

UDK. 331.108(430)  
Izvorni znanstveni članak  
Primitljeno: 11.3.1991.

Dr. SLAVKO JURIŠA,  
Ekonomski fakultet Osijek

## SUODLUČIVANJE ZAPOSLENIH U VELIKIM PODUZEĆIMA SR NJEMAČKE\*

*U sisteme odlučivanja i upravljanja poduzećima razvijenih zemalja tržišne ekonomije ugrađeni su do našeg vremena brojni i različiti instrumenti i oblici participacije zaposlenih. Kao jedna od osnovnih tekovina ekonomske ili industrijske demokracije, participacija zaposlenih u SR Njemačkoj kodificirana je kao suodlučivanje (Mitbestimmung). U genezi suodlučivanja nakon Drugog svjetskog rata (inspiriranoj u vajmarskim iskustvom) do našeg vremena oblikovan je vrlo složen, modelski kompleks, s tri naza prepoznatljive razine ili modela. Prvi je ozakonjen 1952. godine, a odnosi se na suodlučivanje zaposlenih u pogonu. Njegov ideogram je savjet pogona (Betriebsrat) s precizno utvrđenim pravima suodlučivanja.*

*Kodifikacija drugog modela datira iz 1951. godine i artikulira suodlučivanje zaposlenih u montan privrednom kompleksu (rudnici ugljena i poduzeća za proizvodnju željeza i čelika). Osnovni institucionalni segmenti tog modela su paritetni nadzorni odbor (Aufsichtsrat) i direktor rada. Model je poznatiji po nazivu "montan suodlučivanje". Ključni organi trećeg modela suodlučivanja također su paritetni nadzorni odbor i direktor rada. Od drugog se razlikuje po tome što se odnosi na "ostatak" velikih poduzeća njemačke privrede i što su stvarne participativne ingerencije zaposlenih znatno ograničenije od od onih u montan suodlučivanju. Predmet ovog rada je upravo taj model suodlučivanja, ozakonjen 1976. godine.*

*Privodeći kraju višegodišnje istraživanje različitih aspekata suodlučivanja u privredi SR Njemačke, autor je iz planirane monografije izdvojio i pripremio za objavljivanje u znanstvenoj periodici karakteristične tekstove o navedenim modelima, od kojih su prva dva objavljena ranije. Imao je pri tome u vidu da radikalna reformska orijentacija na tržišnu ekonomiju kod nas, koja umjesto samoupravljanja i društvenog vlasništva pretpostavlja poduzetništvo i vlasnički pluralizam, aktualizira i naš interes za participaciju zaposlenih u upravljanju poduzećem, kao i da bogato iskustvo suodlučivanja može u toj konotaciji biti inspirativno.*

\* Rad predstavlja dio istraživačkih rezultata projekta "Sudjelovanje zaposlenih u upravljanju poduzećem" kojeg financira Ministarstvo znanosti, tehnologije i informatike Republike Hrvatske u razdoblju 1991.—1992. godine.

## 1. DOGRADNJA MODELSKOG KOMPLEKSA

Participacija zaposlenih pri odlučivanju u poduzećima, SR Njemačke artikulirana je u složenom modelskom kompleksu koji se pojednostavljeno može promatrati u tri izdvojene razine ili modela. Kontinuirano retrospektiva tog kompleksa seže još u vajmarski period njemačke povijesti, a početak institucionalnog promicanja njegove suvremene anatomije pada u okupacioni period nakon sloma nacizma i poraza u drugom svjetskom ratu.<sup>1</sup>

Osnivanjem SR Njemačke i donošenjem Osnovnog zakona (1949) ostvarena je teritorijalno-politička pretpostavka penetracije suodlučivanja zaposlenih za teritorij cijele zemlje. Sticajem niza povoljnih unutrašnjih i vanjskih činilaca kodificirano je suodlučivanje zaposlenih u montan privrednom području 1951. godine.<sup>2</sup> U rudnike uglja i poduzeća za proizvodnju željeza i čelika koja imaju više od tisuću zaposlenih i posluju u određenoj pravnoj formi uvodi se paritetan nadzorni odbor i direktor rada kao ravnopravan član uprave koji ne može biti izabran suprotno votumu većine zastupnika posloprimaca u nadzornom odboru. U genezi tog modela poznatog pod nazivom montan—suodlučivanje značajan segment predstavlja "holding novela" iz 1956. godine, kojom su obvezom montan suodlučivanja obuhvaćeni i koncerni koji se samo djelomično bave montan produkcijom. Cilj svih pravnih promjena koje su izvršene u četrdesetljetnoj povijesti montan suodlučivanja je u spriječavanju njegovog napuštanja od strane sve malobrojnijih poduzeća i koncerna koja su ga obvezna primjenjivati.

Drugi model spomenutog kompleksa obuhvaća ozakonjeno suodlučivanje zaposlenih u pogonu kao osnovnoj poduzetno-organizacijskoj i ekonomsko-tehnološkoj cjelini. Ono je artikulirano Zakonom o uređenju poduzeća (Betriebsverfassungsgesetz) 1952.

1. Još 1947. godine postignut je, između opunomoćenih vlasti britanske okupacione zone (Treuhandverwaltung) u kojoj je locirana većina njemačkih montan kapaciteta i obnovljenih sindikata sporazum, po kojem se u tim poduzećima formiraju nadzorni odbori s jednakim brojem poslodavaca i zaposlenih. Pravo imenovanja predsjedavajućeg zadržala je opunomoćena uprava. Sporazum je predviđao i funkciju direktora rada kao ravnopravnog člana poslovodnog gremija poduzeća koji se prvenstveno trebao baviti socijalnim i personalnim pitanjima zaposlenih.

