno (zlasti pa ne glede na članstvo v sindikatu) in v enakem obsegu dostopne vsem delavcem brez dodatnega plačevanja sindikalne članarine kot nekakšne »zavarovalnine«, kakor bi izhajalo iz ugotovitve Mikliča (v Kavčič F. 2002: 4), da je »biti član sindikata ustavno, pravno in ekonomsko enako kot biti dodatno zdravstveno in pokojninsko zavarovan – vsak mora sam poskrbeti za svojo socialno in ekonomsko varnost«. Sindikati lahko torej za svoje člane izborijo več pravic in ugodnosti kot jih daje zakon šele s kolektivnimi pogodbami, če le-te niso splošno veljavne, in na ta način ter z učinkovitim uveljavljanjem in varstvom delovnopravnih pravic pridobivajo novo članstvo, čeprav je (ob istočasnem monopolu sindikatov nad kolektivnimi pogajanji) pravno sporna tudi tovrstna »segregacija« med člani in nečlani sindikatov. Brez slehernega dvoma pa je popolnoma nedopustno, da **razlike med člani in nečlani sindikata glede obsega pravic ustvarja že zakon**, kajti to pomeni njegovo zlorabo za izvajanje pritiskov na včlanjevanje v sindikate. To namreč ni cilj, ki bi ga smel zasledovati zakon o delovnih razmerjih. Naloga tega zakona, kar zadeva sindikate, je omogočiti sindikatom vse pogoje za nemoteno delovanje skladno z mednarodnimi konvencijami, ne pa jim »novačiti« članstvo na način, ki pomeni, kot rečeno, resen poseg v sindikalno svobodo. Poleg tega pa je kakovost sindikatov, ki svojega članstva ne zmorejo krepiti drugače kot s pomočjo zakonske »prisile« in privilegijev, močno vprašljiva. Zato je vsekakor vprašljiv in močno sporen tudi smisel takšnega zakonskega početja.

Načeloma velja, da zakon varuje predvsem **splošne interese celotne populacije**, kateri je namenjen. Ti interesi morajo torej imeti v zakonu absolutno prednost pred takšnimi ali drugačnimi parcialnimi interesi. V našem primeru je takšen splošni interes, ki bi ga moral zakon

prvenstveno varovati (bolj kot parcialne lastne interese sindikatov po krepitvi članstva), interes najširšega kroga zaposlenih, da se jim v kakršnikoli obliki (le čemu naj bi smel biti dopustna opcija samo sindikat, ki ga morajo člani sami financirati?) omogoči »brezplačen organiziran kolektivni predstavniški vpliv na urejanje lastnega delovnopravnega položaja v razmerju do posameznega delodajalca.« Če je ta interes mogoče bolje kot sicer realizirati na ta način, da se kot možni zastopniki kolektivnih delovnopravnih interesov delavcev na ravni podjetij poleg sindikatov vključijo tudi sveti delavcev na ravni podjetij, torej z vidika zakonodajalca sploh ne bi smelo biti dileme. Dejansko pa je zakon ta **splošni interes v celoti žrtvoval parcialnim lastnim interesom sindikatov po povečanem včlanjevanju**.

Podpiranje interesa po krepitvi sindikatov samo po sebi torej ni nekaj negativnega, vendar leto ne more iti na račun višjih interesov celotne populacije delavcev in pomembnih svoboščin posameznikov, med katere zagotovo sodi tudi pravica do svobodne odločitve o včlanitvi v sindikat.

4.6. Podpiranje »slabega« sindikalizma

S tem, ko daje absolutni zastopniški monopol v roke kakršnimkoli formalno reprezentativnim sindikatom ter pozitivno diskriminira njihove člane glede obsega delovnopravnih pravic, **zakon v bistvu podpira razvoj slabega in dejansko nereprezentativnega sindikalizma** v Sloveniji. Zato takšne zakonske rešitve v resnici, vsaj dolgoročno, verjetno slabijo tudi sindikalno gibanje samo.

Omenili smo že, da so pogoji za pridobitev reprezentativnosti, na katero ZDR veže splošnozastopniško pooblastilo podjetniškim sindikatom na področju urejanja delovnih razmerij, po našem zakonu o reprezentativnosti sindikatov zelo nezahtevni, tako da lahko takšno pooblastilo pridobi tudi sindikat z minornim številom članov.

Zakonski monopol nad zastopanjem interesov celotnega kolektiva tudi najšibkejšim »reprezentativnim« sindikatom zagotavlja odločilen vpliv na interno urejanje delovnih razmerij z delodajalcem, ki ni sorazmeren njihovi številčni moči in dejanskemu vplivu med zaposlenimi v konkretnem kolektivu. O problemu njihove dejanske legitimitete za zastopanje interesov celotnega kolektiva smo v tej razpravi že govorili, na tem mestu pa želimo opozoriti, da zakon s takšnimi rešitvami zagotovo tudi **ne spodbuja sindikatov k večji agilnosti in prizadevanjem,** da bi s konkretnimi rezultati svojega delovanja pridobili večji vpliv med zaposlenimi, več članstva in močnejši položaj nasproti delodajalcem, ampak v tem smislu učinkuje ravno obratno – jih pasivizira. S tem, ko daje »potuho« tudi številčno najšibkejšim in najmanj aktivnim med njimi, v bistvu podpira »slab« sindikalizem.

Poleg tega se utegnejo negativni učinki zakonsko zagotovljenega delavskozastopniškega monopola na razvoj sindikalnega gibanja pokazati tudi v **nadaljnji organizacijski drobitvi sindikatov**. Možnost pridobitve direktnega dostopa do kolektivnih pogajanj in drugih dogovorov z vodstvom podjetja preko skrajno nezahtevnih pogojev za formalno reprezentativnost namreč načeloma spodbuja formiranje množice manjših samostojnih sindikatov po posameznih, zlasti poklicnih, funkcijsko-organizacijskih in podobnih interesnih skupinah delavcev. Bolj kot v obliki nastajanja novih tovrstnih sindikatov preko novega včlanjevanja pa bo ta proces verjetno potekal v obliki cepitve prej enotnih podjetniških sindikatov, kar sindikalnega gibanja zagotovo ne more okrepiti, temveč obratno. Res pa je, da ta ugotovitev ne more biti enoznačna. V primeru, da bi bil v Sloveniji uveljavljen drugačen model delovanja obeh vrst delavskih predstavništev (npr. t. i. partnerski model), namreč takšna pluralizacija in speciali-

zacija sindikatov ne pomeni nujno negativnega, ampak celo bolj ali manj zaželen trend, o čemer bomo v nadaljevanju še podrobneje razpravljali.

5. Povzetek glavnih ugotovitev

Na osnovi gornje analize trenutnega stanja in trendov razvoja na področju izgrajevanja sistema industrijske demokracije v Sloveniji v povezavi z novo delovnopravno zakonodajo bi lahko glavne ugotovitve strnili v naslednjo oceno:

Pluralistično organizirani sindikati v Sloveniji so na pojav upadanja članstva, ki je sicer značilen za večino evropskih držav, odgovorili z **izrazito usmeritvijo v t. i. tekmovalno strategijo delovanja na ravni podjetij** (sindikat v vlogi »borca za čim večje pravice svojih članov v primerjavi z nečlani oziroma s člani konkurenčnih sindikatov, kakor tudi za večje lastne pristojnosti v primerjavi s sveti delavcev«), s katero želijo vsak zase okrepiti članstvo. Vendar pa se istočasno niso pripravljeni odreči tudi svojemu statusu splošnega in edinega zastopnika vseh delavcev na področju urejanja delovnih razmerij kot enega od dveh temeljnih področij industrijske demokracije (poleg soupravljanja, ki naj bi ga v imenu delavcev obvladovali sveti delavcev). Bolj ko sindikati kot prostovoljne organizacije z omejenim številom članov izgubljajo svojo dejansko reprezentativnost oziroma splošnozastopniško legitimiteto (zaradi vse nižje stopnje sindikaliziranosti delavcev), bolj krčevito se očitno oklepajo svojega monopola na tem področju. Kombinacija teh dveh usmeritev, ki je teoretično nelogična, pa ima skrajno negativne posledice za razvoj industrijske demokracije z vidika temeljnega cilja tega razvoja, to je omogočiti celotni, ne samo sindikalizirani, populaciji delavcev izvajanje organiziranega kolektivnega (predstavniškega) vpliva na urejanje svojega položaja in pravic v sferi dela (»splošna« industrijska demokracija). Vsekakor pa jo sindikati preko svojega močnega sistemskega položaja v Ekonomsko socialnem svetu izjemno učinkovito prelivajo v novo delovnopravno zakonodajo. V celoti so jo uspeli uveljaviti skozi novi ZDR, sedanji predlog zakona o kolektivnih pogodbah in razprave v zvezi s tem predlogom pa kažejo, da jo bodo po vsej verjetnosti uspeli uveljaviti tudi v okviru tega zakona.

Posledica navedenih trendov je dejstvo, da je razvoj sistema industrijske demokracije na področju delovnih razmerij v Sloveniji **obstal na ravni zgolj sindikalne industrijske demokracije**, ki iz sistema urejanja industrijskih razmerij med delavci in delodajalci na tem področju popolnoma izključuje celotno nesindikalizirano populacijo delavcev. Ugotovimo lahko, da je bil storjen korak nazaj celo v primerjavi z ureditvijo tega področja v bivši Jugoslaviji pred drugo svetovno vojno, ki je poznala institut delavskih zaupnikov kot zastopnikov vseh delavcev (poleg sindikatov) tudi in predvsem na področju urejanja delovnih razmerij, vključno z njihovim sodelovanjem pri kolektivnih pogajanjih na ravni podjetja. S tem smo v Sloveniji dobili močno »invaliden« sistem industrijske demokracije na področju delovnih razmerij, ki je sicer za delavce še veliko bolj eksistenčnega pomena kot razvijanje soupravljanja oziroma sodelovanja pri upravljanju podjetij kot drugega temeljnega področja industrijske demokracije. Problematika sistemske izključenosti celotne nesindikalizirane populacije delavcev na tem področju pa se bo brez dvoma še dodatno zaostrila, če bo v zakonu o kolektivnih pogodbah uveljavljena sedaj predvidena omejena veljavnost kolektivnih pogodb (samo za člane sindikatov) brez možnosti ekstenzije veljavnosti podjetniških kolektivnih pogodb. To bo namreč povzročilo **»delovnopravno segregacijo slovenskega delavstva«** (na temelju članstva v sindikatu) tudi v smislu obsega pravic in obveznosti iz delovnega razmerja, kar seveda ne more prispevati k večji kohezivnosti in učinkovitosti družbenoekonomskega sistema, ki je sicer temeljni »vsebinski« smoter razvoja sodobne industrijske demokracije.

Ob dejstvu, da torej sindikati pri urejanju delovnih razmerij ne »obvladujejo in pokrivajo« dejansko efektivno interesov in potreb vseh delavcev, se **podira tudi dosedanja logika delovanja sistema dualnih komplementarnih delavskih predstavništev**. Dosedanji formalni položaj svetov delavcev kot zastopnikov vseh delavcev na področju vključevanja v procese poslovnega odločanja v podjetjih (soupravljanja) se sicer zaradi opisanih spornih rešitev v novi delovnopravni zakonodaji ni v ničemer spremenil, kajti ta zakonodaja ni v ničemer posegla v njihove kompetence po ZSDU. Z vso ostrino pa se je odprlo vprašanje kdo naj v sistemu industrijske demokracije ustrezno zastopa interese delavcev – nečlanov sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij. Pri urejanju individualnih pravic na tem področju so se sindikati z novim ZDR temu odrekli, pri urejanju kolektivnih pravic pa nimajo dejanske legitimitete za takšno zastopanje.

Ohranjanje formalnega splošnozastopniškega monopola sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij je **v teh pogojih zagotovo najslabša rešitev**, kajti razkorak med njihovo formalno in dejansko zastopniško legitimiteto je glede na število članov že sedaj absolutno prevelik, da bi bilo mogoče to rešitev vsaj do neke mere utemeljeno zagovarjati. Kljub temu so sindikati ob sprejemanju ZDR zaenkrat uspeli preprečiti morebiten vstop svetov delavcev kot (izvoljenih) predstavnikov vseh delavcev na to področje, čeprav bi bilo to v dani situaciji verjetno edina smiselna rešitev. Ker pa kljub pritiskom ZDR na povečano včlanjevanje v sindikate, le-tega realno ni pričakovati v večjem obsegu (morda bodo učinki zakona v tem smislu ravno obratni od želenih), pa se bo ta problem v praksi le še zaostroval. Zato bi kazalo čimprej začeti resno razmišljati o ustrezni **redefiniciji sedanje vloge svetov delavcev in sindikatov**, ki bo v večji meri sledila temeljnim ciljem razvoja najširše (»splošne«) industrijske demokracije ter na tej podlagi pripraviti tudi ustrezne korekture veljavne zakonodaja in prakse delovanja obeh vrst delavskih predstavništev.

V. PARTNERSKI MODEL DELOVANJA DELAVSKIH PREDSTAVNIŠTEV V SISTEMU SPLOŠNE INDUSTRIJSKE DEMOKRACIJE

Okoliščine delovanja obeh vrst delavskih predstavništev so se torej v Sloveniji v dobrih desetih letih od uveljavitve ZSDU bistveno spremenile, in sicer tako v smislu številčne moči in organiziranosti sindikatov (občuten upad članstva v sindikatih, močna pluralizacija sindikalne organiziranosti), kakor tudi v smislu spremenjenih zunanjih pogojev delovanja, zlasti normativnih, ter konkretnih strategij in politik sindikatov v odnosu do svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev. Vse to zahteva določene nujne prilagoditve dosedanje normativne ureditve in načinov delovanja delavskih predstavništev novim razmeram, s katerimi bi bilo mogoče ustrezno korigirati nekatere evidentne odklone od želenih smeri razvoja tega sistema, ki so posledica omenjenih sprememb.

Ključnega pomena pri tem je vsekakor **rešitev problema legitimnega zastopstva oziroma predstavništva sindikalno neorganiziranih delavcev** na področju urejanja individualnih in kolektivnih delovnih razmerij znotraj podjetij (načeloma pa tudi širše, čeprav se s problematiko uveljavljanja splošne industrijske demokracije na makro ravni v tej razpravi ukvarjamo le obrobno). Glavno smer iskanja ustreznih rešitev in pravzaprav edino resno alternativo v tem smislu po naših analizah v danih razmerah pravzaprav predstavlja **razširitev dosedanjih delavskozastopniških pooblastil svetov delavcev** kot voljenih delavskih predstavništev tudi na to področje industrijskih razmerij. Vendar ne namesto, ampak poleg sindikatov, ki jim ni mogoče, niti ne bi bilo smiselno odrekati statusa legitimnega zastopnika interesov svojih članov (ob morebitni uvedbi sistema »sozastopništva« voljenih in sindikalnih delavskih predstavništev pa tudi ne splošnozastopniške legitimitete). Na ravni države bo v tem smislu nujno čimprej zakonsko in v praksi razširiti voljena delavska predstavništva tudi na področje negospodarstva, kazalo pa bi tudi resno razmisliti o uveljavitvi določene oblike delavskih zbornic. Poleg tega pa bodo potrebne še nekatere druge korekture veljavne zakonodaje in obstoječega modela delovanja delavskih predstavništev.

V nadaljevanju bomo poskušali navedene generalne usmeritve nekoliko podrobneje razčleniti in oblikovati predloge nekaterih konkretnih ukrepov za njihovo implementacijo v praksi.

1. Uveljavitev »mobilizacijske strategije« delovanja sindikatov

Uveljavljenih strategij sicer ni mogoče spreminjati čez noč, vendar pa je čimprejšnja sprememba sedanje t. i. tekmovalne strategije v t. i. mobilizacijsko strategijo delovanja sindikatov temeljni predpogoj za uveljavitev kakršnihkoli resnejših sprememb v sistemu industrijske demokracije v Sloveniji v zgoraj navedenem smislu. Za to bodo namreč potrebne tudi določene spremembe zakonodaje, ki jih brez soglasja sindikatov ni mogoče spraviti skozi proceduro v Ekonomsko socialnem svetu. Bati pa se je, da spoznanje o nujnosti omenjene generalne spremembe strategije v vodstvih sindikatov ne bo dozorelo in prodrlo vse dotlej, dokler ne bo eventualno nesporno ugotovljeno, da njihov sedanji zastopniški monopol in privilegiji glede obsega zakonskih pravic za svoje člane, ki so si jih izborili v okviru novega ZDR, in za kate-

rimi zaenkrat še vedno neomajno stojijo, ne dajejo pričakovanih rezultatov v smislu krepitve njihovega članstva.[67] Omenjen sporen vpliv novega ZDR na gibanje sindikalnega članstva sicer v veliki meri že potrjujeta tudi obe empirični raziskavi, ki smo ju izvedli v okviru proučevanja te problematike.

S pojmom **mobilizacijska strategija delovanja** na ravni posameznih organizacij v tej razpravi razumemo uresničevanje sistemske vloge sindikata kot »mobilizatorja in agensa uresničevanja interesov celotnega kolektiva zaposlenih v okviru sistema splošne industrijske demokracije«, s pojmom **tekmovalna (»konkurenčna«) strategija** pa, kot je bilo že omenjeno, razumemo delovanje sindikata predvsem v vlogi »borca za čim večje ekskluzivne pravice svojih članov v primerjavi z nečlani oziroma s člani konkurenčnih sindikatov ter za čim večje lastne pristojnosti v primerjavi s sveti delavcev«. Čeprav v tem pogledu ni nekih pravil in obrazcev, pa se takšna ali drugačna strategija delovanja sindikatov v posamezni državi precej jasno izraža tudi navzven, in sicer skozi njihovo (monistično ali pluralistično) organiziranost in skozi konkretne načine, oblike in metode dela, zlasti na ravni podjetij.

Ker je za celovito pojasnitev uvodoma predlaganih sprememb generalnih usmeritev v delovanju sindikatov ključnega pomena dobro razumevanje bistva obeh omenjenih strategij, si v nadaljevanju oglejmo njune glavne značilnosti ter prednosti in slabosti, na podlagi katerih bomo oblikovali tudi predlog konkretne variante, ki bi najbolj ustrezala slovenskim razmeram.

1.1. Mobilizacijska strategija delovanja sindikatov

Primerjava med različnimi sistemi organiziranosti sindikatov in njihovimi strategijami v obravnavanem smislu pokaže, da se prvonavedena, torej mobilizacijska strategija delovanja sindikatov v organizacijskem pogledu **močno ujema s sindikalnim monizmom oziroma unitarizmom** (določene kategorije zaposlenih so organizirane samo v en sindikat, pri čemer se običajno v ločene sindikate organizirajo le »beli« in »modri ovratniki«), kakšen je na primer značilen zlasti za nekatere srednje in severnoevropske države (Nemčija, Avstrija, Švedska). Kar zadeva oblike njihovega dela na ravni podjetij pri uresničevanju temeljne sindikalne funkcije v sistemu sodobnega socialnega partnerstva, to je kolektivnih pogajanj z delodajalci, so jih namreč v glavnem prenesli na svete delavcev kot voljena delavska predstavništva (Nemčija, Avstrija), medtem ko je Švedska v tem smislu specifičen primer, kajti zaradi izjemno visoke povprečne stopnje sindikaliziranosti, kot že rečeno, zaenkrat tam ni tako izrazite potrebe po oblikovanju še posebnih voljenih predstavništev, ampak vlogo splošnega delavskega predstavništva z dokaj visoko stopnjo »dejanske« legitimnosti tudi na ravni podjetij opravljajo kar podjetniški sindikati. Glede na našo predhodno razpravo seveda tudi švedski sindikati teoretično nimajo popolne »dejanske« splošnozastopniške legitimitete, vsekakor pa je ta bistveno manj problematična kot v razmerah 40-odstotne povprečne stopnje sindikaliziranosti delavcev v Sloveniji. Od držav s sindikalnim pluralizmom je funkcija kolektivnih pogajanj na ravni podjetij prenesena na svete delavcev v Španiji.

[67] »Izbira sindikalne strategije ni nikoli rezultat arbitrarne odločitve vodstva sindikatov, saj je odvisna od vseh naštetih dejavnikov /procesi industrializacije in rast storitvenih dejavnosti, spremembe v poklicni strukturi zaposlenih, gospodarske konjunkture in recesije itd., M.G./ ter percepcij in interpretacij teh dejavnikov pri članstvu in vodstvu sindikatov. Prav te percepcije in interpretacije, njihove medsebojne interakcije, iz katerih se na koncu tudi izpeljejo sindikalne strategije in politike, pa so odvisne predvsem od notranjih procesov moči v sindikalni organizaciji.« (Stanojević 1996: 22) »Čeprav je res, da je kakovost vodstva močna "intervenirajoča" spremenljivka, ki lahko v določenih razmerah povzroči tudi popoln zlom sindikata.« (Stanojević, 1996: 314)

Prenos funkcije kolektivnih pogajanj (pa tudi urejanje drugih vprašanj s področja delovnih razmerij) na ravni posameznih organizacij pretežno na svete delavcev kaže na to, da so sindikati svoje delovanje na tej ravni zavestno »kanalizirali« v oziroma preko voljenih delavskih predstavništev, ki so formalen reprezentant interesov celotnih kolektivov. To pomeni, da sindikati na ravni podjetij delujejo prvenstveno »znotraj« oziroma »preko« predstavniškega telesa vseh zaposlenih, ne kot predstavniško telo (»v imenu«) vseh zaposlenih samo po sebi, kar je seveda bistvena razlika. To namreč v bistvu pomeni njihov »sestop z delavske oblasti«. Namesto, da bi se postavljali v vlogo ekskluzivnih zastopnikov celotnega kolektiva zaposlenih (se pravi tudi nečlanov), torej sindikati vsestransko podpirajo razvoj najbolj demokratičnih, to je voljenih institucij za predstavljanje in zastopanje interesov celotnega kolektiva (sveti delavcev) in potem preko njih uresničujejo tudi interese svojih članov. Predvsem pa jih v njihovem delovanju vsestransko podpirajo (ustanavljanje, izobraževanje, strokovna pomoč itd.).

V sistemih, v katerih so za pogajanja o vsebini delovnih razmerij z delodajalcem na ravni posameznih podjetij pristojni sveti delavcev, sindikati torej dejansko odigravajo vlogo mobilizatorja in agensa sistemskega uresničevanja interesov celotnega kolektiva zaposlenih, ne pa vlogo njihovega neposrednega zastopnika na tej ravni. Pri tem jim zakonodaja (podobno kot pri nas) priznava v razmerju do svetov delavcev **t. i. iniciativno, kadrovsko in nadzorno funkcijo**. To pomeni, da imajo vendarle v rokah vsa potrebna orodja za posredno obvladovanje delovanja svetov delavcev in se ustreznemu vplivu na kolektivna pogajanja in urejanje drugih delovnopravnih vprašanj na podjetniški ravni s tem v resnici niti približno ne odrekajo.

Teoretično gledano (zlasti z vidika t. i. teorije dualizma industrijskih razmerij) je takšen sistem lahko nekoliko vprašljiv zato, ker imajo sveti delavcev poleg soupravljalskih funkcij (to je sicer njihova primarna vloga) hkrati tudi pristojnost urejanja delovnih razmerij kot antagonistične sfere razmerij med delodajalci in delojemalci, čeprav jim je, razen v Španiji, z zakonom izrecno prepovedana uporaba stavke in drugih metod sindikalnega boja. Toda na tovrstne dileme smo obširneje odgovorili že v prvem delu te razprave. Bolj pomembna pa je teoretična dilema, ali je rešitev, po kateri se na področju urejanja delovnih razmerij v imenu delavcev **monopol sindikatov preprosto nadomesti z monopolom svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev**, dejansko tudi najoptimalnejša. Nobenega dvoma ni, da je z vidika uvodoma opredeljenih ciljev institucionalnega razvoja industrijske demokracije takšna rešitev bistveno boljša od (konkretno pri nas veljavnega) sindikalnega monopola, vendar pa bo naša nadaljnja analiza pokazala, da v današnjih razmerah vendarle ni hkrati tudi optimalna.

Na kratko bi torej lahko t. i. mobilizacijsko strategijo delovanja sindikatov opredelili takole: Vsak sistem »splošne« demokracije potrebuje neko notranjo gibalno silo (agens) za delovanje, kajti institucionalni sistem sam po sebi je vedno neka statična struktura. V sistemu politične demokracije vlogo takšnega notranjega agensa opravljajo politične stranke, v sistemu industrijske demokracije pa jo lahko opravljajo le sindikati kot organizacije, temelječe na prostovoljnem principu organiziranja. Mobilizacijska strategija delovanja sindikatov torej (povedano v enem stavku) v bistvu pomeni njihov **sestop s pozicije »delavske oblasti« in prehod v vlogo notranjega agensa ter (po potrebi) »udarne sile« delavstva znotraj sistema »splošne« industrijske demokracije.**

1.2. Tekmovalna strategija delovanja sindikatov

Za razliko od sindikalnega monizma oziroma unitarizma, ki je v večini primerov zunanji izraz zgoraj obravnavane mobilizacijske strategije sindikatov, pa se t. i. tekmovalna strategija delovanja sindikatov praviloma navzven kaže tudi v njihovi pluralistični organiziranosti (dva ali

več med seboj konkurenčnih sindikatov »pokriva« isto populacijo delavcev), kakršna je, vsaj v izrazitejši obliki, v Evropi značilna predvsem za sredozemske države (Italija, Francija, Grčija, Portugalska, Španija). Vsak od sindikatov v vseh pogledih skrbi predvsem za svoje člane, jim skuša zagotoviti več pravic in ugodnosti kot konkurenčni sindikati in s tem tudi pritegniti v svoje vrste čim več novih članov. **Pluralistična organiziranost in medsebojna tekmovalnost** je v teh sistemih temelj delovanja sindikatov na vseh ravneh, tudi na ravni posamezne organizacije oziroma na mikro ravni. Značilnost te sindikalne strategije je tudi **obramba absolutnega monopola sindikatov** pri zastopanju interesov delavcev nasproti delodajalcem pri urejanju delovnih razmerij na vseh ravneh in na vseh področjih.

Konkretno v Sloveniji se ta strategija navzven dodatno kaže tudi **v razmerju do svetov delavcev**, ki so jih sindikati, kot kaže naša predhodna razprava, kljub drugačnim načelnim opredelitvam v praksi očitno začeli obravnavati kot svojo konkurenco. Zlasti problematična je v tem pogledu očitna težnja sindikatov po uzakonitvi njihovih pristojnosti tudi glede nekaterih tistih vprašanj, ki že po logiki stvari nedvomno sodijo v pristojnost svetov delavcev kot voljenih predstavništev (ZPIZ, zakon o evropskih svetih delavcev, predlog zakona o udeležbi delavcev pri dobičku itd.).

Tipičen primer obravnavane strategije je bilo še pred leti delovanje italijanskih sindikatov, ki so dolgo **zavračali uvedbo voljenih svetov delavcev** in drugih oblik delavskega soupravljanja (čeprav imajo le-tega zapisanega celo v ustavi), in sicer med drugim tudi iz strahu, da se potem delavci ne bi več včlanjevali v sindikate, ker naj jih ne bi več potrebovali, torej iz strahu pred izgubo lastnega vpliva.[68] Zanimivo je, da so s povsem enako argumentacijo slovenski sindikati branili svoj zastopniški monopol na področju urejanja delovnih razmerij v polemikah o predlogu novega ZDR za drugo obravnavo, o čemer smo v tej razpravi že govorili.

Naša proučevanja delovanja evropskih sindikatov kažejo, da je večina sindikatov, vsaj v kontinentalni Evropi, takšno strategijo delovanja v praksi začela v precejšnji meri opuščati, tako da **kaže, da se je zgodovinsko izčrpala**. Če se zadržimo samo pri delovanju na ravni podjetij, je treba kot osnovno ugotoviti, da tudi v sistemih s pluralistično organiziranimi sindikati, ki so svojčas prisegali na tekmovalno strategijo v čisti obliki, izginja želja po ekskluzivističnem delovanju (samo za svoje člane), s tem pa tudi odpor do medsebojnega akcijskega povezovanja in do uvajanja različnih oblik delavskega soupravljanja, na katere ne gledajo več zgolj kot na svojo konkurenco.

Značilen primer v tem smislu so ravno že omenjeni italijanski sindikati. Na podlagi posebnega protokola iz leta 1991 in dodatnega sporazuma iz leta 1993, ki so ga podpisale vse tri vodilne sindikalne centrale (CGIL, CISL, UIL), so se začela kot oblika dela na ravni podjetij uveljavljati **t. i. enotna sindikalna predstavništva**. »V tristranski sporazumu, ki so ga podpisali 23. julija 1993 je predvideno, da se v podjetjih z več kot 15 zaposlenimi ustanovijo enotna sindikalna predstavništva (r.s.u.), ki so splošna (to pomeni za vse delavce) in se (praviloma) volijo. Pobuda za razpis volitev in pravica do predstavitve kandidatnih list ne pripadata samo zvezam CGIL, CISL in UIL, temveč tudi vsedržavnim sindikatom v posameznih strokah, ki so podpisniki pogodbe, katera se izvaja v tej proizvodni enoti, in tudi formalno ustanovljenim sindikalnim združenjem, ki izrecno sprejemajo pogodbene predpise in so vsaj minimalno prisotna v proizvodni enoti. Predstavništvo se oblikuje za dve tretjini sedežev s tajnimi in splošnimi volitvami med konkurenčnimi listami, medtem ko se preostala tretjina sedežev dodeli

[68] Zanimivo je, da Vodovnik (1991: 258) predpostavko strahu italijanskih sindikatov pred zmanjševanjem njihovega vpliva zaradi morebitne uvedbe neposrednega delavskega soupravljanja povezuje tudi z »okoliščinami izredno močno razvitega gibanja številnih sindikatov«, torej z močnim italijanskim sindikalnim pluralizmom.

tistim, ki so jih predložili podpisniki vsedržavne kolektivne pogodbe, ki se izvaja v proizvodni enoti. … pristojnost za sklepanje pogodb na ravni podjetja je dodeljena skupaj novim predstavništvom in teritorialnim strukturam sindikatov podpisnikov vsedržavne kolektivne pogodbe.« (Menghini 1994: 347) Omenjena enotna sindikalna predstavništva so torej v dveh tretjinah neposredno izvoljena s strani vseh delavcev in poleg podjetniških kolektivnih pogajanj postopno vse bolj prevzemajo tudi določene soupravljalske naloge. To pomeni, da tudi na tej ravni sindikati opuščajo klasično tekmovalno strategijo in jo nadomeščajo z medsebojnim sodelovanjem in »podružbljanjem« (preko splošnih volitev delavskih predstavnikov v kolektivu) svojega delovanja.

Res pa je, da se večina pluralistično organiziranih sindikatov[69] še vedno precej **trdno oklepa svojega monopola** na področju kolektivnih pogajanj (tudi na mikro ravni), kar velja celo za najšibkejše med njimi (Francija, Grčija, Portugalska, deloma tudi Nizozemska), ki imajo v tem smislu prav gotovo (vsaj pravno, pa tudi sicer) najmanj legitimitete nastopati v vlogi reprezentanta interesov vseh zaposlenih. Razlogi za to pa so verjetno precej različni.

Pri »šibkih« sindikatih v zgoraj omenjenih državah po vsej verjetnosti prevladuje kot možen razlog **strah pred izgubo »kompetenc« in vpliva**, s tem pa tudi članstva. Pri državah z razmeroma močnim sindikalnim članstvom oziroma z večjim številom sindikalno organiziranih delavcev (npr. Belgija, Danska, Luksemburg itd. – povsod več kot 50 %) pa je, kot smo v tej razpravi že opozorili, lahko razlog tudi v **izbiri modela delavskega soupravljanja**. V teh državah se namreč delavsko soupravljanje izvaja preko t. i. mešanih odborov pod predsedstvom delodajalca, ki kot taki seveda niti ne morejo nastopati še kot stranka v kolektivnih pogajanjih na ravni podjetij.

Kam bo v tem pogledu peljal nadaljnji razvoj industrijskih razmerij v svetu, je vsekakor težko prognozirati. Ključnega pomena pa je ugotovitev, da je v vseh zgoraj obravnavanih sistemih **uveljavljen t. i. institut ekstenzije veljavnosti sklenjenih kolektivnih pogodb** na vse zaposlene. V nobenem od njih se torej določbe sklenjenih kolektivnih pogodb v končni posledici ne uporabljajo samo za člane sindikatov, kar je tudi razumljivo. Če zakonodaja sindikatom že sistemsko priznava status edinega pristojnega pogajalca v imenu delavcev, potem mora imeti njihova tovrstna dejavnost splošnosistemske učinke. V nasprotnem primeru bi bilo seveda treba vpeljati druge mehanizme zastopanja delavcev, kajti sistem seveda ni sistem, če je z njim »pokrit« samo del populacije delavcev (v danem primeru članov sindikatov). Sistem delovnih razmerij, v katerem bi imeli sindikati po eni strani pogajalski monopol, po drugi strani pa bi učinki kolektivnih pogajanj segali le na člane sindikatov brez možnosti ekstenzije veljavnosti sklenjenih kolektivnih pogodb na vse člane določenega kolektiva, bi bil seveda popolnoma skregan z vsemi temeljnimi načeli sodobnih pravnih redov. Prav to pa se na žalost utegne, kot že rečeno, zgoditi v Sloveniji.

1.3. Katero strategijo izbrati v 21. stoletju?

Omenili smo že, da sindikati kljub svojim nespornim zgodovinskim zaslugam pri razvoju sistema industrijske demokracije in kljub temu, da so tudi danes in bodo še dolgo nepogrešljiv integralni element tega sistema, razvojno gledano niso najvišja in edina možna končna oblika oziroma mehanizem uresničevanja industrijske demokracije. Razvoj mora iti naprej – v smeri splošne (na volitvah temelječe) in ne zgolj sindikalne industrijske demokracije. Naj ponovi-

[69] Z izjemo španskih, ki pa v zgodovini svojega delovanja v postfrankovskem obdobju monopola nad sklepanjem podjetniških kolektivnih pogodb sploh nikoli niti niso imeli.

mo, da bo s ciljem postopne čim večje splošne demokratizacije urejanja industrijskih razmerij razvoj z organizacijskega vidika potrebno usmeriti tudi v:

a) postopno uvajanje različnih oblik neposrednega (so)odločanja oziroma **t. i. osebnega izjavljanja delavcev** o različnih vprašanjih življenja in dela v podjetju (zbor delavcev, referendum, podpisovanje posebnih izjav itd.);

b) predvsem pa v **krepitev vloge voljenih delavskih predstavništev (svetov delavcev)** kot legitimnega reprezentanta interesov vseh delavcev določenega kolektiva pri urejanju najrazličnejših razmerij z delodajalcem, vključno s kolektivnimi pogajanji in dogovarjanji v zvezi z drugimi kolektivnimi delovnopravnimi ukrepi na tej ravni.

»Z vidika vloge sindikatov pa bi to v obravnavanem kontekstu pomenilo nujno usmeritev v že omenjeno "mobilizacijsko" strategijo delovanja – torej, v prvi vrsti sestop s pozicije edinega možnega oziroma monopolnega zastopnika interesov celotnega kolektiva ter "odločevalca" v imenu vseh delavcev in preusmeritev v delovanje (v funkciji veznega tkiva in agensa) "znotraj" oziroma "preko" sistema izvoljenih delavskih predstavništev ter v vsestransko podporo delovanju tega sistema. Sindikati namreč niso sami sebi namen in v tem smislu ne bi smeli imeti nekih "lastnih" interesov, ampak naj bi predvsem razvijali in podpirali vse, kar je v interesu splošnega izboljševanja ekonomskega in socialnega položaja in pravic vseh delavcev. Razvoj čim bolj demokratičnih oblik vključevanja vseh zaposlenih (ne samo članov sindikatov) v urejanje razmerij z njihovimi delodajalci pa vsekakor sodi v to kategorijo.« (Gostiša 2002e: 8)

Ko torej razmišljamo o bodočih smereh razvoja industrijske demokracije, morajo biti povsem **postranskega pomena morebitni lastni interesi bodisi sindikatov bodisi svetov delavcev** po krepitvi njihove moči same po sebi in same zaradi sebe, v ospredju pa predvsem vprašanje krepitve »splošne demokracije« pri formalnem zastopanju interesov delavcev v razmerju do delodajalcev na ravni posameznih podjetij. Sveti delavcev bi lahko brez problema še naprej delovali tako kot doslej, torej brez pristojnosti na področju urejanja delovnih razmerij znotraj podjetij in ob spoštovanju sindikalnega monopola na tem področju. Toda ali je to res tudi v interesu delavcev in civilizacijskega razvoja družbe kot celote?

1.4. So pri nas za to že izpolnjeni objektivni pogoji?

Za prehod na zgoraj obravnavano novo (mobilizacijsko) strategijo delovanja sindikatov in s tem na objektivno bistveno višjo stopnjo razvoja (splošne) industrijske demokracije morata biti vsekakor izpolnjena predvsem dva ključna pogoja, in sicer:

- *to naj načeloma ne bi slabilo dosedanje moči sindikatov,*
- *učinkovitost svetov delavcev pri uveljavljanju interesov delavcev v kolektivnih pogajanjih in drugih dogovarjanjih z delodajalci na ravni podjetij načeloma ne bi smela biti manjša od sedanje učinkovitosti sindikatov na tem področju.*

a)
Evropske izkušnje nikakor ne govorijo v prid tezi, da prenos pooblastil za sklepanje podjetniških kolektivnih sporazumov na izvoljena delavska predstavništva (svete delavcev) pomeni hkrati tudi rušenje moči in katastrofo za sindikate, pred čemer sicer svarijo nekateri slovenski sindikalni voditelji, katerih izjave v tem smislu so v tej razpravi citirane na več mestih. Prej obratno. Nemški, zlasti pa avstrijski, sindikati kot tipični predstavniki zgoraj obravnavane »mobilizacijske« strategije delovanja na ravni podjetij, v tem trenutku (brez upoštevanja

skandinavskih s specifično sindikalno tradicijo) še vedno sodijo med najmočnejše evropske sindikate. Če bi omenjena teza držala, bi morali biti danes nemški in avstrijski sindikati praktično že brez članstva. Po drugi strani pa npr. nizozemski in grški sindikati, ki so kljub obstoju svetov delavcev v njihovih podjetjih obdržali monopol na področju urejanja delovnih razmerij tudi na tej ravni, še vedno (in vse bolj) spadajo med številčno šibkejše evropske sindikate, kar pomeni, da se jim **»tekmovalna« strategija delovanja kot morebitna pot za krepitev članstva ni obnesla**. Tudi za nekatere druge evropske sindikate (npr. francoski, italijanski) s pretežno tovrstno strategijo delovanja velja, da jim le-ta ni prinesla pričakovanega priliva novih članov, ampak gredo trendi pri njih še vedno v obratni smeri.

Iz povedanega je mogoče dokaj zanesljivo sklepati, da zgolj monopol nad urejanjem delovnih razmerij **ne krepi samodejno moči sindikatov**, prav tako pa po drugi strani prenos pristojnosti za sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb oziroma sporazumov (deloma ali v celoti) in urejanje drugih delovnopravnih vprašanj na svete delavcev sam po sebi **nima samodejno za posledico slabitve moči sindikatov**. Ali jo morda lahko celo krepi, pa bi bilo treba še empirično raziskati. Kakorkoli že, dejanska moč sindikatov je očitno odvisna od povsem drugih elementov, ne od takšnih ali drugačnih monopolov.

V prid stališču, da prenos funkcije sklepanja podjetniških kolektivnih sporazumov na svete delavcev (morda vsaj v primerih, ko v podjetju ni sindikatov, ko le-ti združujejo manj kot polovico delavcev, ko sindikati sami tako sklenejo itd.) sam po sebi ne more povzročiti slabitve moči sindikatov, govori tudi dejstvo, da njihovo delovanje znotraj podjetij kljub temu v vsakem primeru ostaja tudi v bodoče nepogrešljivo. Kot rečeno imajo namreč sindikati v odnosu do svetov delavcev t. i. iniciativno, kadrovsko in nadzorno funkcijo, tako da bi brez tovrstne podpore sindikatov sveti delavcev zaenkrat (in verjetno bo tako še zelo dolgo) v praksi le težko funkcionirali. Morebiten tak prenos določenih funkcij torej nikakor **ne pomeni nujno tudi »fizičnega« umika sindikatov iz podjetij** (po nemškem vzoru).

S tem, ko torej sindikati prenesejo odgovornost (ali del odgovornosti) za sklepanje podjetniških kolektivnih sporazumov na svete delavcev, istočasno prevzemajo nase tudi polno (morda še težjo) odgovornost za njihovo delovanje na tem področju. Sprejmejo torej vlogo notranjega agensa delovanja celotnega sistema splošne industrijske demokracije. Poleg tega sindikati še vedno ohranjajo vse ostale funkcije v podjetju, s katerimi sicer prvenstveno privabljajo novo članstvo, zlasti pa izvajanje delovnopravne zaščite in nudenje pravne pomoči članom. Ta vidik delovanja je bil, poleg raznih socialnih dejavnosti, zagotovo že doslej najpomembnejši element, zaradi katerega so se delavci včlanjevali v sindikate. Sodeč po številu sklenjenih podjetniških kolektivnih pogodb[70], se namreč mnogi sindikati v podjetjih s kolektivnimi pogajanji na tem nivoju doslej sploh niso ukvarjali. Zato tudi ni videti nobenega tehtnega razloga za morebiten osip članstva, če se s tem ne bodo ukvarjali v bodoče, ali če bodo ta vidik delovanja v bodoče obvladovali le posredno, preko svetov delavcev, oziroma v sodelovanju z njimi po principih »sozastopništva«.

Izbira mobilizacijske strategije delovanja torej nikakor ne pomeni, da se sindikati s tem **odrekajo kateremukoli viru svoje dejanske moči**, ki temelji na učinkovitem zadovoljevanju interesov članstva in delavstva nasploh. »Za razliko od političnih strank so sindikati organizacije, ki so primarno usmerjene na ekonomske cilje ali le-te vsaj močno poudarjajo. V tem pomenu lahko rečemo, da so sindikati (predvsem) organizacije ekonomskih interesov. Zaradi

[70] Zaenkrat pri nas tudi na podjetniški ravni uporabljamo pojem kolektivne »pogodbe«, ne »sporazumi« ali »dogovori«. Tudi predlog zakona o kolektivnih pogodbah zaenkrat ne pozna morebitnih terminoloških distinkcij med kolektivnimi pogodbami različnih ravni.

te razlike je upravičena poenostavitev (v analitične namene), ki ključne značilnosti sindikalne moči izpeljuje na podlagi primerjav z drugimi organizacijami ekonomskih interesov v moderni industrijski družbi. … Lahko rečemo, da je za delojemalce značilen nekakšen "presežek" interesov, ki ga ni mogoče denarno kvantificirati: ob varni zaposlitvi in dobrih delovnih razmerah so še posebej interes za zdravje, prosti čas ali zadovoljstvo z delom tisti interesi, ki preprosto presegajo logiko denarne kalkulacije. Denar ni samoumevni skupni imenovalec tega širokega spektra interesov. Artikulacija in uveljavljanje takih interesov sta zunaj logike čistih ekonomskih interesov; sta interakcija, ki omogoča oblikovanje kakovostnih zahtev; utemeljena sta na dialoškem obrazcu delovanja. … V gospodarski recesiji so koncesije delodajalcev kvantitativnim sindikalnim zahtevam malo verjetne, kar seveda sindikatom, ki tudi v spremenjenih okoliščinah izpostavljajo tovrstne zahteve, manjša avtoriteto in verodostojnost. Zato sindikati v obdobjih recesij, ne da bi se odpovedali kvantitativnim zahtevam, tudi bolj poudarjajo kakovostne zahteve ter iščejo tudi druga "nadomestila" za čisto ekonomistično integracijo članstva.« (Stanojević 1996: 22-24) Tisto, kar želimo poudariti v zvezi s citiranimi mislimi, je ugotovitev, da se sindikati s sprejetjem mobilizacijske strategije delovanja ne odpovedujejo ne kvantitativnim, ne kakovostnim zahtevam na mikro ravni (z morebitno uvedbo delavskih zbornic pa tudi ne na makro ravni), ampak se **odpovedujejo le monopolu nad njihovim uresničevanjem, ne da bi se hkrati odpovedali tudi odgovornosti za njihovo uresničevanje**. To odgovornost prevzemajo v vlogi notranjega agensa, od katerega je v največji meri odvisno funkcioniranje celotnega sistema splošne industrijske demokracije.

Pretirana poenostavitev bi torej bila, če bi zagovarjali tezo, da so se sindikati z uvedbo voljenih delavskih predstavništev na katerikoli ravni odrekli kvalitativnim zahtevam nasploh in se prelevili v čiste ekonomistične organizacije, s tem pa si omejili svoj manevrski prostor delovanja, zlasti v obdobjih gospodarskih recesij. Iste, ali celo še boljše efekte, kot da bi se sami izpostavljali s takšnimi zahtevami, lahko ob recesijah (pa seveda tudi sicer) sindikati dosegajo z okrepljenimi zahtevami po učinkovitejšem funkcioniranju sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju in sistema splošne industrijske demokracije nasploh ter z okrepljeno podporo delovanju in odgovornostjo za delovanje voljenih delavskih predstavništev. Prav tako tudi morebiten »vstop« voljenih delavskih predstavništev še na področje urejanja delovnih razmerij, ne bi pomenil, da je bila sindikatom s tem tudi na področju uresničevanja kvantitativnih interesov delavcev spodrezana veja, na kateri sedijo. Sprejem mobilizacijske strategije delovanja pomeni v bistvu le spremembo načina uresničevanja vseh teh interesov in sprejemanja odgovornosti s strani sindikatov za njihovo uresničevanje. Ta pa lahko pod določenimi pogoji, o katerih bomo podrobneje spregovorili v podpoglavju o perspektivah sindikatov v sistemu splošne industrijske demokracije (predvsem notranja reorganizacija in demokratizacija njihovega delovanja), lahko le okrepi vlogo in pomen sindikatov v tem sistemu, ne obratno.

b)
Kar zadeva vprašanje izpolnjevanja drugonavedenega pogoja, pa smo **nanj v glavnem odgovorili že v prvem delu te razprave**, ko smo analizirali morebitne pomisleke zoper svete delavcev kot učinkovite pogajalce. Morda naj dodamo le tole: Če bi se za tak model urejanja delovnih razmerij (z udeležbo oziroma soudeležbo svetov delavcev pri podjetniških kolektivnih pogajanjih) morda odločili pri nas, bi veljalo resno razmisliti o tem, da se pravica pozvati delavce k stavki v zvezi z urejanjem delovnih razmerij v podjetju prizna tudi svetom delavcev. Formalnih ovir za to ni, treba bi bilo le ustrezno dopolniti veljavni zakon o soupravljanju, o čemer bomo v nadaljevanju še spregovorili.

Nobenega dvoma ni, da bodo sindikati morali tudi v bodoče trdno obdržati v rokah kolektivna pogajanja na višjih ravneh (panožna, medpanožna, poklicna), kajti na teh ravneh kot zastopni-

ki delojemalcev zaenkrat sploh nimajo nobene alternative. V tem smislu ni nujno, da bi **morebitna uvedba delavskih zbornic** pri nas pomenila tudi ukinitev sindikalnega monopola nad kolektivnimi pogajanji. Vse je odvisno od tega za kakšen tip delavskih zbornic bi se dogovorili. Zbornice bi lahko, tako kot pred drugo svetovno vojno, imele pri tem kot strokovna institucija le posredniško vlogo. Tudi delavske zbornice v Avstriji niso stranka v kolektivnih pogajanjih, saj so to svojo zakonsko pristojnost same delegirale sindikatom.

V glavnem povsod po Evropi, vsaj kontinentalni, pa je prav **panoga osrednja in najpomembnejša raven kolektivnih pogajanj**. Res je, da generalno gledano kolektivna pogajanja na ravni podjetij ob splošnem trendu decentralizacije kolektivnih pogajanj vse bolj pridobivajo na pomenu, vendar pa v bistvu še vedno ostajajo zgolj nekakšno dopolnilo panožnim kolektivnim pogajanjem. Na tej ravni gre predvsem le še za podrobnejšo razdelavo in prilagajanje posameznih rešitev iz panožnih kolektivnih pogodb konkretnim razmeram v podjetjih in njihovim potrebam po vodenju čim bolj fleksibilne poslovne politike v sodobnih, hitro spreminjajočih se pogojih gospodarjenja. Tovrstna fleksibilnost je namreč za podjetja danes vse bolj življenjskega, če ne celo preživetvenega pomena. »Pomemben del sistema še vedno ostajajo kolektivne pogodbe dejavnosti, ki pa so v zadnjem desetletju, po ugotovitvah avtorjev knjige /Pogajanja za fleksibilnost, M.G./, izgubile predvsem pri podrobnosti določb. Praviloma postavljajo le splošne okvire za nadaljnja pogajanja na podjetniških ravneh.« (Štoka Debevec 2000: 70)

Po drugi strani pa imajo sveti delavcev (glede učinkovitosti urejanja različnih vidikov delovnih razmerij s kolektivnimi sporazumi na ravni podjetij) tudi **nekatere pomembne prednosti v primerjavi s podjetniškimi sindikati**. Omenili smo že, da njihova sestava in način izvolitve ne samo formalno, ampak običajno tudi dejansko omogočata ustrezno predstavniško reprezentiranje in ***upoštevanje celotnega spektra interesov*** najrazličnejših poklicnih in drugih skupin zaposlenih znotraj podjetja v pogajanjih, medtem ko struktura sindikalnega članstva znotraj posameznih podjetij neredko precej odstopa od strukture vseh zaposlenih. Poleg tega v okviru obravnavane problematike ni mogoče zanemariti izjemne organizacijske razdrobljenosti in interesne razcepljenosti sindikatov znotraj nekaterih naših podjetij. Znani so primeri podjetij, znotraj katerih deluje tudi po devet med seboj različnih in tekmovalno naravnanih sindikatov, ki se niso sposobni med seboj uskladiti niti pri stavkah, kaj šele pri kolektivnih pogajanjih. Pri slednjih pa so seveda lahko v razmerju do delodajalca ustrezno učinkoviti le (notranje) maksimalno usklajeni delavski pogajalci. Sveti delavcev bi lahko v tem pogledu odigrali pomembno ***»integrativno« funkcijo***.

Vse povedano govori v prid tezi, da bi utegnili biti sveti delavcev v primerjavi s podjetniškimi sindikati ne samo enakovredni, ampak v določenih primerih lahko celo učinkovitejši pogajalci pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb (sporazumov, dogovorov) in urejanju drugih vidikov internih kolektivnih delovnih razmerij. Pogoj pa je seveda, da bi jih sindikati pri tem vsestransko podpirali in z njimi sodelovali.

2. Razširitev funkcij svetov delavcev tudi na področje delovnih razmerij

Mnenja smo torej, da bi bilo treba pri nas tako normativno kot v praksi čimprej opustiti sedanji model strogo ločenih pristojnosti sindikatov in svetov delavcev (»komplementarni model«) ter v interesu preseganja sedanjega retrogradnega trenda, ki preko sindikalnega monopola

vodi v smer utrjevanja ekstremne variante prvobitne zgolj sindikalne industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij, razširiti zastopniške funkcije voljenih delavskih predstavništev (svetov delavcev) s področja soupravljanja tudi na področje avtonomnega urejanja delovnih razmerij znotraj podjetij. Sveti delavcev bi v tem smislu morali dobiti **vsebinsko enake funkcije kot jih ZDR priznava na tem področju sindikatom**, torej ustrezno vlogo tako pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb, kot tudi pri dogovarjanju z delodajalcem o drugih kolektivnih delovnopravnih ukrepih (nadurno in nočno delo, delovni čas, presežki delavcev ipd.) ter pri zastopanju delavcev – nečlanov sindikatov v postopkih za varstvo njihovih individualnih pravic. Odprto ostaja le vprašanje obsega zastopniških funkcij, ki naj bi bile v tem smislu priznane svetom delavcev, in ureditve medsebojni razmerij med sveti delavcev in sindikati. Glede tega namreč obstaja več med seboj bistveno različnih možnih variant ureditve tega vprašanja oziroma **več možnih modelov (so)delovanja obeh vrst delavskih predstavništev,** zlasti pa naslednji:

1.
Sveti delavcev tudi na področju delovnih razmerij kot zastopniki interesov delavcev v celoti »nadomestijo« sindikate, tako da znotraj podjetij z delodajalcem na obeh področjih urejanja industrijskih razmerij komunicira v imenu kolektivna samo eno delavsko predstavništvo ***(»nemški model«)***.

2.
Sveti delavcev vstopijo na področje kolektivnega urejanja delovnih razmerij samo subsidiarno, torej predvsem le v primerih, ko sindikat v podjetju sploh ni organiziran, lahko pa tudi v primerih, ko je sindikat prešibak (združuje manj kot polovico delavcev), da bi mu bilo mogoče utemeljeno priznati status reprezentanta celotnega kolektiva, ali v primerih, ko sindikati svoja pooblastila za zastopanje sami prenesejo na svet delavcev ***(»subsidiarni model«)***.

3.
Sveti delavcev vstopijo na področje urejanja delovnih razmerij kot nekakšna »protiutež« sindikalnemu zastopniškemu monopolu (zlasti pri podjetniških kolektivnih pogajanjih), in sicer predvsem z ambicijo zavarovati interese nečlanov sindikata, pri čemer je dejanski obseg njihovega poseganja na to področje v celoti odvisen od avtonomne odločitve obeh vrst delavskih predstavništev glede na oceno konkretnih okoliščin ***(»modificirani nemški model«)***.

4.
Sveti delavcev vstopijo na področje kolektivnega urejanja delovnih razmerij kot eden od enakopravnih subjektov na delavski strani in na tem področju delujejo skupaj in v sodelovanju s sindikati ***(»partnerski model«).***

Vse štiri opcije oziroma modeli možne bodoče ureditve vlog in medsebojnih razmerij med sveti delavcev in sindikati so tudi v naših razmerah realno uresničljivi, pri čemer pa ima vsak od njih svoje prednosti in slabosti. Poskušajmo v nadaljevanju podrobneje analizirati te prednosti in slabosti in ugotoviti, kateri izmed navedenih modelov bi bil najbolj sprejemljiv ob upoštevanju konkretnih razmer v Sloveniji. Pri tem seveda izhajamo iz že prej **jasno opredeljenega cilja**, to pa je: maksimalno povečati dejansko zastopniško legitimnost celotnega sistema industrijske demokracije (prehod iz sindikalne na splošno industrijsko demokracijo) in s tem tudi njegovo praktično učinkovitost glede zastopanja dejanskih interesov delavcev, pri čemer pa naj to ne bi povzročilo slabitve moči sindikatov, ampak po možnosti ravno obratno.

2.1. Nemški model

Prvi možen model je v bistvu veljavni nemški model ureditve te problematike, za katerega je, kot smo že omenili, značilno, da znotraj podjetij interese vseh delavcev na obeh temeljnih področjih industrijskih razmerij (delovna razmerja in soupravljanje) zastopajo **sveti delavcev**, na višjih, nadpodjetniških oziroma mezo in makro ravneh pa kot zastopniki interesov delavce v sistemu socialnega partnerstva nastopajo izključno **sindikati**. Sindikalni zaupniki v podjetjih ne nastopajo kot zastopniki kolektiva v razmerju do delodajalca, ampak predstavljajo le »vez med člani sindikata v podjetju in sindikalnimi centralami izven podjetja« (Boc 2003: 24). Sveti delavcev v tem sistemu, kot že rečeno, uživajo vsestransko in neposredno podporo sindikatov tako v smislu iniciativ za ustanavljanje in kadrovanja sindikalnih zaupnikov za člane svetov delavcev, kot tudi v smislu izobraževanja in nudenja strokovne pomoči.

Velika prednost tega modela je brez dvoma v tem, da ne v formalnem, ne v praktičnem pogledu pri zastopanju interesov delavcev na kateremkoli področju znotraj podjetij **ne dela nobenih razlik med člani in nečlani sindikatov** in v tem smislu ne pušča odprtega nobenega »praznega prostora« tudi, če v podjetju sploh ni sindikatov, prav tako pa učinkovito **odpravlja vse dileme glede medsebojne porazdelitve nalog in pristojnosti** med sveti delavcev in sindikati znotraj podjetij. Lahko bi torej rekli, da gre za model, ki v formalnem pogledu zelo učinkovito presega klasično sindikalno industrijsko demokracijo na ravni podjetij, pri čemer ni nepomembno dejstvo, ki brez dvoma priča o visoki »kvaliteti« tega modela, to je, da ta model brez bistvenih korektur v nemški praksi razmeroma učinkovito funkcionira že več kot petdeset let.

Kljub temu pa ima obravnavani model po našem mnenju, vsaj teoretično gledano, najmanj eno bistveno pomanjkljivost – v njem namreč **ostajajo neizkoriščene vse potencialne prednosti** za učinkovitost zastopanja delavskih interesov v sistemu industrijske demokracije znotraj podjetij, ki pa jih vendarle lahko zagotovi samo neposredna udeležba tudi podjetniških sindikatov (zlasti pluralistično organiziranih) v procesih sporazumevanja (pogajanj, posvetovanj, medsebojnega informiranja itd.) z delodajalcem. V nemškem modelu namreč lahko sindikati vplivajo na vsebino sporazumevanja svetov delavcev kot edinega predstavnika interesov vseh zaposlenih z delodajalcem samo posredno (preko kadrovanih sindikalnih zaupnikov v svete delavcev, s pravico sodelovanja zunanjih sindikalnih funkcionarjev na sejah svetov delavcev ipd.). Podobno je tudi v Avstriji, s to razliko, da je lahko tam (Dobrin 1993a: 151) do ene četrtine članov obratnega sveta izvoljenih tudi izmed zunanjih sindikalnih funkcionarjev in uslužbencev.[71]

Kakšne **prednosti neposredne udeležbe podjetniških sindikatov v procesih sporazumevanja z delodajalcem** o problematiki urejanja delovnih razmerij imamo pravzaprav v mislih?

O dejanski (vsebinski, ne samo formalni) legitimnosti in učinkovitosti zastopanja kolektivnih interesov določene populacije delavcev (v našem primeru celotnega kolektiva zaposlenih v podjetju) v sistemu industrijske demokracije lahko upravičeno govorimo takrat, kadar v ta namen vzpostavljeni mehanizmi (delavska predstavništva, oblike osebnega izjavljanja) zagotavljajo, da pri oblikovanju in sprejemanju določenih odločitev pridejo v ustrezni meri do izraza tako **splošni oziroma skupni interesi** vseh članov populacije, kakor tudi **specifični**

[71] Gre za rešitev, ki bi bila morda zaradi spodbuditve delovanja svetov delavcev lahko zanimiva tudi za nas in bi o njej vsekakor veljalo resno razmisliti ob prvih naslednjih spremembah ZSDU.

interesi različnih, po določenih kriterijih (poklic, stan – delavci in uslužbenci, starost, spol, socialni položaj, organizacijska enota, izobrazba ipd.) specifičnih, interesnih skupin znotraj te populacije. Takšen ali drugačen sistem industrijske demokracije lahko namreč zaznava in uveljavlja ves ta spekter oziroma »bogastvo« interesov bolj ali manj učinkovito, od česar je ne nazadnje odvisna tudi njegova kakovost. Več teh specifičnih interesov ko je sposoben organizirano zaznati in uveljaviti, bolj je konkretni sistem industrijske demokracije kvaliteten.

Ugotovili smo že, da niti sveti delavcev (kljub morebitni formalni prilagoditvi sestave sveta delavcev strukturi zaposlenih po nekaterih od omenjenih kriterijev v smislu 28. člena ZSDU), niti sindikati vsak zase in ločeno niso sposobni celovito zaznavati, natančno artikulirati in v ustrezni meri upoštevati vseh teh interesov pri opravljanju svoje zastopniške funkcije. K temu dodajmo še to, da pa lahko **ustrezna sistemska kombinacija hkratnega zastopniškega delovanja voljenih in sindikalnih predstavništev** na področju urejanja delovnih razmerij v podjetju že po logiki stvari bistveno poveča vsebinsko celovitost zastopanja vseh konkretnih interesov kolektiva zaposlenih v primerjavi s sistemom, v katerem imajo monopol bodisi samo sindikati, bodisi samo sveti delavcev. Brez dvoma je v tem smislu obravnavani nemški model načeloma lahko skoraj ravno tako vprašljiv kot naš trenutni model sindikalnega zastopniškega monopola na področju delovnih razmerij, čeprav je res, da imajo sveti delavcev v primerjavi s sindikati vsaj formalno neoporečno splošnozastopniško legitimiteto, poleg tega pa sindikati v tem modelu vendarle imajo določen vpliv na delovanje svetov delavcev, medtem ko obratno ne velja.

Naj ponovimo, da strogo pravno gledano sindikati s svojim prostovoljnim in omejenim (relativno večjim ali manjšim, lahko pa tudi minornim) članstvom sicer v nobenem primeru ne morejo biti dejansko legitimen zastopnik vseh zaposlenih v kolektivu, nikakor pa jim ni mogoče odrekati **najvišje možne stopnje legitimitete za zastopanje interesov svojih članov**. Posameznike, ki so pripravljeni celo plačevati za to, da so lahko člani določene organizacije, namreč zagotovo družijo določeni zelo močni skupni interesi, katerih najboljši reprezentant in po potrebi tudi borec zanje je brez dvoma lahko prav ta organizacija (v našem primeru sindikat). Zato bi šlo vsekakor za neko vrsto »interesnega nasilja«, če bi kdorkoli normativno ali v praksi skušal prepovedati sindikatom kot interesnim organizacijam za izboljševaje in varovanja ekonomskega in socialnega položaja svojih članov, da v podjetjih opravljajo zastopniško funkcijo zanje na tem področju.[72] To bi bilo brez dvoma tudi v nasprotju z načeli svobode sindikalnega organiziranja in delovanja, zapisanimi v konvenciji MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic. Iz teh razlogov bi bila morebitna uvedba »nemškega modela« v čisti obliki, ki bi zahteval tudi organizacijski umik sindikatov iz podjetij in (ali vsaj) odpoved zastopniškim pravicam na tej ravni, izvedljiva samo pod pogojem, da bi se za to **prostovoljno odločili vsi slovenski sindikati**. Z zakonom tega namreč ni mogoče odrediti.

Tudi zato je v naših razmerah izrazitega sindikalnega pluralizma razmišljanje o morebitni uvedbi takšnega modela **bolj ali manj iluzorno**. Uspešno funkcioniranje tega modela v Nemčiji je namreč brez dvoma tesno povezano s sistemom sindikalnega monizma z uveljavljenim načelom »eno podjetje – en sindikat«. Če bi enotna nemška zaveza sindikatov (DGB) imela interes ta model spremeniti in v organizacijskem smislu morda oblikovati podjetniške sindikate, podobno kot pri nas, ter svoja pooblastila za zastopanje delavcev začeti uveljavljati tudi na tej ravni, pa bi ji bilo to glede na veljavno mednarodno pravo težko preprečiti. V tem primeru

[72] Podobno gre vsekakor za »interesno nasilje« tudi, če kdorkoli, tako kot pri nas ZDR, prepoveduje svetom delavcev na področju delovnih razmerij zastopati vsaj nečlane sindikatov.

bi se tudi v Nemčiji soočili s problematiko medsebojnih razmerij med obema vrstama delavskih predstavništev na ravni podjetij. Očitno pa DGB ocenjuje, da lahko uresničuje zadosten vpliv na dogajanje v podjetjih tudi preko svetov delavcev in zato verjetno niti **nima interesa spreminjati uveljavljenega in v praksi preverjenega modela**.

Po drugi strani pa – če nadaljujemo prej začeto razmišljanje ob upoštevanju naših razmer – ima pluralistična organiziranost podjetniških sindikatov v primerjavi z monistično tudi določene prednosti, ki bi jih bilo v prizadevanjih za izgradnjo čim bolj demokratičnega in učinkovitega sistema zastopanja delavskih interesov pri urejanju internih delovnih razmerij škoda zanemariti. Omogoča namreč **večje »bogastvo« organiziranega izražanja in uveljavljanja najrazličnejših parcialnih interesov zaposlenih**, kar je v današnjem času, ko je »delavski razred« vedno bolj interesno strukturirana družbena skupina, vse bolj pomembno z vidika uresničevanja temeljnih ciljev industrijske demokracije.

Temelj sindikalnega pluralizma že dolgo niso več samo klasični »skupni imenovalci«, po katerih so se svojčas med seboj ločevali različni sindikati, kot so predvsem ideološko-politična usmeritev (socialdemokratski, krščanski, liberalni itd. sindikati), stanovska pripadnost (delavski in nameščenski sindikati) ali področje zaposlitve (sindikati zasebnega sektorja oziroma gospodarstva in sindikati javnega sektorja oziroma negospodarstva) in podobni, ampak svoje povsem samostojne sindikate danes, kot smo že omenili, tudi na ravni posameznih podjetij oblikujejo **precej ožje interesne skupine zaposlenih**, povezane po kriteriju poklicne pripadnosti, posamezne poslovne funkcije, službe ali organizacijske enote v podjetju in podobno. Specifični interesi vsake skupine zaposlenih, ki se je bila pripravljena zaradi njihovega učinkovitejšega uresničevanja organizirati v vsaj minimalno reprezentativen sindikat, pa so brez dvoma tudi z vidika delodajalca toliko pomembni, da zaslužijo ustrezno pozornost in upoštevanje pri urejanju internih kolektivnih delovnih razmerij. Noben reprezentativen sindikat namreč ne nastane kar tja v tri dni. Nekaj vsekakor obstaja, kar konkretno skupino članov »žuli«, in česar iz takšnih ali drugačnih razlogov ni mogla rešiti po drugih obstoječih kanalih delavskega vpliva (na primer preko sveta delavcev ali preko že obstoječega sindikata oziroma sindikatov). Morebitno ignoriranje tovrstnih, organizirano artikuliranih, parcialnih interesov zaposlenih v sistemu urejanja delovnih razmerij znotraj posameznega podjetja je zagotovo šteti kot pomanjkljivost sistema industrijske demokracije in obratno – **sposobnost tega sistema, da »absorbira« vse te interese in jih upošteva pri oblikovanju odločitev je vsekakor njegova velika prednost**.

