Predlog ukrepov
za spodbujanje hitrejšega razvoja sistema delavske participacije in ekonomske demokracije v Sloveniji

Opredelitev pojma in osnovnih faz razvoja ekonomske demokracije ter sistematika predlaganih spodbujevalnih ukrepov

1. Razlikovanje med pojmoma »delavska participacija« in »ekonomska demokracija«

Pojem **»ekonomska demokracija«** v najširšem smislu seveda ni - kot se to sicer pogosto poenostavlja - zgolj sinonim za skupek oziroma celoto vseh treh oblik sodobne **t. i. organizacijske participacije zaposlenih (»delavske participacije«)**, to je za:

- sodelovanje delavcev pri upravljanju podjetij,
- udeležbo zaposlenih pri dobičku in
- notranje lastništvo zaposlenih (delavsko delničarstvo in delavsko zadružništvo),

ki jih sicer razvijamo **že znotraj veljavnih pravnih okvirov** aktualnega - in po svojem ekonomskem bistvu ter pravno-institucionalni zasnovi v resnici še vedno klasičnega mezdnokapitalističnega - družbenoekonomskega sistema. Vendar zaenkrat (žal) ne toliko zaradi dejanske želje po načrtni demokratizaciji (tudi) ekonomske sfere družbe, ampak prvenstveno le kot nek priporočljiv **»poslovni ukrep«**. Kajti vse te tri oblike delavske participacije lahko po izskledkih številnih novejših znanstveni študij s področja poslovnih ved izrazito pozitivno vplivajo na delovno motivacijo in organizacijsko pripadnost zaposlenih, s tem pa posledično na **poslovno uspešnost podjetij in gospodarstva kot celote**. In kot take zato v sodobnih pogojih gospodarjenja (tj. v »eri znanja in hitro naraščajočega produkcijskega pomena človeškega kapitala«) v bistvu postajajo že tudi neke vrste ekonomski imperativ.

Pojem »ekonomska demokracija« je bistveno širši od pojma »delavska participacija« in označuje **dolgoročnejšo vizijo institucionalnega razvoja tudi družbenoekonomskega sistema samega kot takega**. Torej nek v končni fazi tudi v temelju povsem nov družbenoekonomski sistem, ki bo - za razliko od aktualnega - temeljil na **vsestranski in popolni enakopravnosti lastnikov dela in kapitala** glede njihovega sistemskega položaja in pravic. Zlasti še glede *t. i. korporacijskih pra*vic (tj. upravljanje podjetij in raz/delitev njihovih poslovnih rezultatov), ki determinirajo takšno ali drugačno naravo družbenoekonomskega sistema kot celote. Edinole perspektivna popolna sistemska izenačitev teh pravic zato verjetno predstavlja realno možno pot v neko želeno **ekonomsko učinkovitejšo, hkrati pa socialno pravičnejšo in okoljsko odgovornejšo družbo**. ZSDS je to sistemsko-razvojno vizijo opredelilo in tudi podrobneje teoretično utemeljilo v svojem programskem manifestu z naslovom *»Za ekonomsko demokracijo namesto mezdnega kapitalizma«,* objavljeno na spletni strani združenja na naslovu: https://www.delavska-participacija.com/wp-content/uploads/2022/06/Manifest-ZSDS_Programski-Noveliran-1.pdf.

2. Dve osnovni fazi/etapi razvoja ekonomske demokracije

Ker pa je tovrstna radikalnejša preobrazba tudi družbenoekonomskega sistema kot celote neizogibno vezana na nujno poprejšnjo konceptualno spremembo njegovih sedanjih institucionalnih temeljev, zlasti še **sedanje pravne zasnove kapitalističnega podjetja** (kot »pravno personificiranega /zgolj/ kapitala samega« brez dela in njegovih lastnikov v vlogi enakopravnih članov korporacij) **in mezdnega delovnega razmerja** (kot čisto navadnega tržnomenjalnega produkcijskega odnosa med delom in kapitalom), ki seveda ne bo možna čez noč, lahko razvoj sistema ekonomske demokracije v praksi poteka samo postopno in evolutivno. In sicer **v dveh osnovnih fazah oziroma etapah** (grafični prikaz - glej slika v prilogi!):

1. V **prvi fazi/etapi**, v kateri se sicer nahajamo zdaj, je treba poskušati v maksimalni možni meri normativno širiti in praktično razvijati vse tri omenjene oblike sodobne delavske participacije znotraj nespremenjenih institucionalnih okvirov obstoječega družbenoekonomskega sistema, katerega teoretična in pravna podstat sicer soupravljanja in udeležbe pri dobičku nikakor še ne šteje in priznava kot »naravni« ekonomski pravici zaposlenih in s tem kot nekaj sistemsko samoumevnega, ampak je konkreten obseg teh njihovih »izvedenih« pravic v celoti odvisen zgolj od **prostovoljne odločitve delodajalcev in/ali morebitne specialne zakonodaje** (ZSDU, ZUDDob), ki pa zaenkrat zaposlenim v tem smislu zagotavlja zgolj »drobtinice«. Ker torej v obstoječem družbenoekonomskem sistemu »izvirne« korporacijske pravice še vedno v celoti izhajajo izključno le iz lastninski pravice nad kapitalom, morebitna popolna in dokončna sistemska izenačitev lastnikov dela z lastniki kapitala glede teh pravic v njegovih okvirih tudi perspektivno gledano (tj. kljub morebitni v praksi še tako visoko razviti delavski participaciji) **objektivno sploh ni uresničljiva** - niti teoretično niti praktično.