2. Ovaj model detaljnije je obrađen u tekstu: S. Juriša, Montan suodlučivanje u privredi SR Njemačke (od rudimenta prošlosti k izazovu budućnosti), Ekonomski vjesnik, broj 1/1990. str. 93—108.

godine i njegovim brojnim izmjenama i dopunama sve do našeg vremena. Od vajmarskih dana do danas ideogram pogonskog suodlučivanja ostao je savjet pogona, kojemu su posljednjih desetljeća dodani brojni "pomoćni participativni organi", kao što su privredni odbor, konferencija pogona, zastupstvo mladih i učenika u privredi, povjereništvo rukovodećih namještenika i dr.<sup>3</sup> Za razliku od suodlučivanja u nadzornom odboru koje je zakonska obveza za određene vrste i veličinu poduzeća, bitna dimenzija pogonskog suodlučivanja je fakultativnost. To znači da je postojanje i djelovanje savjeta pogona pravo zaposlenih, ali ne i obveza. Oni se, dakle, najprije izjašnjavaju po utvrđenom postupku da li žele suodlučivati u poduzeću putem savjeta pogona, a tek onda se pristupa njegovom osnivanju.<sup>4</sup>

Treći model suodlučivanja u privredi SR Njemačke čija je anatomija i funkcioniranje predmet teksta koji slijedi, novijeg je datuma i primjenjuje se u određenim tipovima poduzeća koja imaju više od 2000 zaposlenih (i ne pripadaju montan kompleksu). Ovo suodlučivanje kodificirano je 1976. godine, a njegov ideogram je paritetni nadzorni odbor i direktor rada. Pogledajmo u nastavku neke segmente kodifikacije tog modela.

Simptomatično je da se ozakonjenje suodlučivanja zaposlenih u "ostatku" njemačke privrede aktualizira burne '68. na evropskom i svjetskom planu i u vrijeme značajnih unutrašnje-političkih promjena u samoj SR Njemačkoj. Tri godine nakon povlačenja jednog od tvoraca montan suodlučivanja i legendarnog kancelara K. Adenauera, pao je kao kancelar i tvorca privrednog čuda iz pedesetih L. Erhard. Okrećući se unutrašnjim pitanjima i afirmaciji ekonomske demokracije, a pod izrazitim utjecajem SPD partnera u vlasti, sindikata i javnosti, Kissingerova vlada imenovala je 1968. godine ad hoc ekspertnu grupu koja je dvije godine intenzivno proučavala stanje i perspektivu suodlučivanja zaposlenih u privredi. Riječ je o poznatoj Biedenkopf-ovoj komisiji čiji su nalazi objelodanjeni siječnja 1970. godine. Osim procjene postojećeg stanja, sugerirani su i mogući pravci perspektive suodlučivanja.

3. Osim prava na informiranje i da bude konzultiran od strane posloводства, savjet pogona ima i konkretna prava sudjelovanja i suodlučivanja u određenim personalnim, socijalnim, privrednim, radnotehničkim i sl. pitanjima. Detaljnije o tome vidi u tekstu: S. Juriša, Suodlučivanje i pogonska demokracija u privredi SR Njemačke, *Ekonomski vjesnik*, 2/1990, str. 207—216.

4. Od približno 44000 pogona u kojima (prema neslužbenoj statistici Saveznog ministarstva za rad i socijalnu skrb) su zaposleni imali pravo na formiranje savjeta pogona, izborni za savjete obavljeni su 1989. godine u oko 35000 pogona.

Ocjena montan i pogonskog suodlučivanja u Izvještaju je bila nedvojbeno afirmativna. Što se tiče perspektive suodlučivanja zaposlenih, Komisija nije insistirala na primjeni paritetnog suodlučivanja u nadzornom odboru. Doduše, ona je sugerirala udjel predstavnika zaposlenih u nadzornom odboru više od jedne trećine (koliko je bilo predviđeno Zakonom o uređenju pogona iz 1952. godine), ali ne toliko da bi se eliminirala osjetna formalna premoć zastupnika poslodavaca u nadzornom odboru. U odnosu na participaciju zaposlenih u upravi poduzeća, Komisija je predlagala neku vrstu odjela personalnih i socijalnih pitanja, a značajnu pažnju poklonila je i podsticanju kooperacije uprave i savjeta pogona.

Iz svega ovoga proizilazi da je Biedenkopfov izvještaj nedvojbeno pokazao da argumentacija protiv suodlučivanja zaposlenih nije ni znanstveno, ni ekonomski, ni politički utemeljena.

Od ništa manjeg značaja za promicanje suodlučivanja zaposlenih u poduzećima izvan montan kompleksa nije bila ni aktivnost Saveza njemačkih sindikata (DGB-a). Jedan njegov zakonski projekt o suodlučivanju zaposlenih kolao je u javnosti još od 1968. godine. U najsazetijem smislu, taj projekt insistirao je na primjeni montan suodlučivanja u poduzećima "ostatka" njemačke privrede, po čemu je bio znatno radikalniji od skice pravnog reguliranja suodlučivanja u privredi, iza koje je stajala SPD kao koalicioni partner u vladi.

Povoljnija klima za kodifikaciju paritetnog suodlučivanja nastaje tek nakon eksodusa "velike koalicije" s političke scene. Parlamentarni izbori 1969. godine izmijenili su koalicioni sastav. CDU/CSU prvi put od svog postojanja seli u opozicijske klupe. Počinje prvi legislativni period "socijal-liberalne koalicije", u kojoj Willy Brandt postaje kancelar, koji se iste godine i formalno izjašnjava za dalji razvoj suodlučivanja zaposlenih. Godine 1972. donijet je novi Zakon o uređenju pogona koji je pozitivno rekonstruirao suodlučivanje savjeta pogona. Kako su parlamentarni izbori iste godine bitno ojačali Brandtovu vanjsku i unutrašnjepolitičku poziciju, on se u odnosu na promicanje suodlučivanja postavlja ofanzivnije. U inauguralnom govoru od 18. siječnja 1973. kancelar optimistički otkriva strategiju kojom će se odnositi prema ekonomskoj demokraciji: "Mi ćemo poduzetno pravo dalje razvijati u smislu suodlučivanja posloprimaca u ovom legislativnom periodu. Pri tome polazimo od principa ravnopravnosti i ravnoteže posloprimaca i poslodavaca".<sup>5</sup>

5. M. Kittner, *Arbeits—und Sozialordnung*, Bundverlag, Köln 1981, str. 698.

Nakon povlačenja Brandta (zbog obavještajne afere 1974) i kancelar Schmidt se zalaže za "ravnopravnost i ravnotežu poslodavaca i posloprimaca" (vladino saopćenje od 17. svibnja 1974.). Međutim borba oko pariteta ili majoriteta (poslodavaca) u nadzornom odboru bila je samo jedna od pukotina osjetljivog socijal-liberalnog koalicionog bloka. Bilo je i drugih teškoća.