Za monistično organizirane sindikate načeloma velja, da niso sposobni tako subtilno zaznavati vseh najrazličnejših parcialnih interesov delavcev znotraj podjetij v zgoraj opisanem smislu kot to omogoča pluralistična organiziranost sindikatov na tej ravni, kar je ob številnih prednostih (akcijska enotnost itd.) sicer ena najpomembnejših slabosti sindikalnega monizma v primerjavi s sindikalnim pluralizmom. To še posebej velja v podjetjih z nizko stopnjo sindikaliziranosti delavcev (v Siemens AG iz Munchna s ca. 12.000 zaposlenimi je /Fieber 2003b/ bilo v začetku leta 2003 samo 4 % delavcev včlanjenih v sindikat), pa tudi sicer je njihova organiziranost za te namene pogosto preveč toga in zbirokratizirana. Sestava svetov delavcev in njihov način povezovanja z »bazo« sta v tem smislu celo bolj primerna in **»interesno subtilna«**. Gledano s tega vidika je po svoje logično, da so se nemški sindikati (morda tudi prvenstveno iz teh razlogov in ne toliko zaradi neke zavestne teoretične opredelitve) odločili za prej obravnavano »mobilizacijsko« strategijo delovanja in s tem za prenos delavskozastopniških pooblastil na svete delavcev na ravni podjetij, in sicer brez resnejših ambicij, da bi se kdaj na tej ravni organizacijsko in akcijsko na novo postavljali. Ni namreč izključeno, da bi se bili v nasprotnem primeru prisiljeni odreči svoji monistični organiziranosti. Kakorkoli že, ostaja

dejstvo, da so nemški sindikati vseskozi vsestransko (preko zakonodaje in v praksi) podpirali delovanje svetov delavcev, in da njihova »mobilizacijska« strategija delovanja (pa naj je nastala načrtno, naključno ali po sili razmer) generalno gledano vsekakor pozitivno učinkuje na razvoj celotnega sistema industrijske demokracije.

Kljub vsemu pa morebiten prevzem »nemškega modela« v čisti obliki, torej s preprosto nadomestitvijo sedanjega monopola sindikatov glede njihovih zastopniških funkcij pri urejanju delovnih razmerij na ravni podjetij s tovrstnim monopolom svetov delavcev, v konkretnih slovenskih razmerah po našem mnenju **ne bi bil sprejemljiv**. Ne samo, da po vsej verjetnosti, kot že rečeno, zaradi nasprotovanja sindikatov ne bi bil praktično izvedljiv, ampak tudi ne bi bil najbolj priporočljiv. Po eni strani je namreč, kot smo ugotovili zgoraj, v veliki meri posebej prilagojen monistični koncepciji organiziranosti sindikatov, ki je pri nas samo še preteklost, po drugi strani pa bi bile na ta način izgubljene vse potencialne prednosti, ki jih vendarle lahko prispeva neposredna udeležba (predvsem pluralistično organiziranih) sindikatov v procesih internega urejanja delovnih razmerij k razvoju optimalnejšega sistema industrijske demokracije na ravni organizacij.

2.2. Subsidiarni model

Subsidiarni model je pravzaprav lahko le **morebiten »izhod v sili«**, kar pomeni, da bi ga bilo smiselno uporabiti le, če se v Sloveniji ne bi nikakor uspeli sporazumeti za kako optimalnejšo varianto ureditve obravnavane problematike. Pomeni namreč le najbolj minimalno potrebno korekturo sedaj veljavnega modela sindikalnega zastopniškega monopola na področju delovnih razmerij. **Sindikalni monopol tudi v tem modelu v bistvu ostaja nedotaknjen**, subsidiarni vstop svetov delavcev na to področje pa lahko le nekoliko omili že opisane negativne posledice najbolj ekstremnih veljavnih zakonskih rešitev, zlasti tiste, po kateri lahko delodajalec kar z enostranskimi splošnimi akti ureja medsebojne pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja, če v podjetju ni reprezentativnega sindikata. Subsidiarni model torej v bistvu predstavlja le malce manj radikalno varianto sedanjega modela sindikalnega zastopniškega monopola na področju urejanja delovnih razmerij.

Kot rečeno bi bil smiseln subsidiarni vstop svetov delavcev kot pooblaščenih zastopnikov zaposlenih na področju delovnih razmerij tudi v primerih, ko obstoječi sindikati v podjetju kljub formalni reprezentativnosti skupno **ne dosežejo niti polovične stopnje sindikaliziranosti celotnega kolektiva**, tako da jim po nobeni normalni (pravni in nepravni) logiki ni mogoče vsaj kolikor toliko utemeljeno priznati statusa legitimnega zastopnika celotnega kolektiva. Tudi to bi v bistvu pomenilo samo delno omilitev popolnih logičnih nesmislov, ki jih v tem smislu dopušča trenutno veljavni ZDR in smo jih v predhodnem delu te razprave že temeljiteje analizirali. Medtem ko je po eni strani onemogočeno opravljanje vloge legitimnega zastopnika kolektiva zaposlenih svetu delavcev kot organu, izvoljenemu na splošnih, neposrednih in tajnih volitvah v tem kolektivu, po drugi strani tak status zakon a priori priznava vsem reprezentativnim sindikatom v podjetju, čeprav vsi skupaj združujejo morda le nekaj odstotkov skupnega števila članov kolektiva, kar danes, kot smo videli iz prezentiranih podatkov, niti ni več redek primer. Najmanj, na čemer bi veljalo vztrajati, je torej to, da se sedanji zastopniški monopol, zlasti pri kolektivnih pogajanjih v podjetju, sindikatom prizna le v primeru, da združujejo v svojem članstvu več kot polovico zaposlenih v kolektivu. V tem primeru bi bilo možno zastopniško upravičenje sindikatom vsaj približno utemeljeno opravičevati z načelom večinskega odločanja, o čemer smo prav tako že razpravljali.

Možnost, da bi posamezni podjetniški sindikati svoja monopolna pooblastila **prostovoljno prenesli na svete delavcev** kot formalno bolj legitimne zastopnike celotnega kolektiva, je sicer v praksi manj verjetna, vendar bi jo bilo v primeru, da bi se v Sloveniji vendarle odločili za uvedbo obravnavanega subsidiarnega modela, vsekakor kazalo pravno dopustiti. V sedanjem sistemu sindikalnega pluralizma namreč ni izključeno, da bi se posamezni podjetniški sindikati vendarle opredelili za tovrstno obliko uresničevanja »mobilizacijske« strategije delovanja. Lahko da bi sčasoma prišlo do strateškega zasuka v to smer tudi v samih sindikalnih centralah, tako da bi morala biti praktična realizacija te nove strategije pravno v naprej omogočena, ne da bi bilo treba v ta namen ponovno spreminjati celotno zakonodajo.

Ponovno velja opozoriti, da je bil **subsidiarni model že predviden v osnutku novega ZDR**, vendar je bil pod vplivom najbolj radikalne struje v sindikatih kasneje v predlogu zakona nadomeščen s sedanjo ekstremno varianto absolutnega sindikalnega zastopniškega monopola na področju urejanja delovnih razmerij.

2.3. Modificirani nemški model

Uvedbo nekakšnega modificiranega nemškega modela je predlagalo Združenje svetov delavcev slovenskih podjetij (ZSDSP) že v okviru razprav o predlogu novega ZDR, vendar takrat ti predlogi zaradi odločnega nasprotovanja sindikatov, ki so vztrajali pri ohranitvi absolutnega monopola na tem področju, niso bili akceptirani. Bistvene značilnosti omenjenega modela je mogoče najbolje pojasniti z naslednjim citatom iz obrazložitve predlogov amandmajev ZSDSP k predlogu ZDR:

»Povedano v prvi vrsti pomeni, da bo treba tudi **svetom delavcev v naših konkretnih razmerah priznati pravico sklepati z delodajalci kolektivne sporazume o delovnih razmerjih s splošno veljavnostjo za vse člane kolektiva**[73], razen če bodo posamezni sindikati za svoje člane želeli skleniti ločene kolektivne pogodbe. Sindikatom pa bo treba v tem pogledu pustiti odprti obe možnosti, ki bi ju uporabljali pač po svoji presoji, in sicer:

a) da s svojim angažiranjem vsestransko (po potrebi tudi z uporabo metod sindikalnega boja) podprejo svet delavcev pri pogajanjih z delodajalcem in tako zagotovijo ugodnejše rešitve za vse zaposlene,
b) da sklenejo posebno kolektivno pogodbo z delodajalcem in z njo poskušajo zagotoviti še višje standarde delovnopravnih pravic posebej za svoje člane.

Po drugi strani pa bo seveda treba tudi svetom delavcev pustiti odprto možnost, da **s svojim sklepom preprosto »pristopijo« k eni izmed kolektivnih pogodb, ki so jih sklenili sindikati**.[74]

Na ta način, torej s takšno rešitvijo, je mogoče v celoti odpraviti problem v zvezi z že omenjeno ključno pomanjkljivostjo svetov delavcev kot učinkovitih pogajalcev, povezano s prepovedjo pravice do uporabe stavke in drugih metod sindikalnega boja. Glede na zakonsko načelo »in favorem laboratoris« sveti delavcev namreč v pogajanjih v nobenem primeru ne bi mogli za delavce iztržiti manj, ampak v vsakem primeru le več pravic kot jih zagotavlja panožna kolektivna pogodba. Istočasno pa pravica sveta delavcev do sklepanja kolektivnih spora-

[73] Določba 4. odstavka 5. člena zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju v tem smislu ni ovira, kajti nanaša se le na t. i. participacijski dogovor, s katerim je prepovedano urejati pravice iz delovnega razmerja, ki so predmet splošno veljavnih kolektivnih pogodb.
[74] Ta možnost naj bi v bistvu pomenila specifično obliko instituta ekstenzije podjetniških kolektivnih pogodb.

zumov o delovnih razmerjih z delodajalcem ne bi v ničemer posegla v enako in že obstoječo pravico sindikatov, da sklepajo (morda za delavce še ugodnejše) kolektivne pogodbe z delodajalcem v imenu svojih članov.

Praktičnih prednosti takšne rešitve v primerjavi s trenutno veljavno rešitvijo ter z rešitvijo, ki je predvidena v predlogu ZDR, je kar nekaj, zlasti pa:

- delodajalci imajo v vsakem primeru sogovornika pri urejanju delovnih razmerij, tako da potreba po sprejemanju spornih splošnih aktov s tega področja povsem odpade;
- vse kategorije delavcev, ne glede na sindikalno (ne)pripadnost, imajo zagotovljeno zastopstvo pri urejanju delovnih razmerij z delodajalcem;
- sklenitev podjetniške kolektivne pogodbe ni več odvisna zgolj od aktivnosti sindikata, ampak jo lahko svet delavcev sklene tudi pri delodajalcih, kjer je sindikat sicer neaktiven;
- morebitna slaba pogajalska sposobnost sveta delavcev v ničemer ne ovira sindikatov, da svojo večjo učinkovitost realizirajo v posebnih kolektivnih pogodbah za svoje člane;
- itd.

Sistemsko bi torej na državni in panožni ravni sindikati v celoti ohranili sedanje pozicije v sistemu socialnega partnerstva (druge alternative v tem primeru seveda sploh ni), na ravni podjetij oziroma drugih delodajalcev pa bi sindikati svojo delavsko-predstavniško funkcijo v dosedanjem obsegu lahko opravljali le za svoje člane, svet delavcev pa bi na področju delovnih razmerij lahko zastopal bodisi samo nečlane sindikata ali celoten kolektiv v zgoraj opisanem smislu. Najmanj, kar je mogoče reči za takšno rešitev, je to, da z njo **sindikati načeloma ničesar ne izgubijo** (seveda pa bi bila njihova realna moč v tem primeru v celoti odvisna zgolj od njihove dejanske učinkovitosti pri delovanju, ne od zakonsko zagotovljenih pozicij), **delavci nasploh pa z njo ogromno pridobijo.** Če morda koga v tem smislu skrbi zgoraj omenjeno približevanje »nemškemu« modelu vloge svetov delavcev v podjetjih, oziroma če kdo meni, da bi to avtomatično pomenilo zmanjševanje vloge in moči sindikatov v družbi, naj spomnimo, da Nemčija danes s svojim modelom delavskih predstavništev še vedno velja za eno najbolj »sindikalno razvitih« zahodnoevropskih držav.

Upoštevaje vse doslej povedano, je seveda logično, da bi bilo svetom delavcev z ustrezno korekcijo uvodoma navedenih spornih določil predloga zakona treba priznati tudi enakovredno vzporedno vlogo sindikatom kot zastopnikom interesov delavcev **pri sprejemanju konkretnih kolektivnih delovnopravnih ukrepov** (presežki, nočno delo, razporejanje delovnega časa) ter subsidiarno vlogo (za nečlane sindikata) **v postopku redne odpovedi in disciplinskem postopku**.« (Gostiša 2001b: 7)

Naknadno je bil tem predlogom dodan še predlog posebne določbe, ki naj bi predstavljala varovalko pred možnostjo, da bi delodajalci ob takšni ureditvi v praksi lahko zlorabljali svete delavcev za slabitev položaja zainteresiranih sindikatov v smislu določila **5. člena Konvencije MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike**. Po dodatno predlagani določbi se tako delodajalec ne bi smel začeti pogajali s svetom delavcev, če ni k pogajanjem istočasno povabil tudi reprezentativnih sindikatov v podjetju, kolektivna pogodba oziroma sporazum s svetom delavcev pa ne bi smel vsebovati ugodnejših rešitev za delavce kot morebitna kolektivna pogodba, ki so jo že pred tem sklenili z delodajalcem sindikati.

Glavna značilnost tega modela je zagotovo njegova **velika fleksibilnost**, ki jo omogoča precejšnja avtonomija tako sindikatov kot tudi sveta delavcev glede obsega svojega udejstvovan-

ja v podjetniških kolektivnih pogajanjih. Sindikati bi se tako sami odločali ali bodo v imenu svojih članov sklepali samostojno podjetniško kolektivno pogodbo, ali bodo v smislu »mobilizacijske« strategije delovanja podobno kot v nemškem modelu kolektivna pogajanja na ravni podjetij v celoti prepustili svetu delavcev in ga pri tem samo posredno podpirali (odtod tudi naziv »modificirani nemški model«), ali pa se bodo skladno z zgoraj navedenim dopolnilnim predlogom ZSDSP preprosto pridružili kolektivnim pogajanjem, ki jih je sprožil svet delavcev. Sveti delavcev pa bi se lahko v odvisnosti od ocene konkretnih razmer prav tako prosto odločali, ali bodo z delodajalcem sami sklepali posebno kolektivno pogodbo, veljavno za vse delavce, ali pa bodo le pristopili (kot zastopniki sindikalno neorganiziranih delavcev v kolektivu) k podjetniški kolektivni pogodbi, ki so jo že sklenili sindikati.

S takšnim modelom bi bili brez dvoma predstavniško dobro »pokriti« vsi delavci v podjetju (člani in nečlani sindikatov), presežen bi bil sindikalni monopol, istočasno pa bi bile (lahko) prej omenjene potencialne prednosti sindikalnega pluralizma v celoti ohranjene. V tem smislu ta model vsekakor pomeni **korak naprej od obeh predhodno obravnavanih modelov**. Pomembna prednost tega modela, zlasti v primerjavi s subsidiarnim, pa je tudi v tem, da priznava svetom delavcev enakovredno vzporedno vlogo (poleg sindikatov) na področju urejanja različnih drugih delovnopravnih ukrepov (nočno delo, presežki, razporejanje delovnega časa itd.), ne samo pri kolektivnih pogajanjih. Zlasti v primerih, ko bi se sindikati skladno z zgoraj omenjenim dodatnim predlogom ZSDSP odločili enakopravno pridružiti kolektivnim pogajanjem, katerih pobudnik bi bil svet delavcev, pa se ta model v bistvu že zelo približuje partnerskemu modelu, ki bo obravnavan v nadaljevanju kot najoptimalnejši v naših razmerah.

Tudi praktični pomislek, v takratnih razpravah izražen s strani predstavnikov delodajalcev, da se s takšno vključitvijo svetov delavcev nedopustno povečuje število subjektov na delavski strani, s katerimi se mora delodajalec usklajevati glede urejanja delovnopravnih vprašanj, ni posebej tehten. V sistemu sindikalnega pluralizma, kjer v nekaterih podjetjih že sedaj deluje množica različnih sindikatov (situacija pa se v tem pogledu zaradi možnega nastajanja novih sindikatov lahko v vsakem podjetju zelo hitro spreminja), morebitna vključitev še svetov delavcev v urejanje delovnih razmerij z vidika delodajalcev načeloma ne pomeni nobene bistvene spremembe.

Temeljitejša analiza tega modela, ki je glede na veliko število opcij, ki jih dopušča, razmeroma zapleten (kar zagotovo ni ravno njegova prednost), pa pokaže zlasti **dve njegovi bistveni slabosti oziroma pomanjkljivosti**, in sicer:

- Osnovna slabost tega modela je v tem, da v okviru že omenjene široke avtonomije kot eno od možnosti dopušča tudi možnost dvotirnega (ločenega in vzporednega) nastopanja sveta delavcev in sindikatov v podjetniških kolektivnih pogajanjih, kar bi v končni posledici spet lahko privedlo do dveh vzporednih sistemov delovnih razmerij znotraj podjetja – enega za člane sindikatov, drugega pa za vse ostale zaposlene. Če se namreč sindikati po tem modelu odločijo za sklenitev parcialne podjetniške kolektivne pogodbe (z večjimi ugodnostmi) le za svoje člane, lahko to storijo mimo sveta delavcev, slednjemu pa potem preostane le možnost naknadnega pristopa k tej pogodbi. S tem sicer svet delavcev lahko doseže formalno izenačitev obsega delovnopravnih pravic za člane in nečlane sindikatov, vendar je s tem rešen samo del v tej razpravi obravnavanega problema izključenosti nečlanov sindikata iz sistema kolektivnih pogajanj. V tem primeru konkretni model namreč nečlanom sindikata ne omogoča aktivnega predstavniškega vpliva (preko sveta delavcev) na samo vsebino sklenjene podjetniške kolektivne pogodbe, kar je šteti kot njegovo bistveno pomanjkljivost.

- Problematičnost tega modela pa je tudi v tem, da preozko obravnava vlogo obeh vrst delavskih predstavništev. Izhaja namreč iz predpostavke, da je temeljna funkcija sindikatov varovati le interese svojih članov, funkcija sveta delavcev pa varovati le interese nečlanov.

2.4. Partnerski model – koalicija sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev

Gornja analiza prednosti in pomanjkljivosti doslej obravnavanih modelov z vidika cilja, ki mu sledimo z našim raziskovanjem, pa nas v bistvu kar sama privede do tega, da pravzaprav najoptimalnejšo rešitev v tem smislu lahko predstavlja v danih razmerah predvsem **t. i. partnerski model** ureditve vloge in funkcij obeh vrst delavskih predstavništev na področju kolektivnega urejanja delovnih razmerij znotraj organizacij.

2.4.1. Glavne značilnosti modela

Njegova glavna značilnost naj bi bila, da ne priznava nikakršnih, še najmanj pa splošnozastopniških monopolov nobenemu od delavskih predstavništev (ne svetom delavcev, ne sindikatom), kajti nobeno od njih ne predstavlja samo zase idealne oblike vsestransko učinkovitega zastopništva celotnega možnega spektra najrazličnejših interesov zaposlenih znotraj posameznega kolektiva, zaradi česar lahko delavskozastopniško funkcijo pri kolektivnem urejanju vseh vidikov delovnih razmerij z delodajalcem optimalno opravljajo le skupaj in enakopravno ter v medsebojnem sodelovanju.

Zamisel partnerskega modela torej temelji na **praktično popolni izenačitvi pristojnosti in statusa svetov delavcev in sindikatov pri urejanju delovnih razmerij** s posameznimi delodajalci in na ideji njihovega skupnega oziroma koalicijskega (ne ločenega in vzporednega) delovanja po principih **»sozastopništva«**, s čemer je mogoče sistemsko združiti potencialne zastopniške prednosti oziroma »zastopniške kvalitete« obeh vrst delavskih predstavništev ter doseči njihovo sinergetsko učinkovanje. O različnih »zastopniških kvalitetah« obeh vrst delavskih predstavništev bomo obširneje razpravljali v enem naslednjih poglavij, zaenkrat pa samo okvirno – potencialno »zastopniško kvaliteto« sindikatov predstavljajo predvsem večja angažiranost in borbenost, v pluralističnem sistemu organiziranosti pa tudi večja avtentičnost oziroma verodostojnost pri zastopanju (tudi nekaterih bolj parcialnih) interesov delavcev, potencialna prednost svetov delavcev pa je predvsem njihova nesporna formalna splošnozastopniška legitimiteta, ki izhaja iz splošnih in neposrednih volitev v posameznem kolektivu, poleg tega pa tudi njihova sestava, ki običajno ustrezno odseva notranjo strukturo kolektiva zaposlenih, ter (načeloma) »delegatski« princip delovanja njihovih članov[75]. Med »zastopniške kvalitete« svetov delavcev lahko z vidika učinkovitosti uveljavljanja interesov delavcev uvrstimo tudi dejstvo, da ima svet delavcev zakonsko zagotovljen reden dostop do relevantnih poslovnih informacij ter kontrolo nad predstavniki delavcev v nadzornem svetu, kar oboje lahko pomeni zelo pomembno moč tudi pri urejanju delovnih razmerij s poslovodstvom.

Smisel takšnega modela (so)delovanja delavskih predstavništev v sistemu industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij je torej v tem, da aktivna prisotnost svetov delavcev zagotavlja korekcijo pomanjkljivosti sistema zastopanja zgolj in izključno preko sindikatov, aktivna prisotnost sindikatov pa zagotavlja korekcijo pomanjkljivosti sistema zas-

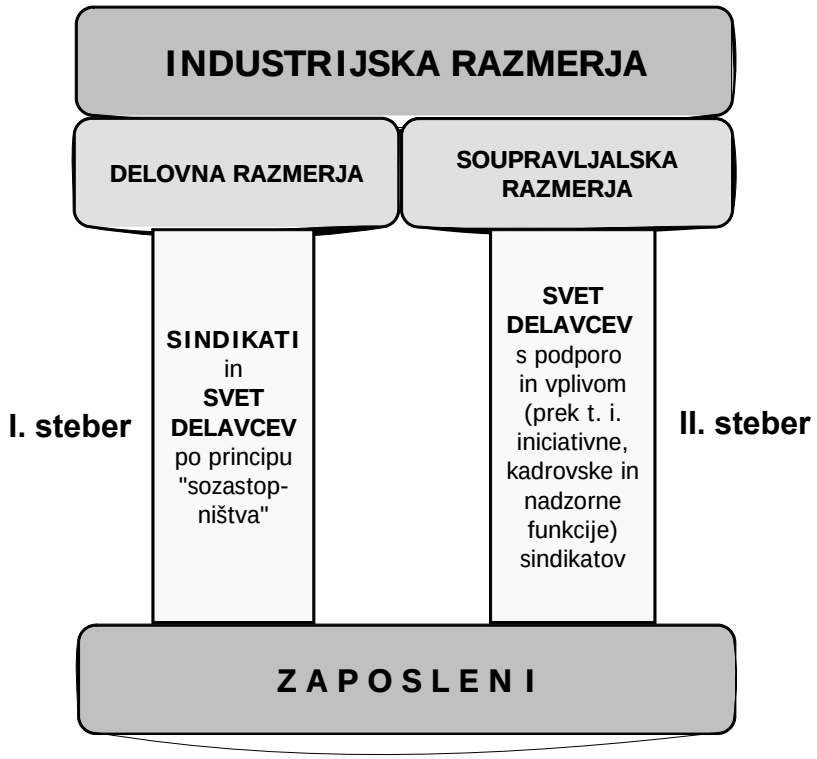
[75] Tako imenovani delegatski princip delovanja članov svetov delavcev jasno izhaja iz določila 1. odstavka 63. člena ZSDU, ki članom sveta delavcev daje pravico do »treh plačanih ur na mesec za posvetovanje z delavci«.

topanja zgolj preko svetov delavcev. To pomeni, da se tudi v partnerskem modelu vloga in funkcije svetov delavcev in sindikatov **med seboj dopolnjujejo in nadgrajujejo**, le da na povsem drugačnih principih kot v uvodoma kritiziranem »komplementarnem modelu«. Gre torej za sintezo »zastopniških prednosti oziroma kvalitet« in za doseganje sinergijskih učinkov skupnega delovanja obeh vrst delavskih predstavništev na področju delovnih razmerij.

S takšno ureditvijo je vsekakor mogoče dokaj učinkovito rešiti bolj ali manj vse glavne probleme in dileme funkcioniranja sistema industrijske demokracije na ravni podjetij, s katerimi smo se ukvarjali v tej razpravi. Predvsem ta model zagotavlja **odpravo sedanjega hudo spornega splošnozastopniškega sindikalnega monopola**, ne da bi bila sindikatom s tem kakorkoli kratena možnost učinkovitega opravljanja njihovih temeljnih funkcij (odvzema neutemeljenih zakonskih privilegijev namreč ni mogoče šteti kot oviranja njihovega delovanja v smislu konvencije MOD št. 87), in ne da bi se s tem v sistemu izgubile vse prednosti pluralistične organiziranosti sindikatov in njihovega neposrednega delovanja tudi znotraj podjetij, o čemer smo obširneje govorili zgoraj. Med drugim jim tudi ne odreka njihove splošnozastopniške vloge, ampak jim odreka le njihov sedanji (sistemsko škodljivi) monopol v tej vlogi. Od njih se v tem modelu pričakuje, da bodo prvenstveno sicer res predstavljali predvsem interese svojih članov, vendar morajo pri njihovem uveljavljanju preko sozastopništva s sveti delavcev delovati v korist vseh zaposlenih. To pomeni, da predstavljajo prvenstveno svoje člane, zastopajo pa vse delavce in v tem smislu vendarle delujejo (vendar le skupaj s sveti delavcev) kot splošni zastopniki interesov vseh delavcev. Tudi o tem bomo v nadaljevanju še spregovorili. Po drugi strani pa v tem modelu (v nasprotju z nemškim) **tudi sveti delavcev nimajo splošnozastopniškega monopola** pri urejanju delovnih razmerij v imenu zaposlenih (čeprav so izvoljeni na splošnih volitvah), ampak svojo zastopniško vlogo prav tako lahko opravljajo le skupaj oziroma v sozastopništvu s sindikati znotraj podjetij.

Zelo pomembna je lahko zlasti tudi **t. i. integrativna funkcija tega modela** v procesu agregiranja in artikuliranja ter uveljavljanja skupnih interesov kolektiva zaposlenih, ki omogoča preraščanje v sedanji praksi pogosto prisotnih nasprotij pri delovanju tako med sveti delavcev in sindikati na eni, kakor tudi med različnimi sindikati znotraj podjetij. Princip sozastopniškega delovanja namreč že samodejno predpostavlja razvijanje različnih oblik medsebojnega sodelovanja in iskanja »skupnega interesa« vseh delavskih predstavništev pri reševanju posameznih vprašanj (koalicijsko delovanje), ki je hkrati v bistvu tudi »skupni interes« kolektiva, katerega omenjena predstavništva skupno zastopajo. Pri tem pa seveda ta model delovanja v ničemer ne posega v specifične elemente strategij in aktivnosti posameznih sindikatov, po katerih se le-ti medsebojno razlikujejo. »Združena« delavska predstavništva so poleg tega vsekakor lahko tudi bistveno **močnejša v razmerju do posameznega delodajalca** kot v primeru, če delujejo in nastopajo vsako zase, in sicer tako v strokovnem kot tudi v kadrovskem in akcijskem smislu. S takšnim modelom delovanja bi se torej lahko ustvaril **»enoten delavski blok«** kot nekakšna **permanentna koalicija delavskih predstavništev**, znotraj katerega imajo pač sindikalna in voljena delavska predstavništva vsak svojo (bolj ali manj nepogrešljivo) vlogo, upoštevajoč pri tem njihove različne potencialne zastopniške »kvalitete«. Arnuševa (2003: 8) v tej zvezi govori o delovanju svetov delavcev in sindikatov »z roko v roki.« To pa vsekakor lahko pomembno prispeva k ustreznemu uravnoteženju moči delojemalcev in delodajalcev v industrijskih delovnih razmerjih, za katere je sicer značilna »podrejenost« delojemalcev.

Slika 5: *Grafični prikaz »partnerskega modela« delovanja delavskih predstavništev*



Skratka, prednosti tega modela v primerjavi z vsemi doslej obravnavanimi je toliko, da ga je vsekakor mogoče priporočiti kot trenutno najoptimalnejšega v danih slovenskih razmerah. »Slovenski sistem (regulacije) industrijskih odnosov ima značilnosti germanskega in romanskega, nemško-avstrijskega in italijanskega sistema. Elementi teh dveh svetov obstajajo pri nas kot vzporedni, še ne povezani fragmenti. Z njihovim razreševanjem bo Slovenija razreševala problem svoje notranje regulacije.« (Stanojević 1996: 312) Zdi se, da bi utegnil partnerski model delovanja delavskih predstavništev v slovenskih razmerah dejansko predstavljati eno od možnih poti povezovanja omenjenih fragmentov v celovit, notranje koheziven in učinkovit sistem delovanja predstavniške industrijske demokracije na mikro ravni, pri čemer je njegova zasnova (ob eventualni uvedbi delavskih zbornic kot voljenih delavskih predstavništev) v precejšnji meri uporabna tudi na makro ravni, in sicer tako v slovenskih razmerah kot tudi širše.

2.4.2. Primerjave z ureditvijo med obema svetovnima vojnama

Na tem mestu velja vsekakor posebej opozoriti na to, da se priporočeni partnerski model bodoče ureditve vlog in medsebojnih razmerij med sindikalnimi in voljenimi delavski predstavništvi na ravni podjetij v določenih elementih **močno približuje modelu delovanja delavskih predstavništev, kakršnega smo v Sloveniji poznali že pred drugo svetovno vojno,** in je, upoštevajoč seveda takratne razmere, pokazal dokaj pozitivne sistemske učinke v smislu njihove učinkovitosti pri urejanju industrijskih razmerij. Pravzaprav je velika škoda, da je bila kontinuiteta razvoja sistema industrijske demokracije (v razmerah tržne koncepcije delovnih razmerij) na delovnopravnem področju pri nas z obdobjem socializma po drugi svetovni vojni na silo prekinjena, in da smo se po več kot petdesetih letih te prekinitve v Sloveniji znašli spet na samem začetku tega razvoja. Po svoje je namreč težko razumljivo, da se danes, na pragu 21. stoletja, ob tem, da so že predvojni sindikati uspeli preko **instituta delavskih zaupnikov (na državni ravni pa delavskih zbornic)** v praksi uveljaviti precej visoko

stopnjo »mobilizacijske« strategije delovanja, pri nas spet srečujemo z najelementarnejšo varianto prvobitne sindikalne industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij in (s strani sindikatov) krčevito branjenim sistemom njihovega absolutnega monopola nad zastopanjem vsega delavstva za vsako ceno, ki je bil v slovenski zgodovini delavskega gibanja in razvoja industrijske demokracije enkrat že presežen.

Delavski zaupniki, kot voljeni delavski predstavniki, ki so bili že pred drugo svetovno vojno prav na zahtevo in s polno podporo sindikatov uveljavljeni kot varuhi interesov vseh delavcev na delovnopravnem področju (njihove takratne »soupravljalske« funkcije, so bile namreč povsem zanemarljive), so imeli na tem področju (vzporedno s sindikati) povsem podobne funkcije kot naj bi jih imeli sveti delavcev v priporočenem bodočem partnerskem modelu. Pri tem sindikati niso postavljali v ospredje vprašanja kako bodo ob njihovi »brezplačni konkurenci« obdržali svoje članstvo, tako kot jih to močno skrbi danes, ampak je bilo v ospredju predvsem vprašanje, kaj je koristno za najširši krog delavcev. Delavski zaupniki so že takrat imeli med drugim tudi **pravico aktivno sodelovati pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb**. V pretežno svetovalno – posredniški vlogi sicer, ne kot stranka, pa vendarle. Bistvena je njihova neposredna udeležba v kolektivnih pogajanjih in možnost, da kot izvoljeni predstavniki vseh delavcev vplivajo na vsebino teh pogajanj.

Tudi v predlaganem partnerskem modelu je bistvenega pomena doseči vsaj tak položaj in vlogo svetov delavcev na področju urejanja delovnih razmerij v podjetjih v razmerju do sindikatov kot so jo imeli v omenjenem predvojnem modelu delavski zaupniki. Sam status pogodbene stranke in podpisnika podjetniške kolektivne pogodbe je namreč **povsem drugotnega pomena**, razen seveda v enem primeru – če bi namreč podjetniške kolektivne pogodbe v bodoče res veljale samo za člane sindikatov (odvisno kako bo to uredil pripravljajoči se zakon o kolektivnih pogodbah), potem je »sopodpisništvo« sveta delavcev pri teh pogodbah bistvenega pomena zaradi zagotovitve njihove veljavnosti za vse člane konkretnih kolektivov. Res pa je po drugi strani, da ni videti prav nobenega tehtnega argumenta (razen težnje sindikatov po ohranitvi vsaj formalnega monopola nad sklepanjem kolektivnih pogodb, ki pa nima nobene teoretične, niti resne praktične osnove), zaradi katerega bi v današnjem času svetom delavcev, če jim bo že priznana pravica do udeležbe v pogajanjih, še vedno odrekali pravico biti tudi podpisnik oziroma stranka kolektivnih pogodb na podjetniški ravni.

2.4.3. Možnosti za praktično uveljavljanje partnerskega modela

Ta model, če seveda obstaja potrebno soglasje ključnih dejavnikov (zlasti sindikatov), je mogoče razmeroma hitro in preprosto **normativno realizirati** na ta način, da se vse zastopniške funkcije, ki jih veljavna delovnopravna zakonodaja priznava reprezentativnim sindikatom na ravni podjetij hkrati in vzporedno ter v enakem obsegu priznajo tudi svetom delavcev (tako na področju kolektivnih pogajanj, kot tudi pri urejanju drugih delovnopravnih vprašanj po ZDR). To je osnovno. Zares celovita sistemska realizacija tega modela pa bi seveda zahtevala še nekatere druge posege v veljavno zakonodajo, o katerih bomo natančneje spregovorili še v nadaljevanju.

Praktično izvajanje »sozastopniške« funkcije pa bi bilo treba, vsaj v primerih kolektivnega urejanja delovnopravnih pravic delavcev na ravni podjetij, organizirati predvsem preko ustreznih **skupnih teles**, ki bi jih sestavljali predstavniki vseh reprezentativnih sindikatov in sveta delavcev (skupna pogajalska komisija za sklenitev podjetniške kolektivne pogodbe, koordinacija delavskih predstavništev za druga vprašanja delovnih razmerij itd.), o čemer bomo skušali podrobneje razmišljati v podpoglavju o načinih in oblikah medsebojnega sodelovanja svetov

delavcev in sindikatov. Takšna skupna telesa reprezentativnih sindikatov so v mnogih podjetjih ustanovljena že sedaj, treba bi bilo torej vključiti le še predstavnike sveta delavcev.

Na podlagi povedanega smo torej mnenja, da bo treba nadaljnji razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji slej ko prej nujno zapeljati v smeri uveljavljanja partnerskega modela razmerij med sveti delavcev in sindikati na področju urejanja delovnih razmerij, in da bodo slej ko prej za to dozorele tudi razmere. Dejstvo je namreč, da se (vsaj na področju podjetniških kolektivnih pogajanj) **v nekaterih slovenskih podjetjih v bistvu že izvaja** (Merkur, LIP, RTV Slovenija itd.), kar pomeni, da je praksa že sama začutila potrebo po preseganju dosedanjega strogega ločevanja delovanja obeh delavskih predstavništev v podjetjih v smislu »komplementarnega« modela. Na področju obvladovanja drugega ključnega področja industrijskih razmerij, to je delavsko soupravljanje, pa zaenkrat, kot že rečeno, ni videti potrebe po korenitejših spremembah sedanje vloge obeh delavskih predstavništev. To področje lahko še najprej v celoti »pokrivajo« sveti delavcev, kajti odločilen vpliv sindikatov na njihovo delovanje je z zakonom zagotovljen preko njihove t. i. iniciativne (pobuda za ustanavljanje), kadrovske (predlaganje kandidatov za člane sveta delavcev) in nadzorne (pravica zahtevati odpoklic članov sveta delavcev) funkcije, tako da dodatno utrjevanje njihove vloge na tem področju zaenkrat ni potrebno.[76]

Če pa želimo dejansko celovito argumentirati naše stališče o partnerskem modelu kot najboljši izbiri za izgrajevanje našega sistema industrijske demokracije v smeri od zgolj sindikalne proti splošni industrijski demokraciji tudi na področju delovnih razmerij, je vendarle treba za zaključek teh razmišljanj poskusiti nekoliko obširneje odgovoriti na osnovno dilemo, ki se dejansko odpira v zvezi s sprejemljivostjo tega modela za našo prakso. Dokler ta ne bo zadovoljivo razčiščena, najprej na teoretski ravni, nato pa tudi v odločujočih sindikalnih (a tudi delodajalskih in državnih) strukturah, je namreč iluzorno pričakovati, da bo moč preseči sedanje izrazite težnje po ohranjanju in celo utrjevanju absolutnega sindikalnega delavskozastopniškega monopola na področju urejanja delovnih razmerij. Gre seveda za dilemo o tem, **kako bi morebitna uveljavitev partnerskega modela vplivala na sedanji status in bodoči razvoj sindikatov**. Eno od temeljnih izhodišč te razprave je namreč predstavljala prav trditev, da uveljavitev tega modela načeloma naj ne bi pomenila apriornega »premoščanja« in marginalizacije sindikatov, ki v vsakem primeru ostajajo pomemben in v bistvu nepogrešljiv element sistema industrijske demokracije tudi v bodoče.

3. Perspektive razvoja sindikatov v sistemu »splošne« industrijske demokracije

3.1. Temeljne dileme

Glavna značilnost partnerskega modela je torej v tem, da se funkcije svetov delavcev praktično v celoti izenačijo s funkcijami podjetniških sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij na ravni podjetij. Ob tem pa seveda kar sama po sebi stopi v ospredje dilema, ki jo je sekretar ZSSS Milan Utroša (v Kavčič F. 2002: 5) jedrnato strnil v že omenjeni misli, da bi se delavci, če bi svet delavcev dobil pristojnosti s področja delovnih razmerij, začeli spraševati, **zakaj so sindikati sploh še potrebni** /in v čem naj bi bil potem sploh smisel plačevanja sindikalne članarine, M.G./. Je torej res, da bi bili sveti delavcev po tem modelu v bistvu »nelo-

[76] Če bi se kdaj vendarle pokazalo kot potrebno, pa so osnovni principi partnerskega modela delovanja uporabni tudi na področju uresničevanja delavskega soupravljanja.

jalna« (zaradi »brezplačnosti« opravljanja delavskozastopniških funkcij) konkurenca sindikatom, ki bi jih postopno uničila? Če to drži, na kakšni podlagi je mogoče pričakovati od sindikatov, da bodo svete delavcev kot svojo konkurenco pod temi pogoji poleg vsega še zavzeto ustanavljali in vsestransko podpirali? Mar to ne bi bila pravzaprav pot v njihov »samomor«? Kje torej iskati perspektivne nadaljnjega razvoja sindikatov v okviru razvijanja »splošne« industrijske demokracije, če se dovoli vstop svetov delavcev na njihov dosedanji »fevd«?

Vse to so vprašanja, o katerih bo treba pred morebitnim uvajanjem zgoraj priporočenega partnerskega modela seveda temeljito razmisliti. Brez dvoma gre za **izjemno kompleksno in zahtevno problematiko**, ki je niti teorija niti praksa še zdaleč nista in je verjetno še dolgo ne bosta zares celovito raziskali. Enostavnih in enoznačnih, obenem pa celovitih, odgovorov na vsa ta vprašanja zaenkrat zagotovo ne more ponuditi nihče, zato seveda ni mogoče pričakovati, da je to lahko realni domet naše analize obravnavane problematike. Vsekakor pa bomo v nadaljevanju skušali dati vsaj določen prispevek k razčiščevanju zgoraj omenjenih dilem, pri čemer bomo prvenstveno izhajali iz konkretnih slovenskih razmer v danem trenutku. Načeloma so namreč kontekstualni dejavniki, ki dolgoročneje vplivajo na delovanje in razvoj sindikatov, različni, pri čemer Stanojević (1996: 10) med njimi poudarja zlasti procese industrializacije, tem procesom ustrezna spreminjanja stopenj gospodarske razvitosti določenih družb in struktur zaposlovanja ter prevladujoče značilnosti gospodarskih ciklov (gospodarske konjunkture in recesije), prav tako pa tudi značilnosti političnega sistema.

3.2. Ohranjanje zastopniškega monopola kot najmanj primerna rešitev

Edino, kar lahko z gotovostjo trdimo na podlagi dosedanjih ugotovitev iz te razprave, je to, da je ohranjanje delavskozastopniškega monopola sindikatov s pomočjo zakona morda res najenostavnejša in za sindikate predvsem najlagodnejša, vendar pa hkrati tudi **najmanj sprejemljiva pot** za ohranjanje njihove (sicer nepogrešljive) vloge v sistemu industrijske demokracije. Posledično je namreč, kot smo ugotovili doslej, s tem onemogočen vsak resnejši napredek v smeri razvijanja »splošne« industrijske demokracije, ki vendarle nesporno predstavlja bistveno močnejši splošni družbeni interes kot pa je morebitni interes po ohranjanju sindikatov »zaradi njih samih«. V trenutku, ko sindikati na določenem področju ali na določeni ravni organiziranosti, konkretno znotraj podjetij, niso več sposobni po naravni poti (brez neutemeljenih zakonskih privilegijev in monopolov) odigravati svoje razvojne vloge pri širjenju delavskih pravic in izboljševanju splošnega ekonomskega in socialnega položaja vseh zaposlenih kot svojega temeljnega družbenega poslanstva, ampak obratno – postanejo cokla širšim tovrstnim družbenim prizadevanjem, namreč po logiki stvari postanejo **objektivno preživeta in nepotrebna družbena institucija.**[77] V tem primeru bi se morali, konkretno iz podjetij, pač preprosto umakniti in svojo vlogo prepustiti demokratično izvoljenim institucijam, konkretno svetom delavcev. Apriorno nadaljnje zakonsko varovanje njihove pretekle splošnozastopniške vloge (v obliki njene monopolizacije) postane v tem primeru **izrazito kontraproduktivno**, saj vsem, ki se iz takšnih ali drugačnih razlogov nočejo včlaniti v sindikat, in jih v to tudi nikoli ne bo mogoče prisiliti, onemogoča uresničevaje ustreznega vpliva na lasten delovnopravni položaj. To pa je povsem v nasprotju z želenimi tendencami družbenega razvoja na področju širjenja dosedanjih meja industrijske demokracije. Monopol sindikatov pa te meje izrazito oži (na člane sindikatov), namesto da bi jih širil, kar pomeni, da **sindikati z vztrajanjem**

[77] Naša teza je, da **nobena družbena institucija (in to v celoti velja tudi za sindikate) ni »sveta« in nedotakljiva** do te mere, da bi jo bilo treba a priori vzdrževati v nespremenjeni vlogi in obliki, čeprav kot taka začne zaviralno vplivati na nadaljnji civilizacijski razvoj družbene ureditve.

pri takšnem monopolu v bistvu delujejo v nasprotju s svojim zgodovinskim družbenim poslanstvom.

Apriorno zakonsko varovanje preteklega položaja sindikatov »za vsako ceno« pred morebitno »konkurenco« svetov delavcev kot bolj demokratične institucije delavskega predstavništva je torej z vidika razvoja sodobne (čim širše) industrijske demokracije v bistvu skrajno retrogradno početje. Naj ponovimo – če sindikati niso sposobni zdržati te »konkurence« po naravni poti, to logično pomeni, da so se v vlogi uspešnega delavskega predstavništva pri urejanju delovnih razmerij na ravni podjetij zgodovinsko izčrpali, in da bi se morali iz te vloge umakniti in svojo aktivnost usmeriti v tista področja in na tiste ravni delovanja, kjer je njihova vloga še vedno nepogrešljiva, in kjer v tej vlogi še niso (in morda sploh nikoli ne bodo) dobili učinkovitejše alternativne delavskopredstavniške institucije. To bi v našem primeru pomenilo **organizacijski umik sindikatov iz podjetij** in fokusiranje njihovih aktivnosti v nadpodjetniške ravni socialnega partnerstva po nemškem vzoru.

Naj v z vezi s tem poudarimo, da je kljub pomanjkljivostim, na katere smo opozorili v tej razpravi, **nemški model bistveno boljši in naprednejši od modela, ki je trenutno v veljavi pri nas**. Če bi se torej ob analizi obravnavane problematike izkazalo, da sindikati na ravni podjetij ob morebitni uvedbi partnerskega modela res niso sposobni zdržati »konkurence« svetov delavcev, in da bi zato vstop svetov delavcev na to področje samodejno in neogibno povzročil resnejšo oslabitev njihove moči, bi se tudi mi v svojih priporočilih brez dvoma raje opredelili za preprosti prevzem nemškega, namesto za uvajanje partnerskega modela. Vendar pa so po našem mnenju sindikati to »konkurenco« po morebitni ukinitvi sedanjega njihovega monopola pri urejanju delovnih razmerij, ki pravzaprav nanje sedaj deluje bolj uspavalno kot spodbujevalno, **vsekakor sposobni zdržati in ob pravočasnem »prebujenju« ne samo ohraniti, ampak celo povečati svojo moč.** Menimo namreč, da poleg dejstva, da »ustvarjanje konkurence sindikatom« preko vstopa svetov delavcev sploh ni namen partnerskega modela (sveti delavcev tudi sicer ne morejo biti prava konkurenca sindikatom, ampak potrebujejo njihovo podporo, ne konkurenco, da bi se sami obdržali). Sindikati imajo v primerjavi s sveti delavcev na področju urejanja delovnih razmerij toliko potencialnih zastopniških prednosti, da ni nobene potrebe, da bi ob uveljavitvi partnerskega modela zgubljali svoje članstvo, ampak ga lahko celo povečujejo. Pomembno pa je koliko so sposobni te svoje prednosti tudi v praksi aktivirati. Pri tem pa jim partnerski model, ki načeloma v ničemer ne posega v njihove naloge in poslanstvo, sam po sebi ne more predstavljati ovire.

Mnenja smo torej, da se delavskozastopniška vloga sindikatov tudi na ravni podjetij v resnici še zdaleč **ni zgodovinsko izčrpala**. Izčrpala se je le njihova monopolna splošnozastopniška vloga, medtem ko so zlasti pri zastopanju parcialnih interesov svojega članstva še vedno lahko bistveno bolj učinkoviti kot sveti delavcev, s čemer lahko pomembno »bogatijo« sistem industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij znotraj organizacij in bistveno prispevajo k njegovi večji učinkovitosti nasploh.

3.3. Ukinitev monopola ne pomeni tudi ukinitve splošnozastopniške vloge sindikatov

Preden se spustimo v natančnejše razglabljanje o omenjenih potencialnih zastopniških prednosti sindikatov v primerjavi s sveti delavcev, pa moramo vsekakor natančneje opredeliti zastopniške vloge enih in drugih v okviru predlaganega partnerskega modela zastopanja. Ko govorimo o tem, da je vstop svetov delavcev na področje urejanja delovnih razmerij potreben predvsem zaradi ustreznega zastopniškega »pokritja« tudi interesov nečlanov sindikata v

kolektivu, in da naj bi sindikati v tem modelu predstavljali prvenstveno interese vsak svojih članov, nas namreč tovrstne poenostavitve lahko zapeljejo v povsem napačno razumevanje bistva tega modela. Naj zato še enkrat ponovimo, da **ukinitev splošnozastopniškega monopola sindikatov ne pomeni hkrati tudi ukinitve splošnozastopniške vloge sindikatov**. Povedano je namreč že bilo, da je pravzaprav le v okviru partnerskega modela delovanja svetov delavcev in sindikatov po principih »sozastopništva« mogoče sindikatom priznati tudi dejansko splošnozastopniško legitimiteto.

Dejstvo je namreč, da skupni interes kolektiva glede posameznih delovnopravnih vprašanj (na primer iz materije podjetniške kolektivne pogodbe), ki ga morajo kot »sozastopniki« artikulirati in zastopati pristojna delavska predstavništva v pogajanjih in dogovarjanjih z delodajalcem, ni preprost seštevek skupnih interesov skupin posameznikov, združenih v različnih sindikatih, plus skupnih interesov skupine nečlanov sindikatov, ampak je vedno lahko le **rezultanta oziroma »skupni imenovalec« vseh teh interesov**. Zato ni mogoče predlaganega »sozastopniškega« modela delovanja delavskih predstavništev razumeti tako, da naj bi vsak sindikat zastopal le svoje člane, svet delavcev pa samo nečlane sindikatov. Takšno »sozastopništvo« zagotovo ne bi imelo posebnega smisla, ker bi pomenilo, da delavska predstavništva ne delujejo skupno, ampak ločeno in vzporedno, pri čemer v odnosu do delodajalca vsako zase zastopa samo specifične interese določene parcialne skupine delavcev kolektiva, medtem ko njihovih skupnih interesov ne bi zastopal nihče. V tem primeru bi bilo ne nazadnje vseeno, če bi se delavska predstavništva pač z delodajalcem posebej pogajala vsak za svojo kolektivno pogodbo.

V resnici mora **svet delavcev** tudi na področju delovnih razmerij zastopati interese celotnega kolektiva (in samo v tem okviru tudi interese nečlanov sindikata), **vsak sindikat** pa mora ob zavzemanju za interese svojih članov v pogajanjih in dogovarjanjih z delodajalcem upoštevati in zastopati tudi interese celotnega kolektiva zaposlenih. Nobeno od pluralno organiziranih delavskih predstavništev, ki sodelujejo v procesu »sozastopanja« ne more delovati tako, da bi za vsako ceno forsiralo in zastopalo samo morebitne parcialne interese svojih članov na račun skupnih interesov vseh članov celotnega kolektivna, kajti v tem primeru bi izgubilo pravno legitimiteto sodelovati pri sklepanju splošnoveljavnih kolektivnih pogodb in drugih dogovorov z delodajalcem. Splošnozastopniški element vloge sindikatov se torej v vsakem primeru tudi v tem modelu ohranja in kot tak ni niti najmanj sporen, sporna je, kot že večkrat povedano, samo njegova morebitna monopolizacija. In razumevanje tega dejstva je **bistvenega pomena za pravilno razumevanje celotne naše razprave**.

Morda bi za boljše razumevanje bistva »sozastopniškega« partnerskega modela delavskih predstavništev veljalo poudariti distinkcijo med pojmom predstavljanje in zastopanje interesov. S pojmom **predstavljanje interesov parcialnih skupin delavcev** v tej razpravi razumemo *zaznavanje posamičnih interesov članov skupine in njihovo agregiranje v parcialne interese skupine ter artikuliranje, prezentiranje in argumentiranje* teh parcialnih interesov, pojem **zastopanje interesov kolektiva delavcev** pa poleg povedanega zajema še: najprej *agregiranje parcialnih interesov skupin in oblikovanje (artikuliranje) skupnega interesa kolektiva delavcev* (na podlagi »internega« usklajevanja predstavljenih interesov parcialnih skupin delavcev med delavskimi predstavništvi, pri čemer posamezni parcialni interesi načeloma ne morejo prevladati nad skupnimi interesi kolektiva), nato *usklajevanje skupnih interesov kolektiva zaposlenih z interesi delodajalca* (pogajanja) in v končni fazi še *sklenitev dogovora oziroma pogodbe z delodajalcem*, ki zavezuje vse člane kolektiva, na katere se vsebinsko nanaša. Zastopnikova volja namreč, kot pravi Cigoj (1976: 105), »povsem nadomešča voljo zastopancev« pri sklepanju pogodb in drugih dogovorov.

Vsak od sodelujočih sindikatov torej v resnici le predstavlja prvenstveno svoje člane, zastopa pa skupaj z drugimi sindikati nasproti delodajalcu (npr. pri sklepanju podjetniške kolektivne pogodbe) skupne interese celotnega kolektiva. Tako je že sedaj v podjetjih z več sindikati, morebitna priključitev sveta delavcev pa lahko tak način oblikovanja in zastopanja skupnih interesov celotnega kolektiva zaposlenih le še obogati in podkrepi z večjo legitimnostjo. Svet delavcev namreč v tem sistemu lahko predstavlja in zastopa le skupne interese vseh delavcev, ki so ga volili, ne samo interese tistih, ki jih ne pokrivajo že sindikati. Tem lahko svet delavcev predstavlja le »kanal« preko katerega lahko svoje interese vključijo v proces oblikovanja skupnega interesa kolektiva.

Svet delavcev torej v obravnavanem partnerskem modelu zastopanja interesov delavcev na področju delovnih razmerij dejansko sploh **nima vloge konkurenta obstoječim sindikatom** (v smislu nekega samostojnega dodatnega »sindikata nečlanov«), ampak ima vlogo nekakšnega garanta, da bodo pri dogovarjanjih z delodajalcem ustrezno upoštevani vsi oziroma skupni interesi celotnega kolektiva, ne samo morebitni specifični parcialni interesi članov posameznih sindikatov. V tem smislu je vključitev svetov delavcev na to področje lahko samo zelo dobrodošla nadgradnja in korekcija sistema zgolj sindikalnih delavskih zastopništev, ki lahko, kot rečeno, prinese tudi bistveno višjo kvaliteto zastopanja delavskih interesov. Zato se zdi nekako samoumevno, da bi to ob pravilnem razumevanju nekonkurenčnega značaja vloge svetov delavcev morali podpreti tudi sindikati, če imajo le resnično pred očmi prvenstveno interese delavstva. Gre za sodelovalni, ne konkurenčni princip delovanja in urejanja medsebojnih razmerij med sveti delavcev in sindikati. Tako v procesih kolektivnega dogovarjanja kot pri urejanju drugih vprašanj delovnih razmerij bi morebitni »vstop« svetov delavcev na to področje lahko le **močno okrepil, ne pa morda oslabil skupne pozicije delavskih predstavništev** v odnosu do konkretnih delodajalcev.

Po drugi strani pa je z vidika kakovosti zastopanja interesov kolektivov zaposlenih zelo pomembno tudi sodelovanje pluralistično organiziranih sindikatov, ki s takšno organiziranostjo lahko zajemajo in vključujejo v procese odločanja razmeroma **širok spekter najrazličnejših parcialnih interesov delavcev znotraj kolektiva**. Zlasti pomembno pa je, da v prizadevanja za uveljavljanje in varstvo interesov kolektiva vnašajo potrebno stopnjo zavzetosti in borbenosti. Prav to pa so (poleg ostalih) tiste prej omenjene prednosti sindikatov v primerjavi s sveti delavcev, zaradi katerih so načeloma pri zastopanju interesov delavcev bolj učinkoviti, in na katerih bi morali predvsem graditi svojo moč, namesto, da se pri tem zatekajo v varno zavetje zakonsko določenih monopolov.

Skratka, najpomembnejša prednost partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev je pravzaprav v tem, da pri dogovarjanju z delodajalcem po eni strani omogoča upoštevanje vseh (tudi nekaterih zelo parcialnih) interesov različnih skupin in struktur delavcev (članov in nečlanov sindikata) v kolektivu, po drugi strani pa preprečuje morebitno enostransko prevlado kateregakoli od le-teh nad skupnimi interesi kolektiva kot celote.

3.4. Individualna in kolektivna prostovoljnost organiziranja delavskih predstavništev

Večja potencialna moč in učinkovitost sindikatov pri uveljavljanju interesov delavcev v primerjavi s sveti delavcev ne izhaja toliko iz same pravice do stavke in drugih »borbenih« metod delovanja pri urejanju industrijskih razmerij, ki bi jo bilo moč in morda celo priporočljivo prav tako demonopolizirati, ampak predvsem iz razlik v principih njihove organiziranos-

ti. Gre predvsem za pomembne razlike pri načelu prostovoljnosti organiziranja in pri virih financiranja.

Rekli smo že, da tako sindikati kot sveti delavcev glede načina svojega nastanka in prenehanja temeljita na načelu prostovoljnosti. Vendar pa je treba ločiti **t. i. individualno prostovoljnost** od **t. i. kolektivne prostovoljnosti**. Sindikati se ustanavljajo na podlagi prostovoljne individualne odločitve posameznikov o včlanitvi (pod pogoji, določenimi s statutom ali drugim avtonomnim pravnim aktom, ki ga sprejmejo ustanovitelji)[78], sveti delavcev pa se ustanovijo na podlagi prostovoljne kolektivne odločitve z večino glasov na zboru delavcev, medtem ko njihovo organiziranost in način delovanja naprej določa zakon. Zelo pomemben element pomembnih razlik med obema vrstama delavskih predstavništev pa je seveda tudi **članarina**, ki so jo dolžni plačevati člani sindikatov, in ki le-tem predstavlja glavni vir financiranja svoje dejavnosti, medtem ko svetom delavcev vir financiranja zagotavlja zakon.

Individualna prostovoljnost včlanjevanja in izstopanja posameznikov iz članstva v povezavi s članarino kot glavnim virom financiranja sam obstoj in moč posameznih sindikatov postavlja v zelo močno odvisnost od njihove učinkovitosti pri zastopanju interesov svojega članstva. Stanojević (1996: 22) v zvezi s tem govori o »poudarjeni odvisnosti /sindikata, M.G./ od podpore skupin, ki jih predstavlja«. Kot že rečeno pa so interesi posameznikov, katerih uresničevanje pričakujejo od sindikata, v katerega so se včlanili in so mu v ta namen pripravljeni plačevati članarino, praviloma zelo močni in jasno identificirani. Pogosto se v svoje sindikate združujejo razmeroma majhne, a **interesno zelo homogene skupine delavcev**, ki preko drugih kanalov vplivanja v industrijskih razmerjih teh interesov ne morejo uresničiti, čeprav to ni pravilo. Prav ta močna interesna pogojenost odločitve posameznika za vstop oziroma izstop iz članstva ustvarja tudi močan notranji pritisk na učinkovitost sindikata pri uresničevanju teh interesov (»imperativ učinkovitosti«), kajti premajhna učinkovitost slej ko prej rezultira v večjem ali manjšem osipu članstva ali celo razpadu konkretnega sindikata. Učinkovitost je torej imperativ, na tem temelječa večja zavzetost in borbenost pri uresničevanju interesov članov pa načeloma imanentna lastnost sindikatov, posebej v pogojih njihove pluralistične organiziranosti in nemonopolnega položaja. Ta lastnost pa je še posebej pomembna prav na področju delovnih razmerij kot antagonistične sfere industrijskih razmerij. Prav iz teh razlogov sindikati veljajo tudi kot najbolj reprezentativen zastopnik konkretnih interesov tistih skupin delavcev, ki jih predstavljajo.[79] V tem smislu sindikati pravzaprav nimajo alternative

[78] »V kontekstu primarnih struktur, na katere so delojemalci "obsojeni", so sindikati "izbirne" organizacije. Delojemalci, ki se morajo vključevati v trg delovne sile in v podjetje, se lahko interesno organizirajo, ni pa to nujno.« (Stanojević 1996: 10)

[79] Tisto, kar smo v preteklosti imenovali »delavski razred« in (v veliki meri neupravičeno) tretirali kot neko interesno dokaj homogeno družbeno kategorijo (vsaj znotraj nekaterih temeljnih skupin kot so industrijski delavci in delavci v storitvenem sektorju, »beli« in »modri« ovratniki, delavci v javnem in delavci v zasebnem sektorju, posamezne večje branže v industriji kot npr. težka industrija itd.), interese katere so lahko prav zaradi njihove homogenosti z dokajšnjo mero legitimnosti reprezentirali sindikati ne glede na morebiten razmeroma nizek odstotek sindikaliziranih delavcev, je danes brez dvoma notranje interesno zelo močno strukturirana družbena kategorija. Sindikati, ki bi danes želeli pridobiti večji delež članstva med zaposlenimi, bi se morali notranje izjemno fleksibilno in demokratično organizirati, da bi lahko učinkovito pokrili veliko število različnih parcialnih interesov posameznih struktur zaposlenih. Stanojević (1996: 29, 30) v zvezi s tem posebej opozarja na velik pomen notranje sindikalne demokracije, pri čemer loči t. i. participativno in reprezentativno sindikalno demokracijo. Visoka identifikacija članstva s cilji in politikami sindikata, ki se kaže tudi skozi visoko pripravljenost članstva za kolektivno delovanje oziroma skozi visoko mobilizacijsko kapaciteto sindikata, je možna samo ob razviti notranji participativni demokraciji v organizaciji. »Da bi definiralo optimalne spodbude, ki lahko vežejo članstvo za organizacijo, mora vodstvo organizacije kazati interes za interese članstva. Da bi se sploh ohranil kot organizacija, mora sindikat zagotavljati mehanizme za ugotavljanje, usklajevanje ter uveljavljanje teh interesov. V tem pomenu je sindikat organizacija, ki je nadpovprečno odvisna od notranje demokratizacije.« (Stanojević 1996: 27)

in le malo verjetno je, da bi delavci, ob ustrezni ponudbi sindikalnih programov in seveda tudi ustrezni učinkovitosti pri njihovem izvajanju, izgubili interes po včlanjevanju v sindikate samo zaradi morebitne »brezplačne konkurence« svetov delavcev. To v praksi nazorno dokazuje zlasti nemški primer.

Sveti delavcev so v primerjavi s sindikati dokaj toge, v zakonskih okvirih organizirane delavske institucije, ki so lahko učinkovite ali pa tudi ne, vendar morebitna manjša učinkovitost v praksi največkrat ne ogroža njihovega obstoja. Posamezniki – člani kolektiva nimajo tako močnega »sankcijskega« vpliva na njihovo delovanje kot to velja za sindikate, kar pomeni, da notranji pritisk na učinkovitost oziroma »imperativ učinkovitosti« pri svetih delavcev ni tako velik. Še najbolj lahko **na njihovo učinkovitost pri zastopanju interesov delavcev vplivajo prav sindikati**. To velja kljub formalnemu obstoju možnosti odpoklica, ki pa je v praksi razmeroma redko uporabljen in še v teh primerih pogosto na pobudo sindikata. Ključno pa je to, da posamezne interesne skupine svoje specifične interese preko njih bistveno težje uveljavijo kot preko sindikatov. Čeprav so sveti delavcev v smislu 28. člena ZSDU običajno sestavljeni tako, da njihova sestava odseva strukturo zaposlenih v posameznem kolektivu, pa so pri svojem delu, bolj kot na parcialna, orientirani predvsem na generalna vprašanja, ki zadevajo vse zaposlene v kolektivu. So pa za razliko od sindikatov zelo pomembni v **vlogi reprezentanta skupnih interesov celotnega kolektiva**.

Sindikati so torej načeloma vedno bili in bodo kljub razvoju voljenih institucionalnih oblik delavskih predstavništev ostali najbolj angažirani in »borbeni« del celotnega delavskega gibanja in kot taki **glavni agens delovanja in razvoja sistema industrijske demokracije na delavski strani**. Sveti delavcev glede na zgoraj povedano njihove vloge ne morejo preprosto nadomestiti in to je tudi temeljni razlog, zaradi katerega, vsaj načeloma, ni utemeljena bojazen, da bi morebitna uvedba partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev lahko v bistvu pomenila enostavno »premoščanje« in marginalizacijo sindikatov v sistemu industrijske demokracije. Pogoj pa je seveda ustrezna prilagoditev, ne samo sedanjih strategij v zgoraj obravnavanem smislu, ampak tudi sedanje organiziranosti sindikatov, o čemer bomo podrobneje razpravljali v nadaljevanju. Vendar pa je to naloga, ki čaka bolj ali manj vse evropske, pa tudi druge sindikate, če bodo hoteli prebroditi očitno krizo, pred katero se je znašlo celotno sodobno sindikalno gibanje. Naše analize pa v zvezi s tem celo kažejo, da pravzaprav šele uvedba »splošne« industrijske demokracije (na obeh temeljnih področjih industrijskih razmerij) preko sistema voljenih (splošnih) delavskih predstavništev na mikro in makro ravni v bistvu lahko zagotovi ustrezne pogoje za omenjeno organizacijsko prenovo sindikatov.

In še nekaj se nam zdi pomembno poudariti v obravnavanem kontekstu. Sindikati ne samo, da imajo nenadomestljivo vlogo agensa v dualnem sistemu delavskih predstavništev, ampak je pomembna tudi njihova **t. i. komplementarna vloga** v predlaganem partnerskem modelu zastopanja interesov delavcev. Sveti delavcev in sindikati v tem modelu v bistvu drug drugemu predstavljajo dopolnitveni mehanizem, ne pa konkurenco. Se torej s svojimi različnimi lastnostmi medsebojno dopolnjujejo. Najbolj optimalna je z vidika delavcev seveda varianta, če sta obe vrsti delavskih predstavništev maksimalno učinkoviti. Tudi zato je malo verjetno, da bi delavci samo zaradi formalnega vstopa svetov delavcev na področje delovnih razmerij začeli množično zapuščati sindikate. Slabitev sindikatov namreč ne krepi svetov delavcev, ki imajo tako ali tako določene, že omenjene objektivne omejitve glede učinkovitosti zastopanja interesov delavcev na tem področju. Obratno pa (ravno zaradi razlik, zaradi katerih se sveti delavcev in sindikati med seboj ne morejo preprosto nadomestiti v delavskopredstavniški vlogi, ampak se lahko samo bolj ali manj učinkovito dopolnjujejo) slabitev svetov delavcev ne krepi samodejno sindikatov. Lahko pa **krepijo drug drugega**. Tudi zato je načeloma v intere-

su sindikatov, da podpirajo svete delavcev in preko njih »podružbljajo« lastno delovanje ter s tem posredno krepijo lastno moč. Prav medsebojno dopolnjevanje pozitivnih zastopniških lastnosti svetov delavcev in sindikatov, ki jih vsak zase nimajo, in skupno izkoriščanje teh pozitivnih potencialov enih in drugih v korist zaposlenih pa je, kot smo že omenili, tudi bistvo predlaganega partnerskega modela delovanja obeh vrst delavskih predstavništev na področju delovnih razmerij.

3.5. Druge potencialne zastopniške prednosti sindikatov

Potencialna zastopniška prednost sindikatov v primerjavi s sveti delavcev so (vsaj v večini primerov) seveda tudi **močne strokovne, zlasti pravne službe**, ki so velik, če ne celo največji »magnet« za večje včlanjevanje v sindikate. Predsednik sveta delavcev družbe Siemens AG iz Münchna Herbert Fieber je tako na posvetu ZSDSP (aprila 2003), denimo, navedel podatek, da se je v njihovem 12.000 članskem kolektivu število članov sindikata v nekaj tednih povečalo za 900 novih članov, ko je sindikat v krizni situaciji v zvezi z obsežnejšim prestrukturiranjem družbe, ki naj bi imela za posledico tudi večje število presežnih delavcev, v podjetju organiziral stalno sindikalno pravno pisarno. Sveti delavcev možnosti za tovrstno zastopanje delavcev v pravnih postopkih nimajo.