2. V **drugi (končni) fazi/etapi,** ko bodo tovrstne možnosti za nadaljnjo širitev tovrstnih pravic zaposlenih znotraj omenjenih nespremenjenih sistemskih okvirov objektivno izčrpane**,** pa bo treba izpeljati še zgoraj navedeno tudi pravno-institucionalno preoblikovanje (konkretno prek sprememb veljavnega ZGD-1 in ZDR-1) sedanje koncepcije podjetja in delovnega razmerja, kar bo pomenilo tudi dokončen prehod iz aktualnega mezdnega kapitalizma v **»ekonomsko demokracijo«** kot povsem novo paradigmo - sicer v osnovi še vedno zasebnolastniškega in tržnega - družbenoekonomskega sistema, v katerem bodo, kot rečeno, korporacijske pravice zaposlenih **tudi sistemsko v celoti izenačene** s tistimi, ki jih imajo danes (izključno le) lastniki kapitala. Podjetje bo pravno zasnovano kot »/enako/pravna partnerska skupnost človeškega in finančnega kapitala ter njunih lastnikov«, delovno razmerje med njimi pa kot »asociativno/partnersko produkcijsko razmerje«.

Kar je seveda bistvena razlika, zaradi katere delavske participacije v okviru veljavnega družbenoekonomskega sistema zaenkrat nikakor še ni mogoče šteti za »pravo« ekonomsko demokracijo, temveč le za njen **zametek, katerega skrajni domet je v danih institucionalnih okvirih objektivno močno omejen**. Kljub temu pa je, upoštevaje trenutno stanje stvari, možnosti in prostora za tovrstno postopno demokratizacijo ekonomske sfere družbe že tudi znotraj veljavnega družbenoekonomskega sistema še vedno ogromno.

3. Sistematika predlaganih spodbujevalnih ukrepov

Skladno z zgoraj predstavljenim »celovitim« konceptom in vizijo razvoja ekonomske demokracije so tudi v nadaljevanju predlagani tovrstni razvojni ukrepi **sistematsko razdeljeni v dva sklopa,** to je na:

1. ***»splošne« ukrepe***, ki so namenjeni promociji in ustvarjanju ustreznega podpornega okolja za načrten razvoj ter utrjevanje sistema ekonomske demokracije v vseh njenih razvojnih fazah in pojavnih oblikah;
2. ***dodatne »specializirane« ukrepe***, ki so specifični le za vsako posamezno izmed zgoraj navedenih treh temeljnih oblik sodobne delavske participacije (delavsko soupravljanje, udeležba zaposlenih pri dobičku, notranje lastništvo zaposlenih) posebej, in so kot taki ožje usmerjeni le v potrebe razvoja le-te.

I. sklop ukrepov:

»Splošni« ukrepi za promocijo in sistematično spodbujanje uresničevanja celovitega koncepta ekonomske demokracije

1. Sprejem Resolucije Državnega zbora o ekonomski demokraciji

Za načrten družbeni razvoj v smeri zgoraj predstavljene tudi dolgoročne vizije ekonomske demokracije je vsekakor ključnega pomena to vizijo najprej čim bolj jasno definirati in jo tako v stroki in politiki kot tudi v širši javnosti verificirati in uveljaviti kot splošno sprejet dolgoročni družbenorazvojni cilj ter jo ustrezno umestiti v razvojne strategije RS. V ta namen bi bil zato vsekakor nujno potreben predvsem sprejem posebne **Resolucije Državnega zbora o razvoju ekonomske demokracije v RS,** v kateri bi bile jasno opredeljene njene teoretične podlage, cilji ter strategija in ključni - kratkoročni in dolgoročni - potrebni sistemski ukrepi za njeno uresničevanje v praksi, in ki bi kot taka predstavljala **generalno vodilo** za uresničevanje ustreznih razvojnih politik na obravnavanem področju.