Uz brojne modele i prijedloge suodlučivanja na razini cjelokupne privrede, koji su početkom sedamdesetih godina bili u opticaju, iskrslalo je i pitanje njegove ustavnosti. Indikativno je da to pitanje nije ozbiljnije postavljeno ni prilikom inauguracije montan suodlučivanja pa ni uvođenjem suodlučivanja savjeta pogona. Međutim, sada, kada se suodlučivanje trebalo protegnuti na cjelinu njemačke privrede, aktuelizira se upravo problem njegove ustavnosti.<sup>6</sup>

Tek krajem 1975. godine, kada su se koalicioni partneri sporazumjeli o konačnoj verziji vladinog projekta suodlučivanja, postalo je izvjesnije da su sumnje u ustavnost paritetnog suodlučivanja pretjerane. Neposredno pred donošenje Zakona Uprava SPD je objašnjavala da njezino geslo "više suodlučivanja" polazi od notorne činjenice da nema područja života u kojem pojedinac nije u nečemu podređen zbog čega je neophodna "kontrola kontroliranog života rada". Po toj ocjeni, radnici su već pokazali punu zrelost i odgovornost u artikulaciju suodlučivanja u montan privredi. Nema boljeg dokaza da se suodlučivanje može postići i izvan tog kompleksa. Strah posloprimaca nije osnovan, a penetracija sindikata u interesno zastupstvo zaposlenih dodatni je jamac ograničavanja ekstremnih pojedinačnih ili grupnih zahtjeva radništva.<sup>7</sup>

Konačno, 4. svibnja 1976. godine u Bundestagu je usvojen Zakon o suodlučivanju (Mitbestimmungsgesetz). Većina kojom je Zakon usvojen bila je znatno iznad one kojom je 1951. godine usvojeno montan suodlučivanje.<sup>8</sup>

## 2. OSNOVNI INSTITUCIONALNI SEGMENTI

Za primjenu Zakona o suodlučivanju iz 1976. godine, ispred čijeg se imena često dodaje atribut

"opći" (kako bi ga se formalno distingviralo od Zakona o montan suodlučivanju), poduzeća moraju ispunjavati dva kriterija; veličina u odnosu na broj zaposlenih i pravna forma i cilj poslovanja. S obzirom na veličinu, suodlučivanje po navedenom zakonu primjenjuje se u poduzećima s više od 2000 zaposlenih, pa i u manjim poduzećima ako su sastavni dio concerna ili dijela concerna sa sjedištem u zemlji koji zapošljavaju najmanje 2000 ljudi. U pogledu pravne vrste poduzeća primjena Zakona obvezna je u dioničkim društvima, komanditnim društvima na dionice i društvima s ograničenom odgovornošću.

Primjene ovog zakona oslobođena su sva montan poduzeća, srednja poduzeća (500 do 2000 zaposlenih) u kojima se sastav i nadležnost nadzornog odbora (jedna trećina zaposlenih) utvrđuje prema Zakonu o uređenju poduzeća iz 1952. godine, kao i poduzeća s pretežno "idealističkim ciljem poslovanja" (Tendenzunternehmen).<sup>9</sup>

Ranije je istaknuto da su se najoštija koplja u borbi za ili protiv suodlučivanja u tom dijelu njemačke privrede lomila oko strukture nadzornog odbora. Gotovo desetljeće konfrontirani su stavovi onih snaga koje su većinu sastava nadzornog odbora smatrale maksimumom onog što se zaposlenim može dopustiti i onih koji su paritet smatrali minimumom onog što je za istinsku participaciju zaposlenih neophodno. Konačno je u dugom postupku usaglašavanja i cizeliranja kodificiran princip pariteta u strukturi nadzornog odbora. Osim toga struktura zastupništva zaposlenih u nadzornom odboru je i dalje iznijansirana; u njoj mora biti zastupljena svaka od tri kategorije zaposlenih (radnici, namještenici i rukovodeći namještenici) kao i predstavnik sindikata zastupljenog u poduzeću.

Veličina nadzornog odbora zavisna je od broja zaposlenih u poduzeću,<sup>10</sup> a složena izborna procedura pretpostavlja neposredne i posredne izbore. U pravilu,

9. Radi se o poduzećima čija je osnovna djelatnost isključivo ili pretežno u funkciji političkih, koalicionih, konfensionalnih, karitativnih, odgojno-obrazovnih, znanstvenih, informativnih, umjetničkih i sličnih ciljeva.

Prema novijim podacima suodlučivanjem prema ovom Zakonu obuhvaćeno je između 480 i 500 poduzeća s nešto preko 4 milijuna zaposlenih (Tatsachen über Deutschland, Bertelsmann Lexikon Verlag, Gütersloh 1988, str. 258.) To je približno 10% svih velikih poduzeća, 19% svih zavisno zaposlenih i oko 27% zaposlenih u privredi.