Z vidika števila sindikalnega članstva je nadalje pomembna tudi **sindikalna tradicija** in še številni drugi elementi. Predvsem pa je pri razmišljanju o morebitni ogroženosti sindikatov zaradi vstopa svetov delavcev na področje delovnih razmerij treba imeti pred očmi dejstvo, da dejavnost sindikatov za uveljavljanje delavskih interesov, za razliko od dejavnosti svetov delavcev, **ni omejena zgolj na podjetje**, ampak sega tudi na višje ravni (vse do državne) in na različna področja (zdravstvo, pokojninsko zavarovanje itd.), česar se večina delavcev brez dvoma dobro zaveda. Ali se splača biti član sindikata in katerega od njih, posamezniki v veliki meri presojajo tudi po njihovi učinkovitosti na teh ravneh. Mnogi od njih so člani sindikata bolj ali manj **solidarnostno**, zavedajoč se omenjenega pomena sindikatov za uveljavljanje najširših interesov zaposlenih na vseh ravneh in na vseh področjih, ne samo zaradi realizacije kakih lastnih ožjih interesov neposredno v podjetju. Če bi bile edino merilo za članstvo in edini vzgib za včlanjevanje res zgolj delavske pridobitve posameznih sindikatov neposredno znotraj posameznih podjetij, bi bilo danes brez dvoma še veliko več podjetij brez sindikata kot jih je sedaj, predvsem pa v tej zvezi spet lahko omenimo nemške sindikate, ki znotraj podjetij neposredno sploh ne delujejo in bi bili v tem primeru verjetno že brez članstva.

Nadalje ne gre pozabiti, da številni posamezniki članstvo v sindikatu razumejo tudi kot obliko **zavarovanja za primer potrebe**, ki je lahko močan vzgib za včlanjevanje. »Biti član sindikata je ustavno, pravno in ekonomsko enako kot biti dodatno prostovoljno zdravstveno in pokojninsko zavarovan – vsak mora sam poskrbeti za svojo socialno in ekonomsko varnost.« (Miklič v Kavčič F. 2002: 8)

Ko torej presojamo morebitne učinke uvedbe partnerskega modela delavskih predstavništev v našo prakso, po našem mnenju nikakor ne kaže podcenjevati sposobnosti presoje posameznikov glede **širših koristi članstva v sindikatih** v primerjavi z omejenimi, samo na podjetje in samo na nekatera področja vezanimi zastopniškimi storitvami, ki jih sicer lahko na področju delovnih razmerij zagotavljajo tudi sveti delavcev. »Dobrim« sindikatom, ki bodo znali unovčiti svoje zgoraj navedene potencialne prednosti, se torej skoraj zagotovo ni bati tega modela, za »slabe« sindikate, ki ne bi bili sposobni preživeti takšne »konkurence« svetov delavcev, pa je tako vseeno ali morda celo bolje, če jih sploh nimamo.

3.6. Za učinkovitost sindikatov centralistična organiziranost in množičnost nista več imperativ

Bolj ali manj gotovo je torej, da sindikati zaradi uveljavljanja sistema splošne industrijske demokracije, preko bolj demokratičnih vzporednih ali alternativnih institucij zastopanja interesov delavcev v družbenoekonomskih razmerjih (sveti delavcev v podjetjih, morda delavske zbornice na državni ravni), **ne bodo izginili**, ampak se bodo (z večjim ali manjšim številom članstva in v takšni ali drugačni obliki organiziranosti) ohranili v vsakem primeru, **dokler bodo pač industrijska delovna razmerja koncipirana kot tržna razmerja**. Velike množičnosti sicer ni več pričakovati – pa ne zaradi pojava svetov delavcev, ampak zaradi drugih »eksplanatornih dejavnikov krize sindikalizma ob koncu 20-tega /in ob začetku 21-tega, M.G./ stoletja«, med katerimi Stanojević (1996: 37- 43) navaja predvsem naslednje: kumulativni učinki dolgoročnejših restrukturacij zaposlovanja v povezavi s procesi »deindustrializacije«; zaostrene ekonomske razmere, združene s pojavom rastoče brezposelnosti; razpad tradicionalnega političnega referenčnega okvira sindikalizma ter spremembe vrednot in življenjskih usmeritev znotraj velikih skupin delovno aktivnega prebivalstva – vendar pa bodo med zaposlenimi vedno obstajale večje ali manjše (praviloma pa manjše) interesno močno povezane skupine, ki bodo čutile potrebo po tem, da so sindikalno organizirane zaradi učinkovitejšega uresničevanja skupnih interesov. Prav to pa je bistveno za nadaljnji razvoj sistema industrijske demokracije.

3.6.1. Sindikati kot notranji agens sistema splošne industrijske demokracije

Glede na zgoraj opisane značilnosti, izvirajoče iz načela individualne prostovoljnosti članstva, sindikati kot »borbene« organizacije za uveljavljanje specifičnih interesov določenih interesno povezanih skupin oziroma struktur delavcev pravzaprav **nimajo enakovredne alternative.** Institucionalna delavska predstavništva, kot rečeno, namreč v sebi nimajo vgrajenih mehanizmov za dovolj občutljivo zaznavanje različnih interesov skupin delojemalcev (zaradi ustrezne verodostojnosti njihovega zastopanja), predvsem pa tudi ne mehanizmov za samodejno spodbujanje zavzetosti in borbenosti pri uresničevanju interesov delavcev (»imperativa učinkovitosti«). Zato nujno potrebujejo podporo sindikatov, ki v vsakem primeru morajo odigravati vlogo notranjega agensa celotnega sistema industrijske demokracije (ne pa vlogo monopolnega nosilca in edine institucije industrijske demokracije na delavski strani). Pri tej njihovi **vlogi notranjega agensa sistema splošne industrijske demokracije** z razvitimi voljenimi oblikami delavskih predstavništev namreč množičnost oziroma številčna moč sindikatov niti ni več tako zelo pomembna kot je bila seveda v času, ko so bili sindikati edina delavskozastopniška organizacija, oziroma v sistemu sindikalne industrijske demokracije.

Uveljavljanje sistema splošne industrijske demokracije preko krepitve vloge voljenih (splošnih) delavskih predstavništev na vseh ravneh torej načeloma ne ogroža obstoja sindikatov, poleg tega pa sindikati v vsakem primeru ostajajo nepogrešljiv element tega sistema. Povsem drugo pa je vprašanje ali se sindikati v tem sistemu lahko obdržijo **v sedanjem obsegu in obliki**.[80] Eno ključnih vprašanj pri tem pa je, ali je množičnost članstva v sindikatih v teh pogojih res še vedno imperativ njihovega obstoja in učinkovitega uresničevanja njihovega družbenega poslanstva. Prav težnja po čim večji množičnosti »za vsako ceno« namreč, kot

[80] »Zdi se, da so se /že, M.G./ob koncu 20. stoletja tradicionalni obrazci interesnega organiziranja ponudnikov delovne sile, izvajalcev odvisnega dela, dokončno zgodovinsko izčrpali.« (Stanojević 1996: 16)

rečeno, v največji meri pogojuje tudi sporna prizadevanja sindikatov za monopolizacijo njihovih delavskozastopniških pooblastil.

3.6.2. Množičnost in dejanska učinkovitost sindikatov

Naša teza je, da sindikati, ko enkrat sestopijo z »delavske oblasti«, za učinkovito opravljanje svojega poslanstva ne potrebujejo več nujno zelo množičnega članstva. Le-to namreč v tem primeru ni več glavni temelj njihove dejanske moči. S tem seveda nočemo trditi, da postane z uveljavitvijo sistema splošne industrijske demokracije število članstva v sindikatih povsem nepomembno. Trdimo le, da ta sistem lahko tudi s številčno šibkejšimi sindikati funkcionira precej bolj optimalno (z vidika uvodoma opredeljenih ciljev njegovega institucionalnega razvoja) kot sistem klasične sindikalne industrijske demokracije s sicer številčno bistveno močnejšimi sindikati, pri čemer hkrati predstavlja **ugodno »okolje« za nujno potrebno prenovo organiziranosti sindikatov** in s tem za ponovno krepitev njihovega članstva. Množičnost članstva namreč ni sinonim za dejansko učinkovitost in moč sindikatov v sistemu splošne industrijske demokracije.

Stanojević (1996: 28) opredeljuje **pomen številčnosti članstva za učinkovitost in moč sindikatov,** ki je sicer odvisna tudi od številnih drugih bistvenih dejavnikov, kot so borbenost vodstva in članstva, solidarnost, notranja demokratičnost itd., takole: »Po logiki monopolizacije bi lahko sklepali, da je učinkovitost stavke premosorazmerna stopnji sindikalne monopolizacije delovnih resursov: čim večje je število sindikaliziranih delavcev, tem večji del delovnih resursov nadzoruje sindikat, s tem pa je tudi njegov sankcijski potencial večji. Te povezave sugerirajo, da je uspešnost sindikatov premo sorazmerna rasti sindikalnega članstva; da je število članov oziroma stopnja sindikaliziranosti najzanesljivejši pokazatelj učinkovitosti in moči sindikatov«. Strinjamo se, da v pogojih klasične sindikalne industrijske demokracije, ko so sindikati edina delavskozastopniška organizacija, množičnost predstavlja temeljni vir in hkrati tudi glavni pokazatelj učinkovitosti in moči sindikatov, čeprav to trditev Stanojević (1996: 28) deloma že sam relativizira z navedbo naslednje ugotovitve: »Moč in uspešnost sindikatov, ki se v končni instanci manifestirata in preverjata z učinkovitostjo stavke, pa je le v določeni meri v pozitivni korelaciji z rastjo števila članov. Večanje članstva namreč povzroča tudi večjo heterogenost interesnih pozicij znotraj sindikata, kar otežuje interesno homogenizacijo in vpliva na zniževanje pripravljenosti članov za kolektivno delovanje. Kompleksnejša interesna struktura obenem inducira birokratizacijo organizacije, saj je dodatna notranja koordinacija pogoj za interesno homogenizacijo in kolektivno delovanje. Birokratizacija pa sproža nove interesne cepitve med vodstvom in članstvom, kar s svoje strani omejuje možnosti učinkovitega kolektivnega delovanja (oziroma sankcioniranje delodajalcev) (Offe, 1985: 187).«

Lahko bi torej rekli, da **t. i. notranja mobilizacijska moč sindikatov** z naraščanjem števila članstva (preko določenega optimuma) pada. Verodostojnost števila članov kot merila dejanske moči in učinkovitosti sindikatov bi bilo mogoče še dodatno relativizirati tudi z dejstvom, da uspešnost stavk in drugih kolektivnih sindikalnih akcij praviloma ni odvisna samo od udeležbe članov, ampak predvsem tudi od podpore in udeležbe nečlanov, torej širšega kroga delavcev. To pa pomeni, da je za učinkovitost in dejansko moč sindikatov danes (vse bolj), poleg notranje, pomembna zlasti tudi njihova **zunanja mobilizacijska moč**, ki pa je bolj kot od številčne moči odvisna od njihove sposobnosti zaznavanja in razpoznavanja resničnih inte-

resov širšega kroga delavcev ter argumentiranega nastopa pri njihovem uveljavljanju.[81] Prav ta (zunanja mobilizacijska moč) pa postane glavni vir učinkovitosti sindikatov v sistemu splošne industrijske demokracije, ko sindikati, kot rečeno, sestopijo z »delavske oblasti« in preidejo v vlogo notranjega agensa delovanja sistema industrijske demokracije.

3.6.3. Participativna in reprezentativna sindikalna demokracija

Množičnost članstva lahko torej v določenem smislu oziroma na določeni točki začne **celo negativno vplivati na učinkovitost** delovanja sindikatov. »Zaradi teh omejitev, ki so povezane z rastjo članstva, se sindikati stalno soočajo s problemom (ugotavljanja) neke optimalne velikosti organizacije oziroma točke, do katere maksimalizacija velikosti organizacije ne zmanjšuje pripravljenosti članstva za kolektivno delovanje. Če abstrahiramo kontekstualne dejavnike (struktura gospodarstva, velikost podjetij, konjunkture in recesije in podobno), potem je optimalna velikost sindikata rezultat kočljivega ravnovesja med demokratizacijo in birokratizacijo organizacije. Notranja sindikalna demokracija je bistveni pogoj uspešnosti sindikatov, saj omogoča kristalizacijo interesov oziroma definiranje prednostnih tem sindikalnega delovanja, ki so članstvu najbližje, kar zagotavlja visoko stopnjo pripravljenosti članstva za kolektivno delovanje ter tej primerno učinkovitost sindikalne organizacije.« (Stanojević 1996: 29) Zato »članstvu najbližjo agregacijo interesov zagotavlja participativna sindikalna demokracija« (S. in B. Webb, po Stanojević 1996: 29), ta pa je »značilna za manjše sindikate, ki imajo enotno, praviloma poklicno homogeno članstvo« (H. A. Turner, po Stanojević 1996: 29). »Zgodovinsko je bila ta tradicija decentralizirane participativne demokracije najbolj razvita v zgodnejših obdobjih sindikalnega gibanja, pozneje pa posebej znotraj najbolj homogenih jeder gibanja (poklicno podobni, kvalificirani, moški fizični delavci).« (Hyman, po Stanojević 1996: 29)

Po istem viru (Stanojević 1996: 30) lahko povzamemo, da se težave s **participativno sindikalno demokracijo** pojavijo v kontekstu velikih, kompleksnih organizacij, ki so bile zato praktično – zgodovinsko bolj usmerjene na model **reprezentativne sindikalne demokracije**. Uveljavljanje tega modela pa je nujno povezano s prevlado in stabilizacijo načela birokratično-hierarhičnega sindikalnega organiziranja, ki znižuje organizacijsko – mobilizacijsko sposobnost sindikatov, kajti s cilji, ki so oblikovani v procedurah znotraj predstavniških teles in brez možnosti participacije »baze«, se članstvo preprosto manj identificira. Rastoča diferenciacija interesov, ki jih sindikati skušajo agregirati, dejansko »inducira« vzpostavitev centralizirane avtoritete, saj le taka avtoriteta lahko zagotovi učinkovito nevtralizacijo in obvladovanje notranjih interesnih konfliktov. Prav to pa onemogoča omenjene identifikacije in s tem zmanjšuje učinkovitost sindikatov pri uveljavljanju konkretnih interesov članstva. Orisano protislovje je tradicionalen, obenem pa tudi zelo aktualen problem sindikalnega organiziranja, ki pa hkrati v veliki meri pojasnjuje tudi težnje neokorporativnih sindikatov po monopolizaciji njihove sistemske vloge v industrijskih razmerjih. Samo ta jim namreč zagotavlja možnost nadaljnjega obstoja brez resnejših posegov v obstoječo lastno organiziranost in strategije.

K povedanemu naj navržemo še misel, da v centraliziranih sindikatih že po logiki stvari obstaja tudi velika nevarnost, da bo znotraj njih agregacija in harmonizacija delavskih interesov potekala predvsem pod pritiskom **hegemonije parcialnih interesov** oziroma favoriziranja

[81] Značilen primer so, denimo, francoski sindikati, ki so kljub številčni šibkosti, leta 2003 organizirali množične proteste proti nameravani pokojninski reformi. V podobni vlogi so se angažirali avstrijski sindikati, čeprav prej 50 let niso organizirali nobenih množičnih protestnih akcij. Pa tudi precej drugih primerov širše mobilizacijske moči sindikatov je mogoče najti v starejši in novejši zgodovini sindikalnega gibanja.

prioritet v članstvu najmočneje zastopane skupine delavcev, podobno kot se je, kakor ugotavlja Hyman (po Stanojević 1996: 13), kolektivna identiteta in enotnost celotnega sindikalnega gibanja v preteklosti izgrajevala predvsem pod hegemonijo najmočnejših sektorskih sindikatov (kovinarstvo, rudarstvo, ladjedelništvo, železnica ipd.).

3.6.4. Novi principi organiziranosti sindikatov

Na podlagi povedanega je mogoče sklepati, da težnja sindikatov po čim večji množičnosti članstva »za vsako ceno« ob sedanji organiziranosti v resnici ni pogojena prvenstveno z željo po povečanju lastne učinkovitosti pri uresničevanju interesov članstva, ampak je prave razloge teh tendenc treba iskati drugje. Morebitno povečanje učinkovitosti (in s tem tudi dejanske moči) sindikatov bo namreč očitno treba iskati povsem v drugi smeri. Če želijo sindikati na vseh področjih povečati raven storitev svojim članom bodo morali vsekakor **najprej temeljito demokratizirati svojo organiziranost**. Stanojević (1997: 47) je v zvezi s tem mnenja, da »bi se demokratizacija notranjih sindikalnih razmerij morala bolj obračati k dialoškim obrazcem kolektivnega delovanja iz zgodnjih obdobij sindikalnega organiziranja«, pri čemer bi morala ta »vrnitev« seveda upoštevati bistveno spremenjene razmere sindikalnega delovanja v današnjem času. Tudi naše mnenje je, da je čas okostenelih, centraliziranih in zbirokratiziranih »sindikalnih mastodontov« dokončno minil. Brez temeljitih sprememb v organiziranosti je tudi povsem iluzorno pričakovati morebitno ponovno resnejšo krepitev sindikalnega članstva, ki je seveda tudi s pomočjo takšnih ali drugačnih zakonski privilegijev ne bo mogoče več spodbuditi. Prihodnost je brez dvoma v sindikatih, ki bodo združevali interesno bolj ali manj **homogene skupine zaposlenih**, obenem pa bodo skozi razvito participativno notranjo demokracijo permanentno vzdrževali že omenjeni **»imperativ učinkovitosti«**. Glede na visoko stopnjo interesne diferenciacije zaposlenih v današnjem času to načeloma seveda pomeni manjše oziroma manj številčne sindikate, ki pa bodo prav zaradi ustrezno večje učinkovitosti lahko vsak zase oziroma znotraj »svoje« parcialne strukture zaposlenih začeli **ponovno krepiti svoje članstvo** in s tem množičnost sindikalnega gibanja kot celote. Agregacijo posamičnih in parcialnih interesov svojega članstva v skupne in splošne interese delavstva pa bodo zagotavljali z različnimi oblikami medsebojne koordinacije in organizacijskega povezovanja (obvezno tudi z nekaterimi tesnejšimi in trajnejšimi medsebojnimi povezavami, tako na podjetniški kot tudi na državni, regijski in panožni, pa tudi na različnih »znotrajpanožnih« ravneh), predvsem pa preko ali skupaj z voljenimi delavskimi predstavništvi na vseh ravneh uresničevanja splošne industrijske demokracije (delavske zbornice na državni oziroma panožni ali območni ravni, sveti delavcev v organizacijah). V sistemu splošne industrijske demokracije torej centralistična organiziranost sindikatov zaradi učinkovitejše agregacije interesov delavstva ni več potrebna, o čemer bomo v nadaljevanju tudi še podrobneje spregovorili.

Zgoraj povedano v praksi pomeni predvsem spremembo sedanjega **»centralističnega«** v **»(kon)federalistični«** princip organiziranosti sindikatov, kar z drugimi besedami pomeni organiziranost »od spodaj navzgor«, ne obratno kot doslej. Temeljna celica sindikalne organiziranosti tako naj ne bi bila več, denimo, panoga (elektrokovinska, nekovinska, promet in zveze ipd.), ki je brez dvoma prevelik interesni konglomerat v smislu gornjih kriterijev in pogojev za oblikovanje učinkovitega sindikata, čeprav je tako organizirana večina današnjih slovenskih sindikatov, zlasti ZSSS. Delavci naj se torej ne bi več včlanjevali neposredno v sindikat panoge, ki potem razvija svoje oblike dela navzdol, ampak naj bi temeljno celico organiziranosti predstavljali ožji sindikati z bolj profiliranimi skupnimi interesi članov (na primer: poklic, specifičen delovni proces, obrat ali manjše podjetje ipd. – primeri: Sindikat novinarjev Slovenije z enotami oziroma podružnicami v posameznih medijskih hišah, Sindikat delavcev tehničnih pregledov Slovenije z enotami v različnih podjetjih iz te »ožje« dejav-

nosti, Sindikat igralniških delavcev Slovenije z enotami v različnih igralniških podjetjih, samostojni sindikati manjših podjetij ipd.), ki se potem lahko po svoji presoji in skladno s potrebami tesneje ali ohlapneje povezujejo med seboj po horizontalni (na ravni podjetij, območij) in po vertikalni liniji (panoge, vsedržavne centrale), izhajajoč pri tem iz »skupnih imenovalcev« njihovih interesov. Seveda bi bilo po tem principu potrebno **decentralizirati tudi financiranje** različnih oblik delovanja sindikatov.

Vsekakor pa je ob zgoraj povedanem treba izrecno poudariti **nujnost ustreznega tudi formalnega medsebojnega organizacijskega povezovanja** takšnih »temeljnih organizacijskih celic« sindikatov (ob ohranitvi potrebnega obsega njihove akcijske samostojnosti in svobode) na podjetniški, panožni, regijski in državni ravni. Predlagana reorganizacija ne bi smela v nobenem primeru obstati v fazi razbitja sedanjih centralističnih sindikatov na »prafaktorje«, ne da bi bilo na ustrezen način zagotovljeno njihovo skupno delovanje (vsaj) na omenjenih ravneh socialnega dialoga, kajti organiziranost sindikatov mora v tem smislu ustrezati organiziranosti drugih socialnih partnerjev (delodajalci, država). Brez tega namreč učinkovit socialni dialog ni mogoč. V zvezi s tem je treba v obdobju evropeizacije in globalizacije imeti vse bolj pred očmi zlasti tudi razvoj socialnega dialoga in organiziranost sindikatov na evropski ravni. Manfred Weiss, član izvršnega odbora Mednarodne zveze za industrijska razmerja (*International Industrial Relations Association*), je glede tega v svojem predavanju o razvoju socialnega dialoga v Evropski uniji (Ljubljana, 17. 12. 2003) izrecno poudaril, da bodo nacionalni sindikati, ki ne bodo organizirani tudi po panožnem principu, preprosto izločeni iz (vse pomembnejšega) socialnega dialoga na evropski ravni. Le-ta se namreč vse bolj seli na posamezne panoge, v okviru katerih akterji socialnega dialoga na evropski ravni (ETUC – Evropska konfederacija sindikatov na delojemalski strani in UNICE ter CEEP kot delodajalski organizaciji) sklepajo t. i. prostovoljne sporazume, s katerimi določajo enotne usmeritve in priporočila za vodenje socialnega dialoga o posameznih vidikih socialne politike na nacionalnih ravneh. V ta namen bi moral slovenski zakon o reprezentativnosti sindikatov obvezno organizacijsko povezanost vsakega sindikata v omenjenem smislu določiti kot **pogoj za pridobitev reprezentativnosti** oziroma pravice do sodelovanja v sistemu socialnega partnerstva na katerikoli ravni, kar bi verjetno lahko predstavljalo najbolj učinkovit mehanizem za preprečitev morebitne nesprejemljive organizacijske »atomizacije« sindikatov. Pri tem bi veljalo na ustrezen način zagotoviti, da bi takšno »obvezno« organizacijsko povezovanje potekalo prvenstveno na podlagi skupnih ekonomskih, ne morda političnih, ideoloških in podobnih interesov, s čimer naj bi se postopno spremenila tudi narava sedanjega sindikalnega pluralizma v Sloveniji, ki (vsaj na ravni države) zaenkrat še vedno v veliki meri temelji prav na »vrednostno-ciljnih« sindikatih. Ta pa, kot se zdi, ni ravno v prid učinkovitosti sindikalnega gibanja.

Danes je zgoraj predlaganemu obrazcu organiziranosti sindikatov še najbližji **britanski »multisindikalizem«**[82], kot ga imenuje Stanojević (1996: 141). Isti avtor (1996: 139) namreč tudi ugotavlja, da so se v britanskem sindikalnem gibanju »zgodnje oblike interesnega organizi-

[82] »To je različica sindikalnega pluralizma, ki ne izvira iz političnih in ideoloških delitev, temveč iz poudarjenega sindikalnega "sekcionalizma" oziroma interesnega organiziranja posameznih skupin in kategorij zaposlenih v posebne sindikalne organizacije. Prej omenjeni "tradicionalizem" britanskih sindikatov je bil pomemben dejavnik tega sekcionalizma.« Stanojević (1996: 141) V konkretnih slovenskih razmerah se temu vzorcu organiziranosti (temelj organiziranosti so sindikati podjetij) še najbolj približuje organiziranost Sveta gorenjskih sindikatov znotraj Konfederacije sindikatov (KS) 90 Slovenije, ki je kot celota prav tako razmeroma »ohlapna« in demokratična oblika organiziranosti sindikatov na ravni države, ki združuje notranjeorganizacijsko zelo različne sindikate (Obalna organizacija sindikatov, Svet gorenjskih sindikatov, Neodvisni sindikati Slovenije, Samostojni sindikat kontrolorjev letenja Slovenije, Regijska sindikalna organizacija Ljubljane, Samostojni sindikat Mercator, Sindikat zračnega prometa Slovenije, Sindikat pilotov Ministrstva za obrambo itd.).

ranja (obrtniških) delavcev iz prve polovice 19. stoletja ohranjale in zelo počasi prilagajale, ob teh pa so (od druge polovice 19. stoletja) nastajali novi sindikati, ki so bili bolj prilagojeni novim industrijam in novim kategorijam industrijskega delavstva ter nasploh spremembam znotraj celotne delovne populacije«. S tega vidika so zanimive tudi različne oblike, predvsem pragmatičnega harmoniziranja oziroma koordiniranja delovanja izjemno pluralistične sindikalne strukture v tem modelu organiziranosti sindikatov (npr. multisindikalni komiteji na ravni organizacij, TUC – Trade Union Congress kot krovna organizacija britanskih sindikatov itd.), ki pa so morda vendarle nekoliko preveč šibke. Seveda pa je treba poudariti, da tega modela nikakor ne ponujamo kot vzorčnega samega po sebi in v celoti, skupaj z nekaterimi njegovimi znanimi pomanjkljivostmi, kot so na primer »demarkacijski« spori med različnimi sindikati na ravni podjetij (Jackson, po Stanojević 1996: 144), »neobligatorna« narava sklenjenih kolektivnih pogodb itd., ampak se nam zdijo primerni le njegovi temeljni »(kon)federalistični« principi ter nekatere konkretne oblike medsebojnega povezovanja v zgoraj omenjenem smislu[83] ob (v Veliki Britaniji sicer neizpolnjeni) **predpostavki, da je uveljavljen sistem splošne industrijske demokracije na mikro in makro ravni**. Učinki takšne organiziranosti sindikatov bi bili namreč ob tej predpostavki brez dvoma povsem drugačni kot so njeni dejanski učinki v konkretnih britanskih razmerah klasične sindikalne industrijske demokracije. Zdi se torej, da bo treba osnovno smer bodočega institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije iskati v nekakšni kombinaciji temeljnih principov avstrijskega sistema voljenih delavskih predstavništev in britanskega multisindikalizma.

Če torej rezimiramo povedano, lahko ugotovimo, da so se možnosti za povečevanje članstva vseh centraliziranih (tako ciljno-racionalnih kot tudi vrednostno-racionalnih[84]) sindikatov zgodovinsko povsem izčrpale. Znotraj tako organiziranih sindikatov je namreč praktično nemogoče razvijati pravo participativno sindikalno demokracijo, ki je pogoj za identifikacijo članstva s cilji organizacije, le-ta pa je nadalje pogoj za njihovo učinkovitost pri uresničevanju konkretnih interesov, zaradi katerih se delavci sploh včlanjujejo v ta ali oni sindikat. Po drugi strani pa v sistemu razvite splošne demokracije tako na ravni podjetij kot tudi na višjih ravneh (vse do državne) **nadaljnje razvijanje množičnosti članstva centraliziranih sindikatov z vidika njihove dejanske moči v veliki meri izgubi svoj smisel in pomen.** Zakaj?

3.6.5. Razlogi za pojav »imperativa množičnosti« sindikatov

Omenili smo že, da tudi v sistemu klasične sindikalne demokracije razvijanje množičnosti centraliziranih sindikatov ni prvenstveno v funkciji povečevanja njihove notranje in zunanje učinkovitosti, kateri lahko na določeni točki začne celo bolj škoditi kot koristiti. Zato je vsekakor zelo zanimivo vprašanje, zakaj je kljub povedanemu tudi tako organiziranim neokorporativnim sindikatom[85] imanentna težnja po nenehnem povečevanju števila članstva ob istoča-

[83] Verjetno pa bi bilo potrebno za večjo učinkovitost sindikatov v sistemu socialnega partnerstva te »koordinacijske« oblike medsebojnega povezovanja še okrepiti z določenimi trdnejšimi organizacijskimi vezmi.

[84] Po Stanojeviću (1996: 32-36) so ciljno-racionalni sindikati osredotočeni na vprašanja mezd in pogojev dela, vrednostno-racionalne sindikate pa označuje primarnost političnih, religijskih ali pa nacionalnih ciljev njihovega delovanja.

[85] Temu vzorcu organiziranosti in delovanja v Sloveniji sledi zlasti ZSSS, ki skuša skoraj do popolnosti kopirati organizacijski obrazec nemške DGB, v veliki meri pa to velja tudi za ostale slovenske sindikalne centrale (še najmanj za KS 90). Iz statuta ZSSS namreč nesporno izhaja, da so temeljne celice njihove organiziranosti »sindikati /panog, M.G./, organizirani za območje države Slovenije« (1. člen), medtem ko so območne organizacije ZSSS le oblike sindikalne organiziranosti, katerih naloga je uresničevanje politike zveze na eni in sindikatov dejavnosti na drugi strani (22. do 26. člen). Tudi sindikati podjetij so torej v bistvu tretirani zgolj kot oblika dela »višjih« oblik sindikalne organiziranosti. Na odtujenost »centralnih« vodstev pa opozarjajo celo funkcionarji znotraj same zveze. Tako profesionalna sekretarka območne organizacije ZSSS Domžale Justi Arnuš, denimo,

sni težnji po ohranjanju in celo utrjevanju takšne centralistične organiziranosti (in s tem zavračanju kakršnekoli resnejše notranje decentralizacije in demokratizacije v zgoraj opisanem smislu).

Če torej tudi v sistemu klasične sindikalne demokracije, kakršno na področju urejanja delovnih razmerij trenutno razvijamo tudi v Sloveniji, težnja centraliziranih sindikatov po čim večji množičnosti ni pogojena prvenstveno z željo po večji učinkovitosti glede nudenja »uslug članstvu«, je razloge za takšne težnje mogoče iskati bolj ali manj izključno **v dveh elementih**, in sicer v:

- povečevanju referenčne moči vodstev (nasproti predstavnikom delodajalcev in države kot socialnim partnerjem) oziroma reprezentativne (legitimacijske) moči sindikatov v socialnem dialogu;
- krepitvi finančne moči posameznih sindikatov.

Oba omenjena elementa, posebej prvi, pa sta, bolj kot z dejanskimi interesi članstva, pogojena predvsem z (eksistenčnimi) interesi bolj ali manj »odtujenih« sindikalnih elit in birokracije, obenem pa v sistemu splošne industrijske demokracije oba močno zgubita na pomenu, s čemer, kot že rečeno, v tem sistemu zgublja na pomenu tudi množičnost sindikalnega članstva sama po sebi. Verjetno je tudi to eden od razlogov, zaradi katerih slovenske sindikalne centrale tako krčevito branijo obstoječi sistem klasične sindikalne industrijske demokracije in sindikalni monopol na področju urejanja delovnih razmerij.

3.6.5.1. Referenčna moč vodstev sindikatov v socialnem dialogu

Če se še enkrat povrnemo k ugotovitvam Stanojevića (1996: 35), citiranim že v poglavju o ozadju spornih rešitev v ZDR in aktualnih trendih, sproža v sistemu neokorporativistične regulacije družbenoekonomskih razmerij, ki je na najvišji ravni tudi v Sloveniji institucionaliziran v ekonomsko socialnem svetu, pridobljen zunanji »politični« vpliv sindikatov predvsem naslednje spremembe znotrajsindikalnih razmerij:

a) zmanjša se odvisnost funkcionarjev organizacije od sindikalnega članstva;
b) ta zmanjšana odvisnost od članstva, ki je sicer s stališča socialnega partnerstva funkcionalna, ker blokira vdor radikalizma navadnih članov v socialni dialog, po drugi strani vpliva na birokratizacijo sindikata, ki se vse bolj osredotoča le na kvantitativno rast in vse manj na svojo »notranjo« učinkovitost;
c) prav tovrstna zunanja organizacijska varnost vodstev sindikatov pa se, zlasti v kriznih razmerah, lahko pokaže kot šibka točka, saj se tako pridobljena neodvisnost vodstev od članstva sprevrača v njihovo (lahko tudi) usodno odvisnost od političnih virov moči (vlada in delodajalci);
d) vlada in delodajalci podpirajo sindikate le v obsegu, v katerem so v kriznih razmerah pripravljeni sprejemati restriktivno ekonomsko politiko, kar pomeni, da so v takšnih razmerah sindikati ob pretirani odvisnosti vodstev v zgoraj opisanem smislu porinjeni v defenzivno vlogo pri prilagajanju restriktivnim politikam;

---

pravi: »Mislim, da imamo ljudi v ZSSS, ki bi bili pripravljeni kaj narediti, čutim pa, da smo ljudje s terena premalokrat povabljeni k sodelovanju. Tu se čutim prikrajšana. Premalokrat se namreč zgodi, da bi nas z območij povabili, da bi povedali svoja mnenja in izkušnje. … Včasih se sprašujem, kako lahko v organih na višjih nivojih sprejemajo rešitve, če tako redko zahtevajo od nas s terena povratne informacije.« (Matoz 2003: 8)

e) takšno defenzivno delovanje sindikalna vodstva še bolj oddaljuje od članstva in tendenčno pelje do točke, ko postanejo v procesih politične menjave za druge socialne partnerje /hkrati pa tudi za lastno članstvo, M. G./ popolnoma nezanimivi.

Ugotovili smo tudi že, da dejanska moč sindikatov pri organiziranju eventualnih kolektivnih akcij, zlasti stavk in drugih oblik množičnih protestov, ni odvisna prvenstveno od števila članstva, ampak predvsem od njihove (notranje in zunanje) mobilizacijske moči. Pri centraliziranih sindikatih z »odtujenim« vodstvom je vsekakor močno vprašljiva že njihova notranja mobilizacijska moč, ne glede na število članstva. Še manj pa je od števila članstva posameznih sindikatov odvisna njihova zunanja mobilizacijska moč, brez katere v današnjih razmerah ni več izvedljiva praktično nobena resnejša kolektivna akcija, ki zahteva podporo in udeležbo najširšega kroga delavcev, torej tudi nečlanov. [86]

Iz povedanega torej lahko utemeljeno sklepamo, da v že omenjenih centraliziranih sindikatih z »odtujenim« vodstvom morebitno povečanje števila članstva samo po sebi ne krepi neposredno dejanske moči posameznih sindikatov (ta se pokaže šele ob morebitnih konkretnih kolektivnih akcijah), ampak je bolj ali manj namenjena **krepitvi referenčne moči njihovih vodstev v socialnem dialogu**. Ta je še posebej pomembna v pogojih pluralistične organiziranosti in medsebojnega »tekmovanja« sindikatov, kajti od nje je v največji meri odvisen konkreten formalen vpliv posameznega sindikata (zlasti skozi število predstavnikov v različnih institucijah – na primer Državni svet, organi ZPIZ, ZZZS itd., ne nazadnje pa tudi Ekonomsko socialni svet) znotraj sistema socialnega partnerstva.[87] Ta (formalen) vpliv se namreč določa izključno po kriteriju števila članov v posameznem sindikatu. Tudi sicer je omenjena referenčna moč vodstev, ki je enaka reprezentativni moči posameznih sindikatov, v sistemu klasične sindikalne demokracije, v katerem imajo sindikati monopolen delavskozastopniški status, zelo pomembna. Število članstva je namreč edina legitimacija, s katero posamezni sindikati dokazujejo svojo večjo ali manjšo dejansko splošnozastopniško legitimiteto, torej upravičenost nastopati v imenu vseh delavcev (formalna splošnozastopniška legitimiteta je tako ali tako priznana vsem sindikatom, ki številčno dosežejo vsaj spodnji prag reprezentativnosti, določene z zakonom), s tem pa tudi svoj večji ali manjši vpliv na artikuliranje »skupnih« in »splošnih« interesov celotnega zastopanega delavstva v socialnem dialogu. Pa tudi **v pogojih sindikalnega monizma** (npr.: Nemčija, Avstrija, Švedska) je število članstva ključna referenca

[86] Zanimivo bi bilo z vidika problematike notranje in zunanje mobilizacijske moči današnjih slovenskih sindikatov natančneje analizirati, denimo, (sindikalni) referendum o obratovalnem času trgovin iz leta 2003, ki je mnenjsko močno razdelil slovensko javnost, a tudi članstvo ZSSS kot pobudnika referenduma. Referendum je sicer »uspel«, vendar pa pozitiven izid glasovanja o referendumskem vprašanju ni bil posebej prepričljiv (udeležba je bila le 27-odstotna, to je 444.000 volilnih upravičencev, »za« pa je od teh glasovalo »samo« 57 % ali 253.080 volilcev). Ob dejstvu, da naj bi samo članstvo ZSSS štelo več kot 300.000, po nekaterih podatkih pa celo 400.000 delavcev (oba podatka je treba vzeti z rezervo, vendar ne vplivata bistveno na smisel v nadaljevanju povedanega), je mogoče sklepati, da konkretne sindikalne akcije še zdaleč niso podprli vsi člani ZSSS, oziroma da so ji mnogi člani ZSSS celo izrecno nasprotovali. Ta akcija, ki je pomenila poskus mobilizacije tako sindikalnega članstva kot tudi širšega kroga delavstva glede določenega »delavskega vprašanja«, je torej zagotovo eden izmed možnih dokazov za trditev, da število članstva samo po sebi niti približno ne kaže dejanske moči posameznega sindikata niti v konkretni kolektivni akciji, še manj pa nasplošno. Podpora članstva (in nečlanstva) posameznim akcijam je v resnici odvisna predvsem od konkretne »vsebine« posamezne akcije, moči sindikalnih argumentov in organizacije konkretne akcije. Število članstva sindikata je pri tem v današnjih razmerah skorajda povsem irelevantno.

[87] Sekretar ZSSS Milan Utroša v zvezi s tem opozarja (Kšela 2003: 8): »V Sloveniji potrebujemo zakon, ki bo določil reprezentativnost tako sindikatov kot delodajalcev, na kar je Slovenijo opozorila tudi Evropska unija. Svobodni sindikati so s svojimi predlogi precej osamljeni, saj se mnogi sindikati rešitvi vprašanja reprezentativnosti upirajo, neenotnost med sindikati pa poskušajo izkoristiti delodajalci in država. Kljub temu pa je nastopil čas, ko se morajo sindikati "stehtati" koliko velja njihov glas, saj sindikalno partnerstvo ne prinaša samo pravice do sodelovanja v socialnem dialogu, temveč tudi odgovornost za uresničitev skupnih dogovorov.«

konkretnega sindikata nasproti drugim socialnim partnerjem glede širine njegove dejanske zastopniške legitimitete in s tem »(formalne) pogajalske moči«. Predpostavlja se namreč, da vsak sindikat v smislu morebitnih kolektivnih akcij »obvladuje« vsaj svoje članstvo, in kolikor je to premajhno, obstaja večja verjetnost, da bodo drugi socialni partnerji (delodajalci in država), zlasti v kriznih gospodarskih razmerah, vedno znova želeli preveriti njegovo dejansko moč in ga s trdimi pogajalskimi izhodišči prisiliti bodisi v defenzivo, bodisi v dejansko uporabo »borbenih« metod delovanja preko ustreznih kolektivnih akcij. Vedno znova bo torej moral sproti dokazovati, da resnično lahko nastopa v imenu vseh oziroma vsaj pretežne večine zaposlenih. Naj v zvezi s tem spomnimo na že navedeno ugotovitev iz analize sklepanja kolektivnih pogodb v letih do prve svetovne vojne (Kresal F. 1991a: 71), ki kaže, da je bilo brez stavk sklenjenih več kolektivnih pogodb tam, kjer je bil večji delež sindikalno organiziranih delavcev. »Formalna pogajalska moč« sindikatov, ki je dejansko v celoti odvisna od števila članov, je torej pomembna predvsem v »preventivnem« smislu kot eden izmed elementov, ki zmanjšujejo verjetnost konfliktnega reševanja interesnih nasprotij v industrijskih razmerjih[88], in je v tem pogledu posredno vendarle pozitiven element njihove učinkovitosti. Na osnovi povedanega bi lahko za označevanje pomena številčne moči sindikatov v sistemu sindikalne industrijske demokracije uporabili tudi pojem **»legitimacijska moč«** sindikatov.

V sistemu sindikalne industrijske demokracije, v katerem so sindikati edini zastopnik vseh zaposlenih, torej število članstva brez dvoma **krepi položaj in vpliv centralnih vodstev posameznih sindikatov** in s tem preko povečane »formalne pogajalske moči« tudi učinkovitost konkretnih sindikatov v socialnem dialogu na tej ravni, torej pri reševanju splošnih vprašanj delavstva kot celote. To velja vsaj do trenutka, ko pride do odprtih konfliktov, in ko postane odločilna predvsem njihova dejanska moč, za katero pa smo že ugotovili, da ni odvisna izključno od števila članstva. Druga plat medalje pa je, kot rečeno, **negativen vpliv prevelike množičnosti članstva na notranjo učinkovitost** centralizirano organiziranih sindikatov pri uresničevanju specifičnih interesov vse bolj interesno strukturiranega članstva, ki pa je za bolj ali manj »odtujena« vodstva vse bolj drugotnega pomena.

V sistemu splošne industrijske demokracije z voljenimi oziroma splošnimi delavskimi predstavništvi (z nesporno priznano splošnozastopniško legitimiteto) na vseh ravneh socialnega dialoga pa sama številčna oz. legitimacijska moč sindikatov, razen v zgoraj omenjenem »preventivnem« smislu, v veliki meri **izgubi pomen (tudi za vodstva)**[89], kajti sindikati ne nastopajo več v vlogi edinega reprezentanta interesov vseh zaposlenih. Funkcije in položaj sindikatov v sistemu splošne industrijske demokracije so torej **že v osnovi povsem drugačni od funkcij in položaja sindikatov v sistemu sindikalne industrijske demokracije**. Tudi v sistemu splošne industrijske demokracije sta sicer možni dve alternativni vlogi sindikatov, in sicer v odvisnosti od tega ali sindikati uresničujejo svoj vpliv (oba modela sta izvedljiva tako na podjetniški kot tudi na višjih ravneh):

[88] Seveda pa je »formalna pogajalska moč« sindikatov v smislu potencialne grožnje s kolektivnimi delavskimi akcijami kot element zmanjševanja konfliktnosti urejanja industrijskih razmerij v praksi lahko resnično učinkovita le v omejenem obsegu, in sicer bolj ali manj le glede reševanja blažjih interesnih nasprotij. V primeru resnejših tovrstnih nasprotij so namreč sindikati običajno prisiljeni tako ali drugače izkazati tudi svojo dejansko moč. Govorimo torej lahko o »omejenosti preventivnih učinkov reprezentativne oziroma legitimacijske moči sindikatov«.

[89] Za pridobitev pravice posameznega sindikata do aktivnega sodelovanja v t. i. partnerskem modelu delovanja delavskih predstavništev na mikro ravni zadostuje t. i. minimalna reprezentativnost, ki smo jo omenili že v poglavju o splošnozastopniški (ne)legitimiteti sindikatov, na makro ravni pa se reprezentativna oziroma legitimacijska moč posameznih sindikatov praviloma preverja skozi volitve v delavske zbornice.

a) **samo posredno**, torej »prek« voljenih delavskih predstavništev, pri čemer sami odigravajo le vlogo »notranjega agensa« (in po potrebi tudi »udarne sile«) celotnega sistema industrijske demokracije na delavski strani *(»nemški model«)*;
b) **tudi neposredno**, vendar le skupaj (v koaliciji) in v »sozastopništvu« z voljenimi delavskimi predstavništvi, pri čemer prav tako odigravajo vlogo »notranjega agensa« (in po potrebi tudi »udarne sile«) sistema industrijske demokracije na delavski strani, a se hkrati ne odpovedujejo morebitnim samostojnim parcialnim akcijam za uveljavljanje specifičnih interesov svojega članstva *(»partnerski model«)*[90],

vendar pa je z vidika naše razprave ključnega pomena predvsem dejstvo, da v tem sistemu nesporna **splošnozastopniška legitimiteta voljenih delavskih predstavništev v celoti nadomesti obravnavano legitimacijsko moč sindikatov** (v smislu agregatorja in reprezentanta interesov vseh zaposlenih) in s tem odpravlja problem t. i. imperativa centralistični organiziranosti (zaradi učinkovite agregacije diferenciranih interesov delavcev in artikulacije splošnih interesov delavstva v socialnem dialogu [91]) in množičnosti sindikatov. Čeprav je seveda, iz razlogov, pojasnjenih v nadaljevanju, tudi številčna moč sindikatov zaželena, torej ta sistem (bodisi po prvem, bodisi po drugem od zgoraj navedenih modelov) zagotavlja legitimno in razmeroma učinkovito agregiranje, artikuliranje in zastopanje »skupnih« interesov delavcev na podjetniški in »splošnih« delavskih interesov na višjih ravneh tudi ob številčno šibkejših sindikatih.

Ne glede na število članov noben sindikat sam zase v tem sistemu (zlasti v primeru »sozastopniškega« delovanja delavskih predstavništev v okviru partnerskega modela, za katerega se zavzemamo) ne more več nastopati v imenu vseh zaposlenih, ampak lahko tako nastopajo le vsi sindikati in voljena delavska predstavništva na določeni ravni skupaj in v sodelovanju oziroma v koaliciji. To pa pomeni, da formalni položaj posameznega sindikata v sistemu socialnega partnerstva v tem primeru **ni več v tako veliki meri odvisen od števila članov** kot to velja za sistem sindikalne industrijske demokracije. Glede na to, da »sozastopniško« delovanje zahteva predvsem učinkovito medsebojno usklajevanje med vsemi delavskimi predstavništvi na določeni ravni, imajo tudi številčno šibkejši sindikati v tem sistemu možnost dokaj enakopravnega sodelovanja v socialnem dialogu. Predvsem pa je pomembno dejstvo, da v tem sistemu iz zgoraj omenjenih razlogov **odpade potreba po centralizaciji sindikalne organiziranosti** zaradi učinkovitejšega vodenja socialnega dialoga, ki je, kot smo ugotovili v predhodnem delu te razprave, v bistvu glavni razlog, zaradi katerega se neokorporativni sindikati strateško usmerjajo prvenstveno v kvantitativno rast (s posledico vse večje notranje birokratizacije) na račun zmanjšane notranje učinkovitosti pri uresničevanju konkretnih specifičnih interesov različnih skupin oziroma struktur svojega članstva.

[90] Upoštevajoč vse dosedanje ugotovitve v tej razpravi je torej vloga sindikatov v okviru partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev predvsem trojna, in sicer naj bi bili: a) notranji agens delovanja sistema industrijske demokracije na delavski strani; b) po potrebi »udarna moč« tega sistema in c) eni od neposrednih udeležencev socialnega dialoga (poleg voljenih oziroma splošnih delavskih predstavništev) v funkciji najbolj verodostojnih predstavnikov interesov svojega članstva, z uveljavljanjem katerih dodatno »bogatijo« verodostojnost sistema delavskih predstavništev.

[91] V sistemu splošne industrijske demokracije, ko niso več edini zastopnik interesov vseh delavcev, se sindikati lahko (brez škode za uspešno delovanje sistema) omejijo predvsem na učinkovito agregiranje različnih posamičnih in parcialnih interesov lastnega članstva in njihovo artikuliranje v »skupne interese članstva«, ki pa seveda niso nujno identični s skupnimi (na ravni podjetij, panog itd.) in splošnimi (na ravni države) interesi vseh zaposlenih oziroma delavstva kot celote. Le-te sindikati (kot legitimni nosilci zgolj interesov lastnega članstva) namreč v tem sistemu samo »sooblikujejo« in »sozastopajo« (preko ali skupaj z voljenimi delavskimi predstavništvi).

V sistemu splošne industrijske demokracije torej postane pomembna predvsem dejanska zastopniška moč sindikatov, izražena skozi njihovo (pogajalsko) strokovnost in mobilizacijsko moč, ki pa je pogojena z ustrezno notranjo učinkovitostjo. To še posebej velja v primeru, če je tudi voljenim delavskim predstavništvom (po španskem vzoru) priznana pravica do uporabe stavke in drugih borbenih metod delovanja v zvezi z urejanjem področja delovnih razmerij. Legitimacijska moč sindikatov kot delojemalske »udarne sile« (organizacij za izvajanje pritiska) pravzaprav v tem sistemu v celoti ohranja svoj pomen le v zgoraj omenjenem »preventivnem« smislu, torej kot element zmanjševanja potrebe po neprestanem zaostrovanju z grožnjo uporabe delavskih kolektivnih akcij. Številčno močni sindikati (kot celota) so v tem pogledu, vsaj do neke mere, brez dvoma lahko **garant nižje stopnje industrijske konfliktnosti konkretne organizacije oziroma družbe kot celote**[92]**, ne pa več neobhoden pogoj za učinkovito funkcioniranje sistema industrijske demokracije nasploh**. Z vidika učinkovitosti posameznih sindikatov pa je njihova legitimacijska (številčna) moč tudi v sistemu splošne industrijske demokracije pomembna zlasti v primerih morebitnih samostojnih parcialnih akcij, ki so izključno v specifičnem interesu članov konkretnega sindikata in jih le-ta vodi brez sodelovanja z voljenimi delavskimi predstavništvi in z drugimi sindikati. Vendar pa so takšne parcialne akcije v praksi verjetne le s strani manjših, interesno homogeniziranih sindikatov, o kakršnih smo govorili v zvezi z razmišljanji o nujnih spremembah sindikalne organiziranosti v prihodnje. Ti pa prav zaradi interne homogenosti članstva in relativne majhnosti oziroma vsaj obvladljive velikosti, ki omogoča notranjo participativno demokracijo in s tem učinkovitost pri uveljavljanju konkretnih interesov članstva, načeloma ne bi smeli imeti problemov ne s številčno, ne z dejansko močjo na »svojem sektorju delovanja«.

S trenutkom uvedbe sistema splošne industrijske demokracije z ustreznimi voljenimi (splošnimi) delavskimi predstavništvi na vseh ravneh socialnega dialoga so torej sindikati dejansko v veliki meri **razbremenjeni t. i. imperativa centralistične organiziranosti in množičnosti**. To pa pomeni tudi realno možnost za začetek njihovega načrtnega preusmerjanja s »strategije kvantitativne rasti za vsako ceno« v »strategijo učinkovitosti uresničevanja konkretnih interesov članstva« in s tem povezano razreševanje že omenjene dileme optimalnega razmerja med velikostjo in učinkovitostjo organizacije. Ustrezna rešitev te dileme, ki smo jo v tej razpravi vsaj okvirno že nakazali v okviru razmišljanja o prehodu s »centralističnega« na »(kon)federalistični« princip organiziranosti sindikatov, pa bo verjetno samodejno prinesla tudi **ponovno povečano zanimanje za včlanjevanje v sindikate** in s tem krepitev njihove številčne moči.

To so tudi glavni razlogi, zaradi katerih smo v tej razpravi postavili trditev, da ukinitev sindikalnega delavskozastopniškega monopola in »vstop« svetov delavcev (na nadpodjetniških ravneh pa eventualnih delavskih zbornic) na področje urejanja delovnih razmerij ne slabi samodejno moči sindikatov, ampak je lahko učinek tega »vstopa« načeloma ravno obraten. Seveda pa tudi morebiten pozitiven učinek v omenjenem smislu ne more biti samodejen, ampak zahteva temeljito notranjo rekonstrukcijo sindikatov, ki pa je lahko le rezultat njihove zavestne odločitve. Šele sistem splošne industrijske demokracije torej vzpostavlja **nujne »zunanje« pogoje za ustrezno prenovo sindikalnega gibanja**, ni pa sam po sebi tudi že zagotovilo takšne prenove.

Po drugi strani pa vse zgoraj povedano navaja na zaključek, da **sedanja (centralistična) organiziranost sindikatov negativno vpliva na hitrejši razvoj splošne industrijske demo-**

[92] To pa načeloma velja le pod pogojem, da so si sindikati v določeni sredini že pridobili določeno zaupanje tudi v svojo dejansko moč, oziroma da je bila le-ta »preverjena« skozi konkretne kolektivne delavske akcije v (bližnji) preteklosti.

kracije, ker njeno ohranjanje samodejno generira tudi ohranjanje t. i. imperativa monožičnosti in na njem temelječo dosedanjo »tekmovalno« strategijo delovanja sindikatov v odnosu do voljenih delavskih predstavništev z vsemi njenimi, v predhodnem delu te razprave analiziranimi negativnimi posledicami. Zdi se, da bodo sindikati lahko spet postali zares »dobri sindikati« šele takrat, ko jih bo (zlasti njihova vodstva) nehalo skrbeti predvsem zase in za svojo usodo. Prav ta skrb namreč v glavnem pogojuje sporne težnje po sistemski monopolizaciji vloge sindikatov z vsemi doslej obravnavanimi negativnimi posledicami za nadaljnji institucionalni razvoj industrijske demokracije.

Zelo verjetno je, da bi uvedba splošne industrijske demokracije preko voljenih delavskih predstavništev na vseh nivojih ob istočasni decentralizaciji oziroma reorganizaciji sindikatov po »(kon)federalističnem« principu med drugim tudi močno **zmanjšala potrebo in interes za pluralizacijo sindikalnega gibanja na podlagi vrednostnih ciljev** (političnih, religijskih ipd.). Rezultat omenjene reorganizacije so namreč brez dvoma lahko le ciljno-racionalni oziroma instrumentalni sindikati, medtem ko vrednostno-racionalni oziroma disjunktivni sindikati že zaradi narave svojih, prvenstveno »ideoloških«, ciljev ne morejo biti pretirano interesno in notranjeorganizacijsko izdiferencirani in jim bolj ustreza centralistična organiziranost. Vendar pa je po drugi strani res tudi to, da so prav vrednostno-racionalno zasnovani sindikati skoraj zanesljivo najmanj zainteresirani za morebitno svojo reorganizacijo v učinkovite ciljno-racionalne sindikate. Značilna zanje je namreč tesna povezanost s političnimi strankami, interes političnih strank za vpliv na sindikate, pa bi se brez dvoma močno povečal zlasti v primeru uvedbe delavskih zbornic, kar kažejo tudi izkušnje delavskih zbornic v Sloveniji iz časa med obema svetovnima vojnama. Eno temeljnih vprašanj v okviru razmišljanj o morebitni ponovni uvedbi delavskih zbornic v Sloveniji je torej prav gotovo vprašanje, kako preprečiti pretiran posreden (preko politično orientiranih sindikatov) vdor politike v njihovo delovanje in s tem na področje urejanja industrijskih razmerij nasploh. Vendar pa bi natančnejše raziskovanje tega vprašanja glede na uvodoma postavljene omejitve preseglo okvir te razprave.

3.6.5.2. Finančna moč sindikatov

Težnja sindikatov po krepitvi lastne finančne moči je do neke mere, to je dokler je v funkciji krepitve učinkovitosti njihovega delovanja, vsekakor razumljiva. Lasten vir financiranja namreč po eni strani sindikatom zagotavlja nujno potrebno **neodvisnost delovanja** (od delodajalcev in države), ki je eden od temeljnih pogojev za pridobitev reprezentativnosti, po drugi strani pa omogoča financiranje posameznih aktivnosti ter nujno potrebno **profesionalizacijo**, s čemer nimamo v mislih le zaposlitve določenega števila funkcionarjev in administrativno-tehničnega osebja (seveda v racionalnih okvirih), ampak predvsem krepitev lastnih strokovnih služb (pravnih, analitskih itd.) bodisi za neposredne potrebe članstva bodisi za potrebe učinkovitejšega vodenja aktivnosti sindikatov v celoti.

Prav večja profesionalizacija v smislu močnih strokovnih služb, s katerimi bodo lahko parirali delodajalskim in državnim, je poleg že omenjene reorganizacije zagotovo eden od temeljnih pogojev za perspektivno povečanje učinkovitosti sindikatov pri uresničevanju konkretnih interesov njihovega članstva. Hkrati pa je ravno veliko pomanjkanje tovrstnih služb še vedno **ena najbolj šibkih točk v delovanju sindikatov**, vsaj slovenskih. Zato se zdi težnja sindikatov po nenehnem povečevanju članstva zaradi priliva dodatnih sredstev iz članarin načeloma povsem upravičena. Problem pa je seveda poraba teh sredstev.

Poudarjeno je že bilo, da so zlasti centralizirani neokorporativni sindikati (z od članstva odtujenim vodstvom) načeloma precej nagnjeni k »birokratizaciji sindikata, ki se vse bolj osredotoča na kvantitativno rast, z razrešitvijo dileme oziroma ugotavljanja optimalnega razmerja velikosti in učinkovitosti organizacije pa se sploh ne ukvarja več (Offe, po Stanojević 1996: 35). Pri teh sindikatih, ki so v glavnem po eni strani glede na svojo velikost strokovno močno »podhranjeni«, po drugi strani pa glede na optimalno razmerje med velikostjo in učinkovitostjo že močno predimenzionirani, torej obstaja velika verjetnost, da je težnja po nadaljnjem povečevanju članstva in s tem finančne moči, namesto v funkciji krepitve stroke, predvsem **v funkciji ohranjanja in nadaljnjega razraščanja sindikalne birokracije**.

Konkretno za slovenske sindikate je mogoče s precejšnjo verjetnostjo trditi, da ob sedanji organiziranosti (izrazit pluralizem in s tem velika razdrobljenost razpoložljivih sredstev, neugodno razmerje med številom zaposlenih funkcionarjev in številom zaposlenih strokovnjakov različnih profilov itd.) in ob sedanjem načinu financiranja sindikalne stroke (pretežno iz sredstev zbranih članarin), dodatno pa še ob morebitnem nadaljnjem upadanju sindikalnega članstva, ne bodo sposobni v doglednem roku, če sploh kdaj, postaviti na noge ustrezno močnih strokovnih služb, kakršne bi sicer nujno potrebovali za svojo večjo učinkovitost. Popolnoma nesmiselno je izhod iz sedanje »strokovne nekompetentnosti« sindikatov v primerjavi z delodajalsko stranjo, čeprav prikrito z drugimi razlogi[93], iskati v prizadevanjih za izločitev Gospodarske zbornice Slovenije iz sistema socialnega partnerstva, kar je trenutno ena najbolj glasnih zahtev ZSSS. Verjetno edino pravo dolgoročno rešitev predstavlja ravno obraten pristop s strani sindikatov, to je **zahteva po ustanovitvi posebne delavske institucije (konkretno delavske zbornice)** z zakonsko zagotovljenim lastnim virom financiranja, ki bi v strokovnem smislu lahko edina vzpostavila ustrezno ravnotežje z Gospodarsko zbornico Slovenije.

Ker bi ustanovitev delavske zbornice kot voljene delavske institucije z zakonsko zagotovljenim lastnim virom financiranja in njena ustrezna umestitev v sistem socialnega partnerstva v bistvu pomenila uvedbo splošne industrijske demokracije tudi na državni ravni, lahko torej s povedanim potrdimo uvodno tezo, da tudi sedanja težnja po povečevanju števila članstva zaradi krepitve finančne moči sindikatov v sistemu splošne industrijske demokracije **v veliki meri zgubi svoj pomen**.

3.7. Usmeritve za delovanje sindikatov na mikro ravni

3.7.1. Splošno

[93] Kot razlog za te zahteve sindikati v javnosti navajajo zahtevo po »prostovoljni« naravi vseh (delodajalskih in delojemalskih) organizacij, ki sodelujejo v sistemu kolektivnih pogajanj, čeprav ta zahteva v mednarodnih dokumentih sicer nima nobene izrecne podlage, ampak se pri tem uporablja le argument »prakse v EU«. Sekretar ZSSS Milan Utroša v zvezi s tem pravi (Kšela 2003b: 8): »Svobodni sindikati so že podali predlog za spremembo 3. člena zakona o Gospodarski zbornici Slovenije. Po njem zbornica sodeluje pri sklepanju kolektivnih pogodb, kar ni v skladu s prakso v Evropski uniji, kjer se o kolektivnih pogodbah pogajajo samo prostovoljne organizacije.« Dejstvo pa je, da tovrstne zahteve v bistvu a priori postavljajo **načelo »prostovoljnosti«** organiziranja pogajalskih partnerjev pred **načelo njihove »kompetentnosti«**, kar zagotovo ni v interesu »kvalitete« socialnega dialoga. Argument »prakse EU« v tem pogledu ne vzdrži (drugačen, a povsem legitimen sistem ima na primer Avstrija), prav tako tudi ne sklicevanje na »upoštevanje člena 11 Evropske konvencije o človekovih pravicah, člena 6 Evropske socialne listine in konvencije ILO št. 98« (GVG 2003: 11), v katerih v resnici ni najti nobene neposredne pravne podlage za trditev, da so lahko samo prostovoljno organizirane asociacije socialnih partnerjev stranke v kolektivnih pogajanjih.

Ob razmišljanju o nujni reorganizaciji sindikatov v povezavi z uvajanjem splošne industrijske demokracije na vseh ravneh je (glede na jedro naše razprave) seveda pomembno zlasti tudi vprašanje, kaj vse povedano pomeni za sindikate na mikro ravni (podjetja in druge organizacije), na kateri delujejo tudi sveti delavcev. Sindikati podjetij oziroma organizacij, ki bi se ob morebitni uvedbi partnerskega modela in ukinitvi sedanjega sindikalnega monopola znašli »na prepihu« izven varnega zavetja zakonskih privilegijev (monopolov), in glede obsega članstva dejansko odvisni le od svoje učinkovitosti, bi torej na podlagi vsega povedanega po našem mnenju morali **usmeriti svoja prizadevanja za krepitev te učinkovitosti predvsem v:**

1.
opuščanje sedanje centralistične[94] in izgrajevanje fleksibilne ter demokratične notranje organiziranosti, ki bo v večji meri sposobna odgovoriti na potrebo po učinkovitem zaznavanju in uveljavljanju danes že močno razpršenih interesov različnih struktur oziroma skupin zaposlenih znotraj posameznih kolektivov (oblikovanje sekcij, enot in podobnih oblik dela, ki bodo »pokrivale« različne strukture oziroma interesne skupine članstva, z večjo ali manjšo stopnjo samostojnosti delovanja, katera omogoča tudi njihovo morebitno povezovanje v druge, zlasti vertikalne sindikalne asociacije po interesnih principih)[95];

2.
vzpostavljanje sistema učinkovite individualne in kolektivne delovnopravne zaščite (varstva pred kršitvami) in strokovne pomoči posameznikom pri uveljavljanju njihovih delovnopravnih pravic, zlasti preko močnih pravnih služb;

3.
obvezno horizontalno in vertikalno povezovanje zaradi zagotavljanja širše strokovne in akcijske podpore svojemu delovanju ter po drugi strani svojega vpliva na širša dogajanja, vendar le na podlagi že omenjenega (kon)federalističnega principa organiziranosti;

4.
podporo voljenim oziroma institucionalnim oblikam delavskih predstavništev (svetom delavcev) in sodelovanje z njimi, ki seveda, kot rečeno, predpostavlja tudi opustitev sedanjega monopolnega splošnozastopniškega položaja.

Gre torej za to, da bi morali sindikati po eni strani povečati učinkovitost pri uveljavljanju specifičnih interesov svojih članov, kar jim omogoča tudi neposredna udeležba v procesih pogajanj in dogovarjanj z delodajalcem znotraj partnerskega modela delavskih predstavništev, po drugi strani pa odigravati vlogo agensa razvoja in delovanja svetov delavcev in preko tega opravljati svoje širše družbeno poslanstvo, to je izboljševanje ekonomskega in socialnega položaja delavstva kot celote.

Možnost preobrazbe delovanja podjetniških sindikatov v smislu prve točke gornjih usmeritev bi moral nujno omogočiti tudi zakon o reprezentativnosti sindikatov, in sicer s poudarjenim

[94] Tudi sedanji sindikati podjetij oziroma organizacij so večinoma v bistvu zelo centralistično organizirani, kar zlasti v večjih in (organizacijsko ter kadrovsko) bolj strukturiranih podjetjih povzroča enake negativne učinke kot smo jih ugotovili zgoraj za centralistično organizirane »nadpodjetniške« (panožne, državne) sindikate.

[95] Že (demokratično organizirana) sindikalna organizacija na mikro ravni bi bila lahko torej »sindikalna (kon)federacija v malem«, sestavljena iz mikroorganizacijskih enot poklicnih in podobnih interesno organiziranih sindikatov, ki se povezujejo naprej, in sicer po vertikali samostojno, v območne oblike organiziranosti pa preko sindikata podjetja.

institutom »parcialne reprezentativnosti«. Veljavni zakon namreč zaenkrat omogoča ugotavljanje reprezentativnosti le na ravni države, območja (občina oziroma širša lokalna skupnost), panoge, poklica in organizacije. V navedenem smislu bi torej moral zakon dodatno omogočiti tudi znotraj posamezne organizacije ugotavljanje reprezentativnosti, razen po poklicni pripadnosti, še po drugih »skupnih imenovalcih«, ki družijo pripadnike posameznih parcialnih struktur oziroma interesnih skupin delavcev v organizaciji (npr. organizacijska enota; specifično delovno mesto oziroma področje, na katerem dela večje število delavcev v organizaciji; posamezni poslovni procesi ipd.). V povezavi s tem bi bilo smiselno tudi zagotoviti možnost sprejemanja »splošnih« in »parcialnih« podjetniških kolektivnih pogodb v okviru zakona o kolektivnih pogodbah.

Perspektive razvoja podjetniških sindikatov skoraj zagotovo **niso v razvijanju množičnosti za vsako ceno**, ampak v njihovi večji »specializaciji« na učinkovito uveljavljanje specifičnih ekonomskih in socialnih interesov parcialnih skupin svojih članov ob istočasnem uresničevanju splošnozastopniške vloge skozi sistem »sozastopništva« z drugimi sindikati in sveti delavcev kot voljenimi delavskimi predstavništvi.