2. Ustanovitev specializiranih državnih inštitucij za razvoj ekonomske demokracije

Obenem je treba zagotoviti, da bo skrb za sistematičen in načrten razvoj sistema delavske participacije in celovitega koncepta ekonomske demokracije, ki vključuje tudi tovrstno dolgoročno vizijo družbenoekonomskega sistema, postala ena izmed **»stalnih in prednostnih nalog«** pristojnih državnih organov, zlasti ustreznih ministrstev, katerih resorji tako ali drugače, posredno ali neposredno, zadevajo to področje (npr. ministrstva za delo, za upravo, za gospodarstvo itd.). Predvsem pa bi veljalo v ta namen razmisliti tudi o **ustanoviti posebnih državnih institucij**, ki bi se specializirano ukvarjale izključno oziroma vsaj prvenstveno s tem področjem družbenoekonomskih odnosov.

Formiranje osrednjega državnega organa za razvoj ekonomske demokracije

Pri tem je vsekakor ključnega pomena predvsem ustanovitev nekega **osrednjega državnega organa**, ki bi se specializirano ukvarjal z razvojem na tem področju in usmerjal ter koordiniral tovrstne aktivnosti vseh drugih državnih organov in ostalih deležnikov. Glede na izjemen ekonomski in socialni pomen hitrejšega razvoja ekonomske demokracije bi bila vsekakor priporočljiva ustanovitev **posebnega ministrstva** za to področje. Če to v dani situaciji (še) ne bi bilo možno, pa vsaj **posebnega direktorata pri enem od obstoječih ministrstev**, ki bi pokrival razvoj vseh treh oblik sodobne delavske participacije (sektor za delavsko soupravljanje, sektor za udeležbo pri dobičku in sektor za notranje lastništvo zaposlenih). Izhajajoč iz bistva in uvodoma navedenih dolgoročnih ciljev razvoja ekonomske demokracije, tj. postopno izenačevanje korporacijskih in drugih ekonomskih pravic iz dela s tovrstnimi pravicami iz kapitala, se vsekakor zdi v tem smislu najprimernejša ustanovitev takšnega direktorata **pri ministrstvu za delo**.

Sektor za delavsko soupravljanje Direktorata za delovna razmerja pri Ministrstvu za delo

V vsakem primeru pa bi veljalo že v tem trenutku - ne čakajoč na morebitno kasnejšo ustanovitev zgoraj omenjenega posebnega ministrstva ali direktorata - v okviru obstoječega Direktorata za delovna razmerja in pravice iz dela pri MDDSZ čim prej dodatno vzpostaviti tudi poseben **Sektor za razvoj sodelovanja delavcev pri upravljanju** kot ožjega, vendar pa zagotovo osrednjega segmenta celovitega sistema sodobne delavske participacije, ki sicer že zdaj neposredno sodi v resor tega ministrstva.

V okviru omenjenega direktorata je namreč to, brez dvoma tudi gospodarsko razvojno izjemno pomembno področje industrijskih odnosov, ki bi za svoj hitrejši razvoj vsekakor nujno potrebovalo še posebej intenzivno angažiranje in močno podporo države, **zaenkrat žal povsem pozabljeno, zanemarjeno in po krivem tudi povsem zapostavljeno**. Z njim se zdaj preprosto ne ukvarja nihče. Dejstvo je namreč, da v Sloveniji že od leta 1993, ko je bil sprejet veljavni Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU), ni bilo več zaznati praktično nobenega zanimanja s strani pristojnih državnih organov za zagotavljanje učinkovitega udejanjanja tega zakona in spodbujanje nadaljnjega razvoja sistema delavskega soupravljanja v praksi. Razen dveh bolj ali manj nepomembnih novel ZSDU iz leta 2001 in 2007, ki sta bili po svoji vsebini za nameček še obe izrazito razvojno retrogradni (obe sta namreč povsem po nepotrebnem bistveno zmanjšali do takrat veljavni obseg soupravljalskih pravic zaposlenih, še zlasti na področju varnosti in zdravja pri delu ter obsega sodelovanja delavcev v organih družb), resorno ministrstvo v zadnjih 20-ih letih ni v tem smislu ukrenilo popolnoma ničesar. Po začetnem hitrem razvoju, ki je sledil sprejetju ZSDU iz leta 1993, smo tako na tem področju trenutno priča precejšnjemu razvojnemu zastoju, katerega bi bilo vsekakor treba čim prej preseči.

Strateški svet za ekonomsko demokracijo pri Vladi RS

Prav tako bi bilo treba čim prej realizirati - v preteklosti že aktualno, a žal še vedno neuresničeno - zamisel o ustanovitvi **Strateškega sveta za ekonomsko demokracijo pri Vladi RS** (v skrajnem primeru pa vsaj ustreznega strokovnega sveta pri omenjenem bodočem resornem ministrstvu) kot posebnega /po/svetovalnega telesa, ki bi vključeval uveljavljene strokovnjake s tega področja ter predstavnike zainteresiranih organizacij civilne družbe in

različnih nevladnih strokovnih institucij, ki brez dvoma lahko pomembno prispevajo k razvojnim prizadevanjem na tem področju.