10. Poduzeća koja zapošljavaju do 10000 ljudi mogu imati nadzorni odbor od 12 članova (po 6 predstavnika zaposlenih i poslodavaca), poduzeća od 10 do 20000 zaposlenih mogu imati nadzorni odbor od 16 članova, a s više od 20000 zaposlenih imaju nadzorni odbor od 20 članova. Paritet strukture nadzornog odbora u svakom slučaju ostaje konstanta, ali se može predvidjeti da broj članova u prvom slučaju bude 16, a drugom 20.

6. Po narudžbi odgovarajućeg parlamentarnog odbora i vlade vršene su ekspertize ustavnosti suodlučivanja, koje su (nezavisno) došle do zaključaka da suodlučivanje zaposlenih nije neustavno. Više o tome Mitbestimmung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1983, str. 27—46.

7. Argumente 3, Projekt Zukunft. Eine kurze Einführung in den Orientierungsrahmen —85 der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. Vorstand der SPD—Abt. Öffentlichkeitsarbeit, Bonn — Bad Godesberg 1976, str. 25.

8. Poinimeno i pojedinačno glasanje je pokazalo da je protiv donošenja Zakona glasalo 1 član SPD i 21 član CDU/CSU. Jedan član Bundestaga je bio uzdržan. Podaci prema M. Kittner, Arbeit und Sozialordnung, Bundes Verlag, Köln 1981, str. 698.

u poduzećima do 8000 zaposlenih provode se neposredni izbori. Izbori su odvojeni za radnike i namještenike ako se posebno ne odluči da se provode zajedno. Mehanizam izbora predsjednika nadzornog odbora posebno je reguliran. U pravilu on se bira iz redova rukovodećih namještenika.<sup>11</sup>

U poduzećima s više od 8000 zaposlenih provode se posredno. U prvom krugu biraju se izbornici (Wahlmänner) koji u drugom krugu biraju članove nadzornog odbora. Posredni izbori predstavljaju vrlo složen postupak do detalja reguliran Zakonom (§§ 10—13), a samo uz posebno utvrđenu suglasnost radnika i namještenika mogu se provesti zajedno i odjednom.

Postavlja se sada središnje pitanje suodlučivanja po Zakonu iz 1976; kakve su kompetencije i u čemu je bitna ingerencija tako strukturiranog nadzornog odbora u upravljanju poduzećem? Pođemo li od samog atributa u nazivu ("nadzorni"), vidimo da je, bez obzira na model suodlučivanja, funkcija nadzornog odbora u odnosu na rukovodstvo uvijek kontrolna. Dakle, nadzorni odbor nije organ upravljanja nego kontrole i nadzora. Međutim, ostvarivanje te funkcije nije jedinstveno. Tako primjerice, kod društava s ograničenom odgovornošću kontrolna funkcija nadzornog odbora je dosta ograničena — tu je uloga dioničara dominantna. U ostalim vrstama poduzeća stvarna kompetencija nadzornog odbora limitirana je pitanjem: tko postavlja upravni odbor, tko usvaja godišnji izvještaj o poslovanju i koji utjecaj može nadzorni odbor imati na poslovođenje poduzeća? Odgovor na ovo pitanje pogledajmo na primjeru dioničkih društava koja čine 60% svih poduzeća u kojima se primjenjuje suodlučivanje po Zakonu iz 1976.<sup>12</sup>

U dioničkim društvima nadzorni odbor postavlja (na maksimalni rok od 5 godina) i opoziva poslovodni organ, čime se osigurava faktički i trajni utjecaj nadzornog odbora na upravu.

Važna oblast suodlučivanja je utvrđivanje godišnjeg poslovnog izvještaja (bilanca poslovanja),

koji kao meritoran instrument poslovne politike utvrđuje visinu dividende. U dioničkim društvima potrebna je na taj izvještaj suglasnost uprave i nadzornog odbora (samo u slučaju neslaganja arbitra skupština dioničara društva).

U dioničkim društvima glavna skupština u pravilu ne ulazi u operativne probleme rukovođenja. Nadzorni odbor je tome bliži, ali njegova ingerencija u sugestijama i prijedlozima poslovodstvu nije konačna. Ako uprava nije suglasna sa zahtjevima nadzornog odbora može tražiti arbitražu glavne skupštine dioničara. Stav glavne skupštine (u kojoj nema predstavnika posloprimaca) obvezujući je — bez obzira na stav nadzornog odbora.

Inače, u vršenju svojih aktivnosti članovi nadzornog odbora su izjednačeni u pravima i dužnostima. To prije svega važi za pravo na informiranje, sudjelovanje u radu odbora, pravo glasa, naknade i druge garancije. Pored toga, mandat članova nadzornog odbora nije imperativni, što znači da nisu dužni glasati i djelovati po instrukcijama svojih birača. Ako članovi nadzornog odbora prenose informacije svojim biračima, dužni su čuvati poslovnu tajnu čiji je sadržaj objektivno određiv i ne može se širiti ili sužavati nekom posebnom odlukom savjeta pogona, nadzornog odbora, uprave ili nekog drugog organa.

Posebnu razinu suodlučivanja u poduzeću predstavlja direktor rada. Kao i u montan području, poslovodni organ ima najmanje tri člana, od kojih je jedan direktor rada (Arbeitsdirektor). Zakonom za njega kao "ravnopravnog člana poslovodstva" nije predviđen nikakav poseban status. Njegov djelokrug rada utvrđuje se statutom poduzeća ili poslovníkom. U praksi on se, u pravilu, bavi personalnim i socijalnim pitanjima zaposlenih. Iz deklarativnog stava da "direktor rada mora imati povjerenje posloprimaca" ne proizlazi nikakva zakonska ili normativna obveza, po kojoj bi on morao biti biran iz određenog sloja zaposlenih. U praksi to je ipak najčešće namještenik s nekom management funkcijom.