3.7.2. Priporočila na podlagi raziskave

Gornje generalne usmeritve za delovanje sindikatov na mikro ravni je mogoče še nekoliko dopolniti in konkretizirati tudi na podlagi ugotovitev iz naše raziskave med predsedniki sindikatov podjetij v okviru SGS – KS 90. Priporočila, oblikovana na tej podlagi (deloma jih povzemamo po raziskavi, deloma pa še dodatno dopolnjujemo), bi bila lahko predvsem naslednja:

3.7.2.1. Izboljševanje strukture članstva

Sindikati bi morali več pozornosti nameniti »usklajevanju« strukture svojega članstva s strukturo (kvalifikacijsko, starostno, spolno itd.) zaposlenih znotraj organizacije, v kateri delujejo. Samo na ta način namreč lahko povečujejo svojo dejansko splošnozastopniško legitimiteto in zagotavljajo večjo skladnost stališč, ki jih zastopajo v razmerju do delodajalcev, z dejanskimi interesi celotnega kolektiva. V nasprotnem primeru obstaja precejšnja nevarnost, da se bo z njihovimi stališči in konkretnimi aktivnostmi identificiral vse manjši del zaposlenih, kar seveda bolj ali manj neizogibno vodi v nadaljnje upadanje članstva v sindikatih in zmanjšanje njihove moči. Opiranje delovanja zgolj na eno strukturo zaposlenih (npr. na delavce v proizvodnji oziroma t. i. modre ovratnike) je perspektivno gledano lahko za sindikate usodno. »Tako kot drugod, ker svoje strategije prepočasi prilagajajo okolju, ki se hitro (in bistveno) spreminja, tudi v Sloveniji sindikati vse bolj postajajo zaščitniki le ene med številnimi interesnimi skupinami. Temu primerno so se že ujeli v klasično past neokorporativnega delovanja: ko zagovarjajo interes le te klasične delavske skupine, ne dosegajo pričakovanega integrativnega učinka. Zaradi spremenjene strukture zaposlovanja interesi klasične delavske populacije interesov vseh delojemalcev sploh ne integrirajo tako učinkovito kot v klasičnem industrijskem obdobju. Posledice so interesne dezintegracije, 'balkanizacija' medsindikalnih razmerij ter resne težave pri pridobivanju novih članov. Članstvo se stara in upada.« (Stanojevič 2004: 28).

Naša raziskava je nedvomno opozorila, da je **sindikaliziran bistveno nižji odstotek visoko izobraženih delavcev in delavcev iz strokovnih služb** (t. i. belih ovratnikov) v primerjavi z njihovim odstotkom v strukturi zaposlenih, določen razkorak pa v tem smislu verjetno obstaja tudi glede drugih od zgoraj omenjenih strukturnih kriterijev. Zato bi moral vsak sindikat, izha-

jajoč pri tem iz konkretnih okoliščin v organizaciji, temeljito proučiti razloge za manjšo sindikaliziranost določenih interesnih skupin in pripraviti ukrepe za izboljšanje stanja v obravnavanem smislu. Eden temeljih ukrepov v tem pogledu bi moral zagotovo biti že omenjena **notranja reorganizacija sindikatov** na tej ravni v smeri opuščanja centralistične in izgrajevanja bolj fleksibilne ter demokratične notranje organiziranosti, o čemer bo podrobneje govora v nadaljevanju.

3.7.2.2. Notranja organiziranost sindikatov

Sistem sindikalnih zaupnikov

Na sedanjo pretežno centralistično organiziranost sindikatov (tudi) na mikro ravni zelo nazorno kažejo podatki iz raziskave, ki se nanašajo na število sindikalnih zaupnikov. Večina (in sicer ne samo najmanjših) podjetij ima namreč še vedno **samo enega uradno imenovanega in priznanega (z delovnopravno imuniteto) sindikalnega zaupnika**, to je predsednika sindikata, ki mu je sicer ta status priznan že avtomatično.

V skladu z določbo 208. člena ZDR so sindikalni zaupniki uradni zastopniki sindikata v razmerju do delodajalcev, pri čemer se njihovo število v organizaciji določi v skladu s kriteriji, dogovorjenimi v kolektivni pogodbi ali posebej. Lahko je to samo predsednik sindikata, lahko pa jih je tudi več. To pomeni, da so sindikalni zaupniki ljudje, ki se (glede na priznano delovnopravno imuniteto) lahko in morajo izpostavljati v imenu sindikata v zvezi z zagotavljanjem in varstvom pravic delavcev v organizaciji, pri čemer člani izvršnega odbora (IO) sindikata seveda niso istočasno kar avtomatično vsi sindikalni zaupniki.

Načeloma torej velja: **več ko ima določen sindikat sindikalnih zaupnikov, bolj je lahko učinkovit**. Ne gre samo za to, da se v primeru večjega števila sindikalnih zaupnikov breme zastopniške odgovornosti, ki sicer leži le na predsedniku sindikata, porazdeli na več oseb, ampak je mogoče na ta način konkretno reševanje delovnopravnih problemov članov tudi ustrezno približati posameznim nivojem in področjem v organizacijski strukturi podjetja in s tem povečati tudi učinkovitost delovanja. Samo en človek (predsednik sindikata) težko učinkovito obvladuje vse parcialne probleme posameznih organizacijskih enot ali struktur zaposlenih v podjetju, zlasti v večjih in organizacijsko ter kadrovsko močneje strukturiranih podjetjih, medtem ko lahko v primeru večjega števila uradnih sindikalnih zaupnikov le-ti samostojno rešujejo te probleme **neposredno z vodstvi posameznih enot oziroma področij**.

V zvezi s tem bi torej veljalo vsem, zlasti pa večjim sindikatom podjetij **priporočiti**

- *da posebej proučijo ustreznost sedanjega števila uradno priznanih sindikalnih zaupnikov, upoštevajoč skupno število zaposlenih in število članov ter konkretno organizacijsko in kadrovsko strukturo podjetja*
- *ter se po potrebi skušajo z delodajalcem dogovoriti za povečanje njihovega števila, tako da bo zagotovljeno ustrezno »pokrivanje« celotne strukture članstva in zaposlenih nasploh v zgoraj opisanem smislu.*

Pri tem velja posebno pozornost nameniti **kriterijem za določanje števila sindikalnih zaupnikov**. Pomembno je, da »sistem sindikalnih zaupnikov« čim bolje pokriva specifične interese najrazličnejših interesnih skupin v celotni strukturi zaposlenih. Kateri strukturni elementi so pri tem lahko pomembni, smo opozorili pod prejšnjo točko, njihovo konkretno upoštevanje pri dogovarjanju z delodajalcem pa je seveda odvisno od konkretnih razmer v organizaciji.

Sestava IO sindikata

Iz zgoraj pojasnjenih razlogov je seveda zelo pomembna tudi sestava IO sindikata, pri čemer verjetno ni potrebno posebej utemeljevati priporočila, da so vsi sindikalni zaupniki hkrati tudi člani IO sindikata. Tudi **sestava IO sindikata naj bi torej po možnosti čim bolje odražala strukturo zaposlenih** s tem, da vključenost sindikalnih zaupnikov, ki načeloma niso v tolikšni meri kot ostali člani obremenjeni s skrbjo za lastno delovnopravno varnost, lahko pomembno pripomore k bolj učinkovitemu, zlasti (po potrebi) tudi bolj »borbenemu« nastopanju IO v odnosu do delodajalca glede uveljavljanja in varstva pravic in interesov članstva in vseh zaposlenih.

Pri sestavi IO sindikatov pa bi vsekakor veljajo posebno pozornost nameniti tudi **izobrazbeni (kvalifikacijski) sestavi članov**. Tudi sindikalno delo, če naj bo učinkovito, namreč zahteva vse večjo strokovnost delovanja. Zato pri sestavi IO sindikatov v organizaciji ne kaže strogo slediti samo prej omenjenim strukturnim kriterijem, ampak je treba vzporedno težiti tudi k čim višji strokovnosti članov in sicer tudi za ceno morebitnega delnega odstopanja strukture IO od strukture članstva (in vseh zaposlenih). V skrajnem primeru je smiselno po potrebi tudi razširiti sedanje število članov IO z namenom dodatne vključitve tudi strokovno čim bolj kompetentnih članov.

Gornje priporočilo lahko med drugim tudi pomembno prispeva k večji »vabljivosti« sindikatov za včlanjevanje »belih ovratnikov« v sindikat, o čemer smo govorili pod prejšnjo točko.

Notranja organizacijska fleksibilnost sindikatov

Naša raziskava kaže, da kljub večji notranji interesni raznolikosti med različnimi specifičnimi skupinami znotraj sindikalnega članstva, ki je sicer značilna tudi za interesno strukturo zaposlenih nasploh, sindikati na mikro ravni v veliki meri še naprej delujejo predvsem le v oblikah, ki so sicer primerne za notranjeinteresno bolj ali manj homogene sindikalne organizacije. Notranja organizacijska fleksibilnost sindikatov na mikro ravni je torej **zaenkrat izjemno šibka**, kar velja tudi za večino sindikatov večjih in notranje (organizacijsko in kadrovsko) močneje strukturiranih podjetij. Vse večji razkorak med obstoječo »enovito« organiziranostjo sindikatov in siceršnjo močno interesno heterogenostjo članstva (in zaposlenih nasploh) pa seveda po logiki stvari lahko vodi le v **vse manjšo učinkovitost sindikatov pri zaznavanju in uveljavljanju interesov članstva in posledično v zmanjšanje članstva**. Zato je čim bolj fleksibilno prilagajanje notranje organiziranosti konkretni interesni strukturi članstva (in vseh zaposlenih) verjetno eden najpomembnejših ukrepov za povečevanje učinkovitosti delovanja sindikatov in s tem tudi možnosti za krepitev njihovega članstva.

Gre v bistvu za **potrebo po razvijanju najrazličnejših internih oblik dela** (sekcije članov po posameznih poklicnih skupinah oziroma po drugih kriterijih, kot so: mladi delavci, vajenci, ženske, invalidi itd.; enote sindikata v posameznih organizacijskih enotah; sindikalni poverjeniki; komisije in odbori itd,. itd.) ki bodo zagotavljale učinkovito zaznavanje interesov tudi najrazličnejših manjših interesnih skupin delavcev, posledično pa lahko tudi njihovo učinkovito uveljavljanje, kajti **samo učinkovito zaznavanje interesov lahko omogoča tudi učinkovito načrtovanje in izvajanje ustreznih aktivnosti za njihovo uresničevanje**. V zvezi s tem naj ponovno poudarimo, da je lahko izgrajevanje identitete celotnih sindikatov zgolj na podlagi nekakšnih »interesnih povprečij« ali na podlagi preprostega istovetenja celotnega sindikata zgolj z interesi ene (prevladujoče) skupine svojega članstva ob istočasnem zanemarjanju specifičnih interesov različnih »marginalnih« skupin znotraj članstva z vidika težnje po krepitvi sindikalnega članstva pogubno. Resnično interesno homogene skupine zaposlenih, sedanjih in potencialnih članov sindikata, so namreč zaradi procesa vse večje nadaljnje intere-

sne strukturacije »najemne delovne sile« vse manjše. Zato bodo verjetno lahko v bodoče prosperirali le sindikati, ki bodo sposobni ustrezno zaznavati in uveljavljati interese vseh teh razmeroma majhnih skupin zaposlenih.

Zgoraj obravnavana notranja organizacijska fleksibilnost sindikatov ima seveda svoj smisel le v primeru, če imajo omenjene različne oblike dela tudi **ustrezno stopnjo avtonomije delovanja,** in sicer ne samo interno, temveč tudi v odnosu do delodajalca. Vsaka od teh oblik dela bi torej morala biti bolj ali manj samostojna v odnosu do delodajalca pri ažurnem reševanju konkretnih problemov »svojih« članov. To pomeni, da bi morale imeti neposreden »dostop« do ključnih menedžerjev ustreznih področij oziroma organizacijskih ravni, preko »centralnega« IO sindikata pa bi ukrepale le takrat, ko gre pa vprašanje iz pristojnosti uprave oziroma najvišjega vodstva organizacije in ki zadevajo celoten kolektiv.

3.7.2.3. Sodelovanje z drugimi sindikati

Glede medsindikalnega sodelovanja znotraj organizacij seveda logično velja, da je v interesu delavstva **čim boljše sodelovanje med sindikati**, ki so zastopniki njihovih interesov (in pa seveda tudi sindikatov s svetom delavcev, ki je formalni zastopnik tako članov kot tudi nečlanov sindikata), kajti vsa delavska predstavništva znotraj organizacije morajo v bistvu delovati kot (so)zastopniki celotnega kolektiva zaposlenih. Brez dvoma je vzpostavitev takšnega sodelovanja zaradi pogostih (in hkrati tudi bolj ali manj logičnih) razhajanj med različnimi sindikati **dokaj zahtevna naloga**. Vsekakor pa je to tako v interesu vseh »sodelujočih« delavskih predstavništev samih, kot tudi (in zlasti še) v interesu vseh tistih (delavcev), v imenu katerih pravzaprav le-ta nastopajo. Zato je **»naravna dolžnost«** vseh sindikatov (pa tudi sveta delavcev), ne glede na njihove siceršnja ideološka, akcijska in druga razhajanja, da se po svojih najboljših močeh trudijo za ustvarjanje čim bolj »enotnega delavskega bloka«, ki pravzaprav edini lahko zagotovi kolikor toliko ustrezno ravnotežje moči med delodajalci in delojemalci v sodobnih industrijskih razmerjih. Lahko bi celo rekli, da če katerokoli od delavskih predstavništev krši to dolžnost v bistvu krši svoje (družbeno) poslanstvo. **Morebitno »soliranje«** pri vodenju posameznih aktivnosti v odnosu do delodajalcev je po tej logiki dopustno le v primerih, ko so pri posameznem dogovarjanju z delodajalcem v igri le specifični interesni določene skupine delavcev, ki so člani konkretnega sindikata, kajti takšno »soliranje« kateregakoli izmed delavskih predstavništev ima, kadar so v igri skupni interesi celotnega kolektiva zaposlenih oziroma splošni interesi celotne delavske populacije, praviloma lahko samo bolj ali manj negativne posledice za zastopano populacijo delavcev[96].

Če naj bi torej potencialno pozitivni elementi sistema sindikalnega pluralizma prevladali nad njihovimi potencialnimi disfunkcionalnimi elementi (predvsem nad negativnimi posledicami

[96] Tipičen primer takšnega »soliranja« (na državni ravni sicer, kjer pa naj bi načeloma veljala ista »pravila igre«) predstavlja denimo, ločen podpis Dogovora o politiki plač za leto 2004-2005 s strani ZSSS kot najmočnejše sindikalne centrale ob ignoriranju drugih reprezentativnih sindikalnih central znotraj Ekonomsko socialnega sveta. Dogovor je namreč po vsebinski plati delavcem verjetno prinesel bistveno manj, kot bi jim lahko ob enotnem nastopanju vseh sindikalnih central, s čimer je bil tudi v veliki meri zapravljen ves »kapital«, ustvarjen z množičnimi delavskimi protesti v februarju in aprilu 2004. Namesto omembe vrednega zvišanja plač delavcev, pospešitve sprejemanja zakona o udeležbi delavcev pri dobičku, vključitve menedžerskih prejemkov v sistem dogovarjanja o politiki plač kot pomembnega elementa začetka sistemskega reguliranja velikih socialnih razlik v Sloveniji itd., kar so sicer zahtevale tri (manjše) sindikalne centrale, je bil izkupiček tega dogovora v bistvu le izsilitev začetka panožnih kolektivnih pogajanj, brez večjih realnih možnosti za občutno povečanje plač v tem okviru (manevrskega prostora v tem smislu je bojda je le za nekaj več kot odstotek), ki si ga je kot cilj postavila le omenjena najmočnejša sindikalna centrala in ki sicer nima prav velike zveze z dejanskimi interesi delavcev, manifestiranimi v omenjenih množičnih kolektivnih akcijah.

njihovih morebitnih medsebojnih nasprotij ali celo konfliktov, ki lahko močno oslabijo njihovo skupno moč v razmerju do delodajalcev), bi bilo nujno v organizacijah, v katerih deluje več različnih sindikatov, razviti **ustrezne stalne oblike medsindikalnih koordinacij in drugih oblik njihovega skupnega nastopanja in delovanja** (npr. skupne pogajalske skupine za sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb) ter sprejeti ustrezne dogovore o »pravilih igre« v zgoraj nakazanem smislu. Tovrstna koordinacijska in druga skupna telesa pa bi vsekakor kazalo razširiti še s **sveti delavcev** (oblikovanje t. i. delavskih koordinacij, ki pridejo v poštev tudi v organizacijah z enim sindikatom), o čemer bo več govora tudi v nadaljevanju.

3.7.2.4. Sodelovanje s sveti delavcev

Temeljna predpostavka učinkovitega uveljavljanja nove, t. i. mobilizacijske strategije delovanja sindikatov na mikro ravni je **okrepitev njihove vsestranske podpore delovanju svetov delavcev** kot voljenih (splošnih) delavskih predstavništev in **razvijanje skupnega delovanja z njimi po načelu »z roko v roki«**. To je, kot že povedano, verjetno edina pot za učinkovit sestop sindikatov s sedanje pozicije »delavske oblasti« (sindikati kot edini odločevalci v imenu celotnega delavstva, torej tudi v imenu delavcev, ki niso njihovi člani) in prehod v vlogo notranjega agensa in »udarne sile« znotraj sistema »splošne« industrijske demokracije, ki naj bi ga sicer v čim večji meri pomagali razvijati. Sindikati namreč lahko v duhu svojega zgodovinskega poslanstva za najširši krog delavcev, namesto da monopolno odločajo »v njihovem imenu in namesto njih« pri urejanju delovnih razmerij z delodajalci, **storijo največ s tem**, da jim preko pomoči pri razvijanju (voljenih) institucij »splošne« industrijske demokracije omogočijo, da lahko vsi (tudi tisti, ki iz takšnih ali drugačnih razlogov niso člani sindikata) sami organizirano izražajo, artikulirajo in uveljavljajo svoje interese ter s tem uresničujejo svoj vpliv na urejanje lastnega družbenoekonomskega položaja in pravic znotraj organizacij. Prav to je bistvo ideje o novi, mobilizacijski strategiji delovanja in razvijanja partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev na tej ravni.

Povedano z drugimi besedami pomeni, da bi morali sindikati na mikro ravni, namesto odgovornosti za sprejemanje odločitev pri urejanju industrijskih (zlasti delovnih) razmerij z delodajalci v imenu vseh zaposlenih (torej tudi nečlanov), v bodoče prevzeti predvsem **odgovornost za razvijanje in učinkovito delovanje svetov delavcev** kot splošnih delavskih predstavništev in v okviru izvajanja »sozastopništva« z njimi še posebej skrbeti pa tudi za uresničevanje morebitnih specifičnih interesov svojega članstva. To je torej verjetno **najboljši način,** prek katerega lahko sindikati istočasno optimalno uresničujejo skupne interese vseh članov posameznega kolektiva in splošne interese delavstva kot celote, hkrati pa tudi posebne interese lastnega članstva.

Naša raziskava kaže, da je tovrstna podpora sindikatov delovanju svetov delavcev v praksi zaenkrat še bistveno prešibka in se običajno konča z izvolitvijo sveta delavcev, medtem ko so pri nadaljnjem delovanju sveti delavcev, ki sicer zaradi izrecne zakonske prepovedi uporabe stavke in drugih metod sindikalnega boja nimajo na razpolago prav veliko sredstev »samopomoči«, bolj ali manj prepuščeni sami sebi, morebitne oblike skupnega oziroma sozastopniškega delovanja s sindikati pa (razen v nekaterih posamičnih primerih – ti so zaenkrat bolj izjema kot pravilo) še niso akceptirane in vzpostavljene. Še vedno je odločno preveč tudi primerov, ko sindikati niso poskrbeli niti za formalno izvolitev sveta delavcev, kar je celo izpod minimuma njihove pričakovane podpore v obravnavanem smislu. Kot izrazito pozitiven element v tem pogledu, ki je brez dvoma lahko podlaga za zmeren optimizem glede realnih možnosti za perspektivno uveljavitev mobilizacijske strategije delovanja sindikatov in partnerskega modela delovanja sindikatov in sveta delavcev, pa je šteti rezultate odgovorov v

točkah 3.4.9., 3.4.10. in 3.4.11. raziskave, iz katerih je razvidna **široka podpora anketiranih predsednikov sindikatov podjetij:**

- razumevanju sveta delavcev kot partnerja (ne konkurenta) sindikatom pri skupnih prizadevanjih za uveljavitev interesov delavcev
- vključevanju svetov delavcev kot »sopogajalcev« v podjetniška kolektivna pogajanja ter
- odsotnost kakršnekoli resnejše bojazni pred morebitnim zmanjševanjem števila članov v sindikatih zaradi obstoja in delovanja sveta delavcev.

In predvsem na teh osnovah bi kazalo graditi bodoči sistem delovanja industrijske demokracije v predlaganem smislu. To je zagotovo tudi najboljši način za učinkovito preprečevanje eventualne zlorabe svetov delavcev v smislu »rumenih sindikatov« s strani delodajalcev, kajti brez podpore sindikatov je ta nevarnost vsekakor bistveno večja.

Če skušamo na podlagi povedanega oblikovati tudi nekaj **konkretnih priporočil** glede aktivnosti sindikatov na mikro ravni za praktično realizacijo zgoraj nakazanih usmeritev, bi veljalo v tej zvezi izpostaviti zlasti naslednje:

a) V vseh organizacijah (podjetjih, pa tudi v zavodih, v katerih panožne kolektivne pogodbe omogočajo oblikovanje sveta delavcev), kjer svet delavcev še ni oblikovan, bi morali sindikati v okviru svoje t. i. iniciativne funkcije sprožiti potrebne aktivnosti (sklic zbora delavcev itd.) za **takojšne oblikovanje svetov delavcev** in s svojimi strokovnimi službami poskrbeti za pripravo ustreznih strokovnih podlag za izvedbo teh aktivnosti. Generalni cilj na tem področju naj bi bil stoodstotna »pokritost« organizacij s sveti delavcev, kar bo posebej pomembno, dokler eventualno v Sloveniji ne bo realiziran v nadaljevanju te razprave podan predlog za uvedbo sistema obligatornega oblikovanje svetov delavcev v podjetjih. Pri tem je posebej pomembno, da sindikati realizirajo tudi svojo **t. i. kadrovsko funkcijo** (predlaganje ustreznih kandidatov za člane sveta delavcev).
b) Sindikati naj bi **razvijanje t. i. mobilizacijske strategije in partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev**, v tem okviru pa tudi zagotavljanje vsestranske podpore svetom delavcev in razvijanje ustreznih oblik medsebojnega sodelovanja z njimi, tudi uradno prejeli kot eno izmed svojih programskih usmeritev.
c) Treba bi bilo (tudi v organizacijah z enim sindikatom) čim prej oblikovati tudi **formalna skupna delovna telesa s sveti delavcev** (»delavske koordinacije«, skupne pogajalske komisije za podjetniška kolektivna pogajanja, skupni »odbor za pravno varnost« ipd.), o katerih podrobneje razpravljamo v sedmem poglavju te razprave, in dogovoriti ustrezna »pravila igre« glede delovanja t. i. enotnega delavskega bloka pri urejanju industrijskih razmerij s konkretnimi delodajalci. Predvsem je pomembno, da sindikati na ta način (preko ustanovitve skupne pogajalske komisije) čim prej zagotovijo sodelovanje svetov delavcev tudi v podjetniških kolektivnih pogajanjih, ki je izjemno koristno in priporočljivo, čeprav ZDR tega zaenkrat posebej ne predvideva.
d) Sindikati bi morali z ustreznimi pritiski na delodajalce (po potrebi tudi z grožnjo uporabe različnih metod sindikalnega boja) doseči **zagotovitev vseh materialnih in drugih pogojev za delovanje svetov delavcev** (administrativno-tehnični pogoji, profesionalizacija ustreznega števila članov, finančna sredstva v samostojnem razpolaganju, izobraževanje članov, prosti čas za seje in posvetovanje z delavci itd.) vsaj v zakonskih okvirih in sklenitev **t. i. participacijskih dogovorov**, s katerimi je mogoče še izboljšati raven uresničevanja delavske participacije v posamezni organizaciji v primerjavi s tisto, ki jo sicer zagotavlja že zakon. V ta namen naj bi najprej skupaj s sveti

delavcev pripravili ustrezne analize stanja na tem področju in na tej podlagi oblikovali svoje konkretne zahteve.

e) Podobno naj bi veljalo tudi glede konkretnega uresničevanja participacijskih pravic sveta delavcev (pravica do informiranja, skupnega posvetovanja in soodločanja). Potrebna bi bila **temeljita analiza uresničevanja teh pravic** (in dolžnosti) sveta delavcev v vsaki konkretni organizaciji in na tej podlagi ustrezno angažiranje sindikata v primeru ugotovljenih kršitev s strani delodajalca, po drugi strani pa tudi ustrezno ukrepanje v primeru ugotovitve nezadovoljive aktivnosti sveta delavcev samega (v okviru t. i. nadzorne funkcije sindikata, ki se izraža skozi pravico predlaganja odpoklica neaktivnih članov sveta delavcev, ki jih je predlagal konkretni sindikat).

f) Ker vsa delavska predstavništva na mikro ravni za svoje učinkovito delovanje nujno potrebujejo tudi **zunanjo, zlasti strokovno podporo**, bi morali sindikati, ki imajo za svoje potrebe le-to običajno organizirano tudi na nadpodjetniški ravni, poskušati le-to na ustrezen način zagotoviti tudi svetom delavcev. V začetni fazi delovanja posameznega sveta delavcev lahko v ta namen zadostuje pomoč sindikalnih strokovnih služb, kasneje pa glede na širino in strokovno zahtevnost delovanja svetov delavcev le-ti brez dvoma potrebujejo **pomoč ustrezno specializiranih strokovnih institucij**. Zato bi morali sindikati na mikro ravni dolgoročno podpreti zlasti idejo o morebitni uveljavitvi delavskih zbornic v Sloveniji (tudi za lastne potrebe), kratkoročno pa spodbuditi vključevanje »njihovega« sveta delavcev v ustrezna strokovna združenja (npr. Združenje svetov delavcev slovenskih podjetij). Sindikalna akcija v tem pogledu je nujna predvsem zato, ker delodajalci zaenkrat zelo uspešno zavirajo takšno strokovno krepitev svetov delavcev s tem, da jim odrekajo potrebna sredstva, čeprav jih zakon svetom delavcem v ta namen izrecno zagotavlja, in sicer v povsem zadostnem obsegu (65. člen ZSDU).

g) Posebej priporočljivo bi bilo širše uveljaviti prakso nekaterih sindikatov, da po potrebi začasno, dokler svet delavcev zgoraj omenjene problematike nima ustrezno urejene z delodajalcem, v ta namen **eventualno angažirajo (»založijo«) tudi lastna sredstva** (vsaj za potrebe najnujnejšega izobraževanja novoizvoljenih članov sveta delavcev, nakup ustrezne strokovne literature in naročilo strokovnih publikacij, plačilo članarine v strokovnih združenjih, angažiranje posameznih zunanjih strokovnjakov v zvezi s posameznimi akcijami sveta delavcev itd.). Dolgoročni cilj na področju zagotavljanja zunanje strokovne pomoči svetom delavcev pa je med drugim tudi ta, da bi bilo perspektivno mogoče poleg vseh kadrovskih in akcijskih potencialov za potrebe skupnega delovanja obeh vrst delavskih predstavništev (sindikatov in svetov delavcev) oziroma za podporo delovanju njihovega t. i. enotnega delavskega bloka znotraj posamezne organizacije **združiti tudi vse njihove strokovne potenciale**, ki jih predstavljajo nadpodjetniško organizirane strokovne službe sindikatov na eni in svetov delavcev na drugi strani. To je lahko zelo pomembno zlasti ob sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb in drugih podobnih, strokovno zahtevnejših skupnih akcijah obeh delavskih predstavništev. Izkušnje iz nekaterih podjetij (npr. v sedmem poglavju te razprave predstavljeni primer Merkurja d.d.) so v tem smislu zaenkrat zelo pozitivne.

h) Brez dvoma lahko sindikati veliko prispevajo k utrjevanju svetov delavcev in s tem sistema splošne industrije predvsem tudi s tem da svojo t. i. kadrovsko funkcijo izvajajo ob upoštevanju razmeroma **visoke strokovne zahtevnosti soupravljalskih funkcij**. To pomeni, da v svet delavcev skušajo predlagati ljudi, ki imajo poleg dokazane delavske pripadnosti po možnosti tudi potrebne strokovne kvalitete. Na to posebej opozarjamo spričo ugotovitev nekaterih raziskav (Gostiša 2003d), da te funkcije zaradi materialnih nagrad za neprofesionalne člane sveta delavcev, ki jih imajo dogovorjene v nekaterih podjetjih, postajajo vse bolj zanimive tudi za ljudi, ki sicer niso nikoli

pokazali nikakršnega zanimanja za delavske pravice. Za uspešno opravljanje teh funkcij je torej načeloma potrebna kombinacija dveh temeljnih lastnosti posameznikov, to je delavske pripadnosti in ustrezne oziroma čim višje strokovnosti.

Na osnovi ugotovitev v tej raziskavi torej zagovarjamo stališče, da **s tem, ko pomagajo krepiti svet delavcev in razvoj »splošne« industrijske demokracije, sindikati lahko pravzaprav posredno krepijo tudi sebe**. Rezultati naše raziskave o stanju in gibanju sindikalnega članstva v času po sprejetju novega ZDR (raziskava je bila izvedena po več kot letu dni veljavnosti tega zakona) namreč govorijo izrazito v prid hipotezi, da ekstremna monopolizacija delavsko zastopniških pooblastil sindikatov, kakršno je uveljavil omenjeni zakon, ter različni že obravnavani zakonski privilegiji sindikatov in njihovih članov v primerjavi z nečlani, ne morejo prinesti eventualno pričakovanih rezultatov v smislu množičnega priliva novega članstva v sindikate na tej podlagi. Iz raziskave izhaja, da **prilivi novega članstva niti približno ne morejo nadomestiti odlivov**, in da je generalni trend gibanja članstva (vsaj v raziskovani populaciji sindikatov, ki pa se verjetno na razlikuje bistveno od sindikatov v Sloveniji nasploh) še vedno negativen. Glavni razlog za zmanjševanje članstva sicer niso toliko izstopi, ki predstavljajo 14,15 % skupnega zmanjšanja članstva v zadnjem letu pred izvedbo raziskave, ampak predvsem upokojitve in presežki delavcev, kar potrjuje ugotovitev Stanojevića (2004: 28), da se članstvo v sindikatih »stara in upada«. S svojo sedanjo t. i. tekmovalno strategijo delovanja (oklepanje in celo utrjevanje svojega zastopniškega monopola pri urejanju delovnih razmerij, poskusi zakonske diskriminacije nečlanov glede obsega delovnopravnih pravic, usmerjanje vsakega sindikata le v skrb za interese in privilegije lastnih članov v primerjavi z nečlani in s člani drugih sindikatov itd.) torej sindikati danes niso več posebej **vabljivi za nove, zlasti mlajše člane**. S takšno strategijo se verjetno le vse bolj odtujujejo od širšega kroga delavstva kot svoje »naravne baze« oziroma se osamljajo, s čimer lahko samo izgubijo svojo širšo mobilizacijsko sposobnost (za množične kolektivne delavske akcije) in s tem tudi svojo realno moč v razmerju do delodajalcev in države. Zato omenjena strategija tudi ni posebej »simpatična« za potencialne nove člane. Zanimivo je, da takšne strategije že v tem trenutku **ne podpira kar 61,76 %** v raziskavi sodelujočih predsednikov sindikatov podjetij.

Rešitev obravnavanega problema torej vendarle utegne biti dejansko le v čimprejšnjem sprejetju predlagane mobilizacijske strategije delovanja in čim prejšnji uveljavitvi partnerskega modela delovanja (skupaj s sveti delavcev kot voljenimi delavskimi predstavništvi). Verjetno pa je v zvezi s tem odveč posebej poudarjati, da uresničevanje partnerskega modela seveda predpostavlja ustrezno kooperativnost tudi s strani drugega partnerja, to je svetov delavcev.

3.7.2.5. Drugi razvojni vidiki delovanja sindikatov

Odgovori respondentov v raziskavi kažejo, da glavno »privlačnost« sindikatov za članstvo oziroma **glavni »magnet« za včlanjevanje** predstavljajo prvenstveno trije elementi, ki tudi izrazito izstopajo po številu glasov, in sicer:

- razne materialne in druge ugodnosti iz naslova članstva,
- sindikalna pravna pomoč oziroma pravna služba in
- občutek večje varnosti (»zavarovalnina« za primer potrebe), ki je tesno povezan s prejšnjem (drugonavedenim) elementom, torej z zagotavljanjem sindikalne pravne pomoči, čeprav ne povsem, kajti pojem (pravne) varnosti je širši in zajema tudi kolektivne sindikalne akcije, vključno s stavko, za zagotavljanje doslednega spoštovanja delovnopravnih predpisov in kolektivnih pogodb. *(Opomba: Oba zadnjenavedena*

elementa bi torej v bistvu lahko združili v enotno definicijo »zagotavljanje individualne in kolektivne pravne varnosti delavcev«.)

Področje zagotavljanja raznih **materialnih in drugih ugodnosti za člane** (posojila, ozimnice, denarne pomoči, sindikalni turizem ter športne, rekreativne, kulturne in druge tovrstne aktivnosti) danes očitno po krivem veljajo za preživeti »balast« pri delovanju sindikatov. Temu vidiku delovanja se torej sindikati zagotovo tudi v bodoče ne morejo brez škode za ohranjanje sedanjega in morebitno pridobivanje novega članstva preprosto odpovedati.

Zelo pomembna za načrtovanje bodočega delovanja sindikatov, tako na mikro kot tudi na višjih ravneh organiziranosti, pa je ugotovitev o velikem pomenu, ki jo članstvo pripisuje učinkovitemu obvladovanju področja zagotavljanja individualne in kolektivne pravne varnosti delavcev. Sindikati višjih ravni organiziranosti bi torej morali morda še več pozornosti kot doslej posvetiti zlasti krepitvi sindikalne pravne pomoči oziroma pravnih služb, sindikati v organizacijah pa bi morali težiti k **izgrajevanju celovitega sistema pravne varnosti zaposlenih znotraj posameznih organizacij**, pri čemer je tudi na tem področju priporočljivo in skoraj neobhodno tesno sodelovanje s sveti delavcev. Kako naj se sveti delavcev in sindikati skupaj lotijo te zelo pomembne naloge, bomo podrobneje predstavili v posebnem poglavju v okviru VII. dela te razprave, zato naj na tem mestu poudarimo samo glavne **štiri elemente** takšnega celovitega sistema pravne varnosti zaposlenih v organizaciji. To so:

- oblikovanje skupnih »odborov za pravno varnost« s strani sindikatov in svetov delavcev v posameznih organizacijah,
- izdelava periodičnih analiz o stanju pravne varnosti v organizaciji in predlogov ustreznih ukrepov,
- dogovor med svetom delavcev in sindikati o konkretnih nosilcih izvajanja teh ukrepov in
- dogovor med svetom delavcev in sindikati glede (so)financiranja nujno potrebne zunanje strokovne (predvsem pravne) pomoči pri delu »odborov za pravno varnost«.

Zanimivo je, da članstvo ne pripisuje posebno velikega pomena **sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb (PKP),** preko katerih naj bi sindikati na tej ravni predvsem uveljavljali večji obseg pravic in konkretizirali način izvajanja kolektivnih pogodb višjih ravni. Če je bil torej namen zagovornikov uzakonitve absolutne sindikalne monopolizacije sklepanja teh pogodb v novem ZDR poskus pridobivanja novega članstva, je bil ta bolj ali manj zgrešen, morebitna pričakovanja v tem smislu pa iluzorna. Tudi to je eden od tehtnih razlogov za temeljit razmislek o smiselnosti uzakonjanja takšne rešitve v pripravljajočem se novem zakonu o kolektivnih pogodbah, v okviru katerega bi bilo zato zagotovo pametneje v duhu predlaganega partnerskega modela predvideti **sodelovanje tudi svetov delavcev kot ene izmed strank na delavski strani v postopku sklepanja teh pogodb**.

Ne glede na mnenja respondentov v obravnavani raziskavi pa seveda ostaja sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb (skupaj in v sodelovanju s sveti delavcev) eno pomembnejših nalog sindikatov na tej ravni delovanja. Raziskava kaže, da je poleg **izgrajevanja stimulativnega plačnega sistema** (ta je pravzaprav ena ključnih sestavin PKP) in sodelovanja s svetom delavcev prav sklenitev podjetniške kolektivne pogodbe ena od treh najslabše uresničenih nalog sindikatov v organizacijah. Glede na pomen teh pogodb za delovnopravni položaj zaposlenih v konkretni organizaciji in za možnost uveljavitve ustreznega konkretnim razmeram prilagojenega stimulativnega plačnega sistema kot izrazito močnega interesa zaposlenih, bi si bilo na tem področju treba postaviti kot cilj **sklenitev podjetniške pogodbe prav v vsaki organiza-**

ciji oziroma zagotovitev 100 % »pokritosti« vseh organizacij s PKP. Sodelovanje svetov delavcev pri tem pa je bolj ali manj nujno, in sicer ne samo zaradi zagotovitve večje pogajalske legitimnosti delojemalske strani, povečanja pogajalske moči »enotnega delavskega bloka« in združevanja vseh kadrovskih in strokovnih potencialov obeh delavskih predstavništev, ampak tudi zaradi določbe 95. člena ZSDU, po kateri je med drugim potrebno k merilom za določanje delovne uspešnosti kot ključnemu elementu stimulativnega plačnega sistema tudi soglasje sveta delavcev.

Naloga sindikatov višjih ravni organiziranosti v tem pogledu pa je zagotovitev učinkovite **strokovne podpore sindikatom** v organizacijah pri sklepanju PKP, in sicer ne samo pravne, ampak (kot izhaja iz raziskave) predvsem tudi s področja plačnih sistemov. V tem elementu so, kot kaže, razne sindikalne strokovne službe zaenkrat še izrazito šibke.

4. Smisel nadaljnjega razlikovanja med delovnimi in soupravljalskimi industrijskimi razmerji

V primeru akceptiranja partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev v praksi se seveda postavlja vprašanje smiselnosti nadaljnjega razlikovanja med delovnimi in soupravljalskimi industrijskimi razmerji, ki je doslej služilo kot podlaga za ločevanje delovnih področij svetov delavcev in sindikatov v podjetjih. »Vstop« svetov delavcev tudi na področje urejanja delovnih razmerij kot doslej izključnega »fevda« sindikatov namreč lahko to ločnico vsekakor dodobra zamegli.

Pri iskanju odgovora na to vprašanje je treba upoštevati predvsem dejstvo, da predlagani partnerski model v ničemer ne posega v dosedanji način uresničevanja industrijske demokracije na področju vključevanja zaposlenih v odločanje v poslovnem procesu (soupravljanja), ampak **spreminja le funkcije in razmerja med obema vrstama delavskih predstavništev na področju urejanja delovnih razmerij.** To pa seveda pomeni, da omenjeno razlikovanje kljub vsemu bolj ali manj v celoti ohranja svoj pomen. Še vedno namreč velja, da različna narava obeh osnovnih vrst industrijskih razmerij pogojuje tudi različne načine oziroma metode dela delavskih predstavništev pri njihovem urejanju.

Predvsem sveti delavcev, ki naj bi skladno s predlaganim partnerskim modelom delovali hkrati tako na področju urejanja delovnih razmerij kot tudi še naprej na področju urejanja soupravljalskih razmerij, bi morali biti v bodoče na to posebej pozorni. Še zlasti to velja v primeru, če bi jim bila v zvezi z urejanjem delovnih razmerij, enako kot sindikatom, priznana pravica uporabe stavke in drugih »borbenih« metod delovanja, kar se nam zdi vsekakor smiselno in utemeljeno. V tem primeru bi morali pri svojem nastopanju v odnosu do delodajalca namreč strogo ločevati kdaj se »gibljejo« v sferi delovnih in kdaj v sferi soupravljalskih razmerij.

VI. REALIZACIJA PARTNERSKEGA MODELA V KONKRETNIH SLOVENSKIH RAZMERAH

1. Normativna realizacija partnerskega modela

Za celovito realizacijo priporočenega partnerskega modela bi bilo v prvi vrsti potrebno ustrezno spremeniti in dopolniti veljavni zakon o delovnih razmerjih (ZDR), pri čemer pa bi morale biti te spremembe v celoti usklajene z rešitvami v pripravljajočem se zakonu o kolektivnih pogodbah. Potrebne bi bile tudi spremembe nekaterih drugih zakonov ter sprejem nekaterih novih. V okviru te razprave se nimamo namena spuščati v predlog konkretnih tekstovnih rešitev v posameznih zakonskih določbah, pač pa je naš namen ustrezne rešitve opredeliti le po vsebini.

1.1. Zakon o delovnih razmerjih

S potrebnimi spremembami in dopolnitvami ZDR bi bilo treba v osnovi zagotoviti zlasti naslednje:

a)
Sveti delavcev bi morali dobiti **status udeleženca (poleg sindikatov) v postopku sklepanja podjetniških kolektivnih pogodb**, kar bi zahtevalo zlasti korekturo sedanjega 8. člena ZDR. Pri tem sta možni dve opciji:

- če bo zakon o kolektivnih pogodbah »ex lege« uveljavil institut ekstenzije veljavnosti teh pogodb na vse člane kolektiva, bi v skrajnem primeru zadostovala (poleg subsidiarne) le uzakonitev »korekcijsko posredniške« vloge svetov delavcev kot udeležencev v pogajanjih, medtem ko bi status formalnega podpisnika teh pogodb lahko še naprej ohranili samo reprezentativni sindikati;
- če bo zakon o kolektivnih pogodbah sprejel načelo omejene formalne veljavnosti podjetniških kolektivnih pogodb (samo za člane sindikatov), pa bo potrebno uzakoniti tudi status svetov delavcev kot formalnih podpisnikov, torej polnopravnih strank, podjetniške kolektivne pogodbe, kar bi v bistvu pomenilo specifično obliko instituta ekstenzije veljavnosti teh pogodb na vse člane kolektiva.

Prva varianta pride seveda v poštev le za primer, če bi se sindikati resneje uprli uzakonitvi popolne izenačitve pooblastil svetov delavcev in sindikatov na tem področju. Drugače pa bi bilo že zaradi večje (tudi) formalne legitimnosti splošnoveljavnih podjetniških kolektivnih pogodb smiselno, da bi bili njihov polnopravni podpisnik vedno tudi sveti delavcev. V zvezi s tem je treba posebej omeniti tudi določbo 95. člena ZSDU, ki predpostavlja soglasje sveta delavcev k odločitvam o merilih za ocenjevanje delovne uspešnosti in kriterijih za napredovanje delavcev. Najmanj v teh primerih bi bilo seveda še posebej smiselno, da bi bil svet delavcev tudi podpisnik podjetniške kolektivne pogodbe.

b)
Absolutno je treba ukiniti možnost avtonomnega urejanja delovnih razmerij na ravni podjetij z **enostranskimi splošnimi akti delodajalcev**. V primerih, ko v podjetju ni reprezentativnega sindikata, bi torej podjetniške kolektivne pogodbe z delodajalcem smel v imenu delavcev sklepati svet delavcev, za primere, ko v podjetju ni tudi sveta delavcev, pa bi bilo treba uvel-

javiti vsaj »potrjevanje« ustreznih aktov na delavski strani z ustreznimi oblikami osebnega izjavljanja delavcev. V tem smislu pridejo v poštev zlasti referendum, zbor delavcev in podpisovanje posebnih individualnih pisnih izjav delavcev.

Kot smo že omenili, gre pri tem le za nadomestne variante. Dejstvo je namreč, da pri sprejemanju »dvostransko veljavnih« delovnopravnih aktov splošnega (abstraktnega) značaja s tovrstnimi oblikami osebnega izjavljanja **izostane element »pogajanja«**, zaradi česar tem aktom pravno gledano ni mogoče priznati značaja prave pogodbe. To pomanjkljivost je mogoče deloma omiliti z določitvijo večstopenjskega sprejemanja teh aktov (vsaj dve predhodni obravnavi na zboru delavcev – o osnutku in o predlogu akta), vendar pa gre pri tem še vedno le za »izhod v sili«. Na delavski strani v vsakem primeru formalno manjka stranka pogodbe, tako da po tem postopku sprejeti akti ne morejo imeti t. i. obligacijskega dela, ki je sicer nujen element kolektivnih pogodb. Kljub temu pa v tem primeru ni mogoče več govoriti o enostranskih splošnih aktih delodajalca, kajti brez (vsaj večinsko izražene) volje delavcev ne more stopiti v veljavo. To pa je vsekakor bistveno bolj v skladu z načelom dvostranskosti delovnih razmerij kot možnost enostranskega urejanja teh razmerij z enostranskimi splošnimi akti delodajalca.

Od navedenih oblik osebnega izjavljanja za sprejemanje avtonomnih splošnih aktov s področja urejanja delovnih razmerij na ravni podjetij pride v poštev prvenstveno referendum. Zbori delavcev, kot oblika sprejemanja te odločitve niso primerni, pač pa so primerni le za (javno) obravnavo teh aktov pred dokončnim odločanjem na referendumu. Podpisovanje individualnih pisnih izjav delavcev o »pristopu« posameznika k sistemu delovnih razmerij, kakršen bi bil urejen s takšnim aktom, pa bi v bistvu pomenilo izjasnjevanje posameznih delavcev o tem, ali naj se akt zanje uporablja ali ne. Če bi se posameznik izjavil proti temu, bi to pomenilo, da je treba vse elemente medsebojnih pravic, obveznosti in odgovornosti, razen tistih, ki jih ureja že ZDR, urediti v individualni pogodbi o zaposlitvi med njim in delodajalcem. To pa za posameznika seveda pomeni precejšen riziko glede minimalnega obsega delovnopravnih pravic, ki bi mu jih bil pripravljen v individualnih pogajanjih priznati delodajalec.

Glede na omenjene pomanjkljivosti osebnega izjavljanja delavcev kot načina sprejemanja avtonomnih pravnih aktov abstraktnega značaja znotraj podjetij bi bilo vsekakor bolj primerno v primerih, ko v podjetju ni sindikatov in sveta delavcev, predvideti obvezen poskus oblikovanja posebnega ad hoc predstavniškega telesa zaposlenih, ki bi bilo izvoljeno s pooblastilom, da v imenu kolektiva sklene in podpiše podjetniško kolektivno pogodbo z delodajalcem. Šele če do tega kljub iniciativi delodajalca ne bi prišlo, bi bilo v ta namen mogoče uporabiti oblike osebnega izjavljanja v zgoraj opisanem smislu.

Razen kot specifična oblika sprejemanja splošnih aktov pride pri odločanju s področja delovnih razmerij osebno izjavljanje v poštev predvsem še pri sprejemanju odločitve o organiziranju stavke, ki jo mora po zakonu podpreti več kot polovica delavcev. Vse premalo pa jih tako sindikati kot zlasti tudi sveti delavcev uporabljajo kot posvetovalno obliko komuniciranja z »bazo« pred sprejemanjem dokončnih stališč o posameznih pomembnejših vprašanjih urejanja ne samo delovnih, ampak tudi soupravljalskih razmerij z delodajalci. Pogosto bi namreč s podporo kolektiva, izraženo preko ene izmed oblik osebnega izjavljanja, lahko bistveno odločneje kot sicer vztrajali pri uresničevanju in varstvu nekaterih vitalnih interesov zaposlenih v razmerju do delodajalcev. Zato bi različne možnosti uporabe oblik osebnega izjavljanja delavcev v industrijskih razmerjih vsekakor veljalo tudi podrobneje raziskati.

c)

V vseh primerih, ko zakon določa dolžnost delodajalca, da informira sindikate in se z njimi posvetuje pred sprejetjem določenih kolektivnih delovnopravnih ukrepov (uvedba nočnega dela, program razreševanja presežnih delavcev, razporejanje delovnega časa itd.), bi bilo treba določiti **enako dolžnost delodajalca tudi v razmerju do sveta delavcev**.

d)
Glede uporabe **instituta nasprotovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi** skladno z določili 84. člena ZDR bi bilo treba nujno izenačiti člane in nečlane sindikatov, kajti sedanja možnost uporabe tega instituta le za člane sindikatov je, kot smo v tej razpravi že opozorili, skrajno diskriminatorne narave in v tem smislu pravno nedopustna. Problem je mogoče učinkovito rešiti s tem, da se primarna pristojnost za uporabo tega instituta prenese na svet delavcev, kot voljeno delavsko predstavništvo. V primeru, da svet delavcev v podjetju ni izvoljen, pa bi za vse delavce veljala le že sedaj predvidena možnost nasprotovanja odpovedi s strani inšpektorja za delo.

e)
Dokler ne bo sprejet zakon o soupravljanju delavcev v zavodih, bi moral ZDR omogočiti tudi v negospodarskih organizacijah **oblikovanje posebnih izvoljenih delavskih predstavništev**, ki bi na področju delovnih razmerij imela podobno vlogo kot sveti delavcev v predlaganem partnerskem modelu delavskih predstavništev v podjetjih.

1.2. Zakon o kolektivnih pogodbah

Priporočljivo bi bilo, če bi zakon o kolektivnih pogodbah, upoštevaje vse doslej povedano, poleg vključitve svetov delavcev v procese kolektivnih pogajanj, uvedel **»ex lege« splošno veljavnost kolektivnih pogodb** za vse delavce, posebej na ravni podjetij, kjer institut ekstenzije ne v takšni ne v drugačni obliki zaenkrat sploh ni predviden. Opozorili smo namreč že, da v nobeni izmed evropskih držav (pa tudi širše) ni na nobeni ravni dosledno uveljavljen sistem ekskluzivne veljavnosti kolektivnih pogodb (brez izrecne ali vsaj tihe razširitve njihove veljavnosti na vse zaposlene) in s tem različen obseg delovnopravnih pravic za člane in za nečlane sindikatov, in da se **delovnopravna segregacija na temelju članstva v sindikatu** v praksi ne obnese. Prav tako smo že omenili, da v tem primeru ni nujno, da bi svet delavcev poleg statusa udeleženca kolektivnih pogajanj dobil tudi status podpisnika oziroma stranke podjetniške kolektivne pogodbe v pravnem pomenu besede razen v izjemnih primerih (npr. če v podjetju ni sindikata itd.), čeprav je to v vsakem primeru priporočljivo.

Ta zakon bo moral, usklajeno z rešitvami v ZDR, ustrezno urediti ali upoštevati tudi že omenjene predloge glede sklepanja kolektivnih pogodb oziroma nadomestnega »sprejemanja« dvostranskih splošnih aktov« (ad hoc pogajalsko telo oziroma uporaba oblik osebnega izjavljanja) v primerih, ko v podjetju ni niti sindikatov niti sveta delavcev. Priporočljivo bi bilo med drugim urediti tudi konkreten način vključitve svetov delavcev v procese podjetniških kolektivnih pogajanj (pravica do iniciative, način sestave pogajalskega telesa itd.), na katere bomo podrobneje opozorili še v nadaljevanju (podpoglavje o novih oblikah in metodah medsebojnega sodelovanja svetov delavcev in sindikatov).

Na podlagi izkušenj iz ureditve sistema kolektivnih pogajanj v času med obema svetovnima vojnama pa bi morda veljalo uzakoniti (s tem ali s kakim drugim zakonom, npr. zakon o inšpekciji dela) tudi t. i. posredovalno vlogo inšpekcij dela pri sklepanju kolektivnih pogodb, kakršno so imeli ti organi po tedanjih predpisih skupaj z delavsko zbornico. To bi bilo lahko

izjemno koristno zlasti pri sklepanju podjetniških kolektivnih pogodb, kjer je običajno zlasti delavska stran strokovno precej šibka.

1.3. Zakon o soupravljanju v zavodih

Veliko praznino v sistemu industrijske demokracije v Sloveniji zaenkrat povzroča dejstvo, da še ni sprejet zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodov. Nesporno je sodelovanje delavcev pri upravljanju (z ustreznimi specifikami seveda) v negospodarskih organizacijah ravno tako pomembno kot v gospodarstvu.. Zato ni razumljivo zakaj kljub izrecni ustavni zavezi za zakonsko ureditev pravice delavcev v zavodih do soupravljanja pri nas še ni sprejet ustrezen zakon, ki bi približno 150.000 delavcev v negospodarstvu tudi v tem pogledu izenačil z delavci v gospodarskih organizacijah. V zvezi s tem namreč velja **t. i. načelo univerzalnosti pravice do sodelovanja delavcev pri upravljanju**, na katero opozarja Vodovnik (1993a: 645). Brez možnosti izvolitve svetov delavcev oziroma tem adekvatnih delavskih predstavništev v zavodih tudi ni uresničljiv predlagani partnerski model zastopanja delavskih interesov na področju urejanja delovnih razmerij in s tem sistem splošne industrijske demokracije v pravem pomenu besede. Zato se **čimprejšnji sprejem zakona o soupravljanju v zavodih** vsekakor kaže kot ena od prioritetnih nalog na področju razvoja splošne industrijske demokracije v Sloveniji.

1.4. ZSDU – pravica do stavke in obveznost ustanovitve svetov delavcev

a) Za povečanje učinkovitosti predlaganega partnerskega modela bi vsekakor veljalo resno razmisliti tudi o morebitnem **vsaj subsidiarnem** priznanju pravice pozvati delavce k stavki v zvezi z urejanjem pomembnejših vprašanj delovnih razmerij v organizacijah tudi svetom delavcev. Če analiziramo mednarodnopravno ureditev stavk (Lednik V. 1992: 181-184), namreč v nobenem mednarodnem dokumentu ni mogoče ugotoviti ureditve morebitnega monopola sindikatov nad organiziranjem stavk. Edini dokument mednarodnega prava, ki izrecno ureja pravico do stavke, je pravzaprav Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, ki v 8. členu priznava »pravico do stavke, ki se izvaja po zakonih posamezne države«. Če bi torej veljavni slovenski zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (2. odstavek 7. člena) dopolnili v predlaganem smislu, to ne bi bilo v nasprotju z mednarodnopravnimi normami. Zakon o stavki (Ur. l. SFRJ, št. 23/1991) pa sindikatom že sedaj ne priznava monopola na tem področju.

Kot smo ugotovili že v prvem delu te razprave, priznanje te pravice svetom delavcev v zvezi z njihovim morebitnim statusom aktivnega udeleženca podjetniških kolektivnih pogajanj ni ključnega pomena in lahko v tem delu tudi izostane (**v vsakem primeru bi seveda sveti delavcev to pravico morali imeti v organizacijah, kjer sindikatov sploh ni**), vsekakor pa bi njeno priznanje izjemno pomembno za povečanje njihove učinkovitosti **na področju varstva delovnopravnih pravic**. Nesmiselno je namreč, da ZSDU v 87. členu svetom delavcev nalaga »skrb za dosledno izvajanje zakonov, kolektivnih pogodb in sklenjenih dogovorov z delodajalcem«, obenem pa mu v 7. členu izrecno prepoveduje uporabo stavke in drugih »borbenih« sredstev delovanja kot edinega zares učinkovitega mehanizma, ki v primeru potrebe zagotavlja možnost uspešnega uresničevanja te naloge.

V fazi uveljavljanja novih pravic delavcev (tako na področju soupravljanja, kakor tudi na področju delovnih razmerij) torej sveti delavcev tudi v bodoče ne bodo (nujno) potrebovali pravice do stavke, če so v organizaciji tudi sindikati, vsekakor pa bi uzakonitev takšne pravice lahko bistveno povečala njihovo učinkovitost pri uresničevanju njihove »varstvene« funkcije. Celo več – brez te pravice bo njihova vloga na tem področju še naprej bolj ali manj le črka na papirju.

Edino vprašanje, ki bi ga v zvezi s povedanim veljalo še podrobneje raziskati, je vprašanje, ali svetom delavcev pravico do stavke priznati **enakovredno sindikati, če ti v organizaciji obstajajo, ali le subsidiarno**. Sami se nagibamo k subsidiarnemu priznanju te pravice svetom delavcev. Prav je namreč, da tudi v percepciji delodajalcev sveti delavcev še naprej ohranijo vlogo pretežno »sodelovalne« oblike uveljavljanja delavskih interesov, vloga »borbenih« delavskih predstavništev pa naj še naprej pripada prvenstveno sindikatom. V praksi bi uveljavitev subsidiarne pravice svetov delavcev pozvati delavce k stavki izgledala tako, da bi moral svet delavcev o svoji nameri, da organizira stavko, in o razlogih zanje najprej obvestiti vse podjetniške sindikate in jih pozvati, da stavko po možnosti oni organizirajo. Šele če se sindikati takšnemu pozivu ne bi odzvali, bi smel svet delavcev sam pozvati zaposlene k stavki, in sicer po pravilih, ki jih določa veljavni zakon o stavki. Po drugi strani pa ni izključeno, da je mobilizacijska moč svetov delavcev in s tem garancija za uspešnost poziva k stavki (vsaj v primerih šibkih podjetniških sindikatov) večja kot mobilizacijska moč sindikatov, tako da je lahko takšna subsidiarnost priznane pravice tudi nepotrebna.

b) Če naj bi bil predlagani partnerski model delovanja delavskih predstavništev na mikro ravni zares dosledno izpeljan tudi skozi zakonodajo, bi bilo seveda brez dvoma nujno **uzakoniti tudi obveznost (vsaj poskusa) ustanovitve svetov delavcev v organizacijah**. Sedaj namreč ZSDU oblikovanje sveta delavcev kot voljenega delavskega predstavništva določa le kot pravico, ne pa kot obveznost delavcev, zaradi česar jih v mnogih podjetjih zaenkrat sploh ni. »Največja slabost zakona je, da je sodelovanje delavcev pri upravljanju fakultativno. To v praksi pomeni, da se že najde niz razlogov in utemeljitev, zlasti vodstva podjetja, da svet delavcev ni potreben, ker so delavci že delničarji ali družbeniki.« (Miklič 1996: 1000) Posamezni delodajalci po ZSDU nimajo nobenih obveznosti glede angažiranja za ustanovitev sveta delavcev, zaradi česar je vse prepuščeno bolj ali manj le pripravljenosti sindikatov oziroma samoiniciativno organiziranih skupin delavcev za tovrstno angažiranje. Brez hkratnega obstoja in delovanja obeh vrst delavskih predstavništev (sindikalnih in voljenih) pa seveda ni mogoča uveljavitev partnerskega modela in s tem splošne industrijske demokracije na tej ravni.

Kolikor bi se zakonodajalec odločil za »obvezne« svete delavcev, bi vsekakor moral hkrati tudi **postopkovno olajšati njihovo izvolitev** (npr. znižanje praga potrebne volilne udeležbe za veljavnost volitev), kajti v praksi je danes zaznati kar precej primerov neuspešnih poskusov izvolitve sveta delavcev prav zaradi (pre)strogih proceduralnih pravil.

1.5. Zakon o reprezentativnosti sindikatov

Spremembe in dopolnitve veljavnega zakona o reprezentativnosti sindikatov za samo uveljavitev predlaganega partnerskega modela v praksi niso nujne, so pa vsekakor priporočljive.

Ugotovili smo že, da ta model reprezentativnim sindikatom v ničemer ne krati njihove dosedanje splošnozastopniške vloge in s tem povezane pravice sklepati splošno veljavne kolektivne pogodbe. Odreka jim le monopol nad to pravico, le-tega pa omenjeni zakon že sedaj izrec-

no ne določa. Pojem »najbolj reprezentativnega sindikata« kot sindikata, ki nastopa kot predstavnik vseh (sindikalno organiziranih ali neorganiziranih) delavcev, v partnerskem (»sozastopniškem«) modelu delovanja delavskih predstavništev **izgubi pomen**. To vlogo naj bi v tem modelu odigravali sveti delavcev, če v podjetju ni tudi teh, pa ustrezna ad hoc izvoljena delavska predstavništva ali v skrajnem primeru oblike osebnega izjavljanja delavcev. Za priznanje pravice do enakopravnega sodelovanja pri »sozastopanju« interesov kolektiva pa vsem podjetniškim sindikatom zadostuje status **»(minimalne) reprezentativnosti«**, ki jim daje pravico predstavljati določeno parcialno interesno skupino zaposlenih. Kriterij za priznanje te pravice pa so seveda že po logiki stvari lahko bistveno manj zahtevni kot pa kriteriji za priznanje prej omenjenega statusa »najbolj reprezentativnega« sindikata, na podlagi katerega potem država in delodajalci dotičnim sindikatom priznavajo različne »zastopniške monopole«, kakršne na primeru francoske ureditve navaja Kyovsky (1992: 52): npr. monopol nad sklepanjem podjetniških kolektivnih pogodb, organiziranjem stavke, predlaganjem kandidatov za delavske svete v prvem krogu volitev itd. Preneseno v naše razmere bi to pomenilo, da so, na primer, znotraj slovenske nacionalne RTV hiše lahko (kot predstavniki parcialnih interesnih skupin) polno »reprezentativni« sindikati novinarjev, kulturnih delavcev, delavcev radiodifuzije itd., nobeden od njih pa ni »najbolj reprezentativen« in torej nima monopola nad sklepanjem podjetniške kolektivne pogodbe, ki bi na tej ravni veljala za vse delavce znotraj tega kolektiva. To pravico bi po našem predlogu »sozastopniškega« delovanja delavskih predstavništev lahko imeli le vsi skupaj v povezavi s svetom delavcev kot udeležencem kolektivnih pogajanj.

V zvezi s tem bi moral zakon posebej urediti tudi **institut »parcialne reprezentativnosti«**, o katerem smo govorili v podpoglavju o usmeritvah za delovanje sindikatov na mikro ravni.

Kljub temu, da to za praktično uveljavitev partnerskega modela ni neobhodno, pa bi bilo sedaj veljavne **kriterije za pridobitev »(minimalne) reprezentativnosti«** posameznega sindikata v omenjenem slovenskem zakonu vendarle priporočljivo spremeniti. Nobenega smisla namreč nima, da lahko sedaj, na primer, pridobi status reprezentativnega sindikata vsaka naključno sestavljena skupina treh (teoretično lahko tudi samo dveh) delavcev, ki ne predstavljajo nikogar razen samih sebe, in sicer že na podlagi dejstva, da se včlanijo v enega od reprezentativnih sindikatov na ravni države (ZSSS, Konfederacija Neodvisnost – KNSS, Konfederacije sindikatov 90, Konfederacija sindikatov Pergam, Alternativa, Solidarnost). Prav takšne in številne podobne nesmisle pa še vedno omogoča veljavni zakon o reprezentativnosti sindikatov, o čemer smo sicer že govorili v prvem delu te razprave.

1.6. Zakon o udeležbi zaposlenih pri dobičku

Zakon o udeležbi zaposlenih pri dobičku, ki naj bi bil pripravljen v kratkem, bi moral v duhu obravnavanega partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev predvideti **skupno pristojnost svetov delavcev in podjetnikih sindikatov** za sklepanje sporazumov z delodajalci o višini, obliki in načinu izvedbe udeležbe pri dobičku. V prvem predlogu tega zakona, ki je bil kasneje umaknjen iz parlamentarne procedure, je bila namreč v tem smislu najprej predvidena primarna pristojnost svetov delavcev, v drugem pa sindikatov, pri čemer pa nobena od omenjenih variant ni povsem v skladu z idejo partnerskega modela.

2. Uveljavitev ustrezne oblike delavskih zbornic

Čeprav je predmet te razprave prvenstveno ureditev delovanja sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev, usmerjena v izgrajevanje splošne industrijske demokracije na mikro ravni, smo se že v prvem delu te razprave mimogrede zavzeli tudi za resen razmislek o tem, ali bi veljalo v Sloveniji ponovno uveljaviti tudi **delavske zbornice kot voljena delavska predstavništva na »nadpodjetniški« (mezo in makro) ravni**, in sicer bodisi v obliki naših predvojnih, današnjih avstrijskih ali specifičnih, trenutnim slovenskim razmeram prilagojenih delavskih zbornic. Ne da bi želeli ponavljati že povedano, bi radi na tem mestu, ko strnjeno opredeljujemo priporočljive smeri razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji, ta predlog ponovno izpostavili. Brez te ali kake podobne institucije (ni treba, da se imenuje ravno »delavska zbornica«) si je namreč, ob sedanji močni razdrobljenosti slovenskih sindikatov v sistemu sindikalnega pluralizma in ob aktualnem trendu nadaljnjega upadanja (najmanj pa stagniranja) števila članov v sindikatih težko zamisliti, da bi delavska stran lahko ustvarila ustrezno protiutež Gospodarski zbornici Slovenije in vzpostavila želeno ravnotežje glede strokovne moči pogajalskih partnerjev pri sklepanju splošnih in panožnih pogodb ter urejanju drugih splošnejših vprašanj položaja in pravic delavcev, kar je sicer seveda eden od predpogojev prave industrijske demokracije. Kresal F. (1991a: 71) v zvezi s tem ugotavlja: »Na delodajalski strani se ob sklepanju kolektivnih pogodb pogaja gospodarska zbornica, asociacija z obveznim članstvom in ustrezno materialno osnovo, na delojemalski strani pa, ki je materialno tudi sicer v podrejenem položaju in zato potrebna posebne zaščite, sindikalne organizacije brez obveznega članstva in ustrezne materialne osnove. Delavska zbornica kot interesna predstavnica delavstva s svojo strokovno službo in lastnimi materialnimi sredstvi, rednimi zadostnimi dohodki in avtonomno samoupravo, bi morala biti čimprej znova ustanovljena. Delojemalska stran bi z njo tudi lažje prišla do zakonodajne pobude s področja delavske zakonodaje. V delavski zbornici bi imele strokovno in materialno podporo vse sindikalne organizacije, pa tudi delavski zaupniki[97], ki bi jih kazalo ponovno uvesti.«

Predvsem pa brez neke vrste delavskih zbornic v nobenem primeru ne bo mogoče vzpostaviti želenega **sistema splošne industrijske demokracije tudi na mezo (panoga ali območje)**[98] **in makro oziroma državni ravni** na podobnih principih kot smo jih v tej razpravi začrtali glede uveljavljanja tega sistema na mikro ravni. Samo sistem, ki obsega tako mikro, kakor tudi mezo in makro raven, pa je seveda lahko zares celovit.

Pravzaprav ni povsem jasno, kaj je povzročilo ignoranco pobud glede morebitne uveljavitve delavskih zbornic s strani sindikatov, čeprav so nekateri slovenski strokovnjaki, kot že povedano, v svojih strokovnih delih to izrecno predlagali že celo pred sprejetjem ZSDU. Edina sprejemljiva razlaga je, da je to predvsem posledica pomanjkanja poznavanja delovanja predvojnih delavskih zbornic v Sloveniji in predvsem tudi nepoznavanja dejanskega stanja stvari v Avstriji kot edini državi, kjer ta institucija danes razmeroma uspešno funkcionira[99]. Verjetno je odpor pri slovenskih sindikalnih funkcionarjih, ki so se (iz prej pojasnjenih razlogov) izrazito usmerili v obrambo sindikalnega monopola nad kolektivnimi pogajanji in sklepanjem

[97] V času nastajanja citiranega teksta zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju, ki je uvedel svete delavcev, še ni bil sprejet.

