

*Др Предраг Јовановић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

АКТУЕЛНЕ ПОТРЕБЕ ДАЉЕГ РАЗВОЈА РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА СРБИЈЕ¹

Сажетак: *Актуелне потребе даљег развоја радног законодавства Србије ишчу се области колективних односа запослених и послодаваца и њихових колективних права и обавеза. У ишћању су односи које успостављају радничке и послодавачке организације међусобно, али и односи између њих, са једне стране, и државе са друге стране. Другим речима, ради се о потреби јачања индустријске демократије (између остало и доградњом радног законодавства у сфери колективних права запослених и послодаваца, а која је заправо данас у стајнацији. Чињеница је да слаби синдикални окрећ у Србији, социјални дијалог, колективно преговарање о условима рада, партиципација запослених у управљању, те у тим оквирима треба тражити актуелне потребе за даљи развој радног законодавства, како би се ти оквири нормативно ојачали и обезбедили правну илајформу за заустављање наведених неадекватних тенденција.*

Кључне речи: *синдикалне слободе и права; социјални дијалог; колективно преговарање; партиципација запослених у управљању, индустријска демократија; својинска трансформација; транзиција; радно законодавство.*

І Увод

Актуелне потребе даљег развоја радног законодавства Србије извиру, пре свега, из сфере колективних односа запослених и послодаваца и њихових колективних права и обавеза. Реч је о односима које успостављају рад-

¹ Рад је посвећен пројекту „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (Србија и ЕУ),“ чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

ничке и послодавачке организације међусобно, али и о односима између њих, са једне стране, и државе са друге стране. Циљеви и мотиви успоставања тих односа су у јединственом захтеву да се стварају нове шансе за запошљавање, уз истовремено побољшавање услова рада оних који су запослени. Сплет свих тих односа, институционалних форми преко којих се они успостављају називамо индустријским односима. Права и обавезе које у тим односима стичу, остварују и штите наведени актери као социјални партнери (посебно радничке и послодавачке организације), дефинишу се као колективна права и обавезе запослених и послодаваца. Реч је о колективним правима и обавезама јер се само у оквиру и преко наведених колективитета могу остваривати. Реализацијом тих колективних права обезбеђују се правне координате за успостаљање и функционисање индустријске демократије. Другим речима, правни и друштвени капацитет индустријске демократије омеђен је капацитетом колективних права и обавеза запослених и послодаваца, односно индустријска демократија је резултат нормативне садржине и функционисања тих колективних права и обавеза (социјални дијалог, колективно преговарање, партиципација запослених у одлучивању, мирно решавање индустријских конфликта и спорова итд.).

Развој индустријске демократије је императив садашњег времена. Као што се у политичкој сфери инсистира на утемељењу и развоју политичке демократије (на основу грађанских и политичких права), тако се и у социјално-економској сфери мора инсистирати на индустријској демократији (на основу колективних права запослених и послодаваца, као најважнијих социјално-економских права). Заправо, наведена два аспекта демократије тешко се могу одвајати, јер су у узрочно-последичној вези која је двосмерна. Политичка демократија зависи од индустријске демократије, и обрнуто.

У друштву у коме се не афирмишу социјално-економска права (нарочито колективна) не могу бити афирмисана ни политичка и грађанска права. И социјално-економска, и грађанска и политичка права су део јединственог корпуса људских права. Политичка и индустријска демократија су само методи да се обезбеди нормативна постојаност и функционална животна сврсисходност људских права.

На жалост, у Србији као да се не увиђа наведена међузависност људских права. Више пажње и друштвене енергије троши се на развоју политичке демократије. У другом плану је индустријска демократија и инструменти са којима се она изграђује. Зато је данас у Србији социјални дијалог међу наведеним социјалним партнерима у дубокој кризи, а то са собом у кризу увлачи и колективно преговарање са арсеналом метода мирног решавања спорова, као најдемократскијих начина регулисања индустријских односа. Уместо да јача аутономно регулисање индустријских односа, оно

слаби. Да не говоримо о партиципацији запослених у доношењу одлука код послодаваца, која је већ деценијама у повоју (одсуство одговарајућих нормативних решења и занемарљива пракса). Зато не треба да нас изненађује чињеница (објављена у средствима јавног информисања), да је Србија на првом месту у Европи по броју представки по глави становника, које наши грађани подносе Европском суду за људска права, као институцији која се стара о примени конвенција Савета Европе (чији смо члан),² а велики број њих је у вези са кршењем социјално-економских права. Представке су углавном везане за кршење индивидуалних социјално-економских права (права у вези са запошљавањем и по основу запослености), али то је управо последица нормативно недограђених и функционално запостављених колективних социјално-економских права.

У наведеним оквирима леже актуелне потребе даљег развоја радног законодавства Србије.