### 3. NEKI ATRIBUTIVNO-FUNKCIONALNI PRIJEPORI

Petnaestogodišnje iskustvo primjene suodlučivanja zaposlenih u velikim poduzećima predstavlja period kondenziranja brojnih prijevora njegove efikasnosti. Elementarni uvid u neke od njih posreduje realniju predodžbu o njegovim dometima i nedostacima. U nastavku nastojimo ta atributivna obilježja suodlučivanja analizirati na primjerima pojma i sadržaja pariteta nadzornog odbora, promjenama pravnog oblika

11. Dok se za predsjednika u pravilu bira jedan namještenik poduzeća s nekom management funkcijom, njegov se zamjenik bira iz delegacije zaposlenih. Biraju ih članovi nadzornog odbora s dvotrećinskom većinom. Ako se ta većina ne postigne u prvom, u drugom se krugu biraju odijeljeno; predsjednika nadzornog odbora biraju samo zastupnici dioničara, a zamjenika samo zastupnici zaposlenih. Izbor predsjednika iz redova zaposlenih nije suprotan zakonu, ali je u praksi gotovo neostvariv.

12. J. F. Sacker — M. R. Theisen, Veränderung der unternehmerischen Leitungsstruktur durch der Mitbestimmungsrecht? Prema: J. F. Sacker — M. R. Theisen, Veränderung der unternehmerischen Leitungsstruktur durch der Mitbestimmungsrecht? Prema: J. F. Sacker — E. Zandner, Mitbestimmung und Effizienz, Stuttgart 1981. str. 126.

i veličina poduzeća, normativnim limitima suodlučivanja i ocjeni ustavnosti suodlučivanja.

1. Već je istaknut prijedor kojim je praćen konsensus odgovarajućih socijalnih subjekata u prihvaćanju pariteta kao načela strukturiranja nadzornog odbora velikih poduzeća. Međutim, upitno je promisliti da li je kvantitativna jednakost distribucije mjesta u nadzornom odboru jednaka stvarnoj distribuciji moći suodlučivanja, odnosno, kako se postojeće razlike manifestiraju?

Na primjeru 16-članog nadzornog odbora vidimo da u 8 članova delegacije zaposlenih mora biti 5 neposredno zaposlenih u poduzeću i 3 predstavnika sindikata. S obzirom da od 5 zaposlenih u poduzeću mora biti po jedan zastupnik svake kategorije zaposlenih (radnik, namještenik i rukovodeći namještenik), teško je vjerovati da interesno jedinstvo takvog sastava nadilazi formalni efekt pariteta. Osim toga, ako su u donošenju neke odluke nadzornog odbora glasovi podijeljeni i ponovljeno glasanje također rezultira pat pozicijom, predsjedavajući može aktivirati dvostruko pravo glasa. Upravo taj drugi glas predsjedavajućeg (koji je u pravilu namještenik s nekom management funkcijom) izraz je formalne supremacije poslodavačke strane u distribuciji stvarne moći socijalnih partnera poduzeća u nadzornom odboru.

2. Imperativ primjene suodlučivanja se, kao što je navedeno, odnosio na poduzeća određene veličine i pravne forme. Brojne su analize pokazale da je upravo taj kriterij često stavljan u funkciju "bijega poduzeća" iz zakonske obveze primjene paritetnog suodlučivanja u nadzornom odboru. Na primjer, od 470 poduzeća koja su bila dužna do kolovoza 1978. godine provesti izbore za paritetne nadzorne odbore u 15 ti izbori nisu bili provedeni. Ili dalje: još u toku debate o veličini poduzeća (u postupku donošenja zakona) pedesetak društava smanjilo je broj zaposlenih ispod 2000 i tako izbjeglo obvezu primjene suodlučivanja u velikim poduzećima. S istim ciljem izbjegavanja primjene suodlučivanja je promjena pravnog oblika poduzeća. Također prema Kittnerovoj procjeni dvadesetak poduzeća koja bi inače potpadala pod obvezu primjene paritetnog nadzornog odbora to je izbjeglo pretvarajući se u komanditna društva s osobnom odgovornošću, zadužbine, javna trgovačka poduzeća i sl. Bilo je i slučajeva kada su dijelovi poduzeća ("kćeri") vezivani direktno na inozemne koncerne. Uostalom, upravo zbog "bijega iz zakona" s vremenom je vođeno i 11 sudskih postupaka protiv poduzeća.<sup>13</sup>

13. Podaci prema: M. Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, Bund Verlag, Köln 1981.

3. Prijeporna sudbina suodlučivanja u nadzornom odboru nije samo u formalnom izbjegavanju njegove primjene. To znači da, ako je suodlučivanje u nadzornom odboru formalno neizbježno, još uvijek postoje brojni instrumenti, eksplicitni ili implicitni, flagrantni ili prikriiveni, sustavni ili ad hoc, kojima se utjecaj zaposlenih u suodlučivanju poslovima poduzeća može zaobilaziti ili minorizirati.<sup>14</sup> Tako na primjer, prema članu 111 točka 4 Zakona o dioničkim društvima, određene poslovne odluke uprave poduzeća pretpostavljaju suglasnost nadzornog odbora. Ako se ta suglasnost ne dobije, može se tražiti od skupštine dioničara. Kako je skupština isključivo poslodavački gremij, ona može odlučiti suprotno stavu nadzornog odbora ili delegacije zaposlenih u njemu. To je ustvari samo lagani manevarski prostor limitiranja suodlučivanja zaposlenih u formalno paritetnom nadzornom odboru. Osim toga, u pripremama, donošenju i provođenju odluka iz svog djelokruga, nadzorni odbor u praksi osniva brojna radna tijela i grupe, pri čemu je inicijativa u pogledu sastava, ingerencija i interesa tih grupa posredno ili neposredno u funkciji poslovodstva. Na sličan način u praksi je moguće manipulirati institutom poslovne tajne, s obzirom da je objektivnost njezinog utvrđivanja u praksi često relativizirana.

#### 4. SINDROM USTAVNOSTI

Penetracija suodlučivanja zaposlenih u privredu SR Njemačke od uvođenja montan suodlučivanja (1951) preko uređenja i savjeta pogona (1952 i 1972) do paritetnog nadzornog odbora za određene tipove poduzeća "ostatka" njemačke privrede (1976), složen je, dug, osjetljiv, prijedoran i konfliktan proces.