Javna agencija za razvoj ekonomske demokracije

Glede na velik strateški pomen ekonomske demokracije za hitrejši ekonomski in socialni razvoj družbe bi veljalo dodatno razmisliti tudi o morebitni ustanovitvi **Javne agencije za razvoj ekonomske demokracije**, ki bi vsekakor lahko ta razvoj bistveno pospešila. Ustanovitev tovrstne agencije. Ustanovitev takšne agencije bi bila nedvomno povsem v duhu določbe 2. člena Zakona o javnih agencijah (ZJA), ki se glasi: *»Javna agencija se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika.«.*

3. Zagotavljanje močnejše znanstveno-teoretične podpore

Kljub temu, da so teoretične podlage, ki so potrebne vsaj za začetek ustreznih načrtnih aktivnosti v navedeni smeri, sicer že dokaj dobro razdelane, je obravnavano področje družbenoekonomskih odnosov znotraj družboslovnih ved danes žal **še vedno precej zapostavljeno**. Brez močne podpore znanosti in stroke z različnih področij (ekonomija, pravo, sociologija, organizacija itd.) pa je seveda težko pričakovati želene razvojne preboje v praksi. Ta pomembna oblika podpore razvoju ekonomske demokracije in delavske participacije, ki pa jo seveda lahko zagotovi le država na podlagi svojih sprejetih strategij, **bi morala obsegati zlasti**:

- spodbujanje znanstvenega raziskovanja in vključevanje v študijske programe,
- spodbujanje strokovnih in znanstvenih posvetov,
- spodbujanje mednarodnega sodelovanja in izmenjave izkušenj,

kar pa bi vsekakor zahtevalo tudi sprejem **specializiranega programa** ustreznih spodbujevalnih ukrepov za njeno zagotavljanje.

4. Vključitev v izobraževalne in raziskovalne programe družboslovnih fakultet

Visokošolski izobraževalni sistem v Sloveniji poučevanje in proučevanje tega področja družbenoekonomskih odnosov **zaenkrat praktično še povsem ignorira**, kar se seveda tudi zelo očitno in zelo negativno odraža v splošnem stanju njegovega poznavanja ter zavedanja o njegovem ekonomskem in socialnem pomenu, ki je sicer vsekakor temeljni predpogoj za njegov razvoj v praksi. Poučevanje teorije in prakse ekonomske demokracije ter sodobnih oblik organizacijske participacije zaposlenih bi bilo zato nujno vključiti v **redne izobraževalne programe družboslovnih fakultet**. Prav tako bi veljalo na teh fakultetah spodbuditi ustanavljanje tudi posebnih kateder za to področje ter financiranje ustreznih **raziskovalnih programov** njihovih raziskovalnih inštitutov.

5. Spodbujanje medijske podpore in drugi promocijski ukrepi

Področje ekonomske demokracije trenutno za javne medije preprosto še ni »tema«. Zato je z vidika ustvarjanja ugodnejše družbene klime kot enega temeljnih pogojev za hitrejši razvoj različnih oblik sodobne delavske participacije in ekonomske demokracije v praksi izjemnega pomena doseči, da bo ta problematika tako v **javnih splošno-informativnih** kot tudi v

strokovnih medijih dobila več prostora in pozornosti. To podporo bi morala država posebej spodbujati zlasti s sofinanciranjem tovrstnih medijskih vsebin prek javnih razpisov.

Ogromno bi v tem smislu brez dvoma lahko - poleg že omenjene resolucije DZ - pripomogla tudi pogostejše **javne izjave** in različna **priporočila Vlade in resornih ministrstev** s tega področja. Prav tako tudi nekatere druge možne **organizirane promocijske aktivnosti**, kot na primer: nagrada za »najbolj participativno podjetje«, vključitev v EU projekte za promocijo koncepta družbene odgovornosti podjetij kot teoretične podlage sistema delavske participacije pri upravljanju ipd., ki bi jih lahko spodbudila in, posebej finančno, podprla država. Možnosti in idej zanje je vsekakor še veliko.

II. sklop ukrepov:

Dodatni »specializirani« ukrepi za hitrejši razvoj posameznih oblik delavske participacije v praksi

A. Sodelovanje delavcev pri upravljanju

1. Normativni ukrepi

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

1.1 Celovita prenova Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)

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

Iz teh razlogov je bil v okviru Združenja svetov delavcev Slovenije **že pripravljen tudi konkreten predlog prenovljenega ZSDU-1**, na podlagi katerega bi bilo mogoče kadarkoli začeti tudi ustrezne zakonodajne postopke v smislu celovite prenove tega zakona. Problem je le še ustrezna »politična volja«, ki je zaenkrat v pretežnem delu zakonodajnega telesa žal še ni zaznati v zadostni meri.