II Стагнација индустријске демократије у Србији

1. Слабљење синдикалног покрета запослених

Главни актери индустријске демократије су социјални партнери оличени у синдикатима запослених, удружењима послодавца и држави.

Право на синдикално организовање је основно колективно право запослених.³ Од тога како функционише остваривање овог права, зависи и остваривање других колективних права и укупног система индустријских односа (социјални дијалог, колективно преговарање, решавање индустријских конфликта итд.). У нормативној сфери, синдикалне слободе и права су дефинисане, углавном, у духу међународних стандарда. Али, њихова функционална димензија, која се испољава у оквиру и преко деловања синдикалних организација, завређује посебну пажњу. Ова димензија је посебно наглашена у условима транзиције.

У пракси транзиције великог броја земаља, као и наше, дошло је до маргинализације синдикалног деловања. Много разлога је допринело томе. Неки разлози су везани за објективно окружење (настало услед транзиционих промена), а неки за саме синдикате, њихове међусобне односе, организацију, програмска опредељења итд. Сама транзиција, у испољавању своје

² Европска конвенција за заштиту људских права, посвећена превасходно грађанским и политичким правима, «Сл.л.СЦГ – Међународни уговори», бр.9/2003; Европска социјална повеља (ревидирана) посвећена превасходно социјално-економским правима, «Сл.гл.РС», бр.42/2009.

³ Према пракси нормативног регулисања синдиката или тредјуниона у свету, они могу бити организације не само радника већ и послодаваца. Уобичајена је употреба овог назива када су у питању организације радника.

економске и политичке стране, довела је до последица које битно отежавају рад синдиката. Прво, приватизациони процеси су значајно редуцирали чланство у синдикатима (пракса показује да јачање приватног сектора и раст синдикалног чланства стоје у обрнутој пропорцији). Затим, интензивирање производње, јачање продуктивности по основу подизања техничко-технолошког нивоа рада, резултирало је отпуштањем радника и драстичним растом броја незапослених.⁴ Даље, јачање политичког и синдикалног плурализма, што јесте транзициона неминовност у сфери јачања политичке и индустријске демократије, «ненавикнуте» синдикате том плурализму доводи у нова искушења и проблеме. У контексту реченог, указаћемо на нека актуелна питања синдикалног деловања.

Почећемо са констатацијом да су настајање и развој индустријске демократије историјски нераздвојно повезани са остваривањем и заштитом синдикалних слобода и права. Респектовани и аутономни синдикати су увек били, а и данас у транзицији то јесу, практични захтев индустријске демократије.

Синдикати уносе демократију у индустрију изграђујући себе као демократску организацију радника и као противтежу и партнера наспрам државе, послодаваца и њихових организација. Као главни и легитимни представници интереса радника, они морају остати независни и бити у улози «опозиције» у индустријским односима. У противном њихова легитимност се гаси. Шта више, за разлику од «опозиције» у политичком животу, која пре или касније може доћи на власт, синдикат се мора помирити са историјском улогом «вечитог опозиционара». Синдикат по дефиницији - као струковна, а не политичка организација, се не бори за власт. Ово је аксиом синдикалног деловања. Са овим не треба мешати чињеницу да су могуће извесне програмске подударности појединих политичких партија (нарочито леве оријентације – радничке, социјал-демократске, социјалистичке партије) и синдикалних програма. То може послужити и као основ евентуалне партнерске сарадње или међусобног «лобирања» у политичкој, односно синдикалној сфери деловања. Сем тога, у пракси је тешко избећи да чланови појединих синдиката, као политичка бића, не буду и политички ангажовани у оквиру и преко одређених политичких партија. Коначно, постоје историјске чињенице о успешној «симбиози» синдикалних и политичких програма, а која је истовремено усмерена на остваривање и синдикалних (према послодавцима) и политичких (према власти) циљева (наста-

⁴ Према неким грубим анализама, у Србији има преко милион незапослених лица. Притом, више од 170.000 радника је изгубило посао услед приватизационих процеса и реструктурирања привреде, а очекује се да још око 200.000 радника остане без посла, услед истих процеса (Документи Савеза самосталних синдиката Србије, Београд, 2007, стр.4.).

нак Лабуристичке партије у Великој Британији).⁵ Ипак, ове симбиозе су карактеристичне, обично, у фазама настајања појединих синдиката или партија. Пример настајања Лабуристичке партије у Енглеској, као масовне радничке политичке партије, је резултат веома успешног заједничког деловања тадашњих синдиката и тадашње «левице» у односима са послодавцима (капиталистима). Уколико се «синдикално-политичка сарадња» настави, и након оснивања партије или синдиката, онда то функционише по принципу јасне поделе улога. Политичке партије прихватају пуну аутономију синдиката у остваривању њихових програмских циљева. То даје перспективу њиховој партнерској сарадњи. И у нашим условима транзиције и синдикалног плурализма било је примера извесног «зближавања» синдикалних и политичких организација. Али, њихово партнерство тј. улоге нису биле јасно подељене (долазило је до преплитања), збуњивања чланства, те резултати тог зближавања нису тако импозантни, о чему сведоче чињенице о укупном опадању чланства, неразвијеног социјалног дијалога и колективног преговарања, рудименталним формама партиципације запослених у управљању итд.