[98] V naših razmišljanjih o morebitni uvedbi delavskih zbornic se bolj kot k območnim nagibamo k panožno organiziranim zbornicam, ki bi se potem povezovale tudi na centralni (državni) ravni. Na ta način bi bila njihova organiziranost bolj prilagojena organiziranosti sindikatov in delodajalcev ter s tem temeljnim ravnem kolektivnih pogajanj, kar bi lahko pomembno olajšalo izgrajevanje celovitega sistema splošne industrijske demokracije na vseh ravneh socialnega dialoga.

[99] Delovanje delavskih zbornic v Luksemburgu, Posarju in Bremenu, ki jih omenja Kyovsky (1992a: 8), je širše manj poznano (tudi v literaturi), tako da se je težko posebej opredeljevati glede »uspešnosti« njihovega funkcioniranja v praksi.

kolektivnih pogodb, povzročilo predvsem dejstvo, da avstrijska zakonodaja monopol nad sklepanjem »nadpodjetniških« kolektivnih pogodb priznava prav delavskim zbornicam, ne sindikatom. Pri tem pa večini ostaja nepoznano dejstvo, da je v avstrijski praksi situacija v tem pogledu dejansko ravno obratna. Delavske zbornice so se temu monopolu odrekle v korist sindikatov, tako da so v tem pogledu še vedno dejanski monopolisti sindikati.

Prav nobene potrebe ni, če je morda dejansko to problem, da bi ob morebitni uvedbi delavskih zbornic v Sloveniji le-tem[100] samodejno priznali tudi status edine stranke pri sklepanju panožnih oziroma območnih in splošnih kolektivnih pogodb. Zadostovalo bi, če bi v procesih kolektivnih pogajanj in socialnega partnerstva nasploh dobile le **podobno vlogo, kakršno smo predlagali za svete delavcev na ravni posameznih organizacij**. Le sedanjo vlogo sindikatov pri zastopanju delavskih interesov v nekaterih državnih institucijah, posebej pomembnih za urejanje družbenoekonomskega in socialnega položaja delavcev, kot so Zavod za zdravstveno zavarovanje, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod za zaposlovanje, Državni svet in podobne, bi morale vsekakor prevzeti delavske zbornice kot voljena delavska predstavništva.

Z uveljavitvijo delavskih zbornic bi bilo med drugim vsekakor mogoče učinkovito odgovoriti na sedanja, precej protislovna iskanja nekaterih sindikatov v smeri **odkrivanja novih finančnih virov za njihovo »splošnozastopniško« delovanje**. Predlog Konfederacije sindikatov 90, denimo, gre v tem pogledu v smeri uvajanja posebnega »nadomestila za pogajanja in izvajanje kolektivnih pogodb, ki bi ga plačali nečlani sindikata« (Juhant 2003: 3) sindikatom za njihove storitve pri sklepanju in izvajanju splošnoveljavnih kolektivnih pogodb. Brez dvoma dobronameren predlog omenjenega sindikata je v resnici seveda teoretično in praktično nesprejemljiv, kajti monopolizirati si določene funkcije, v našem primeru kolektivna pogajanja, nato pa zahtevati za izvajanje tega monopola še posebno »nadomestilo« tistih, katerih udeleženske pravice so s tem monopolom v resnici evidentno kršene, je seveda (najmanj) nelogično. Še bolj nesprejemljive pa so v tem smislu že omenjene zahteve ZSSS po enostavni izločitvi Gospodarske zbornice Slovenije iz sistema socialnega partnerstva. Rešitev omenjenega problema bi torej dejansko kazalo iskati predvsem v uveljavitvi delavskih zbornic. Ta je že po logiki stvari možna samo v obliki obligatornega članstva vseh zaposlenih in predpostavlja tudi uvedbo obvezne članarine, iz katere zbornice financirajo svojo dejavnost (podobno kot velja tudi za našo gospodarsko zbornico).

Naša temeljna ideja je torej v tem, da bi se preko uveljavitve delavskih zbornic tudi na »nadpodjetniški« ravni v bistvu lahko vzpostavil podoben sistem partnerskega (»sozastopniškega«) delovanja sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev kot smo ga predlagali v obliki partnerskega modela na ravni podjetij oziroma drugih organizacij, ne da bi bila ob tem kakorkoli prizadeta temeljna funkcija sindikatov v tem sistemu. Zato ni videti prav nobenega resnega razloga, zaradi katerega bi lahko slovenski sindikati, sklicujoč se eventualno pri tem na »avtentične« interese slovenskega delavstva, morda utemeljeno odklanjali začetek resne razprave o morebitni uveljavitvi takšne ali drugačne oblike delavskih zbornic v Sloveniji.

[100] V množini o delavskih zbornicah govorimo zato, ker naj bi bile praviloma organizirane po regijah, lahko pa tudi po panogah, z ustrezno obliko »koordinacije« tudi na ravni države. V sistem delavskih zbornic bi bilo vsekakor potrebno ustrezno umestiti tudi razne poklicne zbornice, od katerih nekatere (npr. Zdravniška zbornica Slovenije) že danes zelo aktivno sodelujejo v sistemu socialnega partnerstva na konkretnih področjih in se je to sodelovanje v praksi izkazalo kot zelo pozitivno.

3. Nove oblike in metode sodelovanja svetov delavcev in sindikatov v podjetjih

Predlagana opustitev komplementarnega modela oziroma modela ločenih pristojnosti v veljavnem dualnem sistemu delavskih predstavništev in uveljavitev partnerskega modela delovanja svetov delavcev in sindikatov na področju internega urejanja delovnih razmerij v organizacijah bi seveda vsekakor zahtevala tudi bistvene spremembe nekaterih doslej veljavnih načel urejanja medsebojnih razmerij med obema vrstama delavskih predstavništev ter uvedbo nekaterih **novih oblik in metod njihovega medsebojnega sodelovanja** pri uresničevanju interesov delavcev. V zvezi s tem velja kot osnovno vodilo še enkrat poudariti, da partnerski model v bistvu predpostavlja tipičen **koalicijski princip delovanja vseh delavskih predstavništev v organizaciji,** kar je tudi povsem v duhu z že omenjene določbe 5. člena konvencija MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike, ki izrecno prepoveduje, da »*je treba spodbujati sodelovanje med izvoljenimi predstavniki in zainteresiranimi sindikati ter njihovimi predstavniki glede vseh ustreznih vprašanj*«. To se seveda nanaša v osnovi le na področje urejanja delovnih razmerij, kajti ugotovili smo že, da na področju uresničevanja sodelovanja delavcev pri upravljanju v tem pogledu zaenkrat niso potrebne kake resnejše sistemske spremembe. Naj v zvezi s tem še enkrat poudarimo, da na področju soupravljanja načeloma lahko sveti delavcev kot izvoljena delavska predstavništva s polno legitimiteto in dovolj učinkovito zastopajo interese vseh delavcev posameznega kolektiva, tako da za morebitno neposredno poseganje sindikatov, ki sicer lahko »obvladujejo« delovanje svetov delavcev preko t. i. iniciativne, kadrovske in nadzorne funkcije, (vsaj zaenkrat) ni videti nobene potrebe. Nujno bi bilo le zagotoviti vsestransko podporo sindikatov svetom delavcev pri izvajanju njihovih soupravljalskih funkcij in opustitev sedanjih poskusov zakonodajnega delovanja sindikatov v smeri ponovnega približevanja enotnemu (monističnemu) sistemu delavskih predstavništev, na kar smo posebej opozorili že v prvem delu te razprave.

Na področju delovnih razmerij pa bodo, poleg že obravnavanih sprememb zakonodaje, potrebne tudi večje spremembe v praksi delovanja obeh vrst delavskih predstavništev (načela ter oblike in metode delovanja), ki jih bomo skušali vsaj okvirno nakazati v nadaljevanju. Pri tem bomo ločeno obravnavali vsako od **treh ključnih skupin nalog delavskih predstavništev** na tem področju, in sicer:

- *uveljavljanje novih oziroma širitev obstoječih pravic delavcev preko sklepanja kolektivnih pogodb;*
- *učinkovito varstvo pravic delavcev, določenih z zakoni in kolektivnimi pogodbami, oziroma »zagotavljanje pravne varnosti delavcev«;*
- *urejanje tekoče delovnopravne problematike in področja standarda delavcev.*

3.1. Podjetniška kolektivna pogajanja

Kot rečeno naj bi sveti delavcev po predlaganem partnerskem (»sozastopniškem«) modelu vstopili v procese podjetniških kolektivnih pogajanj predvsem v nekakšni **»integrativni« vlogi**, preko katere naj bi zagotavljali ustrezno upoštevanje interesov celotnega, ne samo sindikalno organiziranega dela posameznega kolektiva pri oblikovanju vsebine in obsega pravic in obveznosti, urejenih s kolektivno pogodbo na tej ravni. V vsakem primeru se lahko strinjamo z ugotovitvijo B. Kavčiča (1997: 4), da kolektivna pogajanja »potekajo med predstavniki zaposlenih in delodajalci, zato so le približek interesom zaposlenih«. S sodelovanjem svetov delavcev kot predstavnikov interesov vseh zaposlenih v kolektivnih pogajanjih (poleg sindikatov) pa se je seveda mogoče pravim interesom vseh zaposlenih znotraj posameznega kolek-

tiva približati bistveno bolj kot v primeru sodelovanja samo sindikatov (kot organizacij z bolj ali manj omejenim članstvom) v teh pogajanjih. Omenjena integrativna vloga svetov delavcev, kot rečeno, niti ne zahteva obveznega priznanja statusa podpisnika oziroma stranke teh pogodb svetu delavcev (razen v delu, ki se nanaša na merila za ocenjevanje delovne uspešnosti in kriterijev za napredovanje delavcev po 95. členu ZSDU ali v primeru, ko v podjetju ni sindikatov), čeprav bi bilo to vsekakor koristno tudi v primerih, če bo zakon o kolektivnih pogodbah »ex lege« uveljavil njihovo razširjeno veljavnost za vse delavce. Zato je ključnega pomena predvsem vprašanje, **kako (v kakšni obliki medsebojnega »koalicijskega« sodelovanja)** naj bi sveti delavcev in sindikati izvajali funkcijo »sozastopnikov« oziroma »skupnega zastopnika« interesov vseh zaposlenih v procesu sklepanja podjetniških kolektivnih pogodb. Njihovo tesno sodelovanje je vsekakor nujno prav v vseh fazah tega procesa.

Iniciativo oziroma pobudo za začetek pogajanj o sklenitvi nove ali o spremembah in dopolnitvah veljavne podjetniške kolektivne pogodbe lahko da bodisi delavska stran bodisi delodajalec. Na delavski stani bi torej skladno z osnovno idejo partnerskega modela to pravico moral v bodoče poleg sindikatov dobiti tudi svet delavcev podjetja, pri čemer ni bistveno ali gre za »splošno« podjetniško kolektivno pogodbo ali le za pogodbo, veljavno za določeno (poklicno ali drugo) interesno strukturo delavcev znotraj podjetja. Glede naslovnika, na katerega se je dolžan obrniti svet delavcev z morebitno pobudo za začetek pogajanj pa načeloma obstaja več različnih možnosti. Tako je možno, da svet delavcev morebitno pobudo naslovi:

a) najprej vsem reprezentativnim sindikatom v podjetjih in se skuša z njimi uskladiti za skupno pobudo delodajalcu;
b) neposredno delodajalcu, s tem, da je le-ta potem dolžan pozvati k pogajanjem še vse reprezentativne sindikate;
c) vsem potencialnim udeležencem pogajanja (delodajalcu in vsem reprezentativnim sindikatom hkrati).

Preden skušamo odgovoriti na vprašanje, katera izmed navedenih možnosti bi bila za prakso najbolj priporočljiva, pa velja opozoriti še na naslednje: Skladno z načelom svobode sindikalnega organiziranja in delovanja se **sindikati vedno prostovoljno odločajo o svoji udeležbi pri kolektivnih pogajanjih**. Nihče jih v to ne more prisiliti, nihče jim tega ne more odrekati. To pa seveda hkrati pomeni, da v pogojih sindikalnega pluralizma splošna veljavnost sklenjene kolektivne pogodbe, zlasti če je ta predvidena »ex lege«, ne more biti odvisna od morebitne prostovoljne udeležbe katerega izmed njih v postopku njenega sklepanja. Pri svetu delavcev pa je stvar ravno obratna – glede na svojo naravo voljenega delavskega predstavništva je udeležba v morebitnih kolektivnih pogajanjih, ne glede na čigavo iniciativo se začnejo, zanj **samoumevna dolžnost**, ki se ji ne more nesankcionirano odpovedati. Njegova morebitna izključitev iz kolektivnih pogajanj na ravni podjetja oziroma njegovo ignoriranje s strani drugih udeležencev (ali s strani zakona) v teh pogajanjih pa ima za posledico, kot pravzaprav dokazujemo že skozi celotno razpravo, »dejansko nelegitimnost« (kljub formalni veljavnosti) sklenjenih podjetniških kolektivnih pogodb. Po drugi strani pa ni utemeljenih razlogov, zaradi katerih bi bilo mogoče odrekati polno legitimnost in veljavnost podjetniški kolektivni pogodbi, ki jo je sklenil z delodajalcem svet delavcev, če se sindikati, čeprav so bili pozvani k pogajanjem, le-teh zaradi svoje nezainteresiranosti ali drugih neupravičenih razlogov niso udeležili. Neaktivnost sindikatov ne bi smela biti opravičljiv razlog, da v podjetju ne bi bilo mogoče skleniti podjetniške kolektivne pogodbe[101]. Tudi zaradi učinkovitega preprečevanja tovrstnih

[101] Dejstvo je, da danes v mnogih organizacijah (če ne celo v večini) kljub obstoju sindikatov nimajo lastnih kolektivnih pogodb, ampak je materija internih delovnih razmerij urejena s splošnimi akti, ki jih je prejšnja zakonodaja dopuščala kot enakovredno alternativo za urejanje teh razmerij. Vsekakor je to eden pomembnih pokazateljev (ne)učinkovitosti podjetniških sindikatov. Glede na določbo 232. člena novega ZDR pa bo v bodo-

anomalij se zavzemamo za to, da bi bil tudi svetom delavcev vendarle priznan status formalnega podpisnika podjetniških kolektivnih pogodb. Treba bi bilo le (z ustreznimi varovalkami) preprečiti možnost morebitnega zlorabljanja svetov delavcev s strani delodajalcev v smislu »rumenih sindikatov« v teh postopkih.

Ko torej razmišljamo o konkretni obliki, v kateri naj bi sveti delavcev izvajali **t. i. iniciativno funkcijo** v postopkih kolektivnih pogajanj, je treba imeti pred očmi po eni strani načelo svobode sindikalnega organiziranja in delovanja, po drugi strani pa splošen interes, da se vsa bistvena splošna vprašanja delovnih razmerij v podjetjih urejajo s kolektivnimi pogodbami kot dvostranskimi pravnimi akti, **vendar ne mimo zainteresiranih sindikatov**. Zato se v duhu predlaganega partnerskega modela zdi najprimerneje, da delavska predstavništva vsako iniciativo za začetek kolektivnih pogajanj s strani kateregakoli od njih najprej skušajo uskladiti med seboj ter jo na delodajalca nasloviti kot skupno iniciativo. Šele, če to ne uspe, zaradi nezainteresiranosti ostalih, pride v poštev iniciativa neposredno delodajalcu. Podrobnosti bi veljalo dogovoriti v posebnih pravilih, s katerimi bi bilo treba natančneje urediti tudi različne situacije, ko se delavska predstavništva zaradi izrecnega nasprotovanja nekaterih izmed njih o iniciativi za začetek kolektivnih pogajanj ne morejo sporazumeti za skupen nastop.

Že v fazi priprave na pogajanja, v kateri je treba pripraviti predlog konkretnih rešitev, o katerih naj bi stekla pogajanja, pa bi morala delavska predstavništva, ki so se odločila vključiti v pogajanja, oblikovati **ustrezno skupno telo**, v katerem bi morali obvezno sodelovati tudi predstavniki sveta delavcev. Če naj bi to skupno telo potem vodilo tudi pogajanja z delodajalcem (skupna pogajalska komisija), bi bilo treba prej seveda dogovoriti tudi merila za njegovo sestavo glede števila predstavnikov, ki pripadajo svetu delavcev in posameznim sindikatom v odvisnosti od njegove številčne moči in drugih kriterijev. To je pomembno zaradi sprejemanja sprotnih odločitev skupne pogajalske komisije v procesu pogajanj, ki morda kljub prizadevanjem ne bodo mogle biti vedno sprejete s konsenzom.

Po zaključku pogajanj pa je seveda spet stvar samostojne odločitve posameznega sindikata ali bo predlog tako usklajene podjetniške kolektivne pogodbe podpisal ali ne. Če je podpisnik svet delavcev, je sklenjena kolektivna pogodba **splošnoveljavna za vse člane kolektiva v vsakem primeru**. Če svet delavcev izrecno odkloni podpis podjetniške kolektivne pogodbe, pa ta ne more veljati za vse zaposlene. Po drugi strani pa bo verjetno potrebno v tovrstna pravila vgraditi ustrezno varovalko, ki bo preprečevala, da bi lahko delodajalec podpisal kolektivno pogodbo s svetom delavcev mimo sindikatov in kljub morebitnemu njihovemu nasprotovanju (na primer, da lahko svet delavcev pogodbo podpiše le, če jo podpišejo tudi podjetniški sindikati, ki skupno združujejo vsaj določen dogovorjen odstotek skupnega števila delavcev v kolektivu).

Formalna vključitev svetov delavcev v postopke sklepanja podjetniških kolektivnih pogodb torej kljub navidezni preprostosti rešitve brez dvoma odpira določene dileme glede konkretnega načina te vključitve, ki bi jih vsekakor kazalo v naprej predvideti in ustrezno urediti. Nekatere od teh dilem smo nakazali zgoraj, nekatere pa se bodo zagotovo še odprle ob samem uveljavljanju partnerskega modela v praksi. Najbolj primerno bi bilo, če bi to problematiko vsaj okvirno uredil že zakon o kolektivnih pogodbah, natančnejša ureditev pa bi bila lahko potem prepuščena poslovnikom za vodenje kolektivnih pogajanj ali drugim ustreznim avtonomnim aktom, ki bi jih sprejela udeležena delavska predstavništva v posameznem podjetju samostojno.

če sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb tudi v interesu delodajalcev, zaradi česar se pričakuje izboljšanje stanja v tem pogledu.

Omeniti velja, da se je ideja o sodelovanju svetov delavcev in sindikatov pri podjetniških kolektivnih pogajanjih počasi **že začela uveljavljati tudi v slovenski praksi**. Združenje svetov delavcev slovenskih podjetij je v tem smislu že v prvi polovici leta 2003 posredovalo ustrezno priporočilo svojim članom, kasneje pa so se podobna priporočila izoblikovala tudi znotraj Sveta gorenjskih sindikatov (SGS) pri Konfederaciji sindikatov 90 Slovenije (KS 90) in Območne organizacije ZSSS Domžale. Del podjetniških sindikatov in svetov delavcev je tem priporočilom tudi dejansko sledil in tako danes že razpolagamo s prvimi tovrstnimi izkušnjami. Za potrebe te raziskave smo skozi intervju s predsednikom sveta delavcev in s predsednikom največjega podjetniškega sindikata podrobneje proučili **primer podjetniških kolektivnih pogajanj v podjetju Merkur d.d. iz Kranja,** ki je zagotovo eno prvih slovenskih podjetij, v katerem so praktično preizkusili obravnavani »sozastopniški« model delovanja sveta delavcev in sindikatov pri sklepanju podjetniške kolektivne pogodbe.[102] Izkušnje iz tega podjetja, ki jih podrobneje predstavljamo v nadaljevanju, so vsekakor spodbudne.

Na podlagi dogovora med predsednikom sveta delavcev podjetja **Merkur d.d.** in predsednikom večinskega podjetniškega sindikata, ki je sicer vključen v SGS – KS 90, so delojemalsko pogajalsko skupino sestavljali: dva predstavnika omenjenega večinskega podjetniškega sindikata, en predstavnik manjšinskega podjetniškega sindikata, predsednik sveta delavcev, dva pravna zastopnika s strani SGS, občasno pa je v njej sodelovala tudi delavska direktorica podjetja. Pogajanja s predstavniki delodajalca so se začela na podlagi osnutka podjetniške kolektivne pogodbe (PKP), ki ga je pripravila uprava oziroma njena strokovna služba. Ta je bil potem v obliki delovnega gradiva najprej posredovan vsem članom sveta delavcev in IO obeh sindikatov, ki so se (po zagotovilih obeh intervjuvancev) izjemno aktivno vključili v obravnavo in v pisni oblik pripravili svoje pripombe, pobude in predloge kar k 55 členom predlaganega besedila PKP. Na tej osnovi so bila nato na skupni seji sveta delavcev in sindikata izoblikovana pogajalska izhodišča delojemalske strani za začetek kolektivnih pogajanj s predstavniki delodajalcev. Podobna skupna seja je bila kasneje (v drugem krogu pogajanj) sklicana še enkrat, tako da je bila vključenost širšega kroga članov sveta delavcev in IO sindikata v celoten proces pogajanj zelo intenzivna, medtem ko se je ožja pogajalska skupina koordinirala še pogosteje, praktično pred vsakim posameznim pogajalskim sestankom. Tako svet delavcev kot sindikati so vsak po svoji liniji angažirali tudi svoje zunanje strokovne službe, tako da je »združevanje moči« tudi po tej plati pomembno prispevalo k uspešnim pogajanjem. Čeprav sta sklenjeno podjetniško kolektivno pogodbo na koncu v imenu zaposlenih formalno podpisala le oba sindikata, pa je po zagotovilih obeh intervjuvancev sodelovanje sveta delavcev v postopku pogajanj močno prispevalo k pogajalski učinkovitosti delojemalske strani, poleg tega pa so bili s tem odstranjeni vsi morebitni pomisleki glede splošne veljavnosti sklenjene pogodbe. Oba intervjuvanca sta hkrati tudi ugotovila, da se sodelovanje sveta delavcev v postopku pogajanj v nobenem pogledu ni izkazalo kot kakorkoli problematično, zato bi ta pristop po njunem mnenju veljalo v praksi tudi širše uveljaviti. (Zabret in Smrekar 2004)

3.2. Izgrajevanje sistema pravne varnosti zaposlenih

Zagotavljanje pravne varnosti zaposlenih je bilo že doslej, torej v okviru veljavnih predpisov, **skupna naloga sindikatov in svetov delavcev v podjetjih**. Pri tem naj ponovno opozorimo na določbo 87. člena ZSDU, ki med nalogami svetov delavcev (celo kot prvo) navaja »skrb za to, da se izvajajo zakoni in drugi predpisi, sprejete kolektivne pogodbe ter doseženi dogovori med svetom delavcev in delodajalcem.« Čujovič (2003: 12) v zvezi s tem poudarja, da bi bilo

[102] Nova podjetniška kolektivna pogodba Merkur d.d. je bila podpisana decembra 2003.

treba na ustrezen način »združiti vse miselne in strokovne kapacitete delavskih predstavništev, njihovih strokovnih združenj in pravnih služb, uporabiti vse informacije, do katerih imata svet delavcev in sindikat različno možnost legalnega dostopa ter celovito pristopiti k sistemu pravne varnosti zaposlenih.« Združenje svetov delavcev slovenskih podjetij je v okviru priporočil s posebnega strokovnega posveta o zagotavljanju pravne varnosti zaposlenih (oktober 2000) v ta namen že predlagalo oblikovanje posebnih **»odborov za pravno varnost zaposlenih«** kot skupnih teles svetov delavcev in sindikatov za učinkovito skupno uresničevanje tovrstnih nalog, ki pa žal v praksi (še) niso ustrezno zaživeli.

Glavni razlog za to, da se že doslej (kljub takšni zakonski usmeritvi) v praksi sveti delavcev niso v večji meri angažirali na tem področju, je že omenjeno dejstvo, da jim je zakon v tem smislu naložil le zahtevno nalogo, ni pa jim dal na razpolago tudi potrebnih sredstev za praktično uresničevanje te naloge (uporaba »borbenih« metod delovanja, močna zunanja strokovna podpora itd.). Zato smo v tej razpravi tudi predlagali temeljit razmislek o tem, da se vsaj za potrebe učinkovitega uresničevanja te naloge **ukine sedanja zakonska prepoved pravice uporabe stavke in drugih »borbenih« metod delovanja svetom delavcev**. Vsekakor pa je za celovito realizacijo partnerskega modela urejanja delovnih razmerij bistvenega pomena, da se v bodoče sveti delavcev tudi glede zagotavljanja pravne varnosti (vseh) zaposlenih angažirajo v polni meri, in sicer v ustreznem sodelovanju s sindikati.

Rešitev bo dejansko treba iskati v smeri že omenjenega Čujovičevega priporočila o združevanju vseh razpoložljivih potencialov in zmogljivosti sindikatov in svetov delavcev na tem področju. Zdi se, da utegne biti v tem smislu zelo uporabna zlasti že omenjena ideja o oblikovanju skupnih »odborov za pravno varnost zaposlenih«. V skladu z zgoraj omenjenimi priporočili ZSDSP naj bi **oblikovanje takšnih odborov izhajalo iz naslednjih usmeritev**:

a)
Formalno podlago za oblikovanje odborov lahko predstavljajo določila 58.-60. člena ZSDU, pri čemer se z ustreznim kadrovanjem zagotovi zastopanost predstavnikov sveta delavcev in vseh sindikatov. Formalno lociranje teh odborov pri svetu delavcev je zlasti pomembno v zvezi z vprašanjem zagotavljanja sistemskega financiranja potreb po zagotavljanju zunanje strokovne pomoči pri njihovem delu.

b)
Osnovna funkcija odborov naj bi bilo celovito analiziranje stanja na področju pravne varnosti zaposlenih v podjetju preko konkretnega preverjanja doslednosti izvajanja zakonskih in avtonomnih (kolektivne pogodbe, splošni akti, dogovori itd.) pravnih aktov in priprava predlogov ukrepov, ki naj bi jih skupaj ali ločeno po medsebojnem dogovoru realizirali sindikati in svet delavcev, ter v končni fazi tudi spremljanje realizacije in učinkov izvedenih ukrepov. Odbori naj bi najmanj enkrat letno pripravili celovito poročilo o stanju pravne varnosti v podjetju, ki bi obsegalo zlasti analizo stanja na področju:

- delovnih razmerij, ki je brez dvoma osrednje področje tovrstnega angažiranja odborov,
- varnosti in zdravja pri delu, če svet delavcev v ta namen ni ustanovil posebnega odbora,
- socialne varnosti,
- upokojevanja,
- sodelovanja delavcev pri upravljanju,
- in na drugih področjih, ki tako ali drugače posegajo v položaj in pravice zaposlenih.

Na odbor bi se lahko obračali tudi posamezni zaposleni z opozorili na razne kršitve in sporne odločitve delodajalca, razen v primerih, ko so za reševanje konkretnih vprašanj izrecno predpisani ustrezni pritožbeni postopki.

Glavne naloge odborov bi torej lahko opredelili takole:

- nadziranje izvajanje zakonov, kolektivnih pogodb in sprejetih dogovorov s strani delodajalca, države, sodišč in drugih organov in institucij,
- preverjanje pravne korektnosti vseh postopkov, ki se tičejo zaposlenih,
- izvajanje intervjujev, anket, pridobivanje poročil strokovnih služb ipd. in analiziranje ter ocenjevanje zakonitosti posameznih postopkov,
- zbiranje in obravnavanje pripomb, predlogov in pritožb zaposlenih glede njihovih pravic, obveznosti in odgovornostih zaradi kršitve ali nespoštovanja zakonov s strani delodajalca, njegovih organov, organov delavskih predstavništev ali sodelavcev zaradi načrtovanja ustreznih kolektivnih ukrepov,
- predlaganje ukrepov iz pristojnosti sveta delavcev in sindikata za odpravo nepravilnosti zaradi ugotovljenih kršitev iz prejšnje alinee za vse zaposlene,
- izdelovanje letnega poročila o stanju pravne varnosti zaposlenih v družbi,
- izdelovanje predloga letnega programa ukrepov za odpravo pomanjkljivosti, ki izhajajo iz zadnjega letnega poročila oziroma analize pravne varnosti v organizaciji.

Da bi obravnavani odbori za pravno varnost zaposlenih lahko v zamišljeni obliki tudi realno zaživeli v praksi, pa bi bilo, poleg zagotovitve visoke (bistveno višje kot doslej) stopnje zavedanja tako sindikatov kot svetov delavcev o pomenu in koristnosti njihovega skupnega (nekonkurenčnega) delovanja na tem področju, treba najti zadovoljive odgovore na **tri ključna vprašanja**:

- *ali naj odbori skrbijo samo za kolektivno ali tudi za individualno pravno varnost zaposlenih v podjetju;*
- *kako odborom zagotoviti nujno potrebno močno strokovno, predvsem pravno, pomoč in podporo pri njihovem delu;*
- *kakšne so funkcije sindikatov in svetov delavcev v fazi ukrepanja na podlagi opozoril in predlogov odborov.*

1.

Ko govorimo o zagotavljanju **»kolektivne pravne varnosti zaposlenih«** imamo v mislih predvsem preprečevanje kršitev, ki so bodisi posledica določenih ustaljenih protizakonitih praks urejanja določenih vprašanj delovnih razmerij v podjetju, ki generirajo ponavljajoče se individualne kršitve[103], bodisi posledica preprostega ignoriranja določenih predpisov s strani delodajalca[104] ali pa posledica posamičnih določitev delodajalca, ki hkrati prizadenejo večje skupine delavcev ali vse delavce kolektiva[105]. Gre torej za primere, ko morebitna učinkovita intervencija delavskih predstavništev neposredno pri delodajalcu (v obliki opozoril in zahtev) oziroma proti delodajalcu (v obliki stavk in drugih metod sindikalnega boja) ali pa preko pristojnih institucij (inšpekcija dela, sodišča, arbitraže itd). pomeni hkratno odpravo že storjenih ali preprečitev potencialnih kršitev pravic večjemu številu ali vsem delavcem kolektiva. Za razliko od tega imamo s pojmom **»zagotavljanje individualne pravne varnosti zaposlenih«**

[103] Na primer: a) če delodajalec ponuja delavcem v podpis pogodbe o zaposlitvi na podlagi enotnega obrazca, sestavljenega v nasprotju z zakonom in kolektivno pogodbo, so s tem istočasno kršene pravice vsem posameznim delavcem, ki takšno pogodbo podpišejo; b) če delodajalec ne izplačuje plač v predpisanih rokih, s tem vsakokrat znova krši individualne pravice vsem delavcem itd.

[104] Na primer o varstvu pri delu, o nadurnem in nočnem delu, o sodelovanju delavcev pri upravljanju itd.

[105] Na primer protizakonita odobritev nadurnega dela za celoten obrat ipd.

v mislih predvsem nudenje pomoči posameznikom, ki so jim bile kršene pravice s posamičnimi odločitvami delodajalca (npr. odpoved pogodbe o zaposlitvi, neutemeljeno znižanje plače iz naslova delovne uspešnosti, uvrstitev med presežne delavce brez upoštevanja dogovorjenih kriterijev ipd.), v ustreznih postopkih za varstvo individualnih pravic delavcev.

Skupno uresničevanje sistema pravnega varstva delavcev s strani delavskih predstavništev s pomočjo skupnega odbora za pravno varnost zaposlenih lahko v vsakem primeru obsega **le področje zagotavljanja kolektivne pravne varnosti**, medtem ko je glede pomoči pri reševanju individualnih delovnopravnih problemov vendarle treba upoštevati svobodno odločitev posameznika glede izbire delavskega predstavništva, na katerega se bo obrnil za takšno pomoč. Tudi od sindikatov ni mogoče utemeljeno pričakovati, še manj pa zahtevati, da izvajanje te funkcije v imenu svojih članov prenesejo na tak ali drugačen skupen organ delavskih predstavništev v podjetju. Prav pri zagotavljanju individualne delovnopravne pomoči se namreč pokaže najbolj »oprijemljiva« razlika med člani in nečlani sindikata, pa tudi med učinkovitostjo različnih sindikatov, med katerimi imajo zainteresirani posamezniki možnost izbirati ob morebitni odločitvi za včlanitev. Sindikati z močnimi lastnimi pravnimi službami so v tem pogledu brez dvoma v veliki prednosti. Predvsem velika razlika pa se glede obsega in učinkovitosti obravnavane individualne pomoči, ki so jo sposobni nuditi posameznikom, kaže med sindikati in sveti delavcev.

Sindikati imajo pravico **»zastopati«** svoje člane v postopkih za varstvo pravic, in sicer tako pri delodajalcu kot tudi pred sodišči[106], arbitražami in drugimi pristojnimi institucijami. Če ta pravica z zakonom ni izrecno določena[107], pa izhaja iz njihovih statutov, kar prav tako zadostuje, kajti po mednarodnih dokumentih jim njihove tovrstne dejavnosti delodajalci ne morejo preprečiti. Kot rečeno, ima večina sindikatov v ta namen organizirane posebne pravne službe, tako da so lahko pri izvajanju svoje individualno-varstvene funkcije optimalno učinkoviti. Sveti delavcev, ki niso prostovoljna organizacija interesno povezanih posameznikov, ampak voljeno delavsko predstavništvo, pa te pravice nimajo in lahko zastopajo (v pravem pomenu te besede) le kolektiv kot celoto. Pa tudi če bi jo imeli, nimajo svojih pravnih služb, da bi jo lahko zares učinkovito izvajali. Zato je morebitna pomoč sveta delavcev posameznikom pri reševanju njihovih individualnih delovnopravnih problemov omejena izključno na dajanje **pravno nezavezujočih mnenj, predlogov in priporočil delodajalcu** za rešitev konkretnega primera. Ne morejo pa, tako kot sindikati, v njihovem imenu sprožati potrebnih pravnih postopkov in jih v teh postopkih zastopati. Član sindikata, ki se obrne na svoj sindikat in ga pooblasti za zastopanje v ustreznih postopkih, je pravzaprav od tistega trenutka dalje lahko le bolj ali manj pasiven opazovalec nadaljnjega dogajanja, kajti vse potrebno za rešitev problema lahko opravi (in dober sindikat tudi mora) v njegovem imenu njegov sindikat. Delavec, ki ni član sindikata, pa se glede reševanja svojega individualnega delovnopravnega problema sicer lahko obrne na svet delavcev s prošnjo za pravno nezavezujoče posredovanje pri delodajalcu (in ga od sveta delavcev lahko tudi pričakuje), vendar se mora zavedati omejenih možnosti za uspešnost takšnega posredovanja in svojega problema ne more preprosto prepustiti svetu delavcev v dokončno reševanje. Če posredovanje sveta delavcev pri delodajalcu namreč ni uspešno, mu preostanejo na razpolago le redne pravne poti reševanja problema, pri katerih pa mu svet delavcev ne more več z ničemer učinkovito pomagati. Zato je vsekakor silno pomembno, da delavec, ki se odloči zaprositi za posredovanje svet delavcev, v dobri veri, da

[106] Določba 1. odstavka 16. člena zakona o delovnih in socialnih sodiščih (Uradni list RS, št. 19/94) pravi: »Delavca ali zavarovanca v sporu lahko zastopa predstavnik sindikata, ki ga organizacija sindikata najame ali zaposli za zastopanje svojih članov, če …«.

[107] Novi ZDR je za razliko od prejšnjega ne določa posebej, čeprav jo je mogoče bolj ali manj nesporno izvesti zlasti iz določil njegovega 84., 85., 179. in 208. člena.

se problem rešuje, ne zamudi morebitnih prekluzivnih rokov za sprožitev predpisanih pravnih postopkov po 204. členu ZDR (8 oziroma 30 dni). Zato je posredovanje sveta delavcev pri delodajalcu v korist delavca šteti le kot nekakšno rezervno možnost »mirnega reševanja nastalega individualnega spora«, ki je lahko uporabna in koristna predvsem le v primerih, ko je na razpolago še dovolj časa za sprožitev predpisanega pravnega postopka, kolikor omenjeno posredovanje ni uspešno, ali v primerih, ko ni prekluzivnega roka za varstvo določene pravice.

Dejstvo pa je, da nudenja vsaj takšne oblike pomoči delavcem (nečlanom sindikata ali pa tudi članom, če se ti odločijo zaprositi za njegovo pomoč) pri reševanju njihovih individualnih delovnopravnih problemov, svetom delavcev ni mogoče odrekati. To namreč sodi v okvir že omenjene odločbe prve alinee 87. člena ZSDU. Nihče pa po drugi strani, kot rečeno, od njih ne more pričakovati »zastopanja« v individualnih delovnopravnih sporih. Pri tem naj še enkrat opozorimo le da pa bi bilo kljub povedanemu treba (zaradi odprave sedanjega diskriminatornega položaja nečlanov sindikata) svetu delavcev vendarle izrecno priznati tudi enako pravico uveljavljanja »nasprotovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi« v smislu 84. in 85. člena ZDR kot jo imajo sindikati za svoje člane.

Odgovor na zastavljeno vprašanje se torej glasi: Odbori za pravno varnost naj bi se ukvarjali izključno s problematiko, povezano z zagotavljanjem kolektivne pravne varnosti zaposlenih v podjetju. Morebitne pobude in opozorila posameznih delavcev, naslovljena nanj, mu lahko služijo le kot indic za obstoj določenih nepravilnosti, ki bi jih kazalo raziskati v interesu njihovega preprečevanja v bodoče, ne pa kot predmet konkretnega reševanja. Skupno delovanje delavskih predstavništev na področju izgrajevanja sistema pravne varnosti torej ne sega na področje reševanja individualnih delovnih sporov, kjer vsako delavsko predstavništvo deluje samostojno v okviru možnosti, ki jih ima pri tem na razpolago v zgoraj opisanem smislu.

2.
Izdelava poglobljenih separatnih analiz uresničevanja posameznih zakonov, splošnih aktov, pogodb in dogovorov ter priprava celovitega poročila o stanju pravne varnosti v podjetju (enkrat letno) s predlogi ukrepov na tej podlagi, kar naj bi bila sicer temeljna naloga odborov za pravno varnost, vsekakor zahteva **neposredno pomoč in sodelovanje ustreznih strokovnjakov**, v prvi vrsti pravnikov, pri delu odborov. Brez tega si je učinkovito delo odborov dejansko zelo težko zamisliti. Zato je ustanavljanje skupnih odborov, ne da bi se sodelujoča delavska predstavništva ob ustanovitvi dogovorila tudi o tem, na kakšen način bodo skupno zagotovila in financirala ustrezno zunanjo strokovno pomoč tem odborom skorajda brezpredmetno. Pri iskanju ustreznih rešitev pa je treba izhajati iz nespornega dejstva, da je zagotavljanje čim višje stopnje kolektivne pravne varnosti zaposlenih skupni interes in skupna funkcija vseh delavskih predstavništev, kar nas zopet pripelje do ideje o potrebnem združevanju potencialov in zmogljivosti vseh delavskih predstavništev v ta namen.

Načeloma je vsekakor najprimernejša rešitev tega problema, če se potrebna zunanja strokovna pomoč odborom za pravno varnost zagotovi v okviru sredstev, ki v ta namen pripadajo svetu delavcev in jih je **dolžan zagotoviti delodajalec**. Argumenti, ki govorijo v prid tej rešitvi, so naslednji:

- skrb za pravno varnost zaposlenih zakon izrecno določa kot eno temeljnih nalog svetov delavcev (87. člen ZSDU),
- delovanje odborov je namenjeno izboljševanju položaja vseh zaposlenih, ne morda samo članov sindikatov,
- odbori za pravno varnost naj bi bili formalno ustanovljeni kot odbori sveta delavcev po določilih ZSDU,

- zakon o soupravljanju v 65. členu med sredstvi za potrebe delovanj svetov delavcev pri uresničevanju njihovih zakonsko določenih funkcij izrecno predvideva tudi zagotovitev sredstev za stroške zunanjih strokovnjakov.

Teoretično torej financiranje potrebnega zunanjega strokovnega suporta obravnavanim odborom sploh ne bi smelo biti sporno in problematično. Žal pa raziskave (Gostiša 2003d: 13) kažejo, da v praksi še zdaleč ni tako. Večini svetov delavcev namreč še ni uspelo (in jim, kot kaže, glede na odpore delodajalcev tudi še nekaj časa ne bo) uveljaviti takšnega sistem financiranja svoje dejavnosti kot je predvideva ZSDU v že omenjenem 65. členu, in sicer ne samo glede višine (najmanj 50 % povprečne plače mesečno na člana), ampak predvsem tudi glede možnosti prostega razpolaganja s temi sredstvi za predvidene namene. Sredstva, ki jih večina svetov delavcev uspe izpogajati preko participacijskih dogovorov z delodajalci ali vsakoletnih finančnih načrtov, ne zadostujejo za plačilo stroškov izdelave poglobljenih vsakoletnih analiz stanja pravne varnosti s pomočjo zunanjih strokovnjakov. Tudi če bi zadostovala, pa si je le malo svetov delavcev izborilo možnost samostojnega razpolaganja v okviru skupne višine dogovorjenih sredstev na ta način, da bi bil predsednik sveta neposredni odredbodajalec za plačevanje posameznih računov. Večinoma je kljub dogovoru o skupni višini razpoložljivih sredstev za delovanje sveta delavcev še vedno potrebna za plačilo vsakega računa posebej odobritev delodajalcev, ki zahteve svetov delavcev v tem smislu preprosto in povsem po lastni presoji lahko tudi zavrnejo. V takšnih razmerah je le malo verjetno, da bi bili delodajalci (vsaj večina) pripravljeni poravnavati račune zunanjih strokovnjakov, ki naj bi kritično analizirali njihovo spoštovanje predpisov v odnosu do delavcev.

Kljub povedanemu, bi morali sveti delavcev in sindikati ob ustanavljanju odborov za pravno varnost (pa tudi sicer) poskušati s skupno akcijo zagotoviti sistemsko financiranje te oblike dela (in delovanja nasploh) svetov delavcev v zgoraj opisanem smislu. Odločna in konkretna podpora sindikatov, po potrebi tudi s pomočjo grožnje z uporabo metod in sredstev sindikalnega boja, je pri tem ne samo dragocena, ampak tudi nujna. Če v danih razmerah še ne bo mogoče celovito rešiti vprašanja financiranja različnih dejavnosti svetov delavcev, bi bilo vsekakor potrebno z delodajalcem doseči vsaj **poseben dogovor o financiranju delovanja obravnavanih odborov**.

Ker pa je zaenkrat iluzorno pričakovati, da bi bilo mogoče povsod obravnavani problem že kratkoročno rešiti na predlagani način, bi bilo treba ob ustanavljanju skupnih odborov, vsaj začasno, predvideti tudi ustrezno **rezervno varianto** zagotavljanja in financiranja potrebne zunanje strokovne pomoči pri njihovem delu. Tudi v tem pogledu je podpora in pripravljenost sindikatov za sodelovanje neobhodna. V poštev namreč prideta realno predvsem dve varianti, in sicer:

a)
Svet delavcev in sindikati se dogovorijo za sofinanciranje po ustreznih deležih, pri čemer je treba upoštevati realni »domet« sveta delavcev v tem pogledu glede na konkretne razmere v konkretnem podjetju. Pri svetih delavcev, ki so člani Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij, bi bilo treba pri tem upoštevati tudi njihov »stvarni vložek«, ki ga prispeva to njihovo združenje v obliki priprave ustreznih strokovnih pripomočkov za delo odborov (osnutki poslovniških in drugih aktov, opomniki za analizo uresničevanja posameznih veljavnih predpisov, konkretne usmeritve in navodila za delo, programi izobraževanja in usposabljanja članov odborov itd.).

b)

Do ureditve ustreznega sistemskega financiranja sveta delavcev se zavežejo strokovno pomoč skupnim odborom za pravno varnost zagotavljati sindikati s svojimi sredstvi. To je mogoče bodisi v obliki neposrednega angažiranja njihovih že obstoječih pravnih in drugih služb tudi za te potrebe, bodisi z neposrednim pokrivanjem stroškov posebej za to najetih strokovnjakov.

Tovrstna konkretna podpora sindikatov prizadevanjem za zagotavljanje čim višje stopnje kolektivne pravne varnosti zaposlenih bi bila vsekakor povsem v duhu njihovega poslanstva in javno proklamiranih usmeritev, to je »delovati v korist vseh delavcev, ne samo svojih članov«. Notorno dejstvo je namreč, da je zaenkrat pravna varnost zaposlenih pri nas na razmeroma nizki ravni, in da je to eno ključnih področij, kjer je potrebno (in možno) narediti bistven korak naprej. Sedanji pristop, ko imajo sindikati tudi na tem področju urejanja delovnih razmerij praktični monopol (sveti delavcev se, kot rečno, iz prej navedenih razlogov na tem področju niso veliko angažirali, ampak so to bolj ali manj v celoti prepuščali sindikatom), ne daje zadovoljivih rezultatov. **Sindikati sami očitno torej te funkcije niso sposobni dovolj učinkovito obvladati**, posebej še glede na aktualno usmeritev v povečano skrb predvsem za svoje člane v praksi (čeprav načeloma še vedno prisegajo na delovanje v korist delavstva v celoti). Predlagani model skupnega delovanja vseh delavskih predstavništev za povečanje kolektivne pravne varnosti zaposlenih pa sindikatom omogoča tudi praktično realizacijo delovanja v korist vseh zaposlenih na konkretnem področju, pri čemer to ne ogroža njihove sedanje moči in položaja. Glavni »magnet« za obstoječe in potencialno članstvo namreč še vedno predstavlja njihova bistveno večja potencialna učinkovitost na področju zagotavljanja individualne pravne varnosti zaposlenih v primerjavi s potencialno učinkovitostjo svetov delavcev v tem pogledu, o čemer smo že podrobneje govorili. Sindikati s prelaganim angažiranjem na področju kolektivne pravne varnosti zaposlenih v sodelovanju s sveti delavcev torej ne morejo ničesar izgubiti, lahko pa ogromno pridobijo na svojem ugledu med delavstvom, ki utegne slej ko prej rezultirati tudi v povečanem članstvu.

3.
Odbori za pravno varnost v formalnem pogledu nimajo nobenih pooblastil za kakršnokoli neposredno ukrepanje v razmerju do delodajalca, kajti ZSDU v 60. členu določa: »Odbori sveta delavcev obravnavajo vprašanja iz svoje pristojnosti in o svojih zaključkih in predlogih obvestijo svet delavcev, ki o tem sprejme dokončno odločitev.« To pomeni, da imajo odbori v bistvu status **delovnih teles brez lastnih pooblastil**.

Z izdelavo ustreznih analiz in pripravo poročil o stanju kolektivne pravne varnosti na posameznih področjih s predlogi ustreznih ukrepov ter njihovo predstavitvijo svetu delavcev in sindikatom (praviloma na skupni seji) je torej naloga odbora opravljena, konkretno ukrepanje na tej podlagi pa je v pristojnosti bodisi sveta delavcev, bodisi sindikatov ali pa obojih skupaj. Glede na to, da sveti delavcev in sindikati v partnerskem modelu na področju delovnih razmerij, naj ne bi več delovali po načelu vnaprej ločenih pristojnosti, je tudi nemogoče v naprej določiti neka zveličana pravila glede medsebojne razdelitve nalog med njimi v fazi izvajanja ukrepov za izboljšanje pravne varnosti. Zato bi se bilo v tem pogledu po našem mnenju priporočljivo v čim večji meri posluževati predvsem **skupnega nastopanja** svetov delavcev in sindikatov z različnimi ukrepi v razmerju do delodajalca. Le tam, kjer bi sami ugotovili, da je to smiselno zaradi večje učinkovitosti, naj bi se sindikati in sveti delavcev odločili za ločeno uveljavljanje posameznih ukrepov na podlagi predhodnega medsebojnega dogovora. Tudi kadar bi se dogovorili za medsebojno razdelitev posameznih nalog v zvezi z izvajanjem potrebnih ukrepov, pa je bistveno to, da za vsemi ukrepi formalno stojijo oboji.

3.3. Urejanje tekoče delovnopravne problematike in področja standarda delavcev

Omenili smo že, da partnerski model predpostavlja skupno zastopanje interesov delavcev in tesno medsebojno sodelovanje sindikatov in svetov delavcev tudi na področju urejanja **tekoče delovnopravne problematike**, s čimer imamo v mislih predvsem vse tiste (kolektivne) delovnopravne ukrepe, glede katerih veljavni ZDR določa obveznost delodajalca, da o njih informira sindikate, pridobi mnenje in (oziroma) se o njih s sindikati predhodno posvetuje. Konkretno gre za določbe 96., 97. in 101. člena (odpoved pogodb o zaposlitvi večjemu številu delavcev), 143. člena (razporejanje delovnega časa), 148. člena (uvedba nočnega dela) in 149. člena (nočno delo žensk v industriji in gradbeništvu) ZDR, pa tudi za druge podobne delovnopravne ukrepe, ki jih zakon posebej ne omenja.

Zlasti tam, kjer že sedaj v podjetju deluje več sindikatov in imajo v ta namen že oblikovana ustrezna **koordinacijska telesa**, uveljavitev partnerskega modela ne bo zahtevala izumljanja novih oblik »sozastopanja« interesov delavcev v navedenih primerih, ampak se bodo tem telesom samo dodatno priključili še predstavniki sveta delavcev. Kjer takih teles zaenkrat še nimajo, pa bo t. i. delavske koordinacije treba še ustanoviti, pri čemer pozitivne izkušnje iz nekaterih podjetij kažejo, da bi veljalo vanje od delavskih predstavništev vključiti tudi delavskega direktorja.

Na vsak način pa bi bilo treba pristojnosti in način delovanja »**delavskih koordinacij**«, ki so zelo priročne tudi z vidika delodajalca v smislu racionalizacije postopkov kontaktiranja s pluralnimi delavskimi predstavništvi, natančneje urediti s posebnim poslovnikom Takšne koordinacije namreč načeloma ne morejo preprosto kar nadomestiti vloge izvršilnih odborov posameznih sindikatov in sveta delavcev v vlogi nekakšnega »**nadpredstavništva**«, ampak je treba natančno določiti tako obseg njihovih skupnih pristojnosti, ki jih izvršujejo v imenu vseh delavskih predstavništev, kakor tudi način njihovega odločanja.

Še najmanj je v tem pogledu stvar problematična, kadar gre samo za sprejemanje določenih **informacij** s strani delodajalca, čeprav je tudi tu zaželeno, da delavska koordinacija takoj oblikuje tudi ustrezna stališča do teh informacij. To pa je težko, če predstavniki posameznih, v koordinaciji udeleženih sindikatov in sveta delavcev nimajo predhodnih stališč svoje »baze«. Še precej bolj zahteven pa bo postopek oblikovanja morebitnih **skupnih mnenj** v okviru delavske koordinacije, zlasti pa postopek izvajanja **posvetovanja** delodajalca z delavsko koordinacijo. Če bodo razhajanja predstavnikov posameznih sindikatov in sveta delavcev glede določenih vprašanj prehuda, pač v skrajnem primeru preko delavske koordinacije ne bo mogoče oblikovati skupnih mnenj in stališč, ampak bodo v tem primeru posamezna delavska predstavništva v odnosu do delodajalca nastopila z ločenimi mnenji in stališči. Zato bi bilo treba uveljaviti, kadar tako kaže situacija, predhodne usklajevalne sestanke delavskih predstavništev zaradi kasnejšega (po možnosti seveda) enotnega nastopa nasproti delodajalcu. Pa tudi razne pobude, predlogi in zahteve s področja urejanja delovnih razmerij, ki bi jih želelo katerokoli delavsko predstavništvo nasloviti na delodajalca, bi bilo smiselno po možnosti predhodno uskladiti v okviru delavske koordinacije. Pri tem pa je treba še enkrat poudariti, da obstoj delavske koordinacije **ne izključuje možnosti samostojnega nastopanja kateregakoli od delavskih predstavništev** v razmerju do delodajalca, čeprav je z vidika učinkovitosti seveda bolj priporočljivo njihovo skupno in usklajeno nastopanje, kadar je to le mogoče.

Potrebo po oblikovanju takšnih ali drugačnih oblik delavskih koordinacij v zgoraj opisanem smislu je očitno zaznala praksa že tudi sama, kajti v nekaterih slovenskih podjetjih so jih že

uveljavili. V tem smislu je zanimiv zlasti primer delovanja tovrstnih **koordinacij v podjetju Iskraemeco d.d.**, ki je (predvsem zaradi udeležbe predsednika uprave) nekoliko specifičen, proučili pa smo ga skozi intervju z delavskim direktorjem v tem podjetju: Neformalno koordinacijsko telo (v nadaljevanju: koordinacijo) za obravnavanje različnih vprašanj, ki so še posebej v interesu delavcev, sestavljajo predsednik uprave, delavski direktor, predsednik sveta delavcev in predsednika obeh sindikatov v podjetju. Sestaja se praviloma enkrat mesečno, za njegovo redno sklicevanje pa je pooblaščen delavski direktor, bodisi na lastno pobudo bodisi na pobudo sveta delavcev, sindikatov ali predsednika uprave. Predmet usklajevanj in dogovorov je praktično vsa problematika v podjetju, ki sodi v pristojnost delavskih predstavništev, zlasti pa vsa pomembnejša vprašanja na kadrovskem in socialnem področju, katerega sicer v okviru uprave pokriva predsednik uprave. Prav na kadrovskem in socialnem področju imajo sistem neformalnih posvetovanj in usklajevanj še posebej dobro razvit, tako da je vključenost sveta delavcev in sindikatov v odločanje na tem področju pri njih zelo močna. Že kar nekakšno nepisano pravilo je, da mora biti pridobljeno predhodno soglasje sveta delavcev in sindikatov, preden uprava formalno odloči o kakem pomembnejšem kadrovskem in socialnem vprašanju v podjetju. (Gašperlin 2004)

S pojmom **»standard delavcev«** označujemo področje reševanja stanovanjske problematike delavcev, prehrane med delom, sociale, športa, kulture, rekreacije in letovanj ter podobnih dejavnosti, ki niso neposredno predmet pravic in obveznosti iz delovnega razmerja, vendar pomembno vplivajo na kakovost delovnega življenja, če jim podjetje posveča zadostno pozornost. Po svoji naravi tovrstna problematika bolj kot na področje klasičnih delovnih razmerij sodi na področje upravljanja podjetja, tako da načeloma spada prvenstveno v pristojnost svetov delavcev. Vendar pa je hkrati tako neposredno povezana s pravicami iz delovnega razmerja, da bi bilo sindikatom, ki se s to problematiko že tradicionalno ukvarjajo, povsem neupravičeno odrekati njihov interes, da tudi v bodoče ohranijo neposreden vpliv na njeno urejanje. Zato je tesno sodelovanje in dogovorno delovanje svetov delavcev in sindikatov nujno tudi na tem področju. Prej omenjene delavske koordinacije bi lahko bile primera oblika tudi za te namene, pri čemer pa bi moral biti pri sprejemanju njihovih odločitev glede obravnavanih vprašanj, bistveno bolj kot pri drugih vprašanjih, poudarek na konsenzualnem sprejemanju odločitev.

V tem pogledu je zelo zanimiva in lahko tudi za širšo prakso uporabna rešitev iz **participacijskega dogovora podjetja Iskraemeco d. d.**, ki določa, da uprava, svet delavcev in sindikati skupaj urejajo celotno dejavnost na področju standarda delavcev in v tem smislu skupaj pripravljajo, sprejemajo in nadzorujejo:

- politiko in strategijo razvoja standarda delavcev v podjetju,
- letne plane (vključno z obsegom in dinamiko porabe potrebnih sredstev) ter delovne programe na posameznih ožjih področjih standarda delavcev,
- splošne akte o načinu uporabe sredstev in uresničevanja pravic in interesov delavcev na posameznih področjih standarda delavcev (stanovanjski pravilnik, pravilnik o uporabi počitniških kapacitet itd.),
- usmeritve za delo strokovnih služb na posameznih področjih standarda delavcev.

Za urejanje navedenih vprašanj oblikujejo posebno skupno komisijo, katere sestavo in pristojnosti uredijo s posebnim dogovorom. Pred sprejemom vseh odločitev o zgoraj navedenih vprašanjih pa je potrebno še dodatno soglasje sveta delavcev.

4. Analiza možnih pomanjkljivosti in disfunkcij partnerskega modela«

»Za celovit preizkus sprejemljivosti in praktične uporabnosti predlaganega novega teoretsko (partnerskega) modela delovanja delavskih predstavništev, tako v konkretnih slovenskih razmerah, kakor tudi nasploh, je smiselno za zaključek razmišljanj o možnostih za njegovo realizacijo v praksi preveriti še nekatere ključne dileme, ki se odpirajo ob poglobljenem proučevanju te problematike. Pri tem so po našem mnenju pomembni ustrezni odgovori predvsem na naslednja vprašanja:

1. Ali oziroma do katere mere bi model lahko še povečal moč delodajalcev (po načelu: deli in vladaj)?

Glede na to, da naj bi bila temeljna značilnost partnerskega modela, hkrati pa tudi pogoj za doseganje njegovih želenih učinkov, skupno (ne ločeno in vzporedno) delovanje sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev po principih »sozastopništva« pri urejanju delovnih razmerij z delodajalci, je bistvenega pomena, da se v praksi v največji možni meri onemogoči možnost morebitnega vmešavanja delodajalcev v delovanje delavskih predstavništev **po načelu »deli in vladaj (divide et impera)«**. Prav iz tega razloga smo v dosedanji razpravi tudi posvetili tolikšno pozornost vprašanju, kako (tudi v duhu konvencij MOD) preprečiti morebitno tovrstno zlorabo svetov delavcev v smislu »rumenih sindikatov«, in kakšne nove oblike in metode bodočega sodelovanja med vsemi delavskimi predstavništvi bi kazalo v ta namen razvijati.

V pogojih pluralistične organiziranosti delavskih predstavništev so eventualni poskusi (in seveda tudi interesi) za tovrstno vmešavanje delodajalcev vsekakor zelo realna nevarnost, ki je v nobene primeru **ni mogoče že v naprej učinkovito in povsem preprečiti**. Takšni poskusi so bili v primerih obstoja več sindikatov znotraj organizacij pogosto zaznani že doslej in bodo brez dvoma prisotni tudi v primeru morebitne priključitve oziroma vključitve še svetov delavcev v sistem delavskih predstavništev na področju kolektivnega urejanja delovnih razmerij. Poskusi »podrejanja« delavskih predstavništev delodajalcu (in to včasih tudi dokaj uspešni) so prisotni celo v primeru obstoja samo enega takšnega predstavništva v organizaciji. Zato seveda ob vseh prikazanih velikih potencialnih prednostih predlaganega partnerskega modela ne bi bilo utemeljeno morebitno stališče, da je model neprimeren samo zato, ker **morda do neke mere še dodatno povečuje omenjeno nevarnost**. Bistveno povečana moč delavskih predstavništev (v smislu ustvarjanja »enotnega delavskega bloka«), ki jo lahko, ob pravilnem izvajanju, prinese ta model, pa nedvomno več kot samo odtehta omenjeno nevarnost posrednega povečanja moči delodajalcev.

Prav pa je seveda, da se te nevarnosti ob razmišljanju o prednostih in slabostih obravnavanega modela jasno zavedamo in ustrezno pozornost namenimo tudi **vgrajevanju potrebnih »varovalk«** v njegovo teoretsko zasnovo. Nekaj najpomembnejših smo v tem delu razprave že predlagali, nekatere pa bo brez dvoma morala poiskati še praksa sama skozi proces konkretnega uresničevanja modela.

2. Koliko na utemeljenost modela vpliva dejstvo, da bi v njem del delavcev (člani sindikata) imel dvojno predstavništvo, del pa le enojno?

Člani sindikata so v tem pogledu tudi znotraj partnerskega modela **načeloma nekoliko na boljšem, glede učinkovitosti zastopanja svojih interesov in varstva svojih pravic**, kar pa je ne nazadnje, kot že rečeno, tudi glavni smisel včlanitve in plačevanja sindikalne članarine. Omenjeno je namreč že bilo, da je temeljna potencialna zastopniška prednost sindikatov večja angažiranost in borbenost, pa tudi večja avtentičnost oziroma verodostojnost sindikatov (glede sposobnosti zaznavanja in uveljavljanja tudi različnih parcialnih interesov članov) v primerjavi s sveti delavcev kot institucionalnim delavskim predstavništvom. Članstvo v sindikatu torej delavcem načeloma zagotavlja, da bodo tudi njihovi parcialni interesi ustrezneje upoštevani pri urejanju delovnih razmerij kot to nečlanom praviloma lahko zagotavljajo sveti delavcev, poleg tega pa jim lahko sindikati nudijo tudi višjo stopnjo pravnega varstva njihovih pravic (zlasti preko organiziranih sindikalnih pravnih služb) ter druge že obravnavane različne »sindikalne ugodnosti«. Brez dvoma pa je veliko prednost partnerskega modela v primerjavi z modelom sindikalnega zastopniškega monopola v tem, da je v njem (v primerjavi s slednjim) vendarle zagotovljena možnost organiziranega (bolj ali pa manj učinkovitega) realnega predstavniškega vpliva in uveljavljanja tudi interesov vseh nečlanov sindikata (preko sveta delavcev), kar pa je trudi njegov osnovni namen. **Člani sindikata torej s tem modelom niso v ničemer prikrajšani v primerjavi s sedanjim modelom, nečlani pa lahko z njimi ogromno pridobijo**. S tega vidika lahko morebitno uveljavitev partnerskega modela predstavlja zelo pomemben prispevek k izgrajevanju celovitejšega sistema zastopanja interesov celotnega delavstva v delovnih razmerjih z delodajalcem in k uresničevanju ideje o »splošni« industrijski demokraciji.

3. Kako bi na partnerstvo vplival različen način financiranja: sindikat financirajo člani, svet delavcev pa delodajalec?

Ključnega pomena pri razreševanju te dileme je kot prvo ugotovitev, ki smo jo v tej razpravi že podrobneje utemeljili, da svetov delavcev zaradi zakonsko zagotovljenega vira financiranja (čeprav je ta vir delodajalec) **ni mogoče a priori tretirati kot »rumene sindikate«** v smisli določbe 2. člena Konvencije MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, ki govori o nedopustnosti *»vzdrževanja delavskih organizacij s finančnimi sredstvi delodajalcev ali drugače z namenom, da te organizacije nadzoruje delodajalec ali organizacija delodajalcev.«* O takšnem namenu, kot rečemo, pri financiranju svetov delavcev s strani delodajalcev, ki ni prostovoljno, ampak ga delodajalcem nalaga zakon, seveda kljub možnim takšnim ali drugačnim anomalijam načeloma ne more biti govora. Bolj kot morebitnim finančnim »podkupovanjem« (zakon namreč zagotavlja svetom delavcev prej preveč kot premalo sredstev za normalno pokrivanje vseh potreb delovanja) smo v praksi priča »nagajanjem« svetom delavcev s strani delodajalcev in kršenju njihovih zakonsko zagotovljenih pravic.

Kot drugo pa je pomembno, v tej razpravi prav tako že omenjeno dejstvo, da logika partnerskega modela nikakor ni v tem, da bi sindikati zastopali samo svoje člane, sveti delavcev pa samo nečlane. Sveti delavcev, v tem modelu, pa tudi sicer, lahko zastopajo samo interese vseh delavcev kolektiva (tako članov kot tudi nečlanov sindikata) in v tem smislu odigravajo t. i. integrativno funkcijo, ki je lahko zelo pomembna tudi z vidika preseganja morebitnih nasprotij med različnimi sindikati znotraj organizacije. Kakorkoli že so torej financirani, so **morebitnih koristi njihovih prizadevanj v enaki meri deležni vsi zaposleni**. O dodatni koristnosti članstva v sindikatih pa smo obširneje spregovorili že zgoraj.

Na podlagi povedanega torej ni videti razlogov za morebitno utemeljeno problematiziranje partnerskega modela zaradi različnega načina financiranja obeh vrst sodelujočih delavskih predstavništev.

4. Kako financirati in sploh zagotavljati ustrezno strokovno podlago za delovanje modela?

Obe vrsti delavskih predstavništev (sindikati in sveti delavcev) imata zagotovljen lasten vir financiranja za pokrivanje stroškov potrebne zunanje strokovne pomoči. Tako sindikati kot sveti delavcev naj bi načeloma za učinkovito delovanje modela **prispevali vsak »svojo« stroko** (kolikor je pač imajo), za financiranje dogovorjenih skupnih aktivnosti pa bi se morali posebej in sproti dogovarjati na način, kakršnega smo primeroma proučevali v zvezi z vprašanjem skupnega zagotavljanja sistema pravne varnosti zaposlenih. Z vidika postavljenega vprašanja pa je seveda lahko še zlasti pomembna ideja o oblikovanju delavskih zbornic v Sloveniji, katerih ena bistvenih funkcij naj bi bila prav zagotavljanje učinkovitega **strokovnega suporta tako sindikatom kot svetom delavcev.**

5. Kako preprečiti, da bi med različnimi delavskimi predstavništvi ne prihajalo do konfliktov in s tem do merjenja njihove moči?

Velik del tistega, kar smo zapisali pod točko 1 tega poglavja, velja tudi glede odgovora na to vprašanje. V pluralističnem sistemu delavskih predstavništev, ki ima brez dvoma tako določene prednosti kot tudi določene slabosti v primerjavi z monističnim, se takšnim in drugačnim razhajanjem, občasno pa morda tudi konfliktom, v praksi preprosto **ni moč izogniti**, ker so ne nazadnje logična sestavina (in v nekem smislu tudi gibalo delovanja) tega sistema. Zato verjetno ni posebej smiselno iskati morebitnih poti za preprečevanje različnih medsebojnih nasprotij, ampak se kaže usmeriti predvsem v razvijanje **mehanizmov in postopkov za njihovo reševanje**.

V tem smislu je pomembno imeti pred očmi predvsem dejstvo, da naj v partnerskem modelu nobeno izmed sodelujočih delavskih predstavništev ne bi imelo zastopniškega monopola in s tem moči za vsiljevanje svoje volje drugim (vsaj ne na relaciji sindikati – sveti delavcev), kar pomeni, da ta model v bistvu dobesedno sili oboje k iskanju skupnih rešitev. Zato je pomembna predpostavka za učinkovito funkcioniranje tega modela delovanja delavskih predstavništev le to, da so med njimi **čim bolj natančno in v naprej dogovorjena »pravila igre«**, to je predvsem:

- mehanizmi in postopki za predhodno »interno« usklajevanje njihovih stališč in aktivnosti, ki naj bi jih skupno uveljavljali nasproti delodajalcu;
- pogoji in okoliščine, v katerih so dopustna takšna ali drugačna »soliranja« posameznih sindikatov ali sveta delavcev in
- oblike ter načini reševanja morebitnih razhajanj in konfliktov.