1.2 Sprejem Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodov

V Sloveniji kljub zavezi iz 75. člena Ustave RS še vedno ni sprejet zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju zavodov, kar brez dvoma predstavlja **veliko pravno praznino** na področju urejanja sistema ekonomske demokracije v naši državi, poleg tega pa po ugotovitvi Ustavnega sodišča (odločba št. U-I-160703-8 z dne 19. 5. 2005) nesporno tudi **protiustavno stanje**, ki bi ga bilo zato treba čim prej odpraviti. Priporočljivo bi bilo, da se problem vsaj začasno (do sprejetja morebitnega posebnega zakona za to področje) reši z razmeroma enostavno uzakonitvijo **»smiselne uporabe ZSDU tudi za zavode«**, torej v obliki kratke novele ZSDU-C, ki bi jo bilo mogoče glede na njen namen (uskladitev z odločbami US) sprejeti tudi po **skrajšanem postopku**.

Ne gre pozabiti, da je s povedanim kršena ena od temeljnih ustavnih pravic več kot sto tisoč zaposlenim v Sloveniji, zato bi bilo treba s pripravo predloga ustreznega zakona v navedenem smislu v pristojnem resornem ministrstvu začeti brez odlašanja. Tudi konkreten predlog tega zakona (novela ZSDU-C) z vsemi predpisanimi elementi (uvod, besedilo členov, obrazložitev) imamo v Združenju svetov delavcev že izdelan in pripravljen, treba bi ga bilo le še strokovno preveriti v MDDSZ in vložiti v parlamentarni postopek.

1.3 Sprememba Zakona o varnosti in zdravju pri delu

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

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

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

1.4 Dopolnitev ZDSS-1 zaradi zagotovitve učinkovitega posebnega varstva delavskih predstavnikov

Gre za izjemno pereč in čedalje bolj aktualen problem, ki je sicer podrobneje opisan v obrazložitvi **Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih in socialnih**

sodiščih (ZDSS-1), ki ga je dne 10. 5. 2021) vložila skupina poslancev s prvopodpisanim Miho Kordišem, vendar je bi (žal) že na Odboru za pravosodje DZ zavrnjen kot neprimeren za nadaljnjo obravnavo. Konkretno je bila predlagana dopolnitev 43. člena ZDSS-1 z novim petim odstavkom, ki je v primerih odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavskim predstavnikom predvideval izdajo začasne odredbe o začasnem zadržanju učinkovanja te odpovedi po uradni dolžnosti.

Nedvomno gre za vsestransko utemeljen in dobro zamišljen predlog ustrezne zakonske spremembe, ki bi brez dvoma pomenila **zelo učinkovito rešitev omenjenega problema**, in sicer brez poseganja v veljavno delovno zakonodajo, ki v tem trenutku realno sicer ni mogoča. Zato bi veljalo predlog za tovrstno spremembo ZDSS-1 z nekaterimi še dodatnimi korekturami čim prej ponovno vložiti v zakonodajni postopek.

1.5. Sprememba Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1)

Slovenski državni holding (SDH) je izjemno pomembna institucija, ki po koncernskih principih upravlja velike državne družbe z lastniškimi vložki države, zaradi česar bi bila izjemno pomembna tudi ustrezna **zakonska ureditev sodelovanja zaposlenih v teh podjetjih pri upravljanju SDH v duhu določil 73. do 77. člena ZSDU**. SDH je namreč kljub nekaterim specifikam v bistvu tipičen »dejanski koncern« v smislu določil ZGD-1, zaradi česar ni videti prav nobenega utemeljenega razloga, da po veljavnem ZSDH-1 delavci koncernskih družb nimajo nobenih soupravljalskih pravic. Nimajo ne predstavnikov v Nadzornem svetu SDH in tudi ne pravice do sodelovanja pri upravljanju prek Skupnega (koncernskega) sveta delavcev SDH, ki so ga sicer ustanovili, vendar pa mu uprava SDH (ravno zaradi pomanjkljive zakonske ureditve) še vedno ne priznava statusa in pravic, ki bi mu šle na podlagi omenjenih določil ZSDU. To pomanjkljivost bi bilo zato nujno treba **odpraviti ob prvem naslednjem noveliranju ZSDH-1.**

1.6 Utrjevanje upravljavske participacije skozi drugo zakonodajo

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

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

Z nekaterimi specialnimi zakoni, ki urejajo posamezne dejavnosti, se poskuša **neutemeljeno zmanjševati zagotovljeni obseg participacijskih pravic delavcev po ZSDU**. Tipična primera sta, denimo, zakon o zavarovalništvu in zakon o bankah, ki v nasprotju s smislom in namenom sodelovanja delavcev v organih družb, povsem po nepotrebnem zaostrujeta pogoje za izvolitev predstavnikov delavcev v te organe. Poseben primer pa je zagotovo zakon o SDH, ki – čeprav je SDH tipični koncern z obvladujočo in odvisnimi družbami – to obliko soupravljanja (za delavce odvisnih družb), tj. izvolitev predstavnikov v organe obvladujoče družbe, sploh izključuje.