Zato je i utisak, da su bitne dileme "za" ili "protiv" i "koliko" suodlučivanja donošenjem Zakona iz -76. u suštini riješene, bio samo prividno točan. Po broju istaknutih pojedinaca, pravnih subjekata i političkih faktora koji raspravu o suodlučivanju i dalje nose, adekvatnije je razmišljati o njenom produbljanju nego gašenju. Krajem sedamdesetih godina ta je rasprava kulminirala u utvrđivanju ustavnosti suodlučivanja, točnije pojedinih njegovih segmenata.

Grupa od 9 velikih poduzeća i 29 uglednih udruženja poslodavaca podnijela je Saveznom ustavnom sudu 29. lipnja 1977. godine (približno godinu dana nakon usvajanja Zakona o suodlučivanju) zahtjev za utvrđivanje ustavnosti nekih kategorija i instrumetnata suodlučivanja. Potpisnici zahtjeva su precizno naveli odredbe Zakona koje osporavaju, odnosno za

14. Vidi opširnije o tome H. Günther, Erfahrungsbericht über Aufsichtsratmitbestimmung nach MitbestG '76, Köln 1985.

koje su smatrali da su u suprotnosti s Osnovnim zakonom (ustavom) SR Njemačke. Kao sporne kategorije navedene su vrste poduzeća na koje se Zakon primjenjuje, struktura nadzornog odbora u odnosu na omjer poslodavaca i posloprimaca u njemu, način izbora predsjedavajućeg nadzornog odbora, način glasanja, izbor i opoziv poslovođstva poduzeća i poslovodna "ravnopravnost" direktora rada. Iz sadržaja prigovora proizlazi da je paritetnim suodlučivanjem u nadzornom odboru izvršena direktna povreda člana 14 (vlasništva) i člana 9 (osnivanje saveza i društava) Osnovnog zakona. Pored toga, zakonodavac je optužen da je paritetnim suodlučivanjem u privredi doveo poslodavca u zavisan položaj od njegovih socijalnih protivnika u poduzeću, što je u "suprotnosti s institutom tarifne autonomije".

Time je prigovor na određene odredbe jednog zakona dobio principijelni smisao osporavanja suodlučivanja kao jednog od najmarkantnijih rezultata industrijske demokracije. Nije stoga iznenađujući porast napetosti između udruženja poslodavaca i sindikata kojom je ustavni spor praćen. Što se tiče vlade kao odgovornog predlagача Zakona i osporenih odredaba, nakon pokretanja spora ona je još jednom očitovala svoj neizmjenjeni stav. Ministarstvo za rad i socijalnu skrb ocijenilo je da suodlučivanjem nije suspendirano odlučivanje (poslodavca) jer je uz deklarativni paritet poslodavcu osigurana faktička prednost i prevlast, čak i ako se ne spominju drugi gremiji odlučivanja i upravljanja kao što je uprava, skupština dioničara i dr. Vlada je također dokazivala da sadržaj i obujam vlasništva u velikim poduzećima nisu ugroženi ni izmijenjeni. Dokaz je i u tome što su poduzeća koja su suodlučivanjem "pogođena" i dalje tržišno i funkcionalno rentabilna.<sup>15</sup> U istom stilu vlada je odbacila i prigovor o ugrožavanju koalicionih sloboda.

Ako se ima u vidu da se spor pokrenut i vođen u vrijeme prvih izbora za nadzorne odbore u velikim poduzećima, kao i da je u tome vlada imala podršku najvećih sindikalnih centrala, brojne inteligencije, utjecajnog tiska, Bundestaga i drugih institucija, asocijacija i uglednih pojedinaca, bit će prepoznatljivija nesvakidašnja atmosfera u kojoj se s nestrpljenjem očekivala konačna riječ vrhovne sudske instance SR Njemačke iz Karlsruhe-a.

Integralni tekst opširne i teorijski elaborirane presude objavljen je 1. ožujka 1979. Uvodna rečenica

15. Ocjena prema: J. Backhaus, *Mitbestimmung in Unternehmen; eine ökonomische Rechtsanalyse des Verfassungsgerichtsurteils vom 1. März 1979 als Beitrag zur Theorie der wirtschaftliche Rechtspolitik*. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1987.

presude glasi: "Prošireno suodlučivanje posloprimaca prema Zakonu od 4. svibnja 1976. godine usklađeno je s ustavnim pravom Zakonom obuhvaćenih društava, dioničara i koalicija poslodavaca". Time je prigovor o neustavnosti suodlučivanja odbačen.<sup>16</sup> Zbog načelne pravne i sociološke vrijednosti neki naglasci iz presude, u nastavku teksta posebno su apostrofirani.

1. Savezni ustavni sud se ogradio da predmet njegove analize i provjere nije bilo suodlučivanje in totum, pa ni zakonodavstvo o njemu. Ipak, bez obzira što se Sud ograničio na osporene dijelove zakona i kategorije, njegovi iskazi i ocjene ne mogu, a da ne budu, principijelne naravi. Iz presude implicitno proizlazi stav koji je već bio poznat; paritet poslodavca u nadzornom odboru na samo da nije ugrožen, već vlasnička strana ima u njemu blagu prevagu. S dva glasa predsjedavajućeg faktički se smanjuje utjecaj posloprimaca. Uostalom, nadzorni odbor u montan i velikim poduzećima jedini je segment modelskog kompleksa samoodlučivanja u kojem, barem formalno egzistira paritet socijalnih partnera poduzeća. Sud se ograđuje od sugestije tužitelja da se postojanje više organa suodlučivanja (nadzorni odbor, savjet, pogona, direktor rada) tretira kumulativno. Zakonodavac, prema tome, nije prekoračio ni odredbe ni duh Osnovnog zakona.