Nekaj glavnih smeri razmišljanj v zvezi s tem vprašanjem je bilo v predhodnem delu te razprave že nakazanih. Podrobnejšo razdelavo ustreznih rešitev za najrazličnejše možne primere in situacije, ki se lahko v tem pogledu pojavijo v praksi in jih v naprej niti ni mogoče v celoti predvideti, pa bo, podobno kot smo ugotovili že prej, treba prepustiti praksi sami.

6. Kako bi model deloval tam, kjer ni ne sindikata ne sveta delavcev (delavskega zaupnika)?

Generalno rešitev tega problema lahko po našem mnenju predstavlja pravzaprav le **uvedba sistema obligatornega oblikovanja voljenih delavskih predstavništev** (svetov delavcev ali delavskih zaupnikov) v organizacijah, ki jo sicer v tej razpravi tudi zagovarjamo. Pojem obligatornosti je seveda v tej zvezi mogoče razumeti samo v relativnem smislu, torej kot obvezno izvedbo poskusa izvolitve (sklic zbora delavcev z namenom sprejetja ustreznih določitev itd.), ki bi, če tega ne bi izpeljali sindikati ali samoiniciativno organizirane skupine delavcev, zade-

vala tudi delodajalca. Ta pristop je mogoče zagovarjati predvsem z dejstvom, da je to pravzaprav edini način, s katerim je mogoče zagotoviti dosledno realizacijo načela dvostranskosti urejanja delovnih razmerij in ideje o »splošni« industrijski demokraciji. Čeprav se zavedamo, da morebitni prisilni značaj voljenih delavskih predstavništev v demokratičnem sistemu ni najbolj simpatična rešitev, pa se je treba po drugi strani zavedati tudi tega, da **demokracija pač ne more funkcionirati brez ustreznih institucij**. To velja tako za sistem politične kot tudi za sistem industrijske demokracije. Tudi parlament je ne nazadnje v nekem smislu obligatorna in prisilna institucija.

Seveda pa pod nobenim pogojem ni mogoče zagotoviti obligatorne prisotnosti sindikata v organizaciji, kar pomeni da bi v teh primerih model pač deloval samo z enim, to je voljenim delavskim predstavništvom. To pomeni, da sicer ne bi mogel realizirati vseh svojih kvalitet, o katerih je tekla naša dosedanja razprava, lahko pa bi zagotavljal vsaj najosnovnejše pogoje in okvire za uresničevanje organiziranega kolektivnega vpliva zaposlenih na urejanje lastnega ekonomskega in socialnega položaja v organizacijah. To pa je ne nazadnje tudi temeljni smisel industrijske demokracije.

* * *

Na osnovi vsega zgoraj povedanega torej lahko ugotovimo, da predlagani partnerski model delovanja delavskih predstavništev **vzdrži tudi celovitejšo kritično presojo** in da ga je mogoče priporočiti kot primerno obliko nadaljnjega institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji, pa tudi širše. Temeljni principi tega modela so namreč uporabni v vseh različicah dualnih sistemov delavskih predstavništev, v katerih se voljena delavska predstavništva oblikujejo kot izključno iz delavskih predstavnikov sestavljeni organi (sveti delavcev, obratni sveti itd.). Ni pa uporaben, vsaj ne na mikro ravni, v tistih dulanih sistemih, v katerih se voljena delavska predstavništva pojavljajo le znotraj t. i. mešanih odborov, ki jih sestavljajo tudi predstavniki delodajalcev. Vsekakor pa so tudi za te sisteme lahko aktualna razmišljanja o uveljavljanju partnerskega modela na nadpodjetniških ravneh preko delavskih zbornic oziroma drugih podobnih oblik voljenih delavskih predstavništev.

VIII. EMPIRIČNE UGOTOVITVE

Poleg nekaterih primerov (Merkur d.d., Iskraemeco d.d.), ki smo jih predstavili že v okviru prejšnjega poglavja, smo v zvezi z empiričnim proučevanjem v tej razpravi obravnavane problematike posebej izvedli tudi dve anketni raziskavi, ki ju podrobneje predstavljamo v nadaljevanju.

1. Priložnostna anketna raziskava

1.1. Namen raziskave

Namen raziskave je bil dobiti **vsaj indikativen vpogled** v aktualno stanje in gibanje sindikaliziranosti, obstoj in razširjenost različnih modelov delovanja svetov delavcev in sindikatov ter stopnjo sodelovalnosti med obema vrstama delavskih predstavništev v podjetjih. Posebej pa nas je zanimalo tudi mnenje respondentov kot »ljudi iz prakse« o primernosti in koristnosti predlaganega »vstopa« svetov delavcev tudi na področju urejanja delovnih razmerij.

1.2. Vzorec in način izvedbe ankete

Anketa je bila izvedena med udeleženci strokovnega posveta Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij (ZSDSP) dne 17. 10. 2003 na Bledu, torej med predsedniki in člani svetov delavcev iz različnih slovenskih podjetij. Anketni vprašalnik je izpolnilo **52 respondentov iz 36 podjetij**. Ker gre za priložnostni vzorec, ki ni reprezentativen, strukture podjetij (po velikosti, dejavnostih in drugih kriterijih), iz katerih izhajajo respondenti, nismo posebej analizirali

Anketa ni bila anonimna, ampak so udeleženci navajali ime in priimek ter podjetje, iz katerega izhajajo, kar nam je omogočilo, da smo iz vsakega podjetja pri obdelavi rezultatov upoštevali **samo po en anketni vprašalnik**. V primerih, ko je anketni vprašalnik iz posameznega podjetja izpolnilo več udeležencev posveta smo izbor upoštevanega vprašalnika opravili po naslednjih principih:

a) če je bil med udeleženci tudi predsednik sveta delavcev iz konkretnega podjetja (in v pretežni večini primerov je bil), smo pri obdelavi rezultatov upoštevali le njegov izpolnjeni vprašalnik;
b) če med udeleženci ni bilo predsednika sveta delavcev, smo naključno izbrali vprašalnik enega izmed udeležencev – članov sveta delavcev konkretnega podjetja.

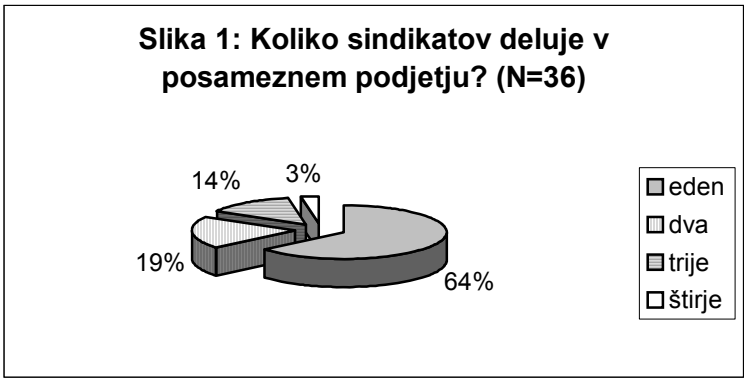
Pri obdelavi rezultatov smo zaradi majhnosti vzorca ugotovljene odstotke odgovorov na posamezna vprašanja zaokroževali, razen pri odgovorih v ocenjeni stopnji sindikaliziranosti.

1.3. Analiza rezultatov raziskave

1.3.1. Sindikalni pluralizem na mikro ravni

Z raziskavo smo najprej želeli ugotoviti, kakšno je na ravni podjetij stanje na področju sindikalnega pluralizma, ki seveda lahko pomembno vpliva tudi na medsebojna razmerja med sindikalnimi in voljenimi delavskimi predstavništvi.

Odgovori na vprašanje ***»Koliko sindikatov deluje v vašem podjetju?«*** so pokazali, da v **64 %** podjetij deluje samo en podjetniški sindikat, v **19 %** podjetij delujeta dva, v **14 %** podjetij trije in v **3 %** podjetij štirje podjetniški sindikati.



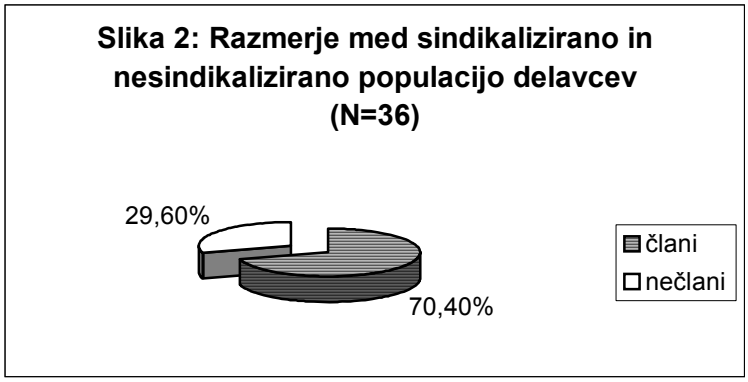
Navedeni rezultati pravzaprav le potrjujejo, dejstvo, da je **sindikalni pluralizem v Sloveniji dokaj močno prisoten tudi na mikro ravni**, to je na ravni podjetij. V tem smislu je podatek, da kar v 64 % podjetij deluje samo en podjetniški sindikat, morda celo nekoliko presenetljiv. Vendar pa bi za bolj poglobljeno interpretacijo tega podatka potrebovali vsaj še primerjalne podatke iz katere od preteklih tovrstnih raziskav (zaradi ugotavljanja trendov), ki pa jih žal nismo uspeli dobiti, in pa podatek o tem, katerim sindikalnim »centralam« pripadajo konkretni podjetniški sindikati oziroma koliko izmed njih ni vključeno v nobeno izmed reprezentativnih sindikalnih »central« (zaradi sklepanja o morebitnih vzrokih, zaradi katerih se v konkretnih podjetjih sindikalni pluralizem ni razvil), ki pa ga s tem anketnim vprašalnikom nismo posebej ugotavljali. Tovrstne analize bi namreč tudi sicer presegle prvotni namen raziskave.

Z vidika empiričnega dokazovanja posameznih ugotovitev v tej razpravi pa je zanimiv predvsem podatek, da (z eno izjemo) praktično vsi primeri, ko so respondenti konkretna razmerja med svetom delavcev in sindikati v svojem podjetju uvrstili pod model sveta delavcev kot »podaljšane roke sindikata«, **sovpadajo z dejstvom obstoja enega samega sindikata v podjetju**.

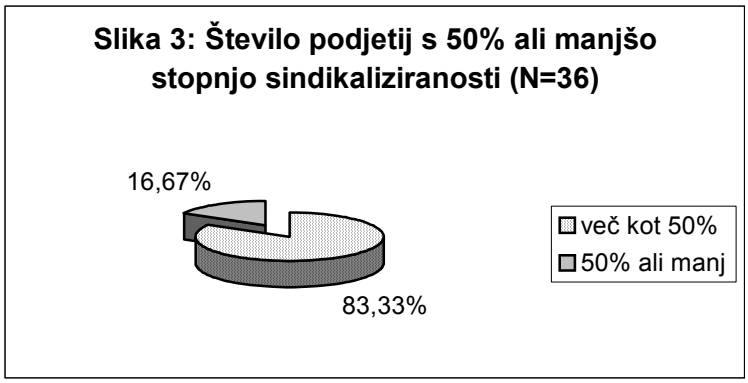
1.3.2. Stopnja sindikaliziranosti delavcev v gospodarskih družbah s sveti delavcev

Podatki, zbrani z odgovori na vprašanje ***»Kakšen je skupni odstotek sindikaliziranosti delavcev v vašem podjetju?«***, so lahko predvsem le kontrolno informativnega značaja, kajti o tem sicer v Sloveniji že obstajajo nekatere podrobnejše in celovitejše raziskave. S tem vprašanjem smo zato želeli le preveriti morebiten obstoj večjih odstopanj v našem vzorcu podjetij.

Povprečna stopnja sindikaliziranosti v podjetjih, zajetih v tej raziskavi, naj bi bila (respondenti so navajali le približen odstotek) **70,4 %,** kar je podobno ugotovitvam drugih tovrstnih raziskav glede sindikaliziranosti v večjih slovenskih gospodarskih organizacijah (med 60 in 70 odstotki).



Razpon konkretnih odgovorov sega **od 25 % do 97 % stopnje sindikaliziranosti**. Poudariti velja, da v raziskavi niso sodelovali predstavniki iz negospodarskih organizacij, v katerih skorajda ni svetov delavcev, pa tudi stopnja sindikaliziranosti delavcev je po znanih raziskavah v njih v povprečju značilno nižja. Značilnost našega vzorca je hkraten obstoj sindikatov in svetov delavcev v podjetjih.



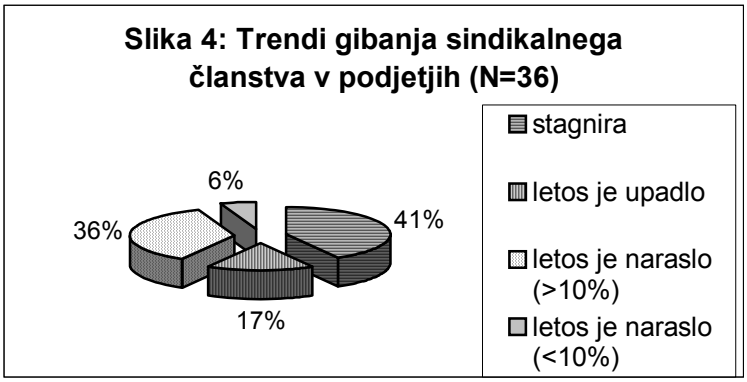
V tej raziskavi ugotovljeni odstotek **(17,4 %)** podjetij, v katerih je **stopnja sindikaliziranosti delavcev pod 50 %**, je nekoliko nižji od tistega **(24, 8 %)**, ki ga je ugotovila v tej razpravi že večkrat citirana raziskava (Stanojevič 2001: 11). Precejšnja razlika v tovrstnih ugotovitvah obeh raziskav pa je verjetno predvsem posledica nereprezentativnosti vzorca v naši raziskavi. Poleg tega pa je v tej zvezi lahko pomembno tudi precej verjetno dejstvo, da v številnih podjetjih z zelo šibkimi sindikati niti ni prišlo do izvolitve sveta delavcev. Pri tem se opiramo na ugotovitev v tej razpravi prav tako že omenjene raziskave (Kavčič in dr. 1996: 1), ki je ugotovila, da so bili v pretežni večini podjetij pobudniki izvolitve sveta delavcev prav sindikati.

1.3.3. Novi ZDR in gibanje sindikalnega članstva

Z vidika empiričnega dokazovanja posameznih trditev iz te razprave so vsekakor lahko zelo zanimivi rezultati odgovorov na vprašanje ***»Kakšne trende gibanja članstva v sindikatih ste zaznavali v podjetju v letošnjem letu?«***, s katerim smo želeli preveriti morebiten vpliv uveljavitve novega ZDR (z začetkom leta 2003) na gibanje sindikalnega članstva. V tej razpravi smo namreč postavili tezo, da so nekatere, do nečlanov sindikatov izrazito diskriminatorne, določbe ZDR očitno namenjene predvsem posrednemu izvajanju pritiska na povečanje včlanjevanja v sindikate, istočasno pa smo izrazili skepso glede »uspešnosti« tega pristopa v tem pogledu.

Rezultati odgovorov na omenjeno vprašanje so naslednji:

a) članstvo stagnira – **15 podjetij = 42 %**
b) članstvo je letos upadlo – **6 podjetij = 16 %**
c) članstvo je letos rahlo naraslo (za manj kot 10 %) – **13 podjetij = 36 %**
d) članstvo je letos bistveno naraslo (za več kot 10 %) – **2 podjetji = 6 %**



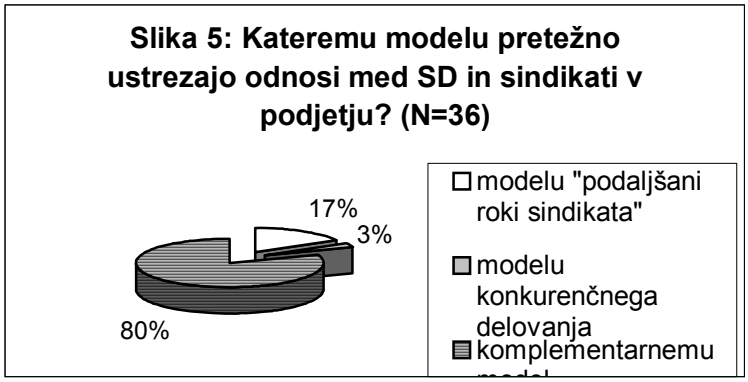
Čeprav so razlogi, ki vplivajo na takšno ali drugačno gibanje članstva v sindikatih, lahko zelo različni in jih seveda ni mogoče zreducirati le na vpliv novega ZDR, pa je na podlagi gornjih rezultatov vsekakor že mogoče tvegati ugotovitev, da se **morebitna pričakovanja sindikatov o bistveno povečanem prilivu novega članstva, ki naj bi bil posledica omenjenih rešitev v ZDR, skoraj zanesljivo ne bodo uresničila**. Dejstvo pa je, da je v času izvajanja te raziskave od uveljavitve novega ZDR poteklo šele dobrih devet mesecev, zaradi česar so v tem pogledu lahko bistveno bolj relevantni šele rezultati naše druge raziskave, ki je bila izvedena marca 2004.

1.3.4. Obstoj in razširjenost različnih modelov delovanja svetov delavcev in sindikatov

Obstoj in razširjenost različnih modelov delovanja svetov delavcev in sindikatov, ki smo jih teoretično analizirali v tej razpravi, smo v raziskavi preverjali z vprašanjem ***»Kateremu modelu po vašem mnenju pretežno ustrezajo dejanski odnosi med svetom delavcev in sindikati v vašem podjetju?«.*** Ob tem velja pripomniti, da so bile udeležencem pred izpolnjevanjem anketnih vprašalnikov skozi obširnejši referat avtorja te razprave temeljito pojasnjene glavne značilnosti posameznih modelov, o čemer je na posvetu tudi tekla široka razprava, tako da pravilno razumevanje tega, sicer zahtevnega, vprašanja s strani respondentov načeloma ne bi smelo biti vprašljivo.

Rezultati odgovorov na navedeno vprašanje so naslednji:

a) modelu SD kot »podaljšani roki sindikata«: **6 podjetij = 17 %**
b) modelu konkurenčnega delovanja SD in sindikatov: **1 podjetje = 3 %**
c) komplementarnemu modelu (modelu ločenih »fevdov«): **23 podjetij = 63 %**
d) drugo (glavne značilnosti):
- komplementarni, vendar skoraj partnerski odnos: **5 podjetij = 14 %**
- komplementarni, pri čemer je pri podjetniških kolektivnih pogajanjih s skupnimi pogajalskimi skupinami že vzpostavljen pravi partnerski odnos: **1 podjetje = 3 %**



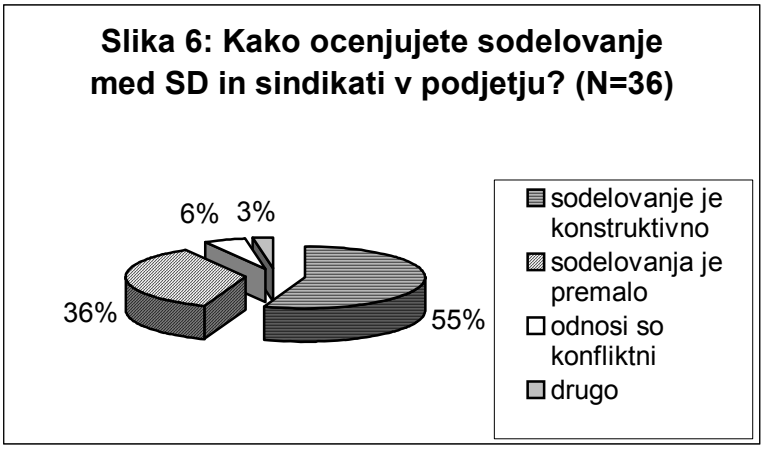
Približek pravemu partnerskemu modelu morda dejansko lahko predstavlja le zadnjenavedeni odgovor pri tem vprašanju (pod točko »drugo«), kljub temu pa lahko pri analizi tudi tega v bistvu štejemo samo kot podvarianto komplementarnega modela. Enako velja za odgovore »komplementarni, vendar skoraj partnerski odnos« pod isto točko. Tudi v teh primerih gre v bistvu za komplementarni model, v okviru katerega je razvito dobro vsestransko sodelovanje med svetom delavcev in sindikati, kar je sicer predmet naslednjega vprašanja v tej raziskavi. Zato lahko kljub omenjenim, ne povsem decidiranim, odgovorom ugotovimo, da je **komplementarni model v bistvu uveljavljen v 80 % anketiranih podjetij**. Tudi sicer je iz odgovorov razvidno, da se elementi posameznih uveljavljenih modelov v praksi med seboj prepletajo, pri čemer pa je jasno, da pravega partnerskega modela (že zaradi ovir v veljavni zakonodaji) zaenkrat v praksi ni.

1.3.5. Sodelovanje med sveti delavcev in sindikati

Z vprašanjem ***»Kako ocenjujete sodelovanje med svetom delavcev in sindikati v vašem podjetju?«*** smo skušali empirično preveriti utemeljenost nekaterih ugotovitev o različnih anomalijah v medsebojnih odnosih med sveti delavcev in sindikati, na katere smo opozarjali v teoretskem delu razprave.

Ocene respondentov v zvezi s tem vprašanjem so naslednje:

a) sodelovanje je vsestransko in konstruktivno: **20 podjetij = 56 %**
b) sodelovanja je premalo: **13 podjetij = 36 %**
c) medsebojni odnosi so rivalski in konfliktni: **2 podjetji = 6 %**
d) drugo (navedite glavne značilnosti):
- sodelovanje je solidno, čeprav bi moralo biti boljše: **1 podjetje = 3 %**



Dejstvo, da respondenti iz skoraj polovice podjetij zaznavajo takšne ali drugačne **»motnje« v medsebojnih odnosih** med sveti delavcev in sindikati, vsekakor potrjuje pomisleke o primernosti sedaj uveljavljenih modelov delovanja delavskih predstavništev v podjetjih.

1.3.6. Podpora partnerskemu modelu delovanja delavskih predstavništev

Potem ko je bila na posvetu podrobno predstavljena in prediskutirana tudi zasnova predlaganega partnerskega modela delovanja svetov delavcev in sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij, so respondenti na vprašanje ***»Ali bi po vašem mnenju "vstop" svetov delavcev na področje urejanja delovnih razmerij lahko koristil izboljšanju delovnopravnega položaja vseh zaposlenih?«*** odgovorili takole:

a) da – **100 %**
b) ne – **3 %** (*opomba: eden od respondentov je obkrožil oba odgovora hkrati).*

Podpora zamisli partnerskega modela delovanja obeh vrst delavskih predstavništev v podjetjih je torej med predstavniki svetov delavcev praktično nedeljena, kar je lahko zelo pomemben podatek za presojo njegove primernosti in konkretnih možnosti za njegovo realizacijo v praksi. Praksa sama namreč lahko najbolje oceni dejanske potrebe obravnavanem smislu. Ključnega pomena v tem pogledu pa bi bila seveda tudi tovrstna podpora predstavnikov sindikatov v podjetjih, ki smo jo preverjali s posebno raziskavo predstavljeno v nadaljevanju.

2. Anketna raziskava med predsedniki sindikatov v okviru SGS – KS 90

2.1. Namen raziskave

Namen raziskave je čim bolj celovito proučiti sedanje stanje organiziranosti in različnih vidikov delovanja sindikatov na mikro ravni (v podjetjih) in na podlagi ugotovitev oblikovati tudi okvirna priporočila za morebitne izboljšave na tem področju.

2.2. Vzorec in način izvedbe ankete

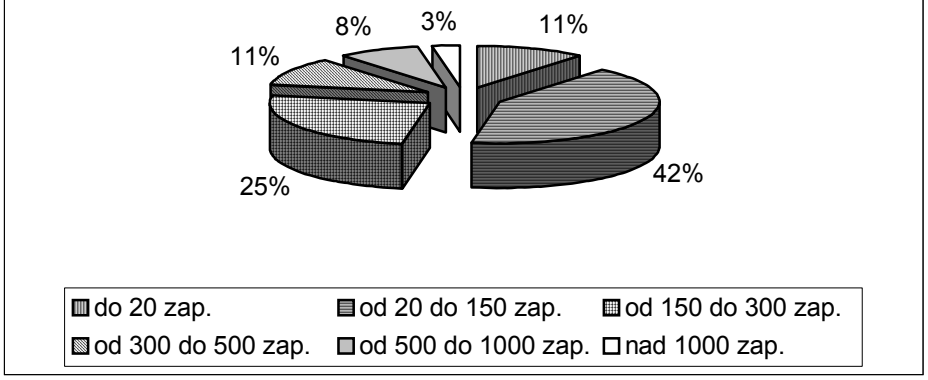
Anketni vprašalnik je bil poslan **vsem 52 sindikatom podjetij in zavodov**, ki so člani Sveta gorenjskih sindikatov-Konfederacije sindikatov 90 (SGS – KS 90), vrnjenih pa je bilo **36**

izpolnjenih vprašalnikov, kar povsem zadostuje za reprezentativnost vzorca z vidika proučevane populacije. Od vrnjenih vprašalnikov je samo eden iz sindikata zavoda (osnovne šole), tako da je raziskovalni vzorec sestavljen predvsem iz sindikatov podjetij, kar je pomemben podatek za analizo in interpretacijo dobljenih rezultatov. Rezultati torej odražajo bolj ali manj le stanje v sindikatih s področja gospodarstva.

V SGS – KS 90 so včlanjeni sindikati velike večine kranjskih, pa tudi nekaterih drugih gorenjskih podjetij. Pri tem je mogoče utemeljeno domnevati, da je struktura kranjskega in gorenjskega gospodarstva zelo podobna strukturi celotnega slovenskega gospodarstva. Zato so rezultati te raziskave, čeprav jih ni mogoče absolutno posplošiti na stanje v celotnem slovenskem gospodarstvu, lahko dober možen indikator tudi tega stanja.

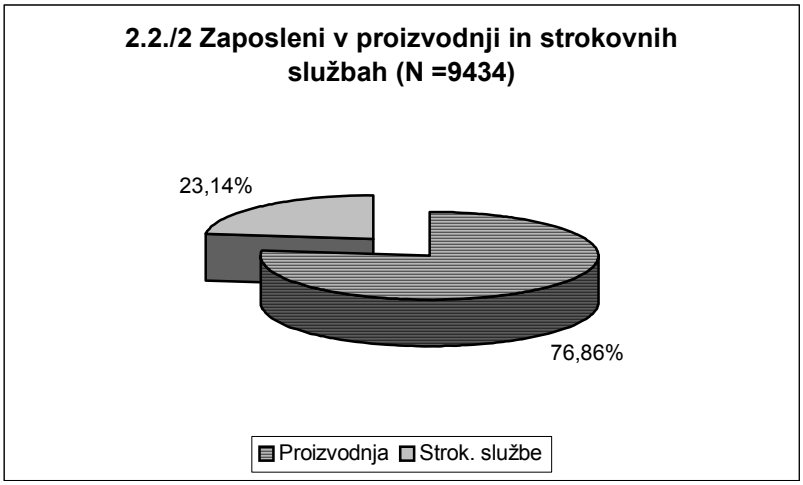
Terenski del raziskave je potekal v mesecu **marcu 2004**. Na anketni vprašalnik, ki so ga prejeli po pošti s strani SGS – KS 90, so odgovarjali predsedniki sindikatov podjetij in zavodov (v nadaljevanju: podjetij), pri čemer ta podjetja spadajo v različne gospodarske dejavnosti in so tudi različno velika. **Po velikosti** podjetij glede na število zaposlenih je sestava vzorca naslednja:

2.2./1 Struktura podjetij po številu zaposlenih (N = 36)

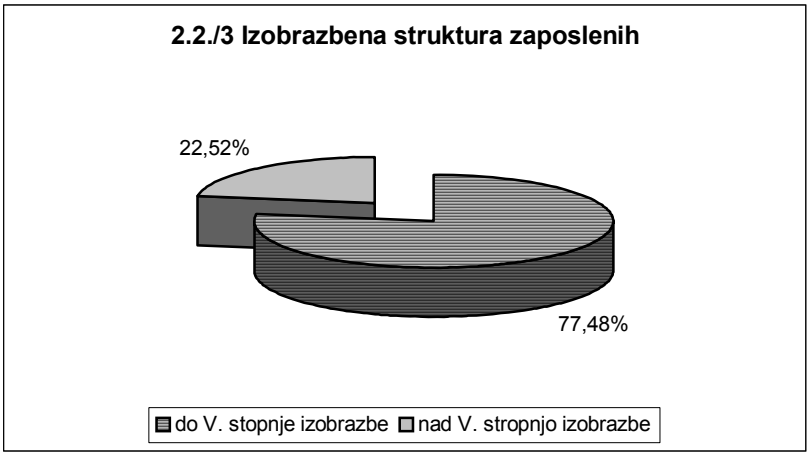


Skupno število zaposlenih v podjetjih iz vzorca je 9434, od tega 7251 ali 76, 86 % v neposredni proizvodnji ter 2183 ali 23,14 % v strokovnih službah.

2.2./2 Zaposleni v proizvodnji in strokovnih službah (N =9434)



Podatki o **izobrazbeni strukturi delavcev** v teh podjetjih pa kažejo, da ima 77,48 % zaposlenih strokovno izobrazbo nižjo od V. stopnje (srednja šola), 22,52 % pa višjo od te.



2.3. Analiza rezultatov raziskave

2.3.1 Podatki o sindikatih

2.3.1.1. Stopnja sindikaliziranosti in razširjenost sindikalnega pluralizma

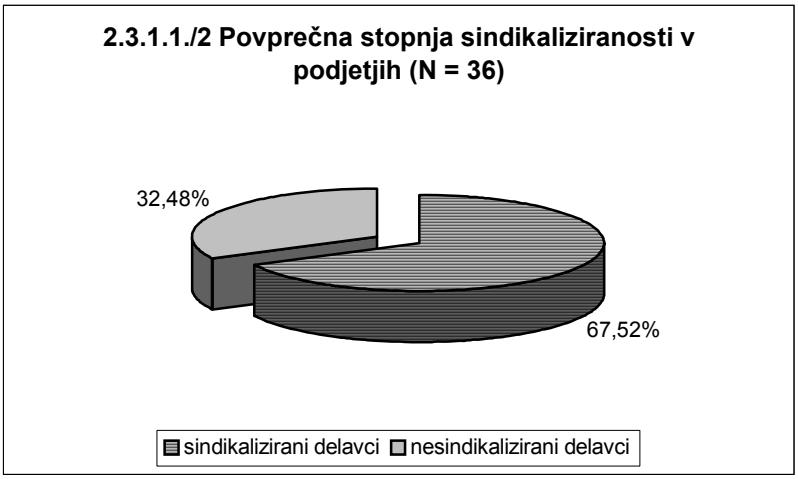
Odgovori na vprašane ***»Koliko in kateri sindikati delujejo v podjetju (organizaciji)?«*** kažejo, da **samo v sedmih podjetjih (19,44 %)** iz vzorca deluje več kot en sindikat, in sicer v šestih podjetjih delujeta dva, v enem pa trije različni podjetniški sindikati. Odstotek podjetij iz vzorca (80,56 %), v katerih deluje samo sindikat SGS – KS 90, je torej še višji od odstotka podjetij z enim sindikatom (64 %), kakršnega je ugotovila priložnostna raziskava s posveta ZSDSP oktobra 2003 med enakim številom podjetij iz celotne Slovenije.

V ugotavljanje razlogov za razmeroma nizek odstotek podjetij iz vzorca, v katerih je uveljavljen sindikalni pluralizem, se v tej raziskavi nismo posebej poglabljali. Vsekakor pa je eden od možnih razlogov tudi morebitno uspešno delovanje sindikatov SGS – KS 90, ki zmanjšuje potrebo po oblikovanju drugih sindikatov v konkretnih podjetjih.



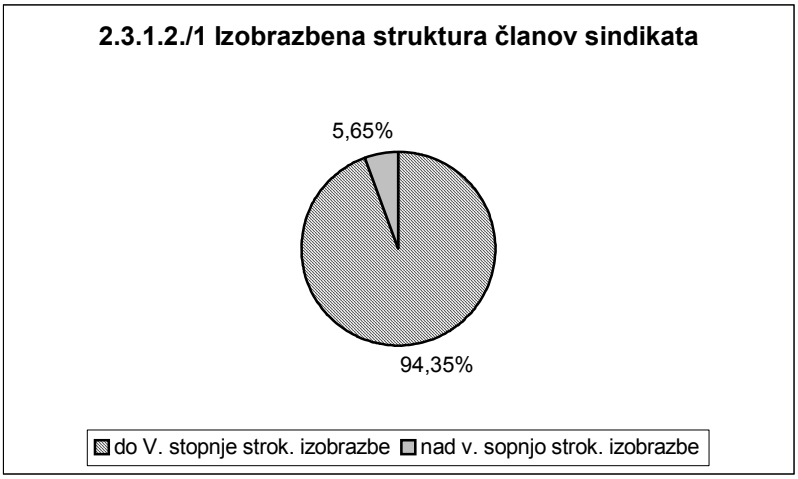
Iz odgovorov na vprašanje, kateri sindikati poleg sindikata SGS – KS 90 še delujejo v konkretnih podjetjih, je razvidno, da gre v treh primerih za sindikat ZSSS, v dveh primerih za sindikat Neodvisnost – KNSS, v enem primeru za SVIZ in v enem primeru za Sindikat novinarjev Slovenije. Vsi omenjeni sindikati združujejo skupaj 484 članov, kar predstavlja 7,60 % vseh sindikaliziranih delavcev v podjetjih iz vzorca. SGS – KS 90 torej v teh podjetjih združuje 92,40 % vsega sindikalnega članstva.

Ugotovljena **povprečna stopnja sindikaliziranosti delavcev v podjetjih iz vzorca je 67,52 %** (6370 članov različnih sindikatov od skupno 9434 zaposlenih v konkretnih podjetjih), kar je povsem v okviru ocen o povprečni stopnji sindikaliziranosti delavcev v gospodarskih organizacijah v Sloveniji, ki naj bi po teh ocenah znašala med 60 in 70 %. Samo sindikati SGS – KS 90 pa v teh podjetjih združujejo 5 886 članov, kar v povprečju predstavlja **62,39 %** vseh zaposlenih v konkretnih podjetjih.



2.3.1.2. Izobrazbena struktura članov

Podatki iz ankete kažejo, da je v strukturi članstva sindikatov SGS – KS 90 **94,35 %** članov z nižjo od V. stopnje strokovne izobrazbe in **5,65 %** z višjo stopnjo strokovne izobrazbe od V.



Iz primerjave s podatki o izobrazbeni strukturi zaposlenih je razvidno, da je odstotek sindikaliziranosti zaposlenih z višjimi stopnjami strokovne izobrazbe bistveno nižji od njihovega odstotka v celotni strukturi zaposlenih **(22,52 %)**, kar pomeni, da je **ta kategorija zaposlenih v povprečju slabše sindikalizirana**. Sindikatom podjetij bi torej veljalo priporočiti, da skušajo ugotoviti vzroke takšnega stanja in sprejeti ustrezne ukrepe za pridobivanje novega članstva posebej v tej kategoriji zaposlenih.

2.3.1.3. Struktura članov (modri in beli ovratniki)

Po podatkih iz ankete je **80,62 %** članov sindikatov SGS – KS 90 iz neposredne proizvodnje in **19,38 %** iz strokovnih služb. Tudi v tem primeru se struktura članov sindikata ne »pokriva« povsem z ugotovljeno strukturo vseh zaposlenih (glej podatke o vzorcu), pri čemer se prav tako ugotavlja **odstopanje navzdol pri sindikaliziranosti delavcev strokovnih služb**. Tudi v tem pogledu velja sindikatom podjetij enako priporočilo kot pod prejšnjo točko.



2.3.1.4. Gibanje članstva v zadnjem letu

Za proučevanje gibanja članstva v obstoječih sindikatih prav oziroma samo v obdobju zadnjega leta dni smo se odločili zato, ker nas je v zvezi s tem med drugim **posebej zanimal tozadevni vpliv novega ZDR**, ki je stopil v veljavo nekaj več kot leto dni pred izvedbo te razis-

kave. (Opomba: iz tega razloga smo ta del vprašalnika sindikata podjetja Gradbinec GIP z 69 člani, ki se je šele lani na novo ustanovil, pri analizi podatkov obravnavali ločeno, pri podatkih o novih članih iz sindikata podjetja Merkur pa smo upoštevali le dejansko v sindikat na novo včlanjeno število delavcev, ne pa tudi primerov prestopov iz drugih sindikatov.) Rezultati ankete so naslednji:

Nove včlanitve (prilivi novega članstva v sindikat)	
Iz neposredne proizvodnje	Iz strokovnih služb
163	**40**
Izstopi	
Iz neposredne proizvodnje	Iz strokovnih služb
50	**23**
Prenehanje članstva iz drugih razlogov (upokojitve, presežki itd.)	
443	
Gibanje članstva (nove včlanitve in prenehanja članstva) generalno	
Povečanje	Zmanjšanje
57 (4 podjetja) Dodatno: 69 – novoustanovljeni sindikat Gradbinec GIP 68 – prestopi iz drugih sindikatov	**370** (29 podjetij) - 57 **313**

Bistvena ugotovitev, ki izhaja iz rezultatov te raziskave, se nanaša na splošni trend gibanja članstva v anketiranih sindikatih. Podatki v zvezi s tem kažejo, da se je skupno število sindikalnega članstva, upoštevajoč samo prilive zaradi novih včlanitev (ne tudi prestope) in vse vrste »odlivov« članstva (izstopi plus prenehanja članstva iz drugih razlogov), v zadnjem letu **zmanjšalo za 313 članov**, kar pomeni **5,05 %**. (Opomba: Če bi med »prilivi« upoštevali še 69 novih članov v podjetju Gradbinec GIP, bi bil odstotek zmanjšanja nekoliko nižji, t. j. 3,9 %. Še nekoliko nižji pa je odstotek zmanjšanja članstva samo v SGS – KS 90, torej upoštevajoč tudi »priliv« zaradi 68 prestopov iz drugih sindikatov v sindikat SGS – KS 90, in sicer znaša ta odstotek 2,8 %.) Pri tem se je skupno število članov **zmanjšalo v 29 anketiranih sindikatih** – za skupno 370 članov, **povečalo pa le v štirih** – za skupno 57 članov (dodatno pa še plus 69 novih članov v Gradbincu GIP in 68 že omenjenih prestopov iz drugih sindikatov). Splošni trend gibanja članstva v sindikatih je torej negativen.

Natančnejša analiza raziskovalnih podatkov pokaže, da gre ugotovljeno skupno zmanjšanje članstva predvsem na račun **t. i. prenehanj članstva iz drugih razlogov** (prenehanje delovnega razmerja zaradi presežkov delavcev, upokojitve itd.), ki naj bi jih bilo **443** in jih s prilivom novega članstva ni bilo mogoče sproti nadomeščati, kajti na novo so se v zadnjem letu v obstoječe sindikate (brez novoustanovljenega sindikata Gradbinca GIP) včlanili le 203 delavci – od tega 163 iz neposredne proizvodnje in 40 iz strokovnih služb. Če pogledamo podatek o

na novo v sindikat včlanjenih delavcih v primerjavi samo z odlivi zaradi izstopov (skupaj 73, od tega 50 iz neposredne proizvodnje in 23 iz strokovnih služb), sicer znaša takšen **»čisti« priliv 130 članov ali 2,1 %** od števila članstva v anketiranih sindikatih izpred leta dni (6199), vendar pa, kot rečeno, z njim ni mogoče pokriti hkratnega velikega števila prenehanj članstva iz drugih razlogov.

Kar zadeva **vpliv novega ZDR**, ki naj bi z nekaterimi monopoli in privilegiji samo za člane sindikatov (npr. možnost odloga prenehanja delovnega razmerja zaradi nasprotovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani sindikata, absolutna monopolizacija delavskozastopniških funkcij sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij) po pričakovanjih avtorjev zakona povzročil množičen priliv novega članstva v sindikate, pa je mogoče ugotoviti naslednje: Članstvo v sindikatih se lahko kratkoročno povečuje zaradi zelo različnih vzrokov (npr. pričakovanje določenih kriz v posameznem podjetju, ki naj bi jih posamezniki laže premostili s pomočjo sindikata, posamezne uspešne akcije sindikata v podjetju itd.). Toda, tudi če bi celoten v tej raziskavi ugotovljen priliv novega članstva lahko pripisali le vplivu novega ZDR (kar pa seveda ni mogoče), je bil ta v praksi relativno zelo majhen in brez dvoma močno izpod prej omenjenih pričakovanj, saj, kot rečeno, članstvo v sindikatih generalno gledano še vedno upada, poleg tega pa se kljub vsemu še vedno dogajajo tudi izstopi iz sindikatov. Z zakonom torej zagotovo ne bo mogoče tako ali drugače regulirati gibanja članstva v sindikatih. Predvsem pa z ugotovljenimi (morda komaj opazno pozitivnimi) rezultati v tem smislu ni mogoče upravičiti velike sistemske škode, ki jo povzročajo omenjene, do nečlanov sindikatov izrazito diskriminatorne rešitve v novem ZDR, in ki so pravno gledano dodobra izmaličile sistem delovnih razmerij v Sloveniji.

2.3.2. Notranja organiziranost sindikatov

2.3.2.1. Število sindikalnih zaupnikov z delovnopravno imuniteto

Rezultati odgovorov na vprašanje ***»Koliko ima vaš sindikat uradno imenovanih (in s strani vodstva) priznanih sindikalnih zaupnikov z delovnopravno imuniteto?«*** so bili naslednji:

a) konkretno število zaupnikov so navedli v 28 podjetjih, pri čemer je bil razpon odgovorov od 1 do 19 zaupnikov;
b) da nimajo uradno imenovanih in priznanih zaupnikov, je odgovorilo 8 respondentov.

Natančnejša analiza odgovorov pokaže, da je med 28 podjetij pod točko a) v resnici **samo 15 takšnih, v katerih imajo več kot enega uradno imenovanega in priznanega sindikalnega zaupnika**, kajti nekateri respondenti so vse člane izvršnega odbora (IO) sindikata šteli kot sindikalne zaupnike. Vse druge odgovore pod to točko je treba zato v bistvu prišteti k odgovorom pod točko b), ki zajemajo situacije, ko je sindikalni zaupnik s priznano delovnopravno imuniteto le predsednik sindikata podjetja.

Med anketiranimi podjetji je samo 17 takšnih, ki imajo **več kot 150 zaposlenih**, iz česar je mogoče sklepati, da se praviloma šele v teh podjetjih pojavlja več (kot eden) uradno priznanih sindikalnih zaupnikov. Temu pravilu ustreza 12 od 15 podjetij iz vzorca, v katerih imajo več sindikalnih zaupnikov. Odstopanje od tega pravila pa predstavljajo tri podjetja iz vzorca z manj kot 150 zaposlenimi (konkretno 69, 76 in 125 zaposlenih), ki pa imajo več sindikalnih zaupnikov, konkretno (3, 5 in 2 sindikalna zaupnika), ter pet podjetij iz vzorca z več kot 150

zaposlenimi (konkretno 151, 154, 180, 250 in 337), kjer je uradni sindikalni zaupnik le predsednik sindikata podjetja.

Skupno število članov sindikata v podjetjih z več kot enim sindikalnim zaupnikom je 4.461, skupno število sindikalnih zaupnikov pa 87. To pomeni, da naj bi v povprečju v teh podjetjih en sindikalni zaupnik pokrival 51,27 članov sindikata. Upoštevajoč celotni vzorec 36 podjetij pa je v njih skupaj 5886 članov sindikata SGS – KS 90 in 116 sindikalnih zaupnikov (prišteli smo torej predsednike sindikatov tistih 21 podjetij, ki so navedli, da imajo po enega zaupnika ali da jih sploh nimajo), kar pomeni, da naj bi en sindikalni zaupnik v povprečju pokrival 50,74 članov sindikata. Najslabša pa je tovrstna pokritost v 5 podjetjih z več kot 150 zaposlenimi in z enim sindikalnim zaupnikom (samo predsednikom sindikata), v katerih je en uradno priznan sindikalni zaupnik na 160,6 članov sindikata.

Relevantnost zgoraj navedenih podatkov pa močno **relativizira** dejstvo, da je kar v osmih od 15 podjetij, v katerih naj bi bilo več sindikalnih zaupnikov, v odgovorih navedeno število sindikalnih zaupnikov enako številu članov izvršnega odbora konkretnih sindikatov. V vseh teh primerih obstaja velika verjetnost, da **respondenti ne ločijo vsebine pojmov sindikalni zaupnik in član izvršnega odbora sindikata**, tako da je dejansko število »pravih« sindikalnih zaupnikov v resnici verjetno bistveno manjše od zgoraj ugotovljenih 116, s tem pa je seveda bistveno večje tudi število delavcev, ki naj bi jih skladno z gornjimi podatki »pokrival« posamezen zaupnik. V omenjenih osmih podjetjih naj bi bilo 65 (torej več kot polovica od skupnega števila ugotovljenih) sindikalnih zaupnikov, zaradi česar so vsa zgoraj izračunana povprečja glede števila članov, ki naj bi jih »pokrival« en sindikalni zaupnik, lahko zelo zavajajoča.

Ne glede na precejšnjo stopnjo nezanesljivosti gornjih podatkov pa je mogoče v zvezi z vprašanjem števila uradno imenovanih in priznanih sindikalnih zaupnikov ugotoviti naslednje:

V skladu z določbo 208. člena zakona o delovnih razmerjih (ZDR) so sindikalni zaupniki (njihovo število v posameznem podjetju oziroma pri delodajalcu se določi v skladu s posebej dogovorjenimi ali v kolektivni pogodbi določenimi kriteriji) **uradni zastopniki sindikata v razmerju do delodajalca**. Prav iz tega razloga jim zakon (210. člen ZDR) zagotavlja t. i. delovnopravno imuniteto. *(Opomba: Novi ZDR je žal delovnopravno imuniteto sindikalnih zaupnikov skrčil zgolj na varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, medtem ko so prej veljavni delovnopravni predpisi zagotavljali varstvo tudi pred zniževanjem plače, disciplinskimi postopki itd.)* To pomeni, da so sindikalni zaupniki ljudje, ki se **lahko (in morajo) izpostavljati v imenu sindikata** v zvezi z zagotavljanjem in varstvom pravic delavcev znotraj podjetij, pri čemer člani IO sindikata seveda niso istočasno kar avtomatično vsi tudi sindikalni zaupniki.

Načeloma je torej mogoče zagovarjati tezo: **več ko ima določen sindikat sindikalnih zaupnikov, bolj je lahko učinkovit**. Ne gre samo za to, da se v primeru večjega števila sindikalnih zaupnikov breme zastopniške odgovornosti, ki sicer leži le na predsedniku sindikata, porazdeli na več oseb, ampak je mogoče na ta način konkretno reševanje delovnopravnih problemov članov tudi ustrezno približati posameznim nivojem in področjem v organizacijski strukturi podjetja in s tem povečati tudi učinkovitost delovanja. Samo en človek (predsednik sindikata) težko učinkovito obvladuje vse parcialne probleme posameznih organizacijskih enot ali struktur zaposlenih v podjetju, zlasti v večjih in organizacijsko ter kadrovsko močneje strukturiranih podjetjih, medtem ko lahko v primeru večjega števila uradnih sindikalnih zaupnikov le-ti samostojno rešujejo te probleme **neposredno z vodstvi posameznih enot oziroma področij**.

Zgolj na podlagi zgoraj ugotovljenih povprečnih podatkov je seveda težko oceniti ali je sedanje število sindikalnih zaupnikov v podjetjih zadostno ali ne. Zdi pa se, da precejšen del sindikatov temu vprašanju zaenkrat vendarle posveča **premalo pozornosti**. Na ta zaključek napotujejo zlasti konkretni podatki o podjetjih z več kot 150 zaposlenimi (med njimi so celo takšna z več kot 300 zaposlenimi), ki imajo še vedno samo enega sindikalnega zaupnika, to je predsednika sindikata.

V zvezi s tem bi torej veljalo vsem, zlasti pa večjim sindikatom podjetij **priporočiti:**

- *da posebej proučijo ustreznost sedanjega števila uradno priznanih sindikalnih zaupnikov, upoštevajoč skupno število zaposlenih in število članov ter konkretno organizacijsko in kadrovsko strukturo podjetja*
- *ter se po potrebi z delodajalcem dogovoriti za povečanje njihovega števila, tako da bo zagotovljeno ustrezno »pokrivanje« celotne strukture članstva in zaposlenih nasploh v zgoraj opisanem smislu.*

Sindikalnim centralam pa velja priporočilo, da skušajo ob prvih naslednjih spremembah in dopolnitvah ZDR dodatno normativno **okrepiti delovnopravno imuniteto sindikalnih zaupnikov** še z varstvom pred morebitnimi drugimi šikanoznimi ukrepi s strani delodajalca (zniževanje plače, spreminjanje pogodbe o zaposlitvi glede delovnega mesta, disciplinski postopki itd.), kajti zgolj varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi v smislu 113. člena ZDR zagotovo ne zagotavlja dovolj vsestranskega varstva pred različnimi možnimi oblikami delovnopravnega šikaniranja.

2.3.2.2. Kriteriji za določanje sindikalnih zaupnikov

Na vprašanje ***»Po kakšnih kriterijih so določni sindikalni zaupniki, če jih imate?«*** so bili odgovori naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) vsak zaupnik pokriva eno organizacijsko enoto	12
b) vsak zaupnik pokriva več organizacijskih enot	6
c) vsak zaupnik pokriva določeno poklicno skupino delavcev	3
d) vsak zaupnik pokriva določeno število delavcev	1
e) drugo (navedite) – vsebina vseh odgovorov je bila, da predsednik pokriva celotno podjetje OZ. vse enote	4

Dejstvo pa je, da so ti podatki, upoštevajoč ugotovitve iz prejšnje točke o spornem razumevanju pojma sindikalni zaupnik med respondenti *(opomba: tudi pri tem vprašanju so med drugim obkroževali zelo različne odgovore celo tisti, ki so sicer navajali, da imajo le enega sindikalnega zaupnika – predsednika)* **v analitične namene bolj ali manj neuporabni**. Zato smo posebej analizirali le tistih sedem vprašalnikov, kjer so respondenti odgovorili, da imajo več sindikalnih zaupnikov in je iz odgovorov hkrati nedvoumno razvidno, da le-teh niso preprosto enačili s člani IO sindikata. Odgovori teh pa so se razpršili med ponujene opcije takole:

a) = 4
b) = 1
c) = 1
d) = 1
e) = 0

Tudi iz teh odgovorov je jasno razvidno, da so konkretni respondenti pravilno razumeli bistvo pojma sindikalni zaupnik v zgoraj pojasnjenem smislu in to institucijo tudi v praksi pravilno uresničujejo. Sindikalni zaupniki naj bi bili namreč bolj ali manj samostojno delujoči zastopniki določenih zaokroženih interesnih skupin delavcev (po posameznih organizacijskih enotah, po poklicih in drugih podobnih kriterijih). Kakorkoli že interpretiramo gornje podatke, je dejstvo, da je **v naših sindikatih institucija sindikalnih zaupnikov odločno preslabo razvita**, bolj ali manj nesporno. Gre namreč za enega od zelo pomembnih možnih ukrepov za učinkovitejše zaznavanje in uresničevanje najrazličnejših specifičnih interesov posameznih struktur sindikalnega članstva, ki je vsekakor eden od temeljnih pogojev za povečanje učinkovitosti podjetniških sindikatov nasploh in posledično tudi za njihovo številčno krepitev.

2.3.2.3. Kriteriji za sestavo IO sindikata

Z vprašanjem **»Po kakšnih kriterijih je določena struktura IO sindikata?«** smo želeli preveriti, v kolikšni meri se v podjetniških sindikatih skuša interesna struktura članstva zajeti oziroma upoštevati tudi skozi ustrezno strukturo njihovih izvršnih odborov. Odgovori na to vprašanje so bili med ponujene opcije porazdeljeni takole:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) struktura IO odraža organizacijsko strukturo podjetja	22 (73,33 %)
b) struktura odraža poklicno strukturo članstva	4 (13.33 %)
c) pravila določajo samo št. članov IO, ne pa tudi kriterijev za sestavo IO	3 (10 %)
d) *drugo – nimajo izvršnega odbora* (Opomba: Tudi dejstvo, da šest respondentov na to vprašanje ni odgovorilo, pripisujemo predvsem temu, da je med sindikati iz vzorca nekaj izrazito majhnih, tako da verjetno sploh nimajo oblikovanega IO, ampak volijo le predsednika sindikata.)	1 (3,33 %)

Ugotovimo torej lahko, da pretežna večina podjetniških sindikatov vendarle skuša strukturo IO tako ali drugače uskladiti s strukturo članstva, kar naj bi pri delovanju tega organa zagotovilo ustrezno »pokritost« različnih interesov znotraj članstva. Zdi pa se, da se v to vprašanje, ki je sicer lahko zelo velikega pomena za identifikacijo članstva z njegovim vodstvom in s tem za generalno uspešnost delovanja sindikata ter njegovo privlačnost za potencialne nove člane, **prav posebej intenzivno ne poglabljajo**. Pretežna večina (dobrih 73 %) se jih pri tem namreč zadovoljuje le s preprostim »kopiranjem« organizacijske strukture (organizacijskih enot) podjetja v IO sindikata, čeprav ni nujno (zlasti v večjih organizacijah), da se interesi članstva oblikujejo ravno po tem kriteriju. Bistveno močnejša homogenizacija različnih interesnih skupin znotraj sindikalnega članstva pogosto nastaja na podlagi povsem drugih skupnih značilnosti in popolnoma neodvisno od organizacijske strukture podjetja (npr. na podlagi poklicne pripadnosti, starosti, spola, izobrazbe itd.).

Priporočljivo bi torej bilo, da bi vsi sindikati temeljito proučili interesno strukturo svojega članstva po vseh zgoraj navedenih kriterijih in značilnostih ter skladno s tem ponovno preverili in **po potrebi tudi ustrezno korigirali sedanjo sestavo svojih izvršnih odborov**.

2.3.2.4. Kvalifikacijska struktura članov IO

Iz odgovorov na vprašanje ***»Kakšna je kvalifikacijska struktura članov IO vašega sindikata?«*** izhaja, da ima **86,74 %** članov IO sindikata strokovno izobrazbo do V. stopnje (srednja šola), **13,26 %** pa višjo od te.

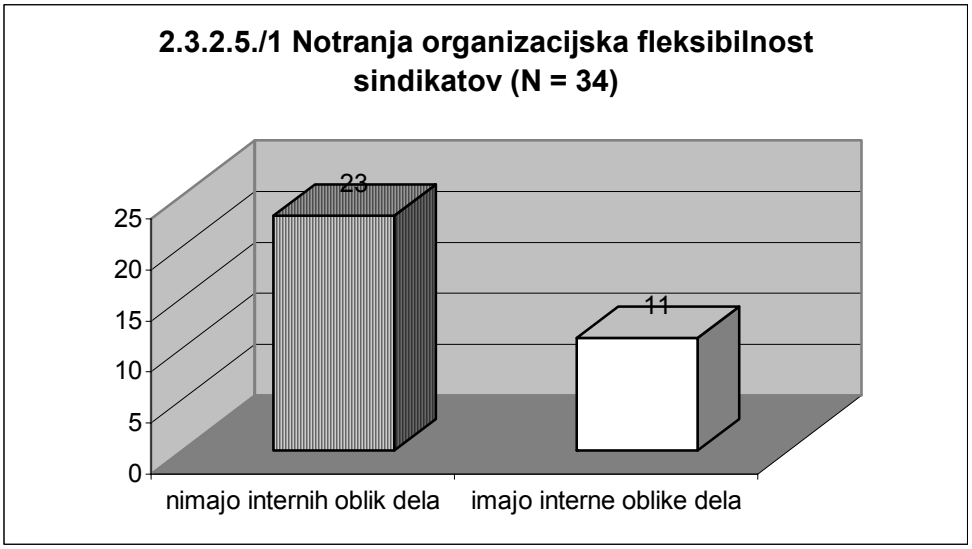


Primerjava z ugotovljeno izobrazbeno strukturo sindikalnega članstva nasploh pokaže, da izobrazbena struktura članov IO **ustrezno odraža tovrstno strukturo članstva**, oziroma da je odstotek višje izobraženih članov IO celo nekoliko višji kot odstotek višje izobraženih članov sindikata nasploh. Kljub temu pa bi veljalo v sindikatih podjetij težiti k temu, da se tovrstna struktura članov IO še izboljša v prid višje izobraženih članov (vsaj do odstotka, ki bi bil enak odstotku le-teh v celotni strukturi zaposlenih, to je 22,52 %), in sicer **iz dveh razlogov:** prvič zaradi večje učinkovitosti delovanja IO in sindikatov v celoti in drugič zaradi posledično večje »vabljivosti« le-teh za potencialno včlanjevanje te kategorije zaposlenih v sindikat.

2.3.2.5. Notranja organizacijska fleksibilnost v sindikatih podjetij

Odgovori na vprašanje ***»Kakšne oblike dela (poleg IO in zaupnikov) imate v sindikatu razvite z namenom učinkovitejšega zaznavanja in uveljavljanja interesov različnih skupin oziroma struktur članstva?«*** so bili naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) sekcije članov po posameznih poklicnih skupinah	1
b) sekcije članov po drugih kriterijih (mladi delavci, ženske, invalidi itd.)	1
c) enote sindikata v posameznih organizacijskih enotah	7
d) drugo (navedite): komisije IO, sindikalni poverjeniki v poslovnih enotah	2
e) nimamo takšnih oblik dela znotraj sindikata podjetja	23



Odgovori kažejo, da je **notranja organizacijska fleksibilnost podjetniških sindikatov zaenkrat izjemno šibka**, kar velja tudi za večino sindikatov v večjih in organizacijsko ter kadrovsko precej strukturiranih podjetjih, ki so kot taki brez dvoma tudi sami notranjeinteresno precej strukturirani. Kljub vse večji notranji interesni raznolikosti med različnimi skupinami znotraj sindikalnega članstva, ki je sicer značilna tudi za interesno strukturo zaposlenih nasploh, podjetniški sindikati v veliki meri še naprej delujejo predvsem le v oblikah, ki so sicer primerne za notranjeinteresno bolj ali manj homogene sindikalne organizacije.

Če bodo torej želeli v bodoče **povečati svojo učinkovitost** pri uresničevanju najrazličnejših interesov svojega članstva in s tem posredno tudi svojo privlačnost za potencialne nove člane, bodo morali sindikati na ravni podjetij **bistveno povečati svojo notranjo organizacijsko fleksibilnost** v smislu razvijanja najrazličnejših oblik dela, ki bodo zagotavljale ustrezno zaznavanje interesov tudi posameznih skupin njihovega članstva. Samo na ta način je namreč mogoče potem načrtovati tudi ustrezne aktivnosti za učinkovito uresničevanje vseh teh interesov. Izgrajevanje identitete celotnih podjetniških sindikatov zgolj na podlagi nekakšnih »interesnih povprečij« ali na podlagi preprostega istovetenja celotnega sindikata zgolj z interesi prevladujoče skupine članov ob istočasnem zanemarjanju interesov »marginalnih« skupin znotraj njihovega članstva je lahko z vidika težnje po krepitvi sindikalnega članstva na daljši rok pogubno. Resnično interno homogene skupine zaposlenih, sedanjih ali potencialnih članov sindikata, so namreč zaradi procesa vse večji nadaljnje interesne strukturacije »najemne delovne sile« vse manjše. Zato bodo verjetno v bodoče lahko prosperirali le sindikati, ki bodo sposobni ustrezno zaznavati in uveljavljati interese vseh teh, razmeroma majhnih skupin zaposlenih.

2.3.2.6. Akcijska samostojnost posameznih notranjih oblik dela

Vprašanje ***»Če imate takšne oblike dela, kakšna je njihova samostojnost pri delovanju?«*** je neposredno povezano s prejšnjim vprašanjem, njegov namen v anketi pa je bil ugotoviti potencialno učinkovitost delovanja različnih zgoraj obravnavanih notranjih oblik dela pri uresničevanju različnih specifičnih interesov članstva. Utemeljeno je namreč predpostavljati, da bi bila s tega vidika priporočljiva tudi čim večja akcijska samostojnost obravnavanih oblik dela oziroma možnost, da poskušajo same ažurno reševati zaznano problematiko neposredno

z menedžmentom, ob posredovanju (centralnega) IO sindikata pa le takrat, kadar je to potrebno.

Odgovori na to vprašanje so bili naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) lahko le razpravljajo o specifični problematiki, ki zadeva konkretno interesno skupino članov	1
b) ugotovljeno problematiko lahko poskušajo tudi samostojno reševati neposredno z menedžmentom	5
c) ugotovljeno problematiko lahko rešujejo le posredno preko IO sindikata	12

Respondenti očitno niso bili dovolj pozorni na neposredno povezanost tega vprašanja s prejšnjim (kar je seveda napaka vprašalnika, ne respondentov), tako da so nanj odgovarjali tudi nekateri, ki so zgoraj odgovorili, da nimajo razvitih obravnavanih posebnih oblik dela znotraj sindikata. Ker pa se večina teh »spornih« odgovorov po vsej verjetnosti skriva med odgovori pod točko c), je mogoče skupne rezultate odgovorov na to vprašanje kljub temu šteti kot relevantne. Kažejo pa brez dvoma na to, da **le v peščici sindikatov obravnavanim posebnim oblikam dela priznavajo tudi določeno stopnjo akcijske samostojnosti v prej navedenem smislu**.

2.3.2.7. Mnenja respondentov o primernosti večje notranje organizacijske fleksibilnosti sindikatov

Z vprašanjem ***»Če takšnih oblik dela nimate razvitih, ali bi po vašem mnenju lahko povečale učinkovitost vašega sindikata pri uveljavljanju avtentičnih interesov članstva?«*** smo želeli preveriti zavedanje o potrebi po ustrezni notranjeorganizacijski prenovi sindikatov v obravnavanem smislu in podporo tej usmeritvi med predsedniki sindikatov podjetij, ki so bili naši respondenti. Rezultati odgovorov so:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da, ker interesom nekaterih skupin članstva zaenkrat posvečamo premalo pozornosti	8 ali 33,33 %
b) ne, ker nam že sedanji sistem notranje organiziranosti zagotavlja zadostno občutljivost za različne specifične interese znotraj članstva	16 ali 66,67 %

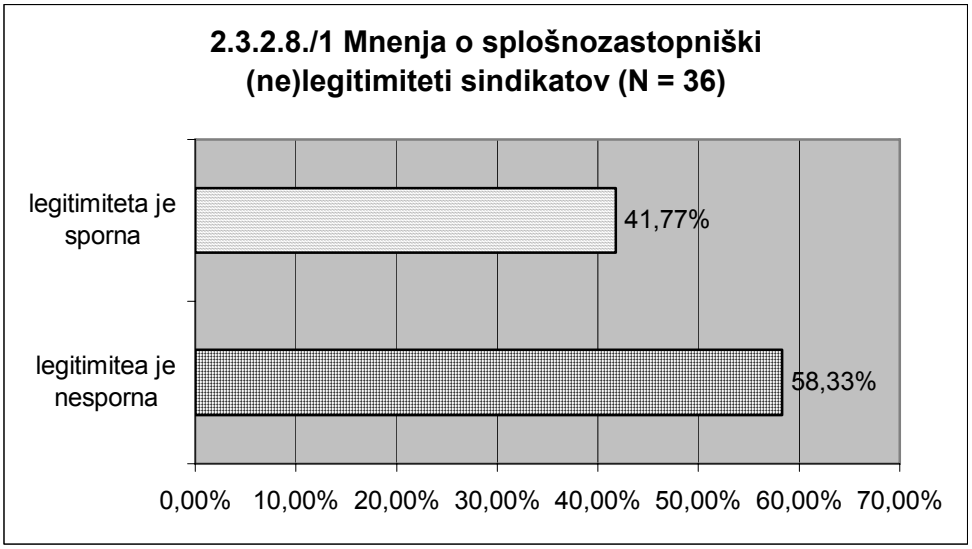
Ker je med odgovori pod točko b) brez dvoma precejšnje število odgovorov najmanjših sindikatov iz tega vzorca, kjer tovrstna notranja organizacijska razvejanost dejansko ni potrebna, lahko ocenimo, da je zavest o potrebi in podpora ideji o razvijanju obravnavanih novih oblik dela znotraj podjetniških sindikatov med predsedniki **že dokaj močno prisotna**. To pa je vsekakor dobra podlaga za morebiten začetek ustreznih usmerjenih akcij s strani sindikalnih central.

2.3.2.8. Mnenja respondentov o splošnozastopniški (ne)legitimiteti sindikatov

Percepcijo problema splošnozastopniške legitimitete sindikatov, na katerega opozarja teorija, smo želeli med predsedniki sindikatov podjetij preveriti z vprašanjem ***»Ali po vašem mnenju vaš sindikat glede na število in strukturo članstva ter svojo notranjo organiziranost lahko s***

polno legitimnostjo in dovolj učinkovito zastopa interese celotnega kolektiva, torej tudi nečlanov sindikata?«. Rezultati odgovorov so naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da, brez dvoma	21 ali 58,33 %
b) ne, ker določenih struktur zaposlenih s svojim članstvom ne pokrivamo in njihovih specifičnih interesov zato ne poznamo dovolj dobro	4 ali 11.11 %
c) ne v popolnosti	11 ali 30,56 %



Za ugotovitev razlogov, zaradi katerih je več kot polovica respondentov trdno prepričanih v nespornost splošnozastopniške legitimitete njihovih sindikatov, bi bilo vsekakor potrebno separatno v tej skupini podjetij natančneje analizirati stopnjo sindikaliziranosti delavcev, notranjo organiziranost in druge elemente, ki lahko eventualno utemeljujejo takšno prepričanje. Vendar pa bi to močno preseglo cilje te raziskave. Bistvenega pomena pri tem je namreč predvsem ugotovitev, da je vendarle **precej visok tudi odstotek (41,67 %) tistih, ki se jim zdi »sposobnost« in upravičenost njihovih sindikatov za celovito zastopanje dejanskih interesov vseh zaposlenih, torej tudi nečlanov sindikata, v konkretnih kolektivih v praksi sporna**. To namreč vsekakor daje razmišljanjem o problematiki splošnozastopniške (ne)legitimitete sindikatov, spornosti sedanjega absolutnega monopola sindikatov nad urejanjem delovnih razmerij v imenu vseh zaposlenih in potrebi po vstopu svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev (poleg sindikatov) tudi na področje urejanja delovnih razmerij tudi precej močno empirično podporo.