V določenem obdobju je bil močno opazen tudi trend povsem nekritičnega, a sistemsko močno spornega in za nadaljnji razvoj delavskega soupravljanja v Sloveniji načeloma škodljivega **nadomeščanja določenih delavskozastopniških pristojnosti svetov delavcev s tovrstnimi pristojnostmi sindikatov** v nekaterih zakonih (npr. zakon o udeležbi delavcev pri dobičku, ZPIZ, zakon o varstvu osebnih podatkov itd.), čeprav gre za vprašanja, ki naj bi bolj ali manj samoumevno sodila v pristojnost svetov delavcev kot voljenih in s tem »splošnih« delavskih predstavništev.

1.7 Spremembe in dopolnitve kodeksov (so)upravljanja

V zadnjem času vse pomembnejšo funkcijo pri normativnem razvoju sodobnih konceptov korporacijskega upravljanja igrajo različni kodeksi upravljanja (za javne in nejavne družbe). V smislu obravnavane tematike so prav vsi omenjeni kodeksi žal vsebinsko precej pomanjkljiv, saj med priporočljivimi standardi dobrega upravljanja in vodenja podjetij (razen nekaj skromnih določb o delavskih predstavnikih v organih družb) ne vsebuje praktično nobenih **priporočil za učinkovitejše delovanje tudi (celotnega) sistema sodelovanja delavcev pri upravljanju** kot nepogrešljivega integralnega elementa sodobnega korporacijskega upravljanja. Gre za pomembno konceptualno pomanjkljivost, ki bi jo veljalo ob prvih naslednjih spremembah in dopolnitvah teh kodeksov ustrezno popraviti. Podobno velja tudi za Kodeks upravljanja s kapitalskimi naložbami RS, ki je bil sprejet v okviru SDH (oziroma takrat še SOD).

V zvezi s tem je treba opozoriti, da so Združenje svetov delavcev Slovenije, Združenje za lastništvo zaposlenih in Slovenski forum socialnega podjetništva oktobra 2014 oblikovali in sprejeli poseben **Kodeks sodelovanja delavcev pri upravljanj**u (https://www.delavska-participacija.com/priloge/2087-1.pdf), ki se sicer lahko uporablja samostojno, lahko pa bi postal kot celota tudi sestavina zgoraj omenjenih že veljavnih kodeksov (kot priloga ali kot eno izmed poglavij), kar bi bilo še posebej priporočljivo.

Kolikor to zadnje ne bo možno (doslej namreč kljub tovrstnim pozivom s strani sedanjih podpisnikov teh kodeksov za to ni bilo zaznati nobenega interesa!), pa bi veljalo s strani države podpreti širšo uveljavitev tega kodeksa na ta način, da bi se pristopilo k njegovi morebitni prenovi in ponovnemu sprejetju, pri čemer bi k njemu **kot eden od podpisnikov pristopilo tudi Ministrstvo za delo, kar bi vsekakor bistveno okrepilo njegovo širšo »priporočilno« in praktično uporabno vrednost.** Pred tem bi seveda kazalo k pristopu na vsak način posebej pozvati tudi delodajalske organizacije in oblikovati »večpartitno« usklajevalno delovno skupino za pripravo prenovljenega predloga tega kodeksa.

2. Drugi spodbujevalni ukrepi

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

2.1 Ustvarjanje ugodnejše širše »družbene klime«

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

2.2 Spodbujanje funkcionalnega izobraževanja in usposabljanja

Poleg že omenjenega vključevanja poučevanja o sodobnih oblikah organizacijske participacije zaposlenih v redne izobraževalne programe družboslovnih fakultet, kjer je zaenkrat v praksi skorajda ni zaslediti, je izjemnega pomena posebej razvijati tudi **funkcionalno izobraževanje in usposabljanje** tako menedžerjev kot delavskih predstavnikov s področja obravnavane tematike. Za sofinanciranje le-teh bi bilo treba **nameniti posebna sredstva in pripraviti ustrezne kriterije za njihovo razdeljevanje izobraževalnim institucijam**, ki izvajajo tovrstne programe.

2.3.3 Ukrepi za učinkovitejši inšpekcijski nadzor

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

Poleg drugih ukrepov, zlasti kadrovske okrepitve inšpektorata za delo, je torej učinkovitejši inšpekcijski nadzor v veliki meri pogojen tudi z ustreznimi spremembami in dopolnitvami ZSDU, o čemer je bilo zgoraj že govora posebej. Gre za to, da bo treba **vsako kogentno normo v tem zakonu tudi dosledno sankcionirati**, kajti v nasprotnem to v praksi ni »zakon« v pravem pomenu besede, ampak zgolj nekakšno nezavezujoče priporočilo.