2. Sud je odbacio i prigovor o inkompatibilnosti suodlučivanja i tarifne autonomije.<sup>17</sup> Sukladnost suodlučivanja i tarifne autonomije ne remeti ni institucionalizirana uloga sindikata u suodlučivanju. Druga je stvar "usavršavanje" tarifne autonomije koja bi bila opravdana već i zbog zastarjelosti pravila kojima je regulirana. Zato se u presudi podvlači da između usavršavanja i ugrožavanja tarifne autonomije postoji nedvosmislena distinkcija.

3. Opasnost ugrožavanja instituta privatnog vlasništva nad sredstvima i kapitalom je, po mišljenju Suda, neosnovana. Suštinsko pravo vlasništva ima instrumentalni karakter, a značenja pojedinih kategorija

16. *Mitbestimmungsurteil der Bundesverfassungsgericht*. Integralni tekst presude vidi u: *Mitbestimmung*. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1983, str. 249—334.

17. Kao dio politike plaća, tarifna autonomija obuhvaća sva područja odnosa u poduzeću koja mogu biti predmet tarifnog pregovaranja. Između ostalog, to je: visina najamnine, uvjeti zapošljavanja i radni uvjeti, kvalifikaciona struktura, socijalni rizici, važenje tarifnih ugovora i dr.

U tom smislu, tarifna autonomija je i sloboda udruživanja poslodavaca i sindikata u reguliranju privrednih i radnih uvjeta i principijelnom rješavanju konflikata između rada i kapitala. Smisao tarifne autonomije proizlazi iz člana 9 Osnovnog zakona koji se odnosi na pravo udruživanja, a konkretno je regulirana u Zakonu o tarifnom ugovoru iz 1969. godine.

vlasništva nisu identična. Za razliku od osobnog vlasništva koje je sastavni dio neprikosnovenih osnovnih sloboda, vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju ima naglašeniju "socijalnu funkciju i značenje". U tom je njegov instrumentalni smisao. U funkciji tog značenja vlasništva je suradnja poslodavca i zaposlenih. Način na koji je tu suradnju formuirao zakonodavac u suodlučivanju ne krije nikakvu opasnost minorizacije interesa poslodavaca. To se očituje i u tome što nemani jednog relevantnog organa ili situacije u poduzeću, gdje vlasnici kapitala ne bi bili implicitno ili eksplicitno u određenoj prednosti. Zato sud odbacuje kvalifikaciju po kojoj je suodlučivanje ustvari "prisilno zajedništvo vlasnika i posloprimaca". A što se tiče prisustva sindikata, već je iskustvo montan suodlučivanja pokazalo da to može biti samo u interesu poslodavca, jer sindikat kao masovna organizacija zaposlenih može amortizirati pojedinačni egoizam jednog ili drugog socijalnog partnera poduzeća.

4. Ako su osporavatelji suodlučivanja i njegove ustavnosti imali u vidu i neke neformalne efekte, kao što je usporevanje trenda reformske politike, onda je i taj efekt izostao. Sud je implicitno upozorio da u odnosu na privredno-politički razvoj ustav ne može biti "zbirka recepata" njegove petrifikacije. A stvaranje i razvoj privrednog sistema jeste posao zakonodavca. Točno je da su organi zaštite ustavnosti dužni brinuti o provođenju ustavnih normi, ali se to ne može tumačiti kao zadatak sputavanja u oblikovanju normi rada i privređivanja. Zato se suodlučivanju a priori ne može odreći atribut poželjne kooperacije.

Utišak koji je objavljena presuda imala na privredni, politički i javni život u zemlji bio je kontroverzan, od šoka do oduševljenja. Svaki od sudionika spora na svoj je način došao do predaha. Ako su poslodavci tražeci mnogo i očekujući manje imali za cilj onemogućavanje participacije zaposlenih u ostatku njemačke privrede na montan razini (što je vjerojatno i bio jedan od osnovnih motiva pokretanja spora), u tome su izvjesno uspjeli; do sada ta inicijativa nije realizirana. Međutim, treba dodati da su trijumfalno odahnuli i Bundestag, vlada i sindikati. Svatko od njih je ustavnu verifikaciju suodlučivanja "knjižio" kao svoj uspjeh.<sup>18</sup>

U svakom slučaju i ova presuda je pokazala da suodlučivanje nije element destabilizacije privrede i erozije vlasništva. Naprotiv. Ono je i tom presudom

afirmirano kao instrument stabilizacije privrednog i društvenog poretka, socijalnog mira, jačanja radne motivacije i ukupne produktivnosti njemačke privrede. U promicanju takvih atribucija suodlučivanja ishod ustavnog spora predstavlja neosporni korektiv.

#### 4. ZAKLJUČAK

Prateći genezu i modelski kompleks suodlučivanja zaposlenih u SR Njemačkoj, moguće je uočiti vrlo opsežnu, gotovo kompliciranu razinu normi i instrumenata. Ponekad se nameće pitanje, koliko je taj normativno—institucionalni konglomerat u funkciji promicanja i afirmacije, a koliko ograničavanja suodlučivanja zaposlenih. Prijepor normativnog i stvarnog moguće je analizirati i kao međuprostor utjecaja između dominija (poslodavca) i kondominija ili sugospodarenja poslodavca i zaposlenih. Kao što je ranije istaknuto, upravo na tom prijeporu oblikovan je interesni pluralizam u odnosu na suodlučivanje, posebno u vrijeme utvrđivanja njegove ustavnosti. Kakvo je stvarno stanje i koji su izgledi perspektive suodlučivanja?

Pogledajmo najprije gdje su etablirani bitni interesi socijalnih partnera poduzeća. Sasvim je racionalno pretpostaviti da je interes vlasnika, poduzetnika i poslodavaca usmjeren na što je moguće niže proizvodne i druge troškove, odnosno što veću dobit. Logično je i da postupci poslovodne strukture budu artikulirani i vođeni tim motivom. S druge strane, bez obzira na unutrašnju fragmentarnost (nisu identični interesi radnika, namještenika i rukovodećih namještenika bliskih poslovodnoj strukturi) zaposlenih, njihov zajednički interes je kondenziran u borbi za bolje plaće, poboljšanje uvjeta rada, opću humanizaciju radnog položaja i dr.