2.3.3. Sodelovanje z drugimi sindikati

V podjetjih iz vzorca samo v sedmih delujeta dva ali trije različni podjetniški sindikati. Kljub temu bomo v nadaljevanju navedli dobljene rezultate in jih tudi na kratko komentirali.

2.3.3.1. Odnosi med različnimi podjetniškimi sindikati

Odgovori na vprašanje ***»Kakšni so po vaši oceni odnosi med različnimi sindikati v vašem podjetju?«*** so bili naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) izrazito sodelovalni pri uresničevanju skupnih interesov kolektiva	5
b) tekmovalni, a po potrebi tudi sodelovalni	1
c) izrazito rivalski in nesodelovalni	1

Odgovori kažejo na to, da v podjetjih izrazito **prevladujejo konstruktivni odnosi** med različnimi sindikati, kar je seveda tudi predpogoj za učinkovito funkcioniranje sistema sindikalnega pluralizma. Kljub temu pa očitno v praksi obstajajo tudi primeri izrazito rivalskih in nesodelovalnih odnosov, ki seveda lahko le škodujejo učinkovitemu uresničevanju interesov najširšega kroga delavcev.

2.3.3.2. Oblike medsindikalne koordinacije

Respondenti so na vprašanje ***»Ali imate razvite ustrezne oblike medsindikalne koordinacije v podjetju za enotnejše nastopanje v razmerju do delodajalca?«***, odgovorili takole:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) ne	1
b) da, vendar le po potrebi	4
c) da, imamo redno obliko medsindikalne koordinacije	0
d) z drugimi sindikati oblikujemo le skupno pogajalsko skupino za sklenitev podjetniške kolektivne pogodbe	1
e) drugo (opišite): sindikalni svet	1

Praksa zaenkrat očitno še ni zaznala potrebe po stalnejših oblikah medsindikalne koordinacije, kamor bi lahko uvrstili le odgovor po točko d), ko je v podjetju oblikovan poseben sindikalni svet. Ob morebitni uveljavitvi t. i. partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev (sindikalnih in voljenih) pa bo oblikovanje ustreznih »delavskih koordinacij« znotraj podjetij vsekakor postalo neizogibno.

2.3.3.3. Vpliv sindikalnega pluralizma na uresničevanje interesov delavcev

Na vprašanje ***»Kako po vašem mnenju sedanja oblika sindikalnega pluralizma (delovanje več različnih sindikatov v podjetju) vpliva na učinkovitost uveljavljanja interesov delavcev v razmerju do delodajalca?«*** pa smo dobili naslednje odgovore:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) bolj škodljivo, kakor koristno	2
b) izrazito škodljivo zaradi medsebojnih nasprotij med sindikati	1
c) koristno, ker medsebojna tekmovalnost spodbuja učinkovitost vsakega sindikata posebej	4

Zaradi majhnosti vzorca bi seveda na podlagi gornjih odgovorov težko sklepali o tem, kakšno je prevladujoče mnenje prakse o koristnosti sistema sindikalnega pluralizma za učinkovitost uresničevanja interesov delavcev na ravni podjetij. Vsekakor pa je zanimivo, da ga negativno ocenjujejo celo nekateri respondenti, ki so odnose med sindikati nasploh sicer ocenili kot sodelovalne. Po njihovem mnenju torej tudi sodelovalnost med sindikati ne more povsem odtehtati nekaterih negativnih plati sindikalnega pluralizma na tej ravni.

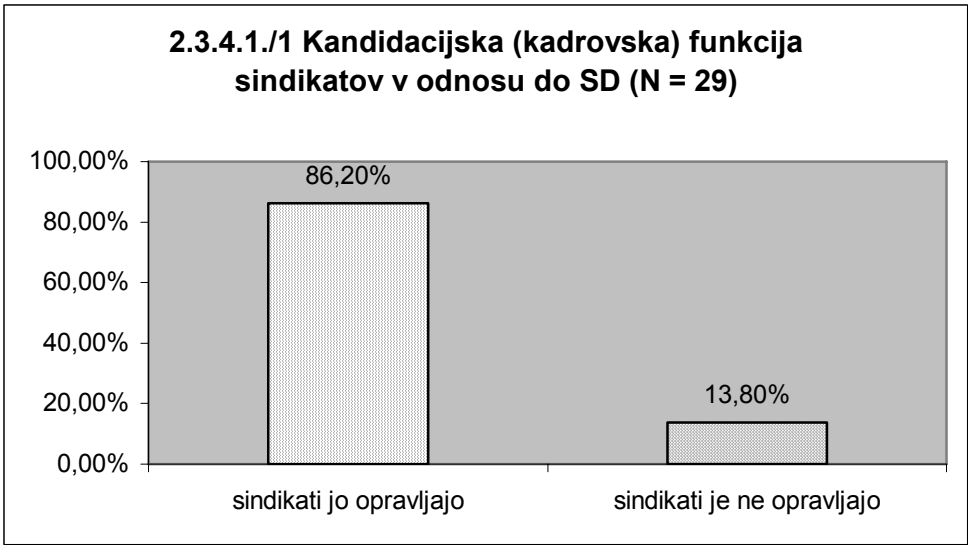
2.3.4. Sodelovanje s svetom delavcev (SD)

Na skupino vprašanj pod tem naslovom naj bi odgovarjali samo predsedniki sindikatov iz podjetij, v katerih je SD oblikovan. Če ne upoštevamo 4 podjetij z manj kot 20 zaposlenimi in osnovne šole, naj bi bil SD oblikovan v 31 anketiranih podjetjih, dejansko pa v štirih od teh sveta delavcev nimajo (v enem primeru je SD že deloval, vendar je kasneje odstopil, novega pa še niso oblikovali). Svet delavcev torej deluje v 27 podjetjih, kar pomeni, da **je »pokritost« podjetij s sveti delavcev 87,09-odstotna**.

2.3.4.1. Kandidacijska (kadrovska) funkcija sindikatov

Z vprašanjem ***»Ali je vaš sindikat sodeloval pri oblikovanju kandidatne liste za člane SD s predlogom svojih kandidatov?«*** smo želeli preveriti uresničevanje t. i kadrovske funkcije sindikatov (poleg iniciativne in nadzorne) v odnosu do svetov delavcev. Rezultati odgovorov so naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da	25 ali 86,20 %
b) ne	4 ali 13,80 %



Če na vprašanje pod točko b) niso pomotoma odgovorili tudi nekateri predsedniki sindikatov iz podjetij, v katerih sveta delavcev sploh nimajo, je gornji rezultat vsekakor zaskrbljujoč. Pomenil bi namreč, da je v dobršnem delu sindikatov prisotna **popolna brezbrižnost za obstoj in delovanje svetov delavcev** kot voljenih delavskih predstavništev, kajti prav preko omenjene kadrovske funkcije naj bi sindikati odločilno podpirali (hkrati pa v nekem smislu lahko tudi »obvladovali«) delovanje svetov delavcev. Vsekakor pa ni izključeno, da ugotovljeni podatek drži, kajti v (nekaterih) sindikatih je v zadnjem času dejansko zaznaven nekakšen ignorantski, če ne celo nasprotovalen odnos do svetov delavcev. V tem smislu velja obravnavani podatek presojati tudi v povezavi z odgovorom na 7. vprašanje pod tem poglavjem, kjer je nekaj respondentov (konkretno trije) prav tako izrazilo negativen odnos do obstoja in delovanja svetov delavcev.

2.3.4.2. Sodelovanje sindikatov pri kandidiranju članov SD

Če je v podjetju več sindikatov, je v izogib pretirano širokim kandidatnim listam za SD priporočljivo njihovo sodelovanje pri oblikovanju teh list. Odgovori na vprašanje ***»Ali ste z ostalimi sindikati oblikovali skupno kandidatno listo za člane sveta delavcev na podlagi predhodnega dogovora o številu kandidatov, ki jih predlaga vsak izmed njih?«*** so bili naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da	6
b) ne, vsak sindikat je oblikoval svojo kandidatno listo brez predhodnih dogovorov	9

Očitno je, da je na vprašanje (pod točko b) pomotoma odgovarjalo tudi določeno število predsednikov iz podjetij z enim sindikatom. Seveda pa je logično, da je odgovore pod točko a) mogoče pripisati le predsednikom iz podjetij (skupno 7) z več sindikati, katerim je bilo vprašanje tudi namenjeno. Ti odgovori pa kažejo na večinoma **dobro medsindikalno sodelovanje** tudi v zvezi z oblikovanjem svetov delavcev v podjetjih.

2.3.4.3. Razširjenost »samokandidiranja« za člane SD

Ena od oblik kandidiranja za člane SD (poleg predlogov s strani reprezentativnih sindikatov) je tudi t. i. samokandidiranje, katerega razširjenost v praksi smo preverjali z vprašanjem ***»Ali so na volitvah v svet delavcev kandidirali tudi samostojni kandidati s podpisi sodelavcev?«***. Odgovori kažejo naslednjo sliko:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da	8 ali 27,58 %
b) ne	21 ali 72,42 %

Nekatere informacije iz prakse navajajo na tezo, da se je »zanimivost« funkcije člana SD v zadnjem času (zlasti zaradi nagrad za neprofesionalne člane SD, ki jih priznavajo nekatera podjetja) povečala, kar naj bi se odražalo tudi v vse večjem obsegu t. i. samokandidiranja za to funkcijo. Za morebitno potrditev obstoja tega trenda pa bi potrebovali ustrezne primerjalne podatke iz katere izmed prejšnjih tovrstnih raziskav, ki pa jih na žalost ni na voljo.

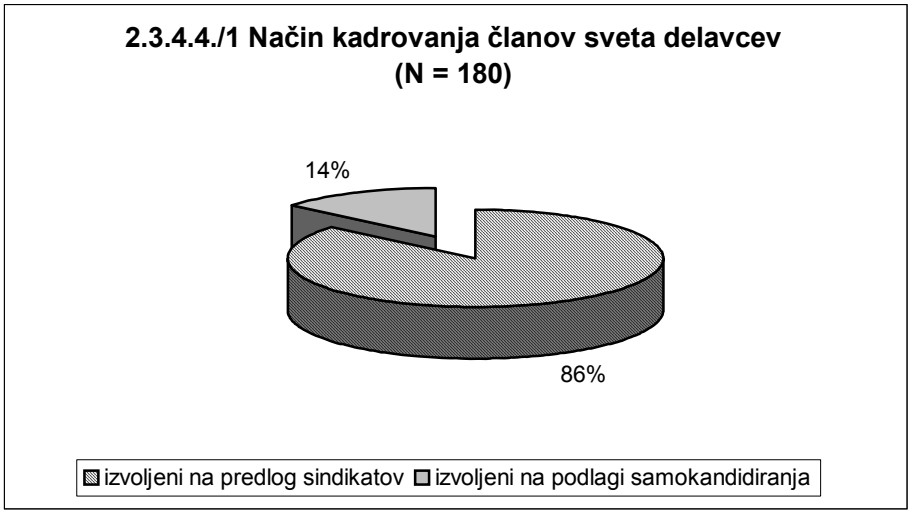
Gornji podatki kažejo, da je v praksi t. i. samokandidiranje za člane SD vsekakor že precej uveljavljena oblika kadrovanja v SD. Kljub temu pa je mogoče trditi, da zaenkrat **sindikati dokaj trdno obvladujejo kadrovsko funkcijo na tem področju**.

2.3.4.4. Število izvoljenih »sindikalnih« kandidatov za člane SD

Stanje na področju »obvladovanja« kadrovske funkcije za člane SD smo dodatno preverjali še z vprašanjem ***»Koliko članov sveta delavcev je bilo izvoljenih na predlog vašega sindikata?«***. Odgovori na to vprašanje kažejo, da je bilo od skupno 180 članov SD v podjetjih, iz katerih smo dobili odgovore, **132 članov ali 73,33 %** izvoljenih na predlog konkretnega sindikata.

Pri interpretaciji teh podatkov pa je treba upoštevati še podatke iz odgovorov na naslednje vprašanje v anketi, to je ***»Koliko članov SD je bilo izvoljenih na predlog drugih sindikatov oziroma s podpisi?«*** Na prvi del tega vprašanja smo dobili odgovore iz sedmih podjetij z več

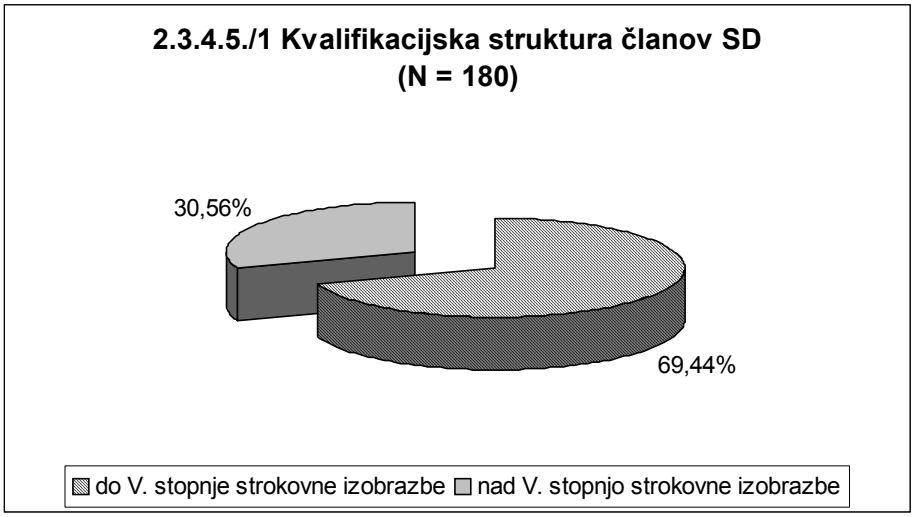
sindikati, in sicer naj bi bilo na predlog drugih sindikatov izvoljenih še 33 članov SD, medtem ko so na drugi del vprašanja odgovorili samo trije respondenti, tako da ta podatek ni upoštevan. Razviden pa je iz razlike med skupnim številom članov SD in številom članov, izvoljenih na predlog sindikatov. Če je bilo torej na predlog (vseh sindikatov) izvoljenih **155 ali 86 %** od skupno 180 članov SD, je bilo na podlagi samokandidiranja izvoljenih **25 ali 14 %** članov SD.



Tudi na podlagi zgoraj navedenih podatkov je mogoče potrditi že navedeno ugotovitev, da sindikati zaenkrat dokaj trdno obvladujejo kadrovsko funkcijo na obravnavanem področju, in da torej v tem pogledu večinoma **zagotavljajo pričakovano podporo delovanju svetov delavcev.** Vsekakor pa popolno (stoodstotno) kadrovsko obvladovanje svetov delavcev s strani sindikatov sistemsko niti ne bi bilo priporočljivo, kajti to bi pomenilo, da so sveti delavcev dejansko le »podaljšane roke sindikatov« in ne splošna delavska predstavništva vseh zaposlenih, tako kot so sicer sistemsko koncipirani.

2.3.4.5. Kvalifikacijska struktura članov SD

Rezultati odgovorov na vprašanje ***»Kakšna je kvalifikacijska struktura članov sveta delavcev?«*** kažejo, da ima **125 ali 69,44 %** članov svetov delavcev v podjetjih iz vzorca strokovno izobrazbo do V. stopnje (srednja šola), **55 ali 30,56 %** pa višjo strokovno izobrazbo od te.



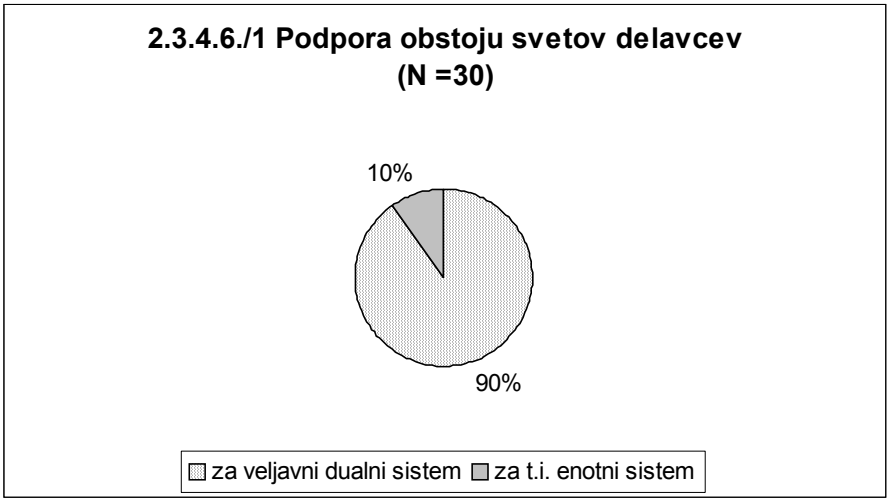
Primerjava s podatki o izobrazbeni strukturi članov IO sindikata torej pokaže, da je **odstotek članov z višjo stopnjo strokovne izobrazbe od srednje v svetih delavcev precej višji.** Ta odstotek je višji tudi od odstotka višje izobraženih v celotni strukturi zaposlenih v podjetjih iz vzorca (22,52 %).

Navedene ugotovitve kažejo, da se »kadrovalci« v svete delavcev razmeroma dobro zavedajo strokovne zahtevnosti soupravljalskih funkcij, pri čemer bi vendarle kazalo prav zaradi omenjene zahtevnosti težiti k še »ugodnejši« izobrazbeni sestavi svetov delavcev. Seveda pa mora biti pri tem v vsakem primeru vsaj do neke mere zagotovljeno ustrezno zastopstvo tudi nižje kvalificiranih struktur delavcev v svetih delavcev.

2.3.4.6. Načelna podpora sindikatov svetom delavcev

Kakšna je generalna percepcija koristnosti oblikovanja svetov delavcev med predsedniki sindikatov smo preverjali z vprašanjem ***»Ali je po vašem mnenju oblikovanje in delovanje svetov delavcev (poleg sindikatov) v podjetjih koristno za učinkovitejše uresničevanje interesov delavcev?«***. Odgovori so naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da, če res opravlja svoje zakonske funkcije	27 ali 90 %
b) ne, bolje bi bilo, če svetov delavcev sploh ne bi bilo, ampak bi njihove zakonske funkcije prevzeli sedanji sindikati v podjetju	3 ali 10 %.



Načelna podpora svetom delavce je torej med predsedniki podjetniških sindikatov zelo velika. Le 10 % respondentov se, sodeč po teh podatkih, očitno zavzema za **uveljavitev t. i. enotnega (za razliko od sedanjega dualnega) sistema delavskih predstavništev** v podjetjih, torej sistema, ko tudi soupravljalske funkcije v imenu vseh delavcev opravljajo le sindikati, voljenih delavskih predstavništev pa v sistemu industrijske demokracije sploh ni.

2.3.4.7. Konkretna podpora sindikatov svetom delavcev

Konkretno podporo sindikatov svetom delavcev v praksi pa smo preverjali z vprašanjem ***»Če oblikovanje sveta delavcev vaš sindikat odobrava, na kakšen način ga konkretno podpira***

pri njegovem delovanju?«, pri čemer so imeli respondenti možnost obkrožiti tudi več ponujenih možnih odgovorov. Rezultati odgovorov (skupno 32) so naslednji:

Način oziroma oblika podpore – možni odgovori	Število odgovorov
a) podpora je le načelna	4 ali 12,5 %
b) naš sindikat se je izrecno angažiral z zahtevami vodstvu za ureditev materialnih in drugih pogojev za delovanje SD	6 ali 18,75 %
c) naš sindikat redno spremlja delovanje sveta delavcev in po potrebi javno podpre posamezne njegove akcije	16 ali 50 %
d) naš sindikat je finančno podprl SD, kadar mu vodstvo ni odobrilo potrebnih sredstev (udeležba na izobraževanjih, nakup strokovne literature, članarina za združenje SD itd.)	2 ali 6,25 %
e) naš sindikat je ostro protestiral pri vodstvu, ker le-to krši svoje zakonske obveznosti do SD	1 ali 3,12 %
f) naš sindikat je sovjo podporo delovanju SD v določenih primerih že izrazil tudi v obliki grožnje s stavko in uporabe drugih metod sindikalnega boja	2 ali 6,25 %
g) drugo (opišite) – odgovor: SD ne opravlja svojega dela	1 ali 3,12 %

Sveti delavcev lahko v praksi učinkovito delujejo le, če uživajo **vsestransko, vendar ne le načelno, ampak zelo konkretno podporo sindikatov**. V pretežni večini primerov se namreč v praksi srečujejo s številnimi težavami pri opravljanju svojih funkcij – od tega, da nimajo zagotovljenih ustreznih materialnih pogojev za delo, do tega da vodstva ignorirajo oziroma na druge načine kršijo svoje zakonske obveznosti v razmerju do njih. Pri tem pa jim je izrecno prepovedana uporaba stavke in drugih metod sindikalnega boja, ki bi v mnogih primerih lahko predstavljale edino zares učinkovito sredstvo za zagotovitev uresničevanja njihovih zakonskih pravic in pristojnosti. Zato so v tem pogledu **v celoti odvisni od podpore sindikatov**, ki imajo po potrebi na razpolago tudi uporabo tovrstnih sredstev. Ta odvisnost je v praksi tako velika, da bi lahko mirno trdili, da je v večini primerov, ko ima svet delavcev zgoraj omenjene težave pri delovanju, to predvsem posledica slabega delovanja sindikata na tem področju in pomanjkanja njegove oprijemljivejše podpore.

Zbrani rezultati jasno kažejo, da je podpora sindikatov delovanju svetov delavcev, razen na načelni ravni, **razmeroma medla**. Ne samo, da veliko število respondentov na to vprašanje sploh ni odgovorilo (to štejemo kot znak, da glede tega nimajo kaj dosti konkretnega našteti), ampak je tudi med obstoječimi odgovori zelo malo takšnih, ki kažejo na kako resnejšo pripravljenost nuditi oprijemljivejše oblike podpore svetom delavcev pri njihovem delovanju. Slabo obvladovanje te problematike je prav gotovo **ena izmed temeljnih slabosti in pomanjkljivosti pri delovanju podjetniških sindikatov**, ki jih ugotavlja ta raziskava. Sindikati bi morali v bodoče svoje delovanje nasploh začeti v večji meri »podružbljati« preko svetov delavcev in drugih voljenih delavskih predstavništev in v njih po drugi strani iskati tudi oporo sebi, kajti sindikati ne morejo biti neka »sila nad delavstvom«, ampak bi morali biti predvsem »sila znotraj delavstva«.

2.3.4.8. Razmejitev pristojnosti med SD in sindikati

Odgovori na vprašanje ***»Kako so v vašem podjetju urejene funkcije in pristojnosti med svetom delavcev in sindikati?«*** naj bi posredno pokazali na razširjenost različnih modelov (komplementarni, konkurenčni ali model SD kot »podaljšane roke sindikata«) delovanja obeh vrst delavskih predstavništev, vendar pa vprašanje za ta namen ni bilo dobro oblikovano, tako da

iz dobljenih rezultatov ni mogoče utemeljeno oblikovati ustreznih ugotovitev. Rezultati odgovorov so sledeči:

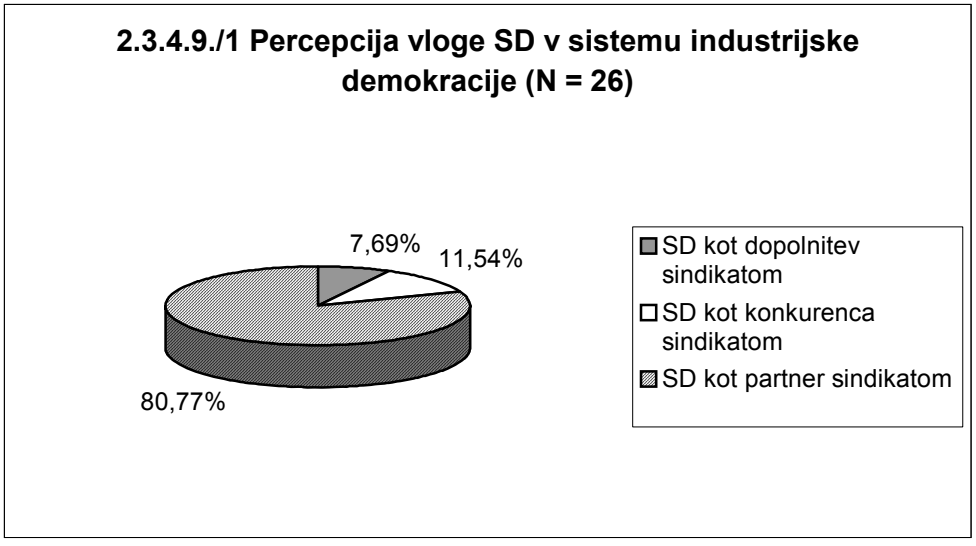
Možni odgovori	Število odgovorov
a) prisojnosti so strogo ločene	4 ali 16 %
b) pristojnosti se deloma pokrivajo	20 ali 80 %
c) pristojnosti se v celoti prekrivajo	1 ali 4 %

Vsekakor pa tudi takšni kot so, rezultati nedvoumno kažejo na to, da v praksi **prevladuje t. i. komplementarni model** delovanja delavskih predstavništev v čisti obliki ali z elementi ostalih dveh zgoraj omenjenih modelov (odgovori pod a) in b), medtem ko sta ostala dva modela (odgovori pod točko c)) bolj ali manj izjema, kar je sicer pokazala tudi priložnostna raziskava med predsedniki svetov delavcev na strokovnem posvetu ZSDP (oktober 2003).

2.3.4.9. Percepcija vloge SD v sistemu industrijske demokracije

Pri vprašanju ***»Kako v vašem sindikatu gledate na vlogo sveta delavcev v sistemu industrijske demokracije?«*** nas je zanimala percepcija vloge SD v sistemu industrijske demokracije med predsedniki sindikatov podjetij. Ta je, kot kažejo rezultati raziskave, naslednja:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) SD kot dopolnitev in nadgradnja sindikatom	2 ali 7,69 %
b) SD kot konkurenca sindikatom	3 ali 11,54 %
c) SD kot partner sindikatom pri skupnih prizadevanjih	21 ali 80,77 %



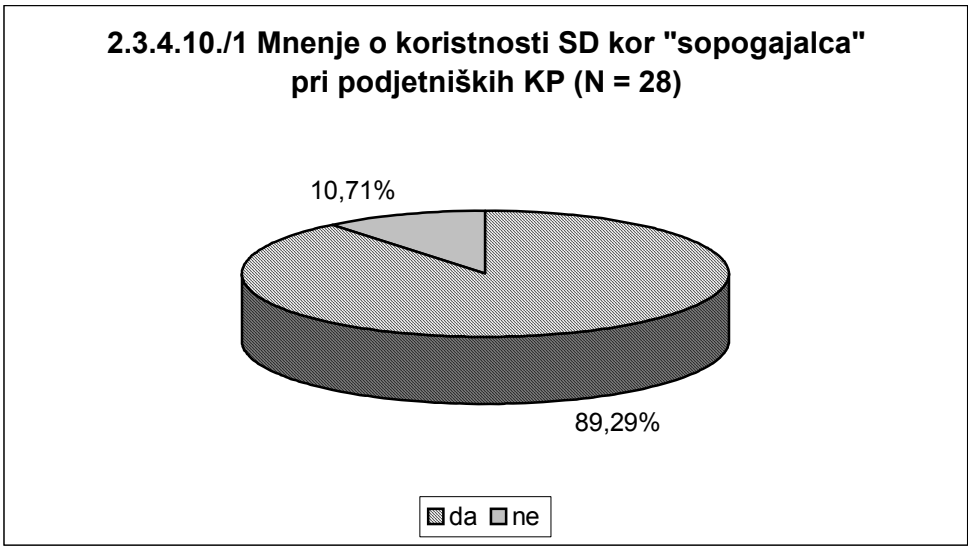
Preko tega vprašanja smo želeli predvsem ugotoviti ali je pri sindikalistih na ravni podjetij (in če je, v kolikšni meri) prisotno razumevanje SD kot konkurence sindikatom, ki ga je v zadnjih letih, zlasti pa od sprejemanja novega ZDR dalje, močno zaznati pri vodstvih slovenskih sindikalnih central. Na podlagi rezultatov te raziskave je mogoče ugotoviti, da je to razumevanje, ki seveda lahko zelo negativno vpliva na učinkovito sodelovanje med sindikalnimi in volje-nimi delavskimi predstavništvi, **sicer prisotno tudi na mikoravni, vendar pa k sreči ni pretirano razširjeno ali celo prevladujoče**. Prevladuje razumevanje sveta delavcev kot partnerja sindikatom, kar pomeni, da je trenutna percepcija vloge SD v sistemu industrijske demokraci-

je med predsedniki sindikatov podjetij zelo ugodna za uvajanje novega, t. i. partnerskega modela (so)delovanja svetov delavcev in sindikatov v podjetjih.

2.3.4.10. SD kot »sopogajalec« pri podjetniških kolektivnih pogajanjih

Z vidika aktualnih strokovnih polemik o vprašanju priporočljivosti vključevanja svetov delavcev v podjetniška kolektivna pogajanja, ki ga novi ZDR sicer ne predvideva, a ga hkrati tudi izrecno ne prepoveduje, je zagotovo lahko zelo pomembno, kaj o tem vprašanju meni praksa, ki vsekakor najbolje čuti, kakšne so dejanske potrebe na tem področju. Zato smo respondente vprašali ***»Ali bi po vašem mnenju moral SD s svojimi predstavniki v delojemalski pogajalski skupini (skupaj s sindikati) sodelovati tudi v postopku sklepanja podjetniške kolektivne pogodbe?«*** in dobili naslednje odgovore:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da, ker to povečuje strokovno in akcijsko moč ter pogajalsko legitimnost delavskih predstavništev	25 ali 89,29 %
b) ne, ker to slabi dosedanjo moč sindikatov (sindikati morajo zato še naprej ohraniti monopol nad sklepanjem PKP)	3 ali 10,71 %



Glede na usmeritve slovenskih sindikalnih central, ki jih glede tega vprašanja le-te zagovarjajo ob pripravi nove slovenske delovnopravne zakonodaje (ZDR, zakon o kolektivnih pogodbah), je rezultat odgovorov na to vprašanje vsekakor presenetljiv. Kaže, da se **ogromna večina predsednikov sindikatov v »bazi« ne strinja s t. i. segregacijsko strategijo svojih central** (ločevanje med člani in nečlani sindikatov glede obsega delovnopravnih pravic in možnosti za sodelovanje pri kolektivnem urejanju lastnega delovnopravnega statusa znotraj podjetij), ki počasi dobiva tudi (sporno) zakonsko obliko, in zagovarja izgrajevanje »splošne« industrijske demokracije v obliki **t. i. partnerskega modela delovanja svetov delavcev in sindikatov**. Ena glavnih značilnosti tega modela je namreč prav sodelovanje SD (poleg sindikatov in skupaj z njimi) v podjetniških kolektivnih pogajanjih, kar brez dvoma prinaša vrsto prednosti z vidika učinkovitosti uresničevanja interesov delavcev tudi na področju urejanja delovnih razmerij z delodajalci, zlasti pa: povečuje skupno strokovno in akcijsko moč obeh vrst delavskih predstavništev, odpravlja problem splošnozastopniške legitimitete delavskih predstavništev, ustvarja **»enoten delavski blok«**, ki je nujno potreben za vzpostavljanje ravnotežja med delojemalci in delodajalci v industrijskih razmerjih in tako naprej. Praksa torej vizijo bodoče-

ga sodelovanja in sožitja sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev znotraj podjetij očitno vidi bistveno drugače, kot jo v tem trenutku vidijo in jo skušajo (skozi zakonodajo) diktirati slovenske sindikalne centrale. Prav to pa je lahko eden od pomembnih pokazateljev sedanje prevelike odtujenosti centralnih sindikalnih vodstev od »baze« in njenih dejanskih potreb.

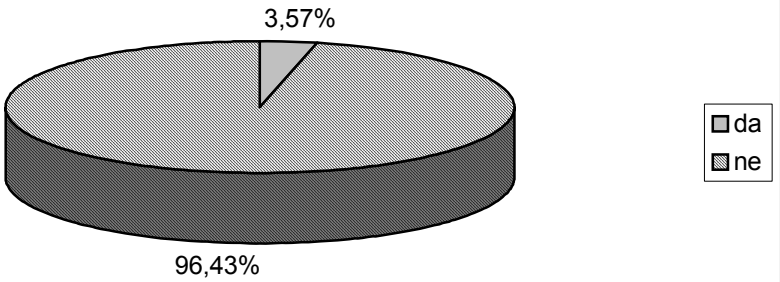
2.3.4.11. (Ne)obstoj bojazni pred sveti delavcev

Eden temeljnih problemov, ki ovirajo hitrejše uveljavljanje t. i. partnerskega modela delovanja sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev in s tem tudi izgrajevanje sistema »splošne« industrijske demokracije v Sloveniji, je prav gotovo bojazen pred »brezplačno« konkurenco svetov delavcev, ki je prisotna med nekaterimi vodilnimi slovenskimi sindikalnimi funkcionarji. Koliko je ta bojazen prisotna tudi v »bazi«, smo preverjali z vprašanjem ***»Ali po vašem mnenju obstoj in delovanje svetov delavcev negativno vpliva na število članstva v sindikatih?«***. Odgovori kažejo naslednjo mnenjsko sliko med predsedniki sindikatov podjetij:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) da	1 ali 3,75 %
b) ne	27 ali 96,43 %

Več kot očitno je, da je pretežna večina sindikalnih funkcionarjev v podjetjih mnenja, da **sveti delavcev sindikatom niso grožnja**, ampak (v povezavi z ugotovitvami ob prejšnjem vprašanju) v skupnem delovanju z njimi vidijo priložnost tudi za lastno krepitev in za krepitev položaja in pravic delavcev v industrijskih razmerjih nasploh. Takšno razpoloženje v »bazi« bi skorajda moralo spodbuditi tudi vse slovenske sindikalne centrale k ponovnemu razmisleku o primernosti njihove sedanje t. i. tekmovalne strategije delovanja v razmerju do svetov delavcev in do vprašanja temeljnih smeri nadaljnjega razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji nasploh.

2.3.4.11./1 Mnenje predsednikov sindikatov o možnem negativnem vplivu SD na število članstva v sindikatih (N = 28)



2.3.5. Razvojni vidiki delovanja sindikatov

2.3.5.1. Razlogi za članstvo v sindikatu

Z vprašanjem ***»Kaj je po vašem mnenju glavni »magnet«, zaradi katerega se delavci odločajo plačevati sindikalno članarino?«*** smo želeli vsaj indikativno ugotoviti glavne razloge za članstvo v sindikatu in s tem dobiti tudi določen smerokaz, katerim področjem bi veljalo pri bodočem delovanju sindikatov nameniti največjo pozornost. Čeprav so imeli respondenti navodilo, naj obkrožijo samo eno, po njihovem mnenju najpomembnejšo izmed v vprašalniku ponujenih možnosti, se vsi tega niso dosledno držali. Kljub temu pa smo pri statistični obdelavi in analizi dobljenih podatkov upoštevali vse obkrožene odgovore.

Rezultati odgovorov (skupno 52) so naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) razne materialne (posojila, ozimnice, denarne pomoči itd.) in druge ugodnosti iz članstva (sindikalni turizem, ter sindikalne športne, rekreativne, kulturne in druge aktivnosti)	13 ali 25 %
b) tradicija	2 ali 3,84 %
c) sindikalna pravna pomoč oziroma pravna služba	15 ali 28,84 %
d) uspehi in ugled konkretnega sindikata	1 ali 1,92 %
e) možnost sklepanja kolektivnih pogodb	2 ali 3,84 %
f) občutek meddelavske solidarnosti	1 ali 1,92 %
g) vpliv in ugled sindikatov na državni ravni	0
h) občutek večje varnosti (»zavarovalnina« za primer potrebe)	12 ali 23,07 %
i) težnja posameznikov po zagotavljanju organiziranega vpliva na lastni ekonomski in socialni položaj	3 ali 5,77 %
j) posebne zakonske ugodnosti za člane sindikata, ki jih zagotavlja ZDR	2 ali 3,84 %
k) drugo (navedite) – nekateri respondenti so vpisali odgovore, kot so »več magnetov«, »občutek varnosti« itd., ki sami po sebi niso kaki novi oziroma dodatni razlogi za članstvo v sindikatu v primerjavi z zgoraj navedenimi in smo jih zato, kolikor je bilo to nedvoumno izraženo, upoštevali med odgovori zgoraj.	

Na podlagi rezultatov te ankete bi težko kateregakoli izmed navedenih možnih razlogov za članstvo v sindikatu preprosto izločili kot nerelevantnega. To velja celo za odgovor »vpliv in ugled sindikatov na državni ravni«, ki ga ni obkrožil nobeden izmed respondentov, kar je po svoje rahlo presenetljivo. Če bi dali respondentom možnost obkrožanja več odgovorov po lastni izbiri, bi namreč skoraj zanesljivo prav vsi (tudi ta) dobili določeno število »glasov«, vendar pa bi raziskovalci v tem primeru tvegali nerazpoznavnost bistvenih poudarkov, ki smo jih želeli ugotoviti, v okviru sumiranih rezultatov.

Groba analiza rezultatov ankete navaja predvsem na dve temeljni ugotovitvi, in sicer:

a) Glavno »privlačnost« sindikatov za članstvo po mnenju respondentov predstavljajo **trije elementi, ki tudi izrazito izstopajo po številu glasov**, in sicer:

- razne materialne in druge ugodnosti iz naslova članstva,
- sindikalna pravna pomoč oziroma pravna služba in
- občutek večje varnosti (»zavarovalnina« za primer potrebe), ki je tesno povezan s prejšnjem (drugonavedenim) elementom, torej z zagotavljanjem sindikalne pravne pomoči, čeprav ne povsem, kajti pojem (pravne) varnosti je širši in zajema tudi kolektivne sindikalne akcije, vključno s stavko, za zagotavljanje doslednega spoštovanja

delovnopravnih predpisov in kolektivnih pogodb. *(Opomba: Oba zadnjenavedena elementa bi torej v bistvu lahko združili v enotno definicijo »zagotavljanje individualne in kolektivne pravne varnosti delavcev«.)*

Vsaj kar zadeva delovanje sindikatov na ravni podjetij, je torej mogoče postaviti trditev, da **ne morejo biti uspešni, če pri svojem delovanju zanemarijo učinkovito zagotavljanje individualne in kolektivne pravne varnosti** (glede slednje se izrecno priporoča oblikovanje skupnih »odborov za pravno varnost« s sveti delavcev, katerim ZSDU v 87. členu prav tako izrecno nalaga skrb za pravno varnost delavcev kot eno njihovih najpomembnejših nalog), pa tudi področje zagotavljanja raznih **»oprijemljivih« materialnih in drugih ugodnosti članom**, čeprav slednje danes (očitno po krivem) velja za preživeti »balast« v delovanju sindikatov. Istočasno pa je očitno, da se kolektivnim pogajanjem in preko tega uveljavljanju novih, večjih delovnopravnih pravic na tej ravni ne pripisuje večjega pomena, oziroma da se od podjetniških kolektivnih pogodb zaenkrat ne pričakuje posebno velikih novih pridobitev, ki bi bile posebej »vabljive« z vidika ohranjanja sedanjega oziroma pridobivanja novega sindikalnega članstva.

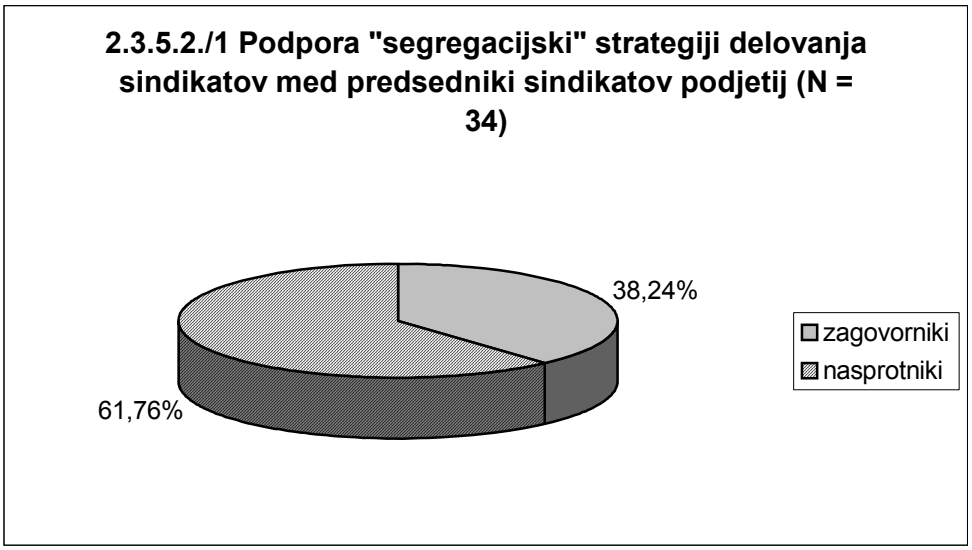
Čeprav seveda sklepanje podjetniških kolektivnih pogodb brez dvoma ostaja eno najpomembnejših področij udejstvovanja podjetniških sindikatov, pa je torej mogoče iz rezultatov ankete sklepati, da je bila absolutna sindikalna monopolizacija podjetniških kolektivnih pogajanj in izločitev svetov delavcev s tega področja (preko novega ZDR) po vsej verjetnosti popoln strel v prazno. Snovalci teh spornih rešitev v novem ZDR so namreč pričakovali, da bo prav to (v povezavi še z rešitvijo v novem zakonom o kolektivnih pogodbah, po kateri naj bi sklenjene kolektivne pogodbe veljale samo za člane sindikatov) v bodoče eden glavnih »magnetov« za članstvo v sindikatih. Delovanje sindikatov tudi na tem področju skupaj in **v »sozastopništvu« s sveti delavcev** (kot voljenimi delavskimi predstavništvi) je torej verjetno tista smer, ki edina lahko krepi oboje, torej sindikate in svete delavcev, in hkrati vsako od obeh delavskih predstavništev zase.

b) Na podlagi rezultatov te ankete je mogoče utemeljeno trditi tudi to, da (v nasprotju s pričakovanji) posebnega »magneta« za članstvo prav tako ne predstavljajo tudi posebni že omenjeni privilegiji za člane sindikatov (npr. možnost odloga veljavnosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi nasprotovanja sindikata), ki jih je uzakonil novi ZDR. V bodoče torej ne kaže več podpirati idej tistih sindikalnih funkcionarjev, ki forsirajo uveljavitev v nadaljevanju analizirane **»segregacijske« strategije delovanja sindikatov** skozi novo delovnopravno zakonodajo. Od nje namreč skorajda zanesljivo ni mogoče pričakovati priliva novega članstva in morebitnih drugih pozitivnih učinkov za sindikate.

2.3.5.2. (Ne)podpora »segregacijski« strategiji delovanja sindikatov

Tako imenovana segregacijska strategija delovanja sindikatov (ločevanje med člani in nečlani sindikatov glede obsega delovnopravnih pravic in možnosti za sodelovanje v sistemu industrijske demokracije) je, kot že omenjeno, dobila jasen izraz tako skozi nekatere diskriminatorne rešitve v ZDR, kakor tudi v predlogih za »omejeno« veljavnost kolektivnih pogodb v okviru pripravljajočega se zakona o kolektivnih pogodbah. Koliko ima ta strategija, ki jo trenutno zagovarjajo in uresničujejo vodstva slovenskih sindikalnih central, podpore tudi v »bazi«, smo skušali ugotoviti z vprašanjem ***»Katera strategija delovanja sindikatov je lahko po vašem mnenju privlačnejša za pridobivanje novih članov?«.*** Rezultati ankete v zvezi s tem vprašanjem so naslednji:

Možni odgovori	Število odgovorov
a) prizadevanje za čim večje ekskluzivne pravice in ugodnosti svojih članov v primerjavi z nečlani in s člani drugih sindikatov	13 ali 38,24 %
b) prizadevanja (skupaj z drugimi sindikati in sveti delavcev) za čim večje pravice in ugodnosti vseh delavcev, torej tudi nečlanov	21 ali 61,76 %



Zagovorniki »segregacijske« strategije delovanja sindikatov so torej med predsedniki sindikatov na ravni podjetij **krepko v manjšini**. Gre namreč za strategijo, ki po eni strani, upoštevajoč tudi ugotovitve iz te raziskave, ne prinaša želenih učinkov v smislu priliva novih članov in s tem krepitve sindikatov, po drugi strani pa brez dvoma povzroča notranje cepitve med delavstvom, odtujevanje sindikatov od širšega kroga delavstva kot svoje naravne baze (t. i. sindikalni elitizem) in posledično tudi usihanje t. i. mobilizacijske moči sindikatov v glavnem ne morejo biti več uspešne). S tem evidentno usiha tudi dejanska moč sindikatov v razmerju do delodajalcev. Poleg tega pa jih izpostavlja nevarnosti, da jih delodajalci uničijo z uporabo metode »obrnjene pozitivne diskriminacije« (delodajalci začasno priznajo nečlanom več pravic, članom pa samo tiste iz KP, kar povzroči množičen osip članstva v sindikatih, po uničenju sindikatov pa delodajalci lahko brez resnejšega odpora z delavske strani začnejo zniževati pravice vsem, torej tako članom kot nečlanom sindikatov). Omenjena strategija je torej lahko na daljši (ali pa tudi že na krajši rok) **za sindikate pogubna**. Zato je zanje izrazito priporočljiv sprejem t. i. mobilizacijske strategije delovanja, za katero je značilna njihova tesna povezanost s sveti delavcev kot voljenimi delavskimi predstavništvi in prevzem vloge notranjega agensa ter »udarne moči« celotnega delavstva v okviru sistema »splošne« industrijske demokracije.

2.3.5.3. Uspešnost dosedanjega delovanja sindikatov

Za zaključek smo zaprosili respondente, da ocenijo uspešnost delovanja njihovih sindikatov na desetih, po mnenju raziskovalcev ključnih nalogah oziroma področjih delovanja podjetniških sindikatov, in sicer **z rangiranjem »zelo uspešno«, »uspešno« in neuspešno«**. Iz vrnjenih anketnih vprašalnikov je razvidno, da niso vsi respondenti podali vseh ocen, število podanih ocen v posameznem rangu za posamezno nalogo pa je razvidno iz spodnje tabele, pri

čemer smo naloge že rangirali po kriteriju »neuspešnosti« – od tistih z največjim do tistih z najmanjšim številom dobljenih ocen »neuspešno«.

Naloga	Neuspešno	Uspešno	Zelo uspešno
1. Stimulativen plačni sistem v podjetju	12	16	4
2. Sklenitev podjetniške kolektivne pogodbe	11	10	8
3. Sodelovanje s svetom delavcev	10	11	9
4. Tekoče urejanje druge delovnopravne problematike (delovni čas in drugi pogoji dela, dopusti itd.)	10	11	10
5. Kultura, šport, rekreacija	8	16	8
6. Reševanje presežnih delavcev	6	13	7
7. Preprečevanje kolektivnih kršitev novega ZDR in sklenjenih KP	6	16	7
8. Uresničevanje zakona o varnosti in zdravju pri delu	6	21	5
9. Materialna pomoč članom (posojila, ozimnice itd.)	4	16	13
10. Individualna pravna pomoč članom	1	13	17

Za rangiranje pri izvajanju nalog v gornji tabeli predvsem po kriteriju »neuspešnosti« smo se odločili zato, ker je bil glavni namen ugotoviti, na katerih področjih so sindikati podjetij pri svojem delovanju **zaenkrat v povprečju najmanj uspešni**, kar lahko služi kot koristna usmeritev ustreznim sindikalnim centralam tudi za večje angažiranje pri spodbujanju in podpiranju delovanja podjetniških sindikatov na konkretnih področjih.

Kot najbolj kritični točki v omenjenem smislu se nedvomno kažeta izgrajevanje stimulativnega plačnega sistema v povezavi s sklepanjem podjetniških kolektivnih pogodb ter sodelovanje podjetniških sindikatov s sveti delavcev Na obeh področjih bi torej sindikati podjetij očitno potrebovali močnejšo zunanjo strokovno pomoč in podporo. Izrazito neuspešni so po lastni oceni tudi na področju urejanja tekoče delovnopravne problematike. Očitno pa ima SGS – KS 90 izjemno dobro organizirano individualno pravno pomoč članom (preko pravne službe), saj je prav ta naloga dobila najmanj ocen »neuspešno« in največ ocen »zelo uspešno«, podobno pa vsekakor velja tudi za področje nudenja materialne pomoči članom, kjer je verjetno zaznati predvsem izjemno pomembno vlogo »Sindikalnega sklada pri SGS – KS 90«.

IX. ZAKLJUČEK

Naša analiza je v celoti potrdila tako temeljno kot tudi vse uvodoma navedene delovne hipoteze, ki smo jih preverjali v tej razpravi.

1.
Kritična analiza teoretske zasnove trenutno veljavnega slovenskega »komplementarnega modela« delovanja voljenih in sindikalnih delavskih predstavništev v podjetjih je dokazala, da **ta model ni primerna podlaga za nadaljnji institucionalni razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji**. Z vidika uresničevanja »splošne industrijske demokracije«, ki je bolj ali manj samoumeven cilj institucionalnega razvoja na tem področju, je izrazito problematičen predvsem njegov »prvi steber«, to je sistem urejanja kolektivnih delovnih razmerij v imenu zaposlenih izključno preko sindikatov. Sindikatom kot izključnim zastopnikom zaposlenih namreč niti teoretično niti v praksi ni mogoče utemeljeno priznati **t. i. dejanske splošnozastopniške legitimitete**, ki pa je seveda temeljni predpogoj za učinkovito uveljavljanje dejanskih interesov celotne, ne samo sindikalizirane populacije zaposlenih v industrijskih razmerjih. Resnično verodostojno zastopanje določenih interesov je mogoče le tedaj, ko imajo zastopanci zagotovljeno možnost uresničevanja ustreznega vpliva na delovanje svojih zastopnikov. Nesporno pa je, da je v primeru sindikatov ta možnost zagotovljena le njihovim članom, medtem ko nečlani nanje nimajo popolnoma nobenega vpliva ne v vsebinskem, ne v kadrovskem, ne v akcijskem smislu. To pa pomeni, da so nečlani sindikatov dejansko povsem izločeni iz sistema urejanja kolektivnih delovnih razmerij in s tem tudi iz sistema predstavniške industrijske demokracije na tem področju.

Iz teh razlogov je model, v katerem imajo sindikati monopol nad zastopanjem interesov vseh zaposlenih oziroma t. i. splošnozastopniški monopol pri urejanju delovnih razmerij z delodajalci (»sindikalna industrijska demokracija«), **teoretično »defekten« ne glede na stopnjo sindikaliziranosti delavcev**. Res pa je, da se z nižanjem te stopnje sorazmerno povečuje tudi razkorak med formalno (zakonsko priznano) in dejansko zastopniško legitimiteto sindikatov, kar seveda še dodatno zmanjšuje verodostojnost modela z vidika prej omenjenega temeljnega cilja institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije. Ko povprečna stopnja sindikaliziranosti delavcev pade pod 50 %, pa takšnega modela ni več mogoče teoretično utemeljeno zagovarjati niti z določenimi poenostavitvami (npr. s kombinacijo načela večine in strogo legalističnega pojmovanja splošnozastopniške legitimitete sindikatov), ki so ob višjih stopnjah sindikaliziranosti lahko vsaj do neke mere še sprejemljive. Diktata manjšine nad večino namreč na nobenem področju družbenih razmerij, ne samo na področju industrijskih, ni mogoče umestiti med sprejemljiva načela demokratičnih družbenih sistemov.

V Sloveniji je povprečna stopnja sindikaliziranosti delavcev (le) še nekaj nad 40 %, kar v smislu zgoraj povedanega pomeni, da je splošnozastopniški monopol sindikatov na katerem-koli področju industrijskih razmerij v konkretnih slovenskih razmerah **teoretično nesprejemljiv**. Navkljub temu pa je Zakon o delovnih razmerjih iz leta 2002 uzakonil absolutni delavskozastopniški monopol sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij in striktno izločil svete delavcev kot voljena (splošna) delavska predstavništva z nesporno splošnozastopniško legitimiteto (celo v morebitni vsaj subsidiarni vlogi) na tem področju. S tem je seveda **povsem onemogočil nadaljnji institucionalni razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji na področju urejanja delovnih razmerij v smeri »splošne industrijske demokracije«**. Če k temu dodamo še nekatere druge izrazito negativne posledice določenih rešitev novosprejete (ZDR) in pripravljajoče se (predlog zakona o kolektivnih pogodbah) slovenske delo-

vnopravne zakonodaje (npr. poseg v načelo sindikalne svobode, kršitev načela dvostranskosti urejanja delovnih razmerij, podpiranje »slabega« sindikalizma, omejena veljavnost podjetniških pogodb brez možnosti »ekstenzije« itd.), ki jih je pokazala naša analiza, lahko dejansko ugotovimo, da je:

- z vidika temeljnih ciljev sistema sodobne industrijske demokracije trenutni trend njegovega institucionalnega razvoja v Sloveniji v bistvu krenil v izrazito retrogradno smer,
- in da je zato nujno potrebna ustrezna redefinicija sedanje vloge in funkcij sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev ter veljavnega modela njihovih medsebojnih razmerij v tem sistemu, in sicer v smeri preraščanja iz zgolj »sindikalne« v »splošno industrijsko demokracijo«,

kar je bila tudi **naša temeljna hipoteza**.

2.
Podrobnejše proučevanje možnih rešitev zaznanega problema v zgoraj omenjenem smislu je potrdilo, da je bilo naše uvodno predvidevanje o **nujnosti »vstopa« svetov delavcev kot splošnih delavskih predstavništev tudi na področje urejanja delovnih razmerij** pravilno. To se je namreč, vsaj v konkretnih slovenskih razmerah, skozi našo analizo pokazalo kot pravzaprav edina možnost za učinkovito institucionalno zapolnitev ogromne vrzeli (skoraj 60 % celotne populacije zaposlenih – nečlanov sindikata), ki v okviru »komplementarnega modela« delovanja delavskih predstavništev trenutno zija na področju verodostojnega zastopanja interesov zaposlenih pri urejanju delovnih razmerij z delodajalci. Morebiten takšen »vstop« tudi ni sporen z vidika konvencij MOD in drugih mednarodnopravnih dokumentov. Ker pa je možnih načinov tega »vstopa« več, se seveda ponuja tudi več različnih možnih bodočih modelov delovanja delavskih predstavništev, s katerimi bi bilo mogoče nadomestiti sedanji »komplementarni model«. V naši analizi smo v tem pogledu teoretično preizkusili t. i. nemški, subsidiarni, modificirani nemški in partnerski model delovanja delavskih predstavništev in ugotovili, da postavljenim ciljem in kriterijem v največji meri **odgovarja t. i. partnerski model**. To naj bi bil torej nov teoretski model delovanja delavskih predstavništev, katerega oblikovanje smo uvodoma opredelili kot temeljni cilj te raziskave.

Zamisel partnerskega modela temelji na praktično popolni izenačitvi pristojnosti in statusa sindikatov in svetov delavcev pri urejanju delovnih razmerij s posameznimi delodajalci in na ideji njihovega skupnega (ne ločenega in vzporednega) delavskozastopniškega delovanja, in sicer po principih »sozastopništva«, s čemer bi bilo mogoče **sistemsko združiti potencialne zastopniške prednosti oziroma »kvalitete« obeh vrst delavskih predstavništev in doseči njihovo sinergetsko učinkovanje**. Potencialno prednost sindikatov, ki izhaja iz načela individualne prostovoljnosti članstva, predstavlja predvsem njihova večja angažiranost in borbenost, ob primerni organiziranosti pa tudi večja verodostojnost pri zastopanju interesov parcialnih skupin zaposlenih, ki so njihovi člani, s čemer lahko dodatno »bogatijo« paleto različnih zastopanih interesov in na ta način dvigajo kvaliteto celotnega sistema industrijske demokracije. Potencialna prednost svetov delavcev pa je predvsem njihova nesporna (tudi dejanska) splošnozastopniška legitimiteta, ki izhaja iz splošnih in neposrednih volitev v posameznem kolektivu. »Akcijsko združena« delavska predstavništva so vsekakor lahko tudi **bistveno močnejša v razmerju, do posameznega delodajalca** kot v primeru, če delujejo in nastopajo vsako zase. S takšnim modelom delovanja bi se torej lahko ustvaril nekakšen **»enoten delavski blok«** (kot nekakšna **permanentna koalicija delavskih predstavništev**), znotraj katerega imajo pač sindikalna in voljena delavska predstavništva vsak svojo (bolj ali maj nepogrešljivo) vlogo, upoštevajoč pri tem njihove različne potencialne zastopniške »kvalitete«. Prav čim

večja enakopravnost udeležencev (v smislu moči) industrijskih razmerij pa je eden temeljnih pogojev za učinkovito delovanje sistema industrijske demokracije.

Morebitna uvedba tega modela ob naštetih prednostih hkrati v ničemer ne posega v temeljne funkcije in poslanstvo sindikatov. Med drugim jim tudi ne odreka njihove splošnozastopniške vloge, ampak jim **odreka le njihov sedanji (sistemsko škodljivi) monopol** v tej vlogi. Od njih se v tem modelu pričakuje, da bodo prvenstveno sicer res predstavljali predvsem interese svojih članov, vendar morajo pri njihovem uveljavljanju preko »sozastopništva« s sveti delavcev delovati v korist vseh zaposlenih. To pomeni, da predstavljajo prvenstveno svoje člane, zastopajo pa vse delavce in v tem smislu vendarle delujejo kot splošni zastopniki interesov vseh delavcev. Vendar ne monopolno, ampak skupaj s sveti delavcev.

Po drugi strani pa v tem modelu (v nasprotju z nemškim) **tudi sveti delavcev nimajo splošnozastopniškega monopola** pri urejanju delovnih razmerij v imenu zaposlenih (čeprav so izvoljeni na splošnih volitvah), ampak svojo zastopniško vlogo lahko opravljajo le skupaj oziroma v sozastopništvu s sindikati znotraj podjetja, torej po principih **»koalicije«.** Bistvena značilnost tega modela je torej v tem, da v načelu nobenemu, ne sindikalnemu, ne voljenemu, delavskemu predstavništvu ne priznava monopola nad zastopanjem interesov vseh delavcev, ampak lahko zastopanje interesov celotnega kolektiva izvajajo le skupaj in v sodelovanju, torej v medsebojnem partnerstvu (odtod tudi naziv tega modela). Smisel takšnega modela (so)delovanja delavskih predstavništev v sistemu industrijske demokracije na področju urejanja delovnih razmerij pa je v tem, da aktivna prisotnost svetov delavcev zagotavlja korekcijo pomanjkljivosti sistema zastopanja zgolj in izključno preko sindikatov, aktivna prisotnost sindikatov pa zagotavlja korekcijo pomanjkljivosti sistema zastopanja zgolj preko svetov delavcev. To pomeni, da se tudi v partnerskem modelu vloga in funkcije svetov delavcev in sindikatov med seboj dopolnjujejo in nadgrajujejo, le da na povsem drugačnih principih kot v uvodoma kritiziranem »komplementarnem modelu«. Gre torej za sintezo teh prednosti in doseganje sinergijskih učinkov skupnega delovanja obeh vrst delavskih predstavništev.

Zelo pomembna je lahko zlasti tudi **t. i. integrativna funkcija tega modela**, ki omogoča preraščanje v sedanji praksi pogosto prisotnih nasprotij pri delovanju tako med sveti delavcev in sindikati na eni, kakor tudi med različnimi sindikati znotraj podjetij na drugi strani. Princip sozastopniškega (koalicijskega) delovanja namreč že samodejno predpostavlja razvijanje različnih oblik medsebojnega sodelovanja in iskanja »skupnega interesa« vseh delavskih predstavništev pri reševanju posameznih vprašanj, ki je hkrati v bistvu tudi »skupni interes« kolektiva, katerega omenjena predstavništva skupno zastopajo. Pri tem pa seveda ta model delovanja v ničemer ne posega v specifične elemente strategij in aktivnosti posameznih sindikatov, po katerih se le-ti medsebojno razlikujejo.

Partnerski model delovanja delavskih predstavništev je torej, upoštevajoč povedano, vsekakor lahko primerna oblika nadaljnjega razvoja institucionalnega sistema industrijske demokracije v Sloveniji **v smeri preseganja sedanje zgolj »sindikalne« in izgrajevanja »splošne« industrijske demokracije**. Čeprav smo se v tej raziskavi prvenstveno usmerili v teoretično proučevanje zasnove partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev na mikro ravni, pa smo z okvirno simulacijo njegovih temeljnih principov tudi na mezo (regije in panoge) in makro (država) raven ugotovili, da je v osnovi lahko uporaben tudi za institucionalno ureditev sistema industrijske demokracije na teh ravneh. Pogoj pa bi bil, da se tudi na teh ravneh socialnega partnerstva najprej vzpostavijo ustrezna voljena delavska predstavništva, kar smo v tej razpravi tudi izrecno priporočili. Pri tem bi se veljalo opreti zlasti na pozitivne izkušnje pri

delovanju sistema delavskih zbornic v Avstriji, pa tudi v Jugoslaviji in Sloveniji pred drugo svetovno vojno.

3.
Eden glavnih razlogov za trenutno prevlado prej omenjenega retrogradnega trenda institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji je prav gotovo v aktualni strategiji slovenskih sindikatov v odnosu do uveljavljanja svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev, ki se je v zadnjih letih radikalno spremenila. Medtem ko so v začetnem obdobju uveljavljanja ZSDU sindikati razvoj svetov delavcev vsestransko in praktično brezrezervno podpirali, smo v zadnjem obdobju v tem pogledu priča **izrazito tekmovalni (rivalski) strategiji delovanja sindikatov**, ki je predvsem posledica občutka ogroženosti sindikatov zaradi notornega upadanja njihovega članstva, pri čemer svete delavcev (zaradi »brezplačnega« delovanja v korist delavcev) obravnavajo kot nekakšno »nelojalno konkurenco«. Ta strategija, ki se navzven očitno kaže na različne načine (npr. skozi prizadevanja za večje pristojnosti sindikatov v primerjavi s sveti delavcev v novejši delovni in socialni zakonodaji, pa tudi skozi delovanje nekaterih podjetniških sindikatov v praksi itd.), je brez dvoma kulminirala prav z že omenjeno absolutno monopolizacijo delavskozastopniških pooblastil sindikatov v okviru novega slovenskega ZDR. Treba je namreč upoštevati trenutno izjemno močno vlogo sindikatov v okviru Ekonomsko socialnega sveta, ki ima sicer ključno vlogo pri oblikovanju nove socialne in delovne zakonodaje.

Iz povedanega sledi, da brez spremembe sedanje t. i. tekmovalne v **t. i. mobilizacijsko strategijo delovanja sindikatov,** ki zahteva predvsem opustitev omenjenega monopola in »sestop z delavske oblasti« ter »prelevitev« v vlogo notranjega agensa (in po potrebi tudi »udarne moči«) celotnega sistema industrijske demokracije, ni realnih možnosti za uveljavitev obravnavanega modela na katerikoli ravni v Sloveniji. Takšen strateški zasuk pa seveda ne bo možen vse dotlej, dokler bodo znotraj sindikatov obstajale sedanje bojazni glede njihovega obstoja in usode nasploh v primeru morebitne uvedbe »nelojalne konkurence« v obliki svetov delavcev (na višjih ravneh pa delavskih zbornic) na področje urejanja delovnih razmerij. Zato smo v tej raziskavi poskušali podrobneje analizirati tudi **perspektive razvoja sindikatov v okviru morebitnega partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev**. Pri tem smo izhajali iz že prej dokazane teze, da se kljub uveljavljanju voljenih delavskih predstavništev delavskozastopniška vloga sindikatov v sistemu industrijske demokracije zgodovinsko ni izčrpala, ampak se je izčrpala le njihova monopolna delavskozastopniška vloga.