2.3.4 Ustanovitev stalne arbitraže za reševanje soupravljalskih sporov

Arbitražno reševanje t.i. soupravljalskih sporov (spori v zvezi z ZSDU), kot zaenkrat edini pravno dopustni način reševanja tovrstnih sporov, se je v praksi izkazalo kot neučinkovito, kar je brez dvoma v največji meri posledica **neprimerne in pomanjkljive zakonske ureditve t. i. priložnostnih arbitraž**, oblikovanih na podlagi liste arbitrov, ki jo določi minister za delo. Te

arbitraže se v roku 30 dni običajno ne uspejo niti konstituirati, če pa jim to vendarle uspe, takoj naletijo na vrsto drugih odprtih organizacijsko-tehničnih vprašanj (kdo je dolžan obveščati arbitre o njihovem imenovanju, kdo skliče konstitutivno sejo arbitražnega senata, kdo zagotavlja administrativno podporo itd.). Iz teh razlogov bi vsekakor veljalo resno razmisliti o **ustanovitvi stalne arbitraže za reševanje sporov iz ZSDU pri MDDSZ**, kjer bi bila zagotovljena tudi vsa omenjena nujna »tehnično-organizacijska podpora«.

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

2.3.5 Sistematično spremljanje stanja na področju delavske participacije

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

B. Udeležba zaposlenih pri dobičku

1. Nujna načelna osvojitev koncepta »obvezne« udeležbe

Uvodoma pojasnjeni dolgoročni koncept ekonomske demokracije, ki je, kot že rečeno, teoretično podrobneje pojasnjen v že omenjenem Programskem manifestu ZSDS, temelji na bodoči nujni popolni izenačitvi korporacijskih pravic lastnikov kapitala in lastnikov dela, kar zajema tudi »obvezno« (sorazmerno) udeležbo slednjih pri razdelitvi poslovnih rezultatov podjetij. Dosledno in v celoti bo ta koncept seveda možno uresničiti šele prek - uvodoma prav tako že omenjenih - tudi »institucionalnih« sprememb družbenoekonomskega sistema. Vendar pa je **postopno uvajanje »vsaj delno obvezne«** udeležbe delavcev pri dobičku vsekakor že v tem trenutku utemeljen in praktično tudi nujen ukrep.

Če ne drugega, je namreč v sodobnih pogojih gospodarjenja, ki jih sicer označuje izrazito hitro naraščajoč produkcijski pomen »človeškega kapitala«, zaradi česar je danes ustrezna ekonomska motivacija njegovih nosilcev eden temeljnih predpogojev uspešnega gospodarskega razvoja, ta ukrep vsekakor postal že tudi **»ekonomski imperativ« sam po sebi**. Če je namreč, nesporno ugotovljen kot ekonomsko koristen na »prostovoljni« podlagi, seveda ni najti prav nobenih razumnih razlogov, zaradi katerih naj ne bi bil uveljavljen - in

sicer prek zakonodaje v »splošnem družbenem (najmanj nespornem strogo ekonomskem) interesu« - tudi kot »obvezen«. Širša načelna razprava in opredeljevanje na to temo pa se lahko izpelje ob samem predlogu tovrstnega zakona.

2. Prenova veljavnega Zakona o udeležbi delavcev pri dobičku (ZUDDob)

Veljavni Zakon o udeležbi delavcev pri dobičku (ZUDDob), ki **dosledno uveljavlja sistem t. i. prostovoljne udeležbe**, je bil že ob prvih poskusih uresničevanja v praksi deležen številnih kritik in pobud ter predlogov za nujne spremembe in dopolnitve. Zaradi nekaterih izrazito neprimernih in z vidika delodajalcev »nespodbudnih« rešitev namreč v praksi ni širše zaživel niti v tej, tj. prostovoljni obliki. Zato bi se veljalo **nemudoma lotiti njegove temeljite prenove**, in sicer:

- tako v konceptualnem smislu (zlasti uvedba načela obvezne udeležbe in morebitna vključitev vsaj okvirne ureditve tudi delavskega delničarstva),
- kot tudi glede posameznih izvedbenih rešitev (obogatitev možnih delitvenih shem, opustitev nekaterih nepotrebnih postopkovnih pravil, kot je npr. obvezna statutarna opredelitev in številne druge, na katere opozarja praksa, itd.).

Pri tem bi se vsekakor veljalo opreti na nekatere ustrezne rešitve, ki jih je sicer že vseboval predloga tovrstnega zakona, ki ga je leta 2010 v zakonodajni postopek vložila poslanska skupina SD in ga je Državni zbor tudi sprejel, vendar pa ob ponovnem odločanju na podlagi vloženega »veta« Državnega sveta ni bil ponovno izglasovan s potrebno kvalificirano večino. Predvsem pa tudi na - še nekoliko bolj dodelan - predlog ZUDDob-1, ki ga je bil leta 2018 vložen s strani skupine poslancev s prvopodpisanim Luko Mesecem, a ni prišel skozi parlamentarno proceduro.