Iz takvog pluralizma interesa, odnosi u poduzeću mogu varirati između konfliktnih i kooperativnih. Suodlučivanje tu može biti nezaobilazni korektivni instrument, a na razini poduzeća to je nedvojbeno nadzorni odbor.

Primjerno osjetljivim i složenim tarifnim, socijalnim i egzistencijalnim uvjetima, zakonodavac je u penetraciji suodlučivanja tražio, vremenu i prostoru primjerenu, općeprihvatljivu mjeru. Sa suptilnim osjećajem mjere pri tome je morao biti obziran prema slobodi poduzetničke funkcije i imperativu suodlučivanja zaposlenih. Posljedice su danas evidentne; uz relativno stabilan paritet nadzornog odbora montan suodlučivanja, zaposleni u "ostatku" njemačke privrede dobili su relativno nestabilan paritet nadzornog odbora u velikim poduzećima. Tako je već i s normativne

18. Savezni odbor DGB-a (sindikata koji okuplja oko 83% ukupno sindikalno organiziranih) pozdravio je presudu kao mogućnost dalje reformske politike i uskoro na XI. kongresu DGB-a izašao s ambicioznim projektom "Suodlučivanje u poduzećima i privredi".

točke gledišta suodlučivanju rezervirano mjesto između kondominija socijalnih partnera i dominija poslovnog genija.

Brojna znanstvena istraživanja suodlučivanja zaposlenih<sup>19</sup> provedena u novije vrijeme u njemačkoj privredi pokazuju da je šansa za veći obuhvat suodlučivanja značajnija u onim poduzećima u kojima je već postojao nadzorni odbor s jednotrećinskim zastupstvom zaposlenih. To je objašnjivo i odsustvom onog početnog animoziteta posloводства prema nepoznatim i novim institucijama i ingerencijama. Ovome treba dodati i iskustvo koje zaposleni u tim poduzećima u odnosu na suodlučivanje već imaju. Tako već pos-

tojeća kultura suodlučivanja i "stil kuće" dižu utjecaj zaposlenih iznad "formalnog glasačkog stroja" na što se ponegdje svodi nadzorni odbor.

19. Između 1982. i 1986. godine obavio je Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund (po narudžbi Hans—Böckler Stiftung) vrlo opsežno empirijsko istraživanje o stvarnim efektima suodlučivanja. Istraživanjem je bilo obuhvaćeno 90% poduzeća u kojima djeluju nadzorni odbori na paritetnoj osnovi. Rezultati istraživanja sumirani su u tekstu. "Zwölf Thesen zur Praxis der Mitbestimmung", Mitbestimmung, 7/1987.

Kontroverznu sudbinu suodlučivanja obrađuje i suvremeni tekst: Autorenteam der HBS (Hans—Böckler Stiftung—op. SJ), Mitbestimmung in der Dynamik der Strukturwandels. Die Mitbestimmung 5/1990.

#### LITERATURA:

1. Aktiengesetz vom 6. September 1965.

Zbornik: Aktiengesetz mit Mitbestimmungsrecht, DTV, München 1989.

2. Mitbestimmungsgesetz von 4. Mai 1976.

Zbornik: Mitbestimmung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1983..

3. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Stand Oktober 1988.

Bundeszentrale für politische Ausbildung, Bonn 1988.

4. *J. Backhaus*: Mitbestimmung in Unternehmen; eine oekonomische Rechtsanalyse des Verfassungsurteils vom 1. März 1979 als Beitrag zur Theorie der wirtschaftliche Rechtspolitik. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1987.

5. *E. Geram*: Der mitbestimmte Aufsichtsrat, Stuttgart 1988.

6. *G. Halbach ua*: Übersicht über Recht der Arbeit.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989.

7. *H. Müller*: Mitbestimmung im Aufsichtsrat und Kontrolle der Unternehmenspolitik, Eine empirische Untersuchung zur Hanhabung repräsentativer Mitbestimmung in einem Mitarbeiterunternehmen.

Verlag Peter Lang, Frankfurt/M 1986.

8. Zwölf Thesen zur Praxis der Mitbestimmung, Mitbestimmung 7/1987.

9. Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgericht.

Zbornik: Mitbestimmung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1983.

10. *W. Fricke*: Mitsbestimmung als Prozess in Betrieb und Gesellschaft, Die Mitbestimmung 8—9/1986.

11. *R. Judith*: Paritätische Mitbestimmung — politischer Auftrag aller Demokraten, Die Mitbestimmung 4/1986.



Slavko Juriša, Ph. d.

### Summary

#### CO—DECISION—MAKING OF ALL EMPLOYEES IN BIG GERMAN ENTERPRISES

Until our times capitalism and socialism were developing as two basically different systems. The first was developing through and with the help of commodity economy, and the other as a negation of commodity economy. That was the main cause for their different ways of development. Life has shown, at a certain level of development of society, that productive forces can be developed through the development of commodity economy. When this knowledge became dominant in socialist countries, they proclaimed economic and social reforms whose main goal is the use of economic laws and commodity economy for development of convergence is formed. The second crucial factor of promotion of convergence is the achievement of scientific and technological revolutions, which have formed material and technical conditions for globalization of the economy on a world level. The third important factor in the development of convergence in different social systems is a combination of need and awareness that the human species, in self—interest, must solve basic questions of its survival and development with united strength. This is connected to ecology, demographic growth, food, and peace in the world. Convergence of different social systems is effected according to width and depth of economy, science, transport, technological development and others. We should be aware that the process of convergence will follow a zig—zag path. Convergence is a necessity and possibility, but nothing more.