V zvezi z nakazano problematiko velja posebej izpostaviti predvsem naslednje ugotovitve:

a) Že na podlagi zgodovinske analize je mogoče trditi, da obravnavani partnerski model sodelovanja delavskih predstavništev sam po sebi ne ogroža obstoja sindikatov. Ta model se namreč v nekaterih elementih precej približuje modelu delovanja delavskih predstavništev v Sloveniji **v času pred drugo svetovno vojno**, ko so v podjetjih delavskih zaupniki kot voljeni delavskih predstavniki delovali vzporedno (ne pa po principu »sozastopništva«) s sindikati, na državni rani pa je poleg sindikatov delovala tudi Delavska zbornica Slovenije. Takratne izkušnje pa za sindikate v obravnavanem smislu niso negativne, ampak v nekaterih pogledih zagotovo velja ravno obratno (npr. glede strokovne okrepitve s pomočjo delavskih zbornic ipd.).

b) Ohranjanje sedanjega zastopniškega monopola je zagotovo **najmanj primerna rešitev za krepitev moči sindikatov**. Ta monopol namreč tudi na sindikate same deluje prej »uspavalno« kot spodbujevalno, obenem pa povsem onemogoča želeni razvoj »splošne« industrijske demokracije. Pri tem je pomembno poudariti, da ukinitev splošnozastopniškega monopola

sindikatov ne pomeni hkrati tudi ukinitve splošnozastopniške vloge sindikatov (vsaj ne v okviru partnerskega modela), kar smo v razpravi posebej utemeljili.

c) Upoštevajoč že omenjene »zastopniške kvalitete« ene in druge vrste delavskih predstavništev je nesporno, da **sveti delavcev kot voljena delavska predstavništva z vidika učinkovitosti zastopanja ne morejo preprosto nadomestiti sindikatov**. Zato sindikati kljub morebitnemu »vstopu« svetov delavcev na področje urejanja delovnih razmerij (v obliki partnerskega modela) zagotovo ne bodo izginili. Njihova številčna in dejanska moč bo še naprej odvisna bolj ali manj izključno od njihove lastne učinkovitosti pri zastopanju interesov svojega članstva, pa tudi širših (skupnih in splošnih) interesov zaposlenih. Ta pa se preko skupnega delovanja z voljenimi delavskimi predstavništvi v okviru partnerskega modela brez dvoma lahko le povečuje, nikakor pa obratno.

d) Dejanska moč sindikatov se kaže predvsem skozi njihovo notranjo (in zunanjo) **mobilizacijsko moč**. Ta pa ni nujno premo sorazmerna številčni moči, ampak je v pozitivni korelaciji predvsem s stopnjo identifikacije članstva (in širšega delavstva) s cilji posameznega sindikata, ki jih postavlja vodstvo. Raziskave kažejo, da imajo zlasti centralistično organizirani množični sindikati, ki so že po naravi stvari bolj nagnjeni k notranji birokratizaciji odločanja in k »odtujevanju« vodstev od članstva, danes vse večje težave pri mobilizaciji članstva za različne kolektivne akcije. Omenjeno identifikacijo članstva s cilji organizacije namreč lahko zagotovi le **notranja participativna sindikalna demokracija**, ki pa ni združljiva s preveliko množičnostjo članstva interesno kompleksnih in centraliziranih sindikatov. Kvantitativna rast takšnih sindikatov v pogojih njihove centralistične organiziranosti in uveljavljene zgolj reprezentativne notranje demokracije torej na določeni točki začne celo **negativno vplivati** na njihovo učinkovitost in s tem na dejansko moč. To pa pomeni, da je kriza učinkovitosti sindikatov, ki je eden glavnih vzrokov za pojav upadanja članstva, v veliki meri posledica njihove neustrezne lastne organiziranosti.

e) Nujna organizacijska prenova sindikatov (tudi večine slovenskih) bi morala zato v prizadevanjih za vzpostavitev ustrezne participativne notranje demokracije slediti izvornim principom organiziranosti iz zgodnejših obdobij sindikalnega gibanja. Sedanji centralistični princip organiziranosti (»od zgoraj navzdol«) bi bilo treba torej nadomestiti s **(kon)federalističnim principom organiziranosti** (»od spodaj navzgor«). Temeljne celice sindikalne organiziranosti bi morale biti manjše in bolj jasno interesno profilirane, s tem pa tudi bolj verodostojne nosilke interesov članstva in posledično zato zanimivejše za nove člane. To je verjetno edina možna pot za ponovno številčno krepitev sindikatov. Seveda pa bi bilo treba, morda preko zakona o reprezentativnosti sindikatov, zagotoviti tudi bolj ali manj trdne oblike povezav tako organiziranih sindikatov na mezo in makro ravni, kajti brez tega ni mogoče učinkovito vodenje socialnega dialoga na teh ravneh. Če poenostavimo – najprej bi bila potrebna organizacijska »atomizacija« sedanjih centralistično organiziranih sindikatov, nato pa njihovo ponovno povezovanje na drugačnih principih od dosedanjih.

f) V pogojih (sedaj veljavne) »sindikalne« industrijske demokracije sta formalna moč in položaj sindikatov v največji meri odvisna od števila članstva, ki jim edino daje **t. i. legitimacijsko moč**, kar pomeni da so »eksistenčno« odvisni od čim večjega števila članov. Zato je zelo malo verjetno, da bi se bil v teh pogojih katerikoli od obstoječih sindikatov pripravljen lotiti resne organizacijske prenove v zgoraj omenjenem smislu. Ta jim namreč, dokler jih ščiti zakonski monopol, po eni strani ni nujno potrebna, po drugi strani pa bi v prvi fazi lahko posamezne od njih še dodatno (številčno) oslabila, preden bi začela dejansko prinašati želene pozitivne učinke. Ne nazadnje pa bi to, torej že omenjena organizacijska »atomizacija« in

morebitna začasna številčna oslabitev sedanjih sindikatov, lahko resno ogrozilo delovanje celotnega sistema socialnega partnerstva, dokler le-ta temelji na zgolj »sindikalni« industrijski demokraciji. Ena ključnih ugotovitev naše analize v zvezi s to problematiko je, da lahko **šele uvedba »splošne« industrijske demokracije (z voljenimi delavskimi predstavništvi na vseh ravneh socialnega dialoga) pravzaprav zagotovi ustrezne pogoje, v katerih je takšna organizacijska prenova sindikalnega gibanja tudi realno izvedljiva.**

V sistemu »splošne« industrijske demokracije namreč centralistična organiziranost sindikatov in množičnost članstva nista več imperativ učinkovitosti sindikatov in celotnega sistema industrijske demokracije, kajti ob vključenosti voljenih (splošnih) delavskih predstavništev lahko sistem uspešno funkcionira tudi ob številčno šibkejših sindikatih. V tem sistemu postane pomembna predvsem njihova **dejanska zastopniška moč, izražena skozi njihovo strokovnost in mobilizacijsko moč**. Posameznemu sindikatu namreč ni več potrebno s formalnim številom članstva (»legitimacijska moč«) dokazovati, da se lahko pogaja v imenu vseh delavcev, kajti splošnozastopniško legitimiteto (in s tem funkcijo agregacije posamičnih in posebnih v skupne in splošne delavske interese ter reprezentacije teh interesov v pogajanjih) delavski strani na vseh ravneh zagotavlja prisotnost voljenih (splošnih) delavskih predstavništev[108]. Sindikati se torej znotraj takšnega sistema lahko v večji meri posvetijo uveljavljanju interesov lastnega članstva in povečevanju svoje notranje učinkovitosti (kar pa jih seveda, kot že povedano, ne ovira in tudi ne odvezuje nastopati kot splošno delavsko predstavništvo v okviru »sozastopništva« z voljenimi predstavništvi) oziroma kvalitativni namesto kvantitativni rasti. V tem smislu izgublja sistemski pomen tudi dosedanje razumevanje reprezentativnosti sindikatov, ki bi jo bilo treba nadomestiti z institutom »minimalne reprezentativnosti« kot nekakšno »licenco za pogajanja«. Formalni položaj posameznega sindikata v sistemu splošne industrijske demokracije je torej bistveno manj odvisen od formalnega števila članstva, tako da so sindikati v teh pogojih dejansko **razbremenjeni t. i. imperativa množičnosti za vsako ceno** in si lahko privoščijo ustrezno organizacijsko prenovo, ne da bi to utegnilo resneje zamajati oziroma ogroziti funkcioniranje sistema industrijske demokracije kot celote. Formalna moč sindikatov naj bi bila načeloma v tem sistemu bolj kot od števila članov odvisna predvsem od širše podpore, ki jo uživajo med delavstvom, merjene predvsem z rezultati volitev v svete delavcev in delavske zbornice.

Če torej shematsko povzamemo **bistvo trditve o prenehanju potrebe po centralistični organiziranosti in (s tem pogojeni) množičnosti sindikatov v pogojih splošne industrijske demokracije**, gre pri tem za naslednje:

- če in dokler imajo sindikati delavskozastopniški monopol, oziroma če in dokler so sistemsko postavljeni v vlogo edinega (splošnega) zastopnika interesov vseh delavcev (sindikalna industrijska demokracija), morajo biti sposobni tudi učinkovito agregirati in artikulirati vse te interese, da bi jih lahko reprezentirali navzven, torej v odnosu do drugih socialnih partnerjev;
- v teh pogojih je centralistična organiziranost neokorporativnih sindikatov bolj ali manj nujna za učinkovito notranjo interesno homogenizacijo oziroma za preseganje številnih notranjih interesnih nasprotij v procesu agregiranja, artikuliranja in reprezentiranja teh interesov v socialnem dialogu oziroma za učinkovito vodenje socialnega dialoga;

[108] Težnja centraliziranih neokorporativističnih sindikatov po nenehni kvantitativni rasti na račun njihove manjše notranje učinkovitosti je v pretežni meri prav posledica njihove centralistične organiziranosti. Takšna organiziranost namreč omogoča učinkovito nevtralizacijo notranjih interesnih nasprotij v procesu agregacije in artikulacije teh interesov, kar je v pogojih sindikalne industrijske demokracije z vidika učinkovitega vodenja socialnega dialoga skorajda neobhodno. S prenehanjem potrebe po centralistični organiziranosti sindikatov v pogojih splošne industrijske demokracije pa samodejno preneha tudi potreba po množičnosti sindikatov »za vsako ceno«.

- posledica centralistične organiziranosti sindikatov je po že navedenih ugotovitvah različnih avtorjev njihova notranja birokratizacija in izrazita težnja po kvantitativni rasti na račun zmanjšane notranje učinkovitosti;
- v sistemu splošne industrijske demokracije pa funkcijo agregacije in artikulacije različnih specifičnih interesov v skupne in splošne interese delavstva prevzamejo voljena delavska predstavništva z nesporno splošnozastopniško legitimiteto na vseh ravneh, s čimer odpade potreba po centralistično organiziranih »splošnih« sindikatih kot zastopnikih interesov vseh delavcev, s tem pa tudi potreba po njihovi nenehni kvantitativni rasti oziroma množičnosti »za vsako ceno«;
- s prenehanjem potrebe po centralistični organiziranosti in množičnosti so ustvarjeni pogoji za nujno notranjo organizacijsko prenovo sindikatov s ciljem ponovnega povečanja njihove notranje učinkovitosti, posledično pa tudi ponovne krepitve članstva.

Iskanje izhoda iz sedanje krize sindikalizma, ki je sicer značilna praktično za vse sindikate v svetu, v prizadevanjih za monopolizacijo svojih delavskozastopniških pooblastil, česar so se oprijeli konkretno slovenski sindikati, torej ne more prinesti želenih rezultatov. Dejansko bi bila v ta namen potrebna **temeljita vsebinsko-strateška in organizacijska prenova sindikatov**, s katero bi povečali svojo (interno in eksterno) učinkovitost pri uveljavljanju dejanskih interesov zaposlenih (članov in nečlanov sindikata). Le-to pa absolutna monopolizacija njihovega položaja in zastopniških pooblastil v resnici le slabi.

Uveljavitev partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev na vseh ravneh (najprej na mikro, postopno pa morda tudi na mezo in makro ravni), ki pomeni preseganje sedanjega delavskozastopniškega monopola sindikatov pri urejanju delovnih razmerij in konkretno obliko uresničevanja t. i. mobilizacijske strategije njihovega delovanja, bi lahko, upoštevajoč vse povedano, vsekakor šteli kot **pomemben element nujne vsebinsko-strateške prenove sindikatov** v smislu povečevanja njihove, zlasti eksterne, učinkovitosti. Ker pa lahko brez posebnega empiričnega dokazovanja tvegamo trditev, da zaposleni pri odločanju za morebitno včlanitev v sindikat cenijo predvsem konkretne pozitivne rezultate delovanja sindikatov v prid učinkovitega uresničevanja njihovih interesov (ne glede ali jih dosežejo sami ali v povezavi z voljenimi delavskimi predstavništvi), je mogoče s precejšnjo stopnjo verjetnosti sklepati, da morebitna uvedba partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev **ne bo pospešila upadanja števila članstva v sindikatih**, temveč morda ravno obratno – utegnila bi ga vsaj upočasniti, če ne že povsem ustaviti, in (ob pogoju še organizacijske prenove sindikatov) morda ta trend celo obrniti spet v nasprotno smer.

4.
Normativna in praktična uveljavitev partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev ob ustreznem soglasju socialnih partnerjev **ne bi bila posebej zahteven in dolgotrajen projekt**. V ta namen potrebni vsebinski posegi v veljavno zakonodajo, ki smo jih okvirno nakazali v tej razpravi, niso posebej radikalni in bi jih bilo mogoče, posebej če bi bili pripravljeni v paketu, razmeroma hitro spraviti skozi parlamentarno proceduro. Predlog zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodom pa je bil pred časom že vložen v zakonodajni postopek in kasneje umaknjen, tako da bi bilo treba predlog le obnoviti, medtem ko je zakon o kolektivnih pogodbah že v pripravi.

Ne glede na omenjene potrebne zakonodajne posege pa je mogoče obravnavani model v veliki meri uveljaviti v praksi **že v okviru veljavne zakonodaje**. Veljavna zakonodaja namreč izrecno ne prepoveduje niti sodelovanja predstavnikov svetov delavcev v podjetniških kolektivnih pogajanjih, niti pri dogovarjanju o drugi interni delovnopravni problematiki s posameznimi

delodajalci. Zato je tovrstno vključevanje svetov delavcev mogoče dogovorno, torej s soglasjem sindikatov in delodajalcev, v osnovi izvajati že sedaj. V raziskavi prikazani in nekateri drugi primeri iz prakse kažejo, da ga v nekaterih podjetjih, vsaj kar zadeva podjetniška kolektivna pogajanja, že tudi uspešno izvajajo. Prav ti primeri pa so tudi pomemben argument v prid razvijanja omenjenega modela, kajti brez dvoma praksa sama najbolje čuti, kaj v resnici potrebuje. Seveda pa bi bilo za zares celovito uveljavitev tega modela poleg že omenjenih normativnih ukrepov potrebno uveljaviti tudi nekatere **nove oblike in metode (so)delovanja delavskih predstavništev**, na katere smo v razpravi prav tako posebej opozorili.

Nekoliko bolj zahtevna in dolgotrajna pa bi bila brez dvoma analogna normativna in praktična uveljavitev partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev **na mezo in makro ravni**. Vsekakor bi že sama ideja o morebitni uvedbi delavskih zbornic v Sloveniji zahtevala zelo temeljite in verjetno precej dolgotrajne razprave, še zahtevnejša in dolgotrajnejša pa bi bila seveda priprava in sprejem ustreznega zakona, nato pa tudi izvedba volitev ter vzpostavitev sistema financiranja delavskih zbornic. Pomembno pa je, da se je ta ideja v zadnjem času vendarle začela spet obujati. Na podlagi gradiva in referata avtorja te razprave z naslovom »Zasnova novega (partnerskega) modela sodelovanja med sveti delavcev in sindikati«[109] je najprej dobila praktično nedeljeno podporo skozi razpravo udeležencev na strokovnem posvetu Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij oktobra 2003 na Bledu, nato pa so jo začeli sprejemati in jo postopno promovirati tudi že nekateri sindikalni funkcionarji. Predsednik Sveta gorenjskih sindikatov, ki je organizacijski del Konfederacije sindikatov 90, jo je namreč (kot prvi slovenski sindikalni funkcionar novejšega časa) že tudi javno podprl, ko je zapisal (Antolin 2004: 2): »S ciljem, da bi tudi delojemalci postali enakovreden partner delodajalskim in vladnim organizacijam, bi bilo potrebno začeti z aktivnostmi za ustanovitev Delavske zbornice Slovenije, ki bi morala postati skupna strokovna institucija vseh delavskih predstavništev Slovenije.« Omeniti velja, da je ustanovitev delavskih zbornic zapisana tudi v programu Slovenske demokratske stranke. Morda bo torej v Sloveniji sčasoma vendarle dozorela tudi v širši družbeni konsenz, ki je potreben za njeno realizacijo.

5.

Čeprav smo se v tej razpravi orientirali prvenstveno na raziskovanje ustreznega novega modela delovanja delavskih predstavništev v konkretnih slovenskih razmerah, pa temeljne ugotovitve o nujnosti razvoja sistema »splošne« industrijske demokracije in okvirna priporočila glede glavnih smeri tovrstnega razvoja **brez dvoma veljajo tudi širše, torej v svetu nasploh**. Zaenkrat namreč na področju urejanja delovnih razmerij v svetu, z izjemo Nemčije, Španije in Avstrije na mikro ravni, na makro ravni pa le Avstrije (s specifičnim sistemom delavskih zbornic), prevladuje sistem klasične »sindikalne« industrijske demokracije, ki se je glede na vse povedano brez dvoma **zgodovinsko izčrpal**. Seveda pa v izvedbenem smislu glede na veliko raznolikost sistemov industrijske demokracije v posameznih državah ni mogoče ponuditi univerzalnega recepta za konkretno realizacijo omenjenih usmeritev, ampak bo treba konkretne rešitve prilagajati konkretnim razmeram v posamezni državi.

[109] URL: http://www.delavska-participacija.com/clanki/Zasnova %20novega %20modela.doc – 12. 2. 2004

SEZNAM VIROV

1. Literatura

Abendroth, Wolfgang (1971*) Socialna zgodovina evropskega delavskega gibanja*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Agathonos – Mähr, Bettina (1994) *The Right of Worker Co-participation in the Member States of the Council of Europe*. V Uveljavljanje političnih, državljanskih, ekonomskih in socialnih pravic v pravnem sistemu Republike Slovenije – zbornik razprav, 143-51. Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin: Ljubljana.

Antolin, Jože (2004) *Slovenski socialni dialog postaja za delavstvo poguben*. Dialog – glasilo članic Konfederacije 90 Slovenije za delavska, sindikalna in ekonomska vprašanja. Letnik 2, februar 2004.

Arbeitnehmervertreter in Europa und ihre Befugnisse im Unternehmen – *Vergleichbare Entwicklungen in Europa und Besonderheiten in den einzeln Ländern (1996)*. V Sociales Europa, 3-16. Brüssel: Europäische Komisssion.

Arbeitnehmervertreter in Europa und ihre Befugnisse im Unternehmen – *Die Lage in den einzeln Ländern (Deutchland, Grossbritanien und Irland, Beneluxstaaten, Dänemark, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland, Frankreich, Schweden, Finland, Norwegen, Island, Österreich und Liechtenstein) (1996)*. V Sociales Europa, 16-137. Brüssel: Europäische Komisssion.

Arbeitnehmervertreter in Europa und ihre Befugnisse im Unternehmen – *Beteiligte, Rechtslage und Vereinbarungen auf europäischer Ebene (1996)*. V Sociales Europa, 137-52). Brüssel: Europäische Komisssion.

Arbeitsrecht – Informationen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber (2002). Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Socialordnung.

Arnuš, Justi (2003) *V Domžalah pripravljeni za podjetniška kolektivna pogajanja*. Delavska enotnost, št. 39, 12. Ljubljana: Zveza svobodnih sindikatov Slovenije.

Bahovec Žiga (1991) *O pravni naravi kolektivne pogodbe in o strankah kolektivne pogodbe*. Podjetje in delo, št. 2. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Bakovnik, Rajko; Polič, Marko; Peršak, Cvetka; Pogačnik, Vid in Gostiša, Mato (2000) *Vpliv delavske participacije na poslovno uspešnost*. Empirična raziskava. Kranj: ŠCID.

Bakovnik, Rajko (2002*) Ne prezrimo pripravljajočega se zakona o kolektivnih pogodbah*. Industrijska demokracija št. 1. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Bakovnik, Rajko (2003*) Sistemi delavske participacije v najrazvitejših delih sveta*. Industrijska demokracija št. 2. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Bakovnik, Rajko (2003*) Kako naprej – nove usmeritve za delovanje svetov delavcev in sindikatov*. Industrijska demokracija št. 10. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Belopavlovič, Nataša (1994) *Predlog zakona o kolektivnih pogodbah*. Pravna praksa, št. 303. Ljubljana: GV – Revije.

Boc, Alojz (2003) *Dragocene izkušnje iz nemške prakse delavskega soupravljanja.* Industrijska demokracija št. 4. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Brezovnik, Alenka (2002) *Po novem naj bi bili sindikati edini predstavnik delavcev, Dnevnik*, št. 8 (11.1.2002).

Cigoj, Stojan (1976) *Obligacije – sistem splošnega obligacijskega prava v teoriji, sodstvu in primerjalnem pravu*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.

Černigoj Sadar, Nevenka; Gnidovec, Meta; Ignjatović, Miroljub; Mesner Andolšek, Dana; Stanojević, Miroslav; Svetlik, Ivan in Trbanc, Martina (2001) *Upravljanje človeških virov – mednarodna primerjalna študija.* Ljubljana: FDV.

Čujovič, Vojko (2003) *Novi ZDR lahko poslabša pravno varnost zaposlenih*. Industrijska demokracija št. 3. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Dobrin, Tanja (1992) *Kolektivne pogodbe v Avstriji in Nemčiji.* V Novak, Mitja, Rudi Kyovsky in Ilja Jurančič *Sindikalno pravo*, 89-106. Ljubljana: ČZ Uradni list republike Slovenije.

Dobrin Tanja (1993b) *Pravna ureditev participacije zaposlenih v Avstriji*. Podjetje in delo št. 2, 147-65. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Ferner, Antony in Hyman Richard (1998) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell Publishers.

Fieber, Heribert (2003) *Betriebsrat Siemens*. Gradivo s posveta ZSDSP, april. Bled: ZSDSP

Fieber, Heribert (2003b) *Delavsko soupravljanje v Siemens AG*. Predavanje na posvetu ZSDSP, 9. april, Bled. Zapiski avtorja.

Casale, Giuseppe in dr. (1998) *Workers Participacion in Central and Eastern Europe – New Challenges and Trends*. Budapest: International Labour Office – Central and Eastern European Team.

Gaugler Eduard (2002) *Temeljna vprašanja in izhodišča sopodjetništva.* V Wunderer Rolf in dr. (2002) Sodelavci kot sopodjetniki. Ljubljana: GZS – Center za tehnološko usposabljanje.

Gašperlin, Marjan (2004*) Intervju, dne 5.2.2004*. Kranj: M.G.

Gostiša, Mato (1996) *Participativni management – Sodobna teorija in praksa organizacijske udeležbe zaposlenih v svetu in pri nas.* Ljubljana: ČZP Enotnost in Studio participatis.

Gostiša, Mato (1998a) *Sindikalizem in soupravljanje.* Industrijska demokracija, št. 9. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (1998b) *Delavsko soupravljanje ni delovno, ampak korporacijsko razmerje.* Pravna praksa št. 49, Ljubljana: GV Revije.

Gostiša, Mato (1999): *Splošni priročnik za delavsko soupravljanje.* Kranj: Studio participatis.

Gostiša, Mato (2001a) *»Sindikalni ekskluzivizem« na področju delovnih razmerij je pri nas preživet*. Pravna praksa št. 39-40, str. 16, Ljubljana: GV Revije.

Gostiša, Mato (2001b) *Kot da svetov delavcev pri nas ne sploh bi bilo!* Industrijska demokracija, št. 12. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2002a) *Naš cilj je čim bolje zavarovati delavce, ne pa spodkopavati sindikate*. Industrijska demokracija, št. 1. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2002b) *Povsem deplasirana lekcija iz teorije sindikalnega prava*. Industrijska demokracija, št. 1. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2002c) *Treba je bilo opozoriti, da si ne bi kdaj očitali.* Industrijska demokracija, št. 2. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2002d) *Predlagani sistem urgentno potreben ponovnega razmisleka*. Industrijska demokracija, št. 3. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2002e) *Kako še razširiti meje industrijske demokracije, ne da bi to slabilo moč sindikatov?* Industrijska demokracija, št. 5. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2002f) *Vse več pomislekov stroke glede trenutnih trendov razvoja industrijske demokracije v Sloveniji*. Industrijska demokracija, št. 11. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2002g) *Delavski zakon tudi pravnikom ni razumljiv*. Finance, 18.1.6.

Gostiša, Mato (2003a) *Vloga svetov delavcev na področju urejanja delovnih razmerij*. Pravna praksa, št. 9 – Priloga (str. 13). Ljubljana: GV Revije.

Gostiša, Mato (2003b) *Sindikati in delavsko soupravljanje – kje smo?*. Industrijska demokracija, št. 2. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2003c) *Za razliko od nas se gredo Nemci delavsko soupravljanje povsem »zares«*. Industrijska demokracija, št. 4. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2003c) *Sindikati in sveti delavcev skupaj v podjetniška kolektivna pogajanja*. Industrijska demokracija, št. 5. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Gostiša, Mato (2003d) *Pogoji dela in varstvo soupravljalskih pravic sveta delavcev – analiza anketne raziskave*. Industrijska demokracija, št. 10. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

GVG – Gesellschaft für Versicherungswiessenschaft und –gestaltung e. V. (2003) Reprezentativnost in merila za izpolnjevanje pogojev za članstvo v ESS – poročilo in priporočila. MDDSZ: Ljubljana.

Heller, Frank, Pusić, Eugen, Strauss George in Wilpert Bernhard (1998) *Organizational Participation – Myth and reality*. New York: Oxford Univesity Press Inc.

Hilti, Michael (2002) *Podjetniki v podjetju – primer Hilti AG*. V Wunderer Rolf in dr. (2002) Sodelavci kot sopodjetniki. Ljubljana: GZS – Center za tehnološko usposabljanje.

Hyman, Jeff, Mason, Bob (1995) *Management Enployee Involvement and Participation.* London etc.: SAGE Publications.

Juhant, Sabina (2003): *Predlog zakona o kolektivnih pogodbah – še bo zanimivo*. Dialog – glasilo članic KS 90, marec, št. 3.

Kanjuo Mrčela, Aleksandra (1999) *Lastništvo zaposlenih in ekonomska demokracija.* Ljubljana: FDV.

Kavar Vidmar, Andreja (1991) *Hans Slomp: Labour Relations in Europe*. Pravna praksa, št. 218. Ljubljana: GV – Revije.

Kavčič, Bogdan (1991a) *Participacija zaposlenih pri upravljanju podjetij*. V Stiplovešk, Miroslav, Katarina Kresal, Bogdan Kavčič in France Kresal *Delavske zbornice, kolektivne pogodbe in soupravljanje*, 57-68. Ljubljana: Svobodni sindikati Slovenije.

Kavčič, Bogdan (1991b) *Uspešnost participativnih podjetij*. Podjetje in delo, št. 3, 198-202. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Kavčič, Bogdan in dr. (1996) *Analiza izvajanja zakona o soupravljanju delavcev.* Raziskava po naročilu Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Ljubljana: ITEO.

Kavčič, Bogdan (1997) *Kolektivna pogajanja in participacija.* Industrijska demokracija, št. 9. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Kavčič, Franček (2002) *Sveti delavcev ne morejo nadomestiti sindikata*. Nova delavska enotnost, št. 1. Ljubljana: ZSSS.

Kavčič, Franček (2004) *Mreža delavskih zaupnikov ustanovljena*. Delavska enotnost, št. 39. Ljubljana: ZSSS.

Knudsen, Herman (1995*) Employee Participacion in Europe.* London: SAGE Publications.

Kohl, Heribert (1998) *Pravice delavcev – Sveti delavcev – Sindikati.* Ljubljana: Friedrich Ebert Stiftung in ZSSS.

Končar, Polonca (1991) *Participacija delavcev v podjetju v Franciji.* Podjetje in delo, št. 3, 234-242). Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Končar, Polonca (1992): *Sindikalna svoboda in pravica do stavke v Ustavi Republike Slovenije in njuna zakonska ureditev.* Podjetje in delo, št 7. Ljubljana – Gospodarski vestnik.

Končar, Polonca in dr. (1993) *Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju s komentarjem*. Ljubljana: GV in Inštitut za delo pri PF v Ljubljani.

Končar, Polonca (2002) *Spremembe urejanja pravic in obveznosti v delovnem razmerju*. Industrijska demokracija, št. 6-7. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Kresal, France (1991a) *Delavski zaupniki*. V Stiplovešk, Miroslav, Katarina Kresal, Bogdan Kavčič in France Kresal *Delavske zbornice, kolektivne pogodbe in soupravljanje*, 87-102. Ljubljana: Svobodni sindikati Slovenije.

Kresal, France (1991b) *Kolektivne pogodbe kot vir delovnega prava*. V Stiplovešk, Miroslav, Katarina Kresal, Bogdan Kavčič in France Kresal *Delavske zbornice, kolektivne pogodbe in soupravljanje*, 69-86. Ljubljana: Svobodni sindikati Slovenije.

Kresal, Katarina (1991) *Nov sistem kolektivnih pogodb.* V Stiplovešk, Miroslav, Katarina Kresal, Bogdan Kavčič in France Kresal *Delavske zbornice, kolektivne pogodbe in soupravljanje*, 28-56. Ljubljana: Svobodni sindikati Slovenije.

Krljić Vreg, Jasna (2001) *Sindikati proti sindikatom*. Gospodarski vestnik, št. 3. Ljubljana – GV.

Kšela, Tomaž (2003a) *Sindikati so prispevali k socialno naravnani tranziciji*. Delavska enotnost, št. 41/2003. Ljubljana: ZSSS.

Kšela, Tomaž (2003b) *Enotna podpora kadrovski pomladitvi*. Delavska enotnost, št. 62/2003. Ljubljana: ZSSS.

Kyovsky, Rudi (1991) *Soupravljanje na ravni obrata v Zvezni republiki Nemčiji.* Podjetje in delo – revija za gospodarsko delovno in socialno pravo, št. 3, 218-27. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Kyovsky, Rudi (1992) *Sindikalna svoboda*. V Novak, Mitja, Rudi Kyovsky in Ilja Jurančič *Sindikalno pravo*, 23-47. Ljubljana: ČZ Uradni list republike Slovenije.

Kyovsky, Rudi (1992a) *Delavske zbornice (tudi v Sloveniji?)*. Pravna praksa, št. 247. Ljubljana: GV Revije.

Kyovsky, Rudi (1993) *Kolektivno dogovarjanje.* Podjetje in delo, št. 3, 194-96. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Kyovsky, Rudi in Aleksander Radovan (1975) *Konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela.* Ljubljana: Center za samoupravno normativno dejavnost.

Lednik, Božidar (2002) *Belgijski pristop in principi pri pripravi zakona o finančni participaciji zaposlenih*. Industrijska demokracija, št. 11. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Lednik, Viktor (1991) *Sindikalne klavzule in kolektivne pogodbe*. Pravna praksa, št. 223. Ljubljana: GV – revije.

Lednik, Viktor (1992) *Stavka kot oblika varstva kolektivnih interesov*. V Novak, Mitja, Rudi Kyovsky in Ilja Jurančič *Sindikalno pravo*, 157-86. Ljubljana: ČZ Uradni list republike Slovenije.

Lipovec, Filip (1987) *Razvita teorija organizacije*. Maribor: Založba Obzorja.

Matoz, Mojca (2003) *Je vredno!* Delavska enotnost – glasilo ZSSS, št. 45. Ljubljana: ZSSS.

Menghini, Luigi (1994) *Funkcije sindikata v Italiji po nedavnih gospodarskih, političnih in sindikalnih spremembah*. Podjetje in delo, št. 4. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Mežnar, Drago (1997) *Oblika delavske participacije: Udeležba zaposlenih pri dobičku družbe*. Pravna Praksa. Ljubljana: GV.

Mežnar, Drago (1991) *Institucionalnost in neformalnost delavske participacije*. Podjetje in

delo – revija za gospodarsko delovno in socialno pravo, št. 3, 275-81. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Mihelčič, Miran (1993) *Temelji organizacijske teorije*. Kranj: Moderna organizacija.

Miklič, Gregor (1996) *Aktualna problematika kolektivnih delovnih razmerij*. Podjetje in delo, št. 5-6, 1000-1007. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Miklič, Gregor (2002) *Delavski zakon tudi pravnikom ni razumljiv – odmev.* Finance, 15. januar.

Milenkovič, Vladoša (2002) *Pravica zaposlenih do obveščenosti in soodločanja v Evropski uniji*. Industrijska demokracija, št. 11. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Mišič Brane (2002) *Osnove ekonomije in plačnega sistema*. Ljubljana: ZSSS.

Mitbestimmung – Unternehmensmitbestimmung und Betriebsverfassung (1999). Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Socialordnung.

Novak, Mitja (1991) *Ureditev soupravljanja v Španiji.* Podjetje in delo – revija za gospodarsko delovno in socialno pravo, št. 3, 227 –34. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Novak, Mitja (1992) *Varstvo posamičnih in kolektivnih interesov posameznikov in sindikatov*. V Novak, Mitja, Rudi Kyovsky in Ilja Jurančič *Sindikalno pravo*, 155-57. Ljubljana: ČZ Uradni list republike Slovenije.

Novak, Mitja (1993) *Nekatera vprašanja zakonskega urejanja kolektivnega dogovarjanja v primerjalnem pravu*. Podjetje in delo, št. 3, 193-94. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Ojcinger, Alfred (2003) *Diskriminacija med delodajalci*. Pravna praksa, št. 30. Ljubljana: GV revije.

Pavčnik, Marijan ur., Aubelj, Bronislava, Rogelj Gorazd in Furlan Rasto (2003) *Pravo – leksikon Cankarjeve založbe*. Druga, razširjena izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Pelinka, Anton (1991) *Avstrijsko socialno partnerstvo: stabilnost proti inovativnosti.* Teorija in praksa, št. 1 –2, Ljubljana: FDV.

Radovan, Aleksander (1991*) O soodločanju delavskih predstavnikov in o aktivnosti MOD*. Podjetje in delo – revija za gospodarsko delovno in socialno pravo, št. 3, 282-84. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Radovan, Aleksander (1992*) Delavski predstavniki, njihove naloge in olajšave*. Prava praksa, št. 249. Ljubljana: GV – revije.

Roksandić, Metka (1996) *Kolektivne pogodbe in soupravljanje v družbi.* V Učinkovito soupravljanje, 99-115. Ljubljana: ČZP Enotnost.

Rus, Veljko (1991) *Pogled v preteklost in prihodnost soupravljanja.* Podjetje in delo – revija za gospodarsko delovno in socialno pravo, št. 3, 208-15. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Skledar, Štefan (1991) *Soupravljanje na Švedskem in tehnološke spremembe.* Podjetje in delo – revija za gospodarsko delovno in socialno pravo, št. 3, 269-73. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Skledar, Štefan (1992) *Kolektivne pogodbe na Švedskem*. V Novak, Mitja, Rudi Kyovsky in Ilja Jurančič *Sindikalno pravo*, 107-14. Ljubljana: ČZ Uradni list republike Slovenije.

Sociales Europa – *Arbeitnehmervertreter in Europa und ihre Befugnisse im Unternehmen (1996)*. Brüssel: Europäische Komisssion.

Stanojević, Miroslav (1996) *Socialno partnerstvo – modeli industrijskih odnosov ob koncu 20. stoletja*. Ljubljana: ČZP Enotnost.

Stanojević, Miroslav (1998) *Podjetniški sindikalizem in fleksibilnost menedžerskih politik.* Industrijska demokracija, št. 12. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Stanojević, Miroslav (2000) *Slovenian Trade Unions – the Birth of Labor Organizations in Post – Communism*. Družboslovne razprave, št. 32-33. Ljubljana: FDV.

Stanojević, Miroslav (2001) *Posredna in neposredna participacija v slovenskih organizacijah.* Industrijska demokracija št. 12. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Stanojević, Miroslav (2002a) *EU Enlargement and Employee Participation: New Functions of an Inhereted Pattern within Slovenian Organizations*, v Quality of Work and Employee Involvement in Europe, ur. Biagi. London: Kluwer.

Stanojević, Miroslav (2002b) *Socialni dialog na mikro ravni?* Industrijska demokracija, št. 11. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Stanojević, Miroslav (2004) *Stanje in aktualni trendi razvoja sindikatov v svetu in pri nas.* Industrijska demokracija, št. 4. Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Stiplovšek, Miroslav (1989) *Prispevki za zgodovino sindikalnega gibanja na slovenskem*. Maribor: Založba Obzorja.

Stiplovšek, Miroslav (1991) *Ustanovitev delavske zbornice za Slovenijo in značilnosti prvega desetletja njenega delovanja*. V Stiplovšek, Miroslav, Katarina Kresal, Bogdan Kavčič in France Kresal *Delavske zbornice, kolektivne pogodbe in soupravljanje,* 5-27. Ljubljana: Svobodni sindikati Slovenije.

Svetlik, Ivan (1996) *Kakovost delovnega življenja.* V Svetlik Ivan ur., Kakovost življenja v Sloveniji. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Šarman, Zvonka (2001) *Partnerstvo pri upravljanju družbe*. Svetovalec Gospodarskega vestnika, št. 27. Ljubljana: GV.

Šinkovec, Janez (1996) *Pravna, demokratična in socialna država*. Ljubljana: ČZP Enotnost.

Štoka – Debevec, Metka (2000) *Kolektivna pogajanja v državah zahodne Evrope*. Gospodarski vestnik – Svetovalec. Ljubljana: GV.

Tekavc, Janez (2003) *Utemeljenost delegiranja delovnopravnih vprašanj v urejanje s kolektivnimi pogodbami*. Prana praksa, št. 44. Ljubljana: GV Revije.

Uhan, Stane (1989) *Vrednotenje dela*. Kranj: Moderna organizacija.

Ule, Milena (2002) Kakšno vlogo imajo sindikati v predlogu novega zakona o delovnih razmerjih. Dnevnik, št. 24 (2230.1.2002).

Urbanija, Anamarija (2003) *Pojemajoča moč sindikatov*. Gospodarski vestnik, št. 30. Ljubljana: GV.

Utroša, Milan (1996) *Sodelovanje delavcev pri upravljanju – od delovnega mesta do sveta delavcev.* V Učinkovito soupravljanje, 13-34. Ljubljana: ČZP Enotnost.

Veljković, Božidar (2003): ZDR in ustavna pravica do svobodnega sindikalnega organiziranja. Pravna praksa št. 10, Ljubljana – GV Revije.

Verbinc, France (1994) *Slovar tujk.* Enajsta izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Vodovnik, Zvone (1991) *Udeležba delavcev pri upravljanju v republiki Italiji.* Podjetje in delo – revija za gospodarsko delovno in socialno pravo, št. 3, 258-62. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Vodovnik, Zvone (1993) *Sodelovanje delavcev pri upravljanju v slovenski pravni ureditvi*. V Delodajalci in delavci. Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

Vodovnik, Zvone (1993a) *Zasnova načel sodelovanja delavcev pri upravljanju*. Podjetje in delo, št. 5-6, 642-660. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Vodovnik, Zvone in Marta Klampfer (1996) *Nov zakonski model delovnih razmerij ter novejša sodna praksa.* Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

Vodovnik, Zvone (2002a) *Pripombe in predlogi ZDKDS k predlogu zakona o delovnih razmerjih*. Industrijska demokracija, št. 1, Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Vodovnik, Zvone (2002b) *Delavska predstavništva in nova delovnopravna zakonodaja*. Pravna praksa, št. 2, str. 5. Ljubljana: GV Revije.

Vodovnik, Zvone (2003) *Primerjava nekaterih bistvenih elementov slovenskega in nemškega modela pravne ureditve sodelovanja zaposlenih pri upravljanju*. Industrijska demokracija, št. 4, Kranj: ŠCID – Študijski center za industrijsko demokracijo.

Weiss, Manfred ur., Hoffmann, Reiner, Jacobi, Otto in Keller, Berndt (2000) *European Integration as a Social Experiment in a Globalized World*. ZRN: Hans Böckler Stiftung

Weiss, Manfred (2003) *Razvijanje socialnega dialoga v EU*. Predavanje dne 17. 12. 2003 v Ljubljani. Zapiski avtorja.

Waarden, Frans van (1995) *Employers and Employers' Associations*. V Van Ruysseveldt, Joris, Huiskamp, Rien in Hoff, Jacques: 68. London: SAGE Publications.

Wunderer Rolf (2002) *Delavci kot sopodjetniki – proces spreminjanja.* V Wunderer Rolf in dr. (2002) Sodelavci kot sopodjetniki. Ljubljana: GZS – Center za tehnološko usposabljanje.

Zabret, Florijan in Smrekar, Marjan (2004) *Intervju z dne 6.2.2004.* Kranj: M.G.

Zagorac, Željka (2001) *Zakaj se Dimovskemu mudi?* Finance, št. 122. Ljubljana: Časnik Finance d.o.o.

Žužek, Ivan (1991) *Oris udeležbe delavcev pri upravljanju v Avstriji*. Podjetje in delo, št. 3. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Žužek, Ivan (1991b) *Pravni položaj dela in delavcev po sto letih okrožnice Rerum novarum.* Podjetje in delo, št. 2. Ljubljana: GV.

2. Predpisi in dokumenti

Amandmaji in stališča predsedstva ZSSS k predlogu zakona o kolektivnih pogodbah – za drugo obravnavo (2002). Nova delavska enotnost, št. 15 (str. 8). Ljubljana: ZSSS.

Arbeitsgesetze (2001). München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG.

Evropska socialna listina s protokolom (neuradno prečiščeno besedilo). V Uveljavljanje političnih, državljanskih, ekonomskih in socialnih pravic v pravnem sistemu Republike Slovenije – zbornik razprav, 253-95. Ljubljana: Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Konvencija MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za delavske predstavnike (1971).

Konvencija MOD št. 154 o izboljšanju kolektivnih pogajanj (1981) (Slovenija je še ni ratificirala).

Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic (1948).

Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja (1949).

Predlog zakona o delovnih razmerjih – prva obravnava (Poročevalec DZ, št. 50/97).

Predlog zakona o kolektivnih pogodbah – druga obravnava, Poročevalec DZ št. 8/95.

Priporočilo MOD št. 91 o kolektivnih pogodbah (1951).

Program Zveze svobodnih sindikatov Slovenije. (5.1.2004 – http://www.sindikat-zsss.si/html/ProgramZSSS.doc).

Sklepi, stališča in priporočila za izgrajevanje sistema pravne varnosti zaposlenih, Gradivo s posveta Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij, oktober 2000, Bled.

Statut Zveze svobodnih sindikatov Slovenije. (5.1.2004 – http://www.sindikat-zsss.si/html/statutZSSS.doc).

Tarifverträge für die gewerblichen Arbeitnehmer der bayerischen Metall- und Elektroindustrie mit Erläuterungen (2002). München: IG Metall Bayern.

Temeljna načela in priporočila za urejanje razmerij med sveti delavcev in sindikati v podjetjih (1998). Gradivo s posveta Združenja svetov delavcev slovenskih podjetij. Bled: september.

Zakon o delovnih razmerjih – prej veljavni (Uradni list RS, 14/1990).

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/2002).

Zakon o evropskih svetih delavcev (Uradni list RS, št. 59/2002).

Zakon o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/93).

Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (Uradni list RS, št. 42/93 in 56/2001).

Zakon o stavki (Uradni list SFRJ, št. 23/1991).

Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (Uradni list SFRJ, št. 60/89).

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 106/99).

POVZETEK

Proučevani problem

Temeljna hipoteza raziskave izhaja iz kritike veljavnega **»komplementarnega« modela delovanja sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev v podjetjih**. Ker ta model predpostavlja delavskozastopniški monopol sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij kot enega dveh ključnih področij industrijskih razmerij (poleg soupravljanja oz. sodelovanja delavcev v procesih poslovnega odločanja), v bistvu povzroča popolno izločenost celotne nesindikalizirane populacije slovenskih delavcev iz sistema industrijske demokracije na tem pomembnem področju.

Nečlani sindikatov namreč nimajo »od zunaj« nobenega vpliva (ne v vsebinskem, ne v kadrovskem, ne v akcijskem smislu) na delovanje sindikatov kot (tudi) njihovih formalnih zastopnikov, kar pomeni, da nimajo nobene možnosti organiziranega predstavniškega vpliva na urejanje lastnega delovnopravnega položaja in pravic. Že iz samega pojma »demokracija« pa izhaja, da mora biti le-ta (»brezplačno« in »brezpogojno«) dostopna vsem članom določene populacije, ne morda samo nekaterim (npr. članom sindikatov, ki plačujejo sindikalno članarino). To pomeni, da naj bi bil cilj institucionalnega razvoja na tem področju **»splošna«, ne zgolj klasična »sindikalna« industrijska demokracija**. Ker pa je novi ZDR sporni delavskozastopniški monopol sindikatov le še dodatno utrdil, namesto da bi ga odpravil (prek vključitve svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev v sistem urejanja delovnih razmerij med delojemalci in delodajalci), smo v tej raziskavi postavili naslednjo **hipotezo**:

"Z vidika temeljnih ciljev sistema sodobne industrijske demokracije je trenutni trend njegovega institucionalnega razvoja v Sloveniji v bistvu retrograden, zaradi česar je nujno potrebna ustrezna redefinicija sedanje vloge in funkcij sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev ter veljavnega modela njihovih medsebojnih razmerij v tem sistemu, in sicer v smeri preraščanja iz zgolj »sindikalne« v »splošno« industrijsko demokracijo."

Glavne ugotovitve

Naša analiza je v celoti potrdila hipotezo, ki smo jo preverjali v tej raziskavi.

1. Kritična analiza teoretske zasnove trenutno veljavnega slovenskega »komplementarnega modela« delovanja voljenih in sindikalnih delavskih predstavništev v podjetjih je dokazala, da **ta model iz zgoraj navedenih razlogov ni primerna podlaga za nadaljnji institucionalni razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji**. Model, v katerem imajo sindikati monopol nad zastopanjem interesov vseh zaposlenih oziroma t. i. splošnozastopniški monopol pri urejanju delovnih razmerij z delodajalci (»sindikalna industrijska demokracija«), je namreč teoretično »defekten« ne glede na stopnjo sindikaliziranosti delavcev, ki je sicer v Sloveniji primerjalno gledano še vedno razmeroma visoka (ca. 40 %). Cilj institucionalnega razvoja na tem področju mora biti namreč, kot rečeno, »splošna industrijska demokracija«.

Navkljub temu pa je Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) iz leta 2002 uzakonil absolutni delavskozastopniški monopol sindikatov na področju urejanja delovnih razmerij in striktno **izločil svete delavcev** kot voljena (splošna) delavska predstavništva z nesporno splošnozastopniško legitimiteto (celo v morebitni vsaj subsidiarni vlogi) s tega področja. S tem je seveda povsem onemogočil nadaljnji institucionalni razvoj sistema industrijske demokracije v Sloveniji na področju urejanja delovnih razmerij v smeri že omenjene »splošne industrijske demokracije«. Če k temu dodamo še nekatere druge izrazito negativne posledice določenih rešitev novospre-

jete (ZDR) in pripravljajoče se (predlog zakona o kolektivnih pogodbah) slovenske delovnopravne zakonodaje (npr. poseg v načelo sindikalne svobode, kršitev načela dvostranskosti urejanja delovnih razmerij, podpiranje »slabega« sindikalizma, omejena veljavnost podjetniških pogodb brez možnosti »ekstenzije« itd.), na katere je opozorila naša analiza, lahko dejansko **ugotovimo**, da je:

- z vidika temeljnih ciljev sistema sodobne industrijske demokracije trenutni trend njegovega institucionalnega razvoja v Sloveniji v bistvu krenil v izrazito retrogradno smer,
- in da je zato nujno potrebna ustrezna redefinicija sedanje vloge in funkcij sindikalnih in voljenih delavskih predstavništev ter veljavnega modela njihovih medsebojnih razmerij v tem sistemu, in sicer v smeri preraščanja iz zgolj »sindikalne« v »splošno industrijsko demokracijo«,

kar je bila tudi naša hipoteza. Potreben je torej **nov teoretski model delovanja delavskih predstavništev v sistemu industrijske demokracije v Sloveniji**, katerega oblikovanje je bil tudi eden temeljnih ciljev te raziskave.

2. Podrobnejše proučevanje možnih rešitev zaznanega problema v zgoraj omenjenem smislu je potrdilo, da je bilo naše predvidevanje o **nujnosti »vstopa« svetov delavcev, kot splošnih delavskih predstavništev tudi na področje urejanja delovnih razmerij,** pravilno. To se je namreč, vsaj v konkretnih slovenskih razmerah, skozi našo analizo pokazalo kot pravzaprav edina možnost za učinkovito institucionalno zapolnitev ogromne vrzeli (skoraj 60 % celotne populacije zaposlenih – nečlanov sindikata), ki v okviru »komplementarnega modela« delovanja delavskih predstavništev trenutno zija na področju avtentičnega zastopanja interesov zaposlenih pri urejanju delovnih razmerij z delodajalci. Morebiten takšen »vstop« tudi ni sporen z vidika konvencij MOD in drugih mednarodnopravnih dokumentov. Ker pa je možnih načinov tega »vstopa« več, se seveda ponuja tudi več različnih možnih bodočih modelov delovanja delavskih predstavništev, s katerimi bi bilo mogoče nadomestiti sedanji »komplementarni model«. V naši analizi smo v tem pogledu teoretično preizkusili t. i. nemški, subsidiarni, modificirani nemški in partnerski model delovanja delavskih predstavništev in ugotovili, da postavljenim ciljem in kriterijem v največji meri **odgovarja t. i. partnerski model**. To naj bi bil torej nov teoretski model delovanja delavskih predstavništev, katerega oblikovanje smo zgoraj opredelili kot temeljni cilj te raziskave.

Zamisel partnerskega modela temelji na praktično popolni izenačitvi pristojnosti in statusa sindikatov in svetov delavcev pri urejanju delovnih razmerij s posameznimi delodajalci in na ideji njihovega skupnega (ne ločenega in vzporednega) delavskozastopniškega delovanja, in sicer po principih »sozastopništva«, s čemer bi bilo mogoče **sistemsko združiti potencialne zastopniške prednosti oziroma »kvalitete« obeh vrst delavskih predstavništev in doseči njihovo sinergetsko učinkovanje**. Potencialno prednost sindikatov, ki izhaja iz načela individualne prostovoljnosti članstva, predstavlja predvsem njihova večja angažiranost in borbenost, ob primerni organiziranosti pa tudi večja avtentičnost pri zastopanju interesov parcialnih skupin zaposlenih, ki so njihovi člani, s čemer lahko dodatno »bogatijo« paleto različnih zastopanih interesov in na ta način dvigajo kakovost celotnega sistema industrijske demokracije. Potencialna prednost svetov delavcev pa je predvsem njihova nesporna (formalna in dejanska) splošnozastopniška legitimiteta, ki izhaja iz splošnih in neposrednih volitev v posameznem kolektivu. Gre torej za sintezo teh prednosti in doseganje sinergijskih učinkov skupnega delovanja obeh vrst delavskih predstavništev.

Morebitna uvedba tega modela ob naštetih prednostih hkrati v ničemer ne posega v temeljne funkcije in poslanstvo sindikatov. Med drugim jim tudi ne odreka njihove splošnozastopniške vloge, ampak jim **odreka le njihov sedanji (sistemsko škodljivi) monopol** v tej vlogi. Po drugi strani pa v tem modelu (v nasprotju z nemškim) **tudi sveti delavcev nimajo splošnozastopniškega monopola** pri urejanju delovnih razmerij v imenu zaposlenih (čeprav so izvoljeni na splošnih volitvah), ampak svojo zastopniško vlogo lahko opravljajo le skupaj oziroma v sozastopništvu s sindikati znotraj podjetja. Bistvena značilnost tega modela je torej v tem, da v načelu nobenemu, ne sindikalnemu, ne voljenemu, delavskemu predstavništvu ne priznava monopola nad zastopanjem interesov vseh delavcev, ampak lahko zastopanje interesov celotnega kolektiva izvajajo le skupaj in v sodelovanju, torej v medsebojnem partnerstvu (odtod tudi naziv tega modela).

Partnerski model delovanja delavskih predstavništev je torej, upoštevajoč povedano, vsekakor lahko primerna oblika nadaljnjega razvoja institucionalnega sistema industrijske demokracije v Sloveniji **v smeri preseganja sedanje zgolj »sindikalne« in izgrajevanja »splošne« industrijske demokracije**. Čeprav smo se v tej raziskavi prvenstveno usmerili v teoretično proučevanje zasnove partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev na mikro ravni, pa smo z okvirno simulacijo njegovih temeljnih principov tudi na mezo (regije in panoge) in makro (država) raven ugotovili, da je v osnovi lahko uporaben tudi za institucionalno ureditev sistema industrijske demokracije na teh ravneh. Pogoj pa bi bil, da se tudi na teh ravneh socialnega partnerstva najprej vzpostavijo ustrezna voljena delavska predstavništva **(delavske zbornice)**, kar smo v razpravi tudi izrecno priporočili. Pri tem bi se veljalo opreti zlasti na pozitivne izkušnje pri delovanju sistema delavskih zbornic v Avstriji, pa tudi v Jugoslaviji in Sloveniji pred drugo svetovno vojno.

3. Eden glavnih razlogov za trenutno prevlado prej omenjenega retrogradnega trenda institucionalnega razvoja sistema industrijske demokracije v Sloveniji je prav gotovo v aktualni, **t. i. tekmovalni strategiji** delovanja slovenskih sindikatov v odnosu do uveljavljanja svetov delavcev kot voljenih delavskih predstavništev. Brez spremembe te strategije delovanja sindikatov v **t. i. mobilizacijsko strategijo,** ki zahteva predvsem opustitev omenjenega monopola in »sestop z delavske oblasti« ter prehod v vlogo notranjega agensa (in po potrebi tudi »udarne sile« delavstva znotraj) celotnega sistema industrijske demokracije, ni realnih možnosti za uveljavitev obravnavanega modela na katerikoli ravni v Sloveniji. Bistvenega pomena pri tem pa je ugotovitev raziskave, da uvedba partnerskega modela **v ničemer ne ogroža nadaljnjega obstoja in uspešnega razvoja sindikatov**. V zvezi s tem velja poudariti naslednje:

a) Že na podlagi zgodovinske analize je mogoče trditi, da obravnavani partnerski model, ki se v nekaterih bistvenih elementih precej približuje modelu delovanja delavskih predstavništev v Sloveniji v času pred drugo svetovno vojno, sam po sebi ne ogroža obstoja sindikatov.

b) Sedanji delavskozastopniški monopol tudi na sindikate same ne deluje spodbujevalno.

c) Upoštevajoč že omenjene »zastopniške kvalitete« ene in druge vrste delavskih predstavništev je nesporno, da sveti delavcev kot voljena delavska predstavništva z vidika učinkovitosti zastopanja ne morejo preprosto nadomestiti sindikatov.

d) Dejanska moč sindikatov je odvisna predvsem od njih samih in se kaže predvsem skozi njihovo notranjo (in zunanjo) mobilizacijsko moč. Ta pa ni nujno premo sorazmerna številčni moči, ampak je v pozitivni korelaciji predvsem s stopnjo identifikacije članstva (in širšega delavstva) s cilji posameznega sindikata, ki jih postavlja vodstvo. Zato bi morali sindi-

kati v vsakem primeru opustiti sedanji monopolni delavskozastopniški položaj in se reorganizirati v smislu zagotavljanja večje notranje participativne sindikalne demokracije (decentralizacija organiziranosti) in s tem povečane učinkovitosti pri zastopanju interesov članstva.

e) Ena ključnih ugotovitev naše analize v zvezi s to problematiko je, da lahko šele uvedba »splošne« industrijske demokracije (z voljenimi delavskimi predstavništvi na vseh ravneh socialnega dialoga) pravzaprav zagotovi ustrezne pogoje, v katerih je takšna organizacijska prenova sindikatov tudi realno izvedljiva. Z »vstopom« voljenih delavskih predstavništev na področje urejanja delovnih razmerij so namreč sindikati dejansko razbremenjeni t. i. imperativa množičnosti za vsako ceno in si lahko privoščijo ustrezno organizacijsko prenovo, ne da bi to utegnilo resneje zamajati oziroma ogroziti funkcioniranje sistema industrijske demokracije kot celote.

4. Normativna in praktična uveljavitev partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev ob ustreznem soglasju socialnih partnerjev **ne bi bila posebej zahteven in dolgotrajen projekt**. V ta namen potrebni vsebinski posegi v veljavno zakonodajo, ki smo jih okvirno nakazali v tej razpravi, niso posebej radikalni in bi jih bilo mogoče, posebej če bi bili pripravljeni v paketu, razmeroma hitro spraviti skozi parlamentarno proceduro.

Ne glede na omenjene potrebne zakonodajne posege pa je mogoče obravnavani model v veliki meri uveljaviti v praksi **že v okviru veljavne zakonodaje**, ki ne prepoveduje izrecno niti sodelovanja predstavnikov svetov delavcev v podjetniških kolektivnih pogajanjih, niti pri dogovarjanju o drugi interni delovnopravni problematiki s posameznimi delodajalci. Seveda pa bi bilo za zares celovito uveljavitev tega modela poleg že omenjenih normativnih ukrepov potrebno uveljaviti tudi nekatere **nove oblike in metode (so)delovanja delavskih predstavništev**, na katere smo v razpravi prav tako posebej opozorili.

Nekoliko bolj zahtevna in dolgotrajna pa bi bila brez dvoma analogna normativna in praktična uveljavitev partnerskega modela delovanja delavskih predstavništev **na mezo in makro ravni**.

5. Čeprav smo se v tej razpravi orientirali prvenstveno na raziskovanje ustreznega novega modela delovanja delavskih predstavništev v konkretnih slovenskih razmerah, pa temeljne ugotovitve o nujnosti razvoja sistema »splošne« industrijske demokracije in okvirna priporočila glede glavnih smeri tovrstnega razvoja **brez dvoma veljajo tudi širše, torej v svetu nasploh**. Zaenkrat namreč na področju urejanja delovnih razmerij v svetu, z izjemo Nemčije, Španije in Avstrije na mikro ravni, na makro ravni pa le Avstrije (s specifičnim sistemom delavskih zbornic), prevladuje sistem klasične »sindikalne« industrijske demokracije, ki se je glede na vse povedano brez dvoma **zgodovinsko izčrpal**. Seveda pa v izvedbenem smislu glede na veliko raznolikost sistemov industrijske demokracije v posameznih državah ni mogoče ponuditi univerzalnega recepta za konkretno realizacijo omenjenih usmeritev, ampak bo treba konkretne rešitve prilagajati konkretnim razmeram v posamezni državi.

SUMMARY

The research question

The basic hypothesis ensues from the critique of the current 'complementary' model of trade unions and elected workers' representatives in companies. Since the model in question presupposes a monopolist position of trade unions in the field of regulation of labour relations as one of two key segments of industrial relations (along with co-determination, i.e. participation of workers in the decision making processes) it actually causes complete exclusion of the entire non-unionist population of the Slovene labour force from the system of industrial democracy in that important area.

Non-members do not exert any influence from 'outside' (either content-wise, action-wise, or personnel-wise) on the trade unions or their formal representatives, which means that they have no opportunity to influence the regulation of their own employment position and rights through organised representation. The etymology of the notion of democracy on the other hand implies that it has to be accessible to all members of a certain population and not just to some (e.g. trade-union members who pay the union membership fee). It means that the aim of institutional development in that area should be 'general' and not just classical 'trade-unionist' industrial democracy. Yet, since the new Employment Relationships Act has only reinforced the disputable workers' representation monopoly of trade unions instead of abolishing it (through the inclusion of workers councils as elected workers' representatives into the system of regulation of labour relations between the employees and employers) we have formulated the following hypothesis:

'*From the point of view of the basic aims of the system of contemporary industrial democracy the current trend of its institutional development in Slovenia is retrograde, for which reason it is essential that the present role and functions of trade unions and elected workers' representatives as well as their mutual relationship within that system be redefined in the direction of overcoming a purely "trade-unionist" and achieving a "general" industrial democracy'.*

The main findings

Our analysis has completely confirmed the hypothesis that was tested in this dissertation.

1. A critical analysis of the theoretical foundations of the current Slovene 'complementary model' of elected and trade union representatives in companies has proved that the model in question is not a suitable basis for further institutionalised development of the system of industrial democracy in Slovenia because of the reasons stated above. A model in which trade unions hold a monopolist position on the representation of interests of all employees, i.e. a general representative monopoly on the regulation of labour relations with the employers ('trade-unionist industrial democracy') is theoretically 'faulty' regardless of the rate of trade-union membership which in Slovenia is still comparatively high (ca. 40%). The aim of an institutional development in this area should be, as it has been said, 'general industrial democracy'. In spite of that, the Employment Relationships Act (ZDR) from the year 2002 legalized the absolute workers' representation monopoly of trade unions in the field of regulation of labour relations and explicitly excluded the workers' councils as elected (general) workers' representatives with undoubtedly general representative legitimacy from this field (even in their potentially subsidiary role).

It, hence, completely prevented any further institutionalised development of the system of industrial democracy in Slovenia in the field of regulation of labour relations in the direction of the aforementioned 'general industrial democracy'. If we consider some other notably negative consequences of some stipulations of the new Employment Relationships Act (ZDR) and some solutions (bill on collective contracts) proposed by the Slovene labour legislation (viz. interfering with the principle of trade-unionist freedom, breach of the principle of two-sided regulation of labour conditions, supporting of 'bad' trade-unionism, limited validity of entrepreneurial contracts without the possibility of 'extension', etc) that our analysis pointed to we can conclude that:

- from the point of view of the basic aims of contemporary industrial democracy, the current trends of its institutionalised development in Slovenia have taken a remarkably retrograde direction;
- a redefinition of the current role and functions of trade-unionist and elected workers' representatives as well as of the present model of their mutual relationships within that system is urgently needed and should be directed towards overcoming of a purely 'trade-unionist' and achieving a 'general industrial democracy',

which was our hypothesis. Hence, there is a need for a new theoretical model of workers' representation within the system of industrial democracy in Slovenia, the shaping of which was one of the basic aims of this dissertation.

2. A detailed study of the possible solutions to the above mentioned problem has proved our suppositions about the necessity for workers' councils as general workers' representatives to enter the field of the regulation of labour relations to be correct. It has, namely, at least in the given Slovene circumstances, in our analysis turned out to be the only possibility to efficiently institutionally fill in the huge gap (almost 60% of the overall population of employees who are not trade union members) within the 'complementary model' of workers' representation in the area of authentic representation of the interests of employees in the regulation of labour relations with the employers. Such an "entry" would not be in collision with the MOD conventions or other international legal documents. Since there are various modes for such an "entry" there are, of course, various possible future models of workers' representation which could substitute the existing 'complementary model'. In our analysis we have tested the so called German, subsidiary, modified German, and partnership model of workers' representation and found out that the partnership model is best suited to the set aims and criteria. Consequently, it is the partnership model that should be used as a new theoretical model for workers' representation, the creation of which has been defined as the basic aim of this dissertation.

The idea of the partnership model is based on a practically complete equation of competence and status of trade unions and workers' councils with regard to the regulation of labour relations with particular employers and on their joint (not respective and parallel) workers' representation in accordance with the principles of 'co-representation', which would enable systematic merging of potential representational advantages, i.e. 'qualities' of both kinds of workers' representation and achieving of their synergetic functioning. The potential advantage of trade unions is related to the principle of voluntary membership and is, in the first place, their keen dedication and engagement as well as, given the suitable level of organisation, their higher authenticity when it comes to representing the interests of groups of employees who are their members. In such a way the trade unions can enrich the array of different (represented) interests and raise the quality of the overall system of industrial democracy. The potential advantage of workers' councils is primarily their indisputable (formal and actual) general representative legitimacy that proceeds from general and direct elections in a particular organiza-

tion. It is the synthesis of these advantages and the achieving of the synergetic effect of the joint activity of both kinds of workers' representation that we have in mind.

A possible introduction of this model, besides the aforementioned advantages, does not interfere with the fundamental functions and mission of trade unions. It does not deny their general representative role while it does deny their present (system harmful) monopoly in that role. On the other hand, when it comes to regulating labour relations on behalf of the employees, in this model (unlike in the German one) the workers' councils do not have a general representative monopoly, either. They fulfil their representative role only jointly, i.e. in co-representation with the trade unions within the company. The essential characteristic of this model is that it does not grant a monopolist position to neither trade unions nor workers' councils when it comes to representing the interests of all employees. In only allows for their joint and co-operative representation of interests of the entire organisation, in a mutual partnership (hence the name of the model).

The partnership model of workers' representation is, considering the above, by all means a suitable form of further development of the institutionalised system of industrial democracy in Slovenia in the direction of overcoming the present purely 'trade unionist' and creating a 'general' industrial democracy. Although we have focused our attention in this dissertation on the theoretical study of the partnership model of workers' representation on a micro level, we have, through a simulation of its basic principles on a mezzo (regions and branches) and macro (country) level, found out that it is in principle a suitable model for the institutionalised regulation of the system of industrial democracy on these levels as well. The condition for that would be the establishment of suitable elected workers' representations (workers' associations), which we have explicitly recommended in the dissertation. The positive experiences of the system of workers' associations in Austria as well as in Yugoslavia and Slovenia before the WW II should be considered in that context.

3. One of the main reasons for the current supremacy of the aforementioned retrograde trend of the institutionalised development of the system of industrial democracy in Slovenia is certainly the present, so-called competitive strategy of the Slovene trade unions in their attitude towards the affirmation of workers' councils as elected workers' representatives. Unless this strategy of trade unions changes into a so-called mobilization strategy, which requires the abolition of the mentioned monopoly and 'abdication of workers' rule' and a transition to a role of an inside agent (and, if needed, a 'leading power' of the labour force from within) of the overall system of industrial democracy, there are no real possibilities for the affirmation of the studied model on any level in Slovenia. The finding of this dissertation that the introduction of the partnership model does not jeopardize the further existence and successful development of trade unions is of great importance in this context. In view of that the following needs to be stressed:

a) on the basis of a historical analysis it is possible to claim that the studied partnership model, which in some essential elements is rather close to the model of workers' representation in Slovenia of before the WW II, in itself does not jeopardize the existence of trade unions;
b) the current workers' representatives monopoly does not stimulate the trade unions;
c) taking into consideration the aforementioned 'representative qualities' of both kinds of workers' representatives, it can not be denied that with regard to the efficiency of representation, the workers' councils as elected workers' representatives cannot simply substitute the trade unions;

d) actual power of trade unions depends primarily on themselves and is primarily manifested through their inner (and outer) mobilization power. This is not necessarily proportionate to their membership but is in a positive correlation with the degree of identification of membership (and workers in general) with the aims of particular trade unions, set by the management. That is why the trade unions should, in any case, cede their present monopolist position of workers' representatives and get reorganized in order to enable higher inner participative trade unionist democracy (decentralisation of organisation) and through that a higher efficiency regarding the representation of the interests of membership;
e) one of the key findings of our analysis regarding this problem is that only the introduction of 'general' industrial democracy (with elected workers' representatives at all levels of social dialogue) can guarantee suitable conditions, in which such an organisational restructuring of trade unions is virtually feasible. The "entry" of elected workers' representatives into the area of regulation of labour relations freed the trade unions from the so-called imperative of mass membership at all cost and enabled them to undergo suitable organisational restructuring without seriously jeopardizing the functioning of the system of industrial democracy as a whole.

4. Normative and practical affirmation of the partnership model of workers' representatives, given the adequate consent of the social partners, would not be a particularly demanding or time-consuming project. The legislative changes that such a model would require and which have been referred to in this dissertation, would not be particularly radical in nature and would, if put forward as a package deal, take short time to go through the parliamentary procedure.

Regardless of the mentioned necessary legislative changes, it is possible to introduce the discussed model within the framework of current legislation, which does not explicitly forbid the co-operation of the representatives of workers' councils in the entrepreneurial collective bargaining or discussions about other internal labour-related legal problems with particular employers. A truly complete affirmation of this model would, of course, besides the already mentioned normative measures also require some new forms and methods of (co)-operation of workers' representatives which have been specially referred to in this dissertation.

Analogous normative and practical affirmation of the partnership model of workers' representatives at the mezzo and macro levels would, without a doubt, be somewhat more demanding and time-consuming.

5. Although the focus of this dissertation has primarily been the research of a suitable new model of workers' representatives in the given Slovene circumstances, the basic findings regarding the urgency of the development of the system of 'general' industrial democracy and the skeleton recommendations regarding the main directions of such a development are, doubtless, applicable in a wider context, i.e. worldwide. With the exception of Germany, Spain and Austria at the micro level, and only Austria at the macro level (with its specific system of workers' associations) the prevailing system of regulation of labour conditions in the world is the system of classical 'trade unionist' industrial democracy, which has, with regard to all that has been said here, historically exhausted itself. Given the variety of the systems of industrial democracy in particular countries it is, of course, not possible to offer a universal formula for a particular realization of the aforementioned directions. The solutions should be adjusted to the circumstances in a particular country.