C. Notranje lastništvo zaposlenih

Sprejem zakonodaje o notranjem lastništvu po modelu ESOP-ov

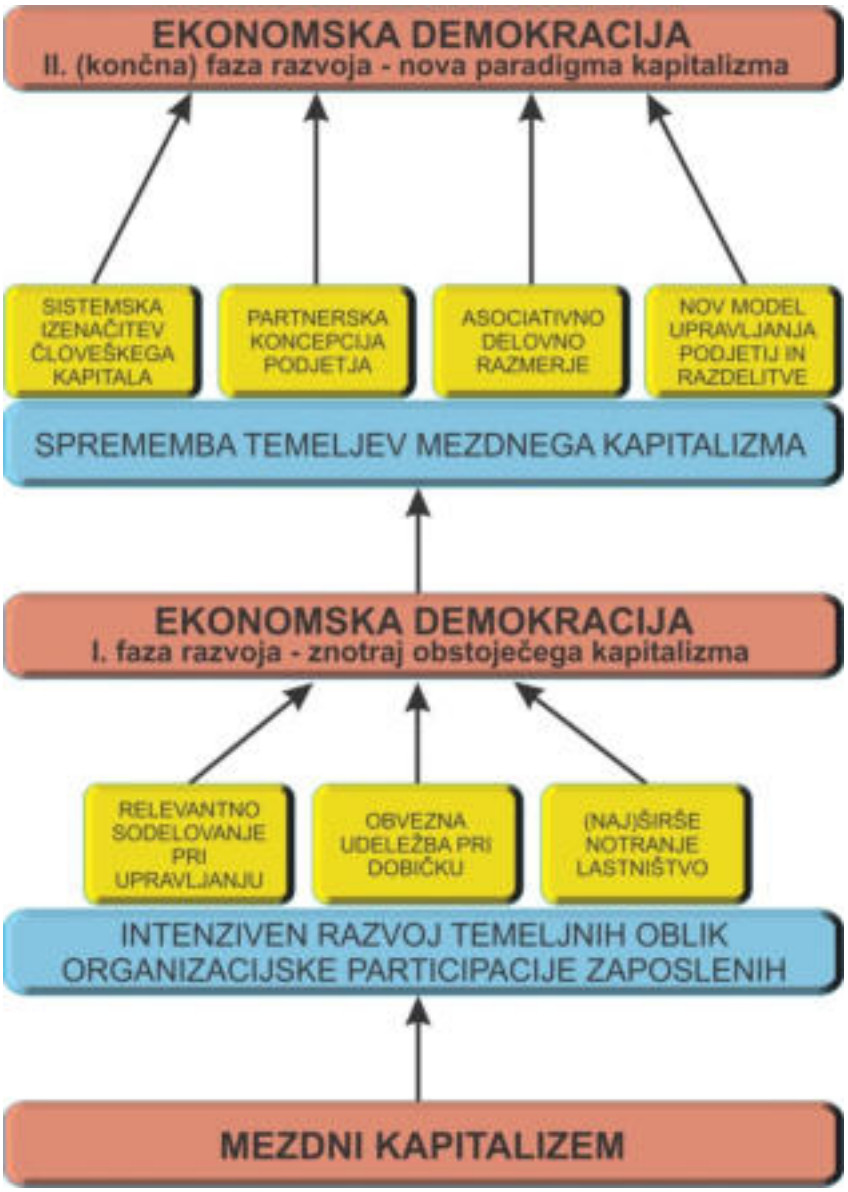
Razvoj širšega notranjega lastništva zaposlenih oziroma tako imenovanega delavskega delničarstva danes **v Sloveniji žal še ni podprt z ustrezno zakonodajo**, ki bi urejala različne možne načine davčno podprtega financiranja notranjih odkupov po vzoru na nekatere e najrazvitejše države na tem področju (za zdaj je pri nas širitev delavskega delničarstva na ta način stimulirana le preko delniških shem prostovoljne udeležbe delavcev pri dobičku po veljavnem Zakonu o udeležbi delavcev pri dobičku - ZUDDob), konkretne oblike organiziranosti notranjih delničarjev ter učinkovito delovanje notranjih delniških trgov (po vzoru, na primer, na angleške truste, ameriške ESOP-e in podobno) in spodbujala tudi nadaljnji razvoj notranjega lastništva zaposlenih.

Zato bi bilo treba **maksimalno pospešiti pripravo ustrezne normativne ureditve sistema notranjega lastništva zaposlenih v Sloveniji**. V tem smislu bi veljalo še posebej podpreti zlasti tovrstna prizadevanja Inštituta ta ekonomsko demokracijo (IED), ki je med drugim že pripravil tudi konkreten zakonski predlog za spodbujanje notranjega lastništva v Sloveniji **po ESOP modelu.**

Ankaran, oktober 2022

PRILOGA!

Slika: *Razvoj do druge (končne) faze ekonomske demokracije*



Vir: *Programski manifest ZSDS*
(https://www.delavska-participacija.com/wp-content/uploads/2022/06/Manifest-ZSDS_Programski-Noveliran-1.pdf.)

Generalni sekretar ZSDS
dr. Mato Gostiša
ZDRUŽENJE SVETOV DELAVCEV SLOVENIJE