Постоји и пракса, у земљама са развијеном и стабилном индустријском демократијом, да синдикати, сами по себи, могу имати и извесне политичке циљеве и активности. Опет у Енглеској, према Закону о синдикатима и радним односима из 1992. године, синдикати могу имати одређене политичке циљеве, сходно строгим правилима и условима предвиђеним статутом, а који се преиспитују сваке десете године. У ове сврхе они могу оснивати и тзв. политичке фондове за финансирање таквих активности.⁶

Затим, као што је вишепартијски систем, у политичком животу, највиши домет и мерило политичке демократије, тако је и синдикални плурализам иманентан индустријској демократији. Ако су политичка и индустријска демократија неодвојиве стране укупне демократичности друштва, онда и актери ових двеју демократија морају да деле исту судбину поли-

⁵ Интересантно је указати на околности које су утицале на оснивање Лабуристичке партије. Она је основана на самом почетку XX века. Пре тога, крајем XIX века, у Великој Британији раднички покрет није имао значајнијих успеха у директним штрајкачким акцијама. После једног неуспелог штрајка у железничкој компанији *Taf Vejl*, ова компанија је тужила представнике синдиката (чије је чланство штрајковало), јер синдикатима тада није признавано својство правног лица, а суд их је осудио за накнаду штете. Ова изненађујућа одлука суда убрзала је политичко зближавање синдиката (тредјуниона) и политичких организација «левице». Резултат тога је оснивање Комитета за радничко представништво 1900. године, чији је задатак био да путем парламентарних избора обезбеди одговарајуће радничко парламентарно представништво. Тај Комитет је 1906. године трансформисан у Лабуристичку партију. Касније, велики број синдиката бива колективно укључен у ову партију.

⁶ Gillian S. Morris and Timothy J. Archer, *Collective Labour Law*, Oxford and Portland, Oregon, 2000, str. 116, 117.

тичких и социјалних трансформација друштва (плурализам носилаца политичких, економских и социјалних интереса). Транзиција управо то и захтева. Напослетку, индустрија демократија, по својим аксиолошким вредностима, подразумева синдикални плурализам. Тезе о синдикалном унитаризму или монизму, које се још увек заговарају, супротне су демократским захтевима у погледу конкуренције синдикалних програма, синдикалног деловања и синдикалне репрезентативности.⁷ Као против-аргумент овоме често се указује на европски централизам у синдикалном организовању, а што заиста може да учврсти синдикалну монолитност. Међутим, услов за то јесте стабилно друштвено-економско и политичко уређење, те да је синдикат заиста јак, независан и аутономан у односу на власт и послодавце. Са друге стране, постоје и примери успешног синдикалног деловања по принципу синдикалног децентрализма (САД, Јапан), а који је примеренији потреби, ако она постоји, за ослобађањем од притиска синдикалних централа које, мање или више, могу бити «у вези» са политичким и страначким организацијама.

У нашим условима транзиције данас, синдикални плурализам какав ми имамо, показао је више негативних него позитивних страна. То, на први поглед, чини оправданим тезе о синдикалном монизму. Указаћемо на неке негативне стране.

Почетак транзиционих процеса код нас обележили су почеци политичког плурализма. Као што смо рекли, промене у правцу јачања политичке демократије су незамисливе без промена у правцу јачања индустријске демократије. И одговарајући нормативни оквири за то почињу да се установљавају крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века. Те нормативне оквири означавају амандмани на Устав СФРЈ из 1988. године, Закон о основним правима из радног односа из 1989. године, а на темељу ових аката, затим и прописи који су за свој предмет регулисања имали одређена колективна права запослених (прописи о колективним уговорима, о штрајку и други).

Зачеци политичког плурализма значајно су утицали и на појаву синдикалног плурализма. На синдикалној сцени, поред Савеза самосталних синдиката Србије («стари синдикат»), јављају се «нови синдикати». Почетком деведесетих година формира се Уједињени грански синдикат «Независност», а крајем деведесетих година рађа се још један синдикат – Асоцијација слободних и независних синдиката. Формирано је још доста других мањих синдикалних организација, али поменуте три асоцијације су биле најзначајније на синдикалној сцени Србије.

⁷ Пракса унитарног синдикализма је показала и своје добре и своје лоше стране, али је запамћена по лошим, и код нас и у свим социјалистичким источноевропским земљама, (Solomon M. Schwarz, *Labor in the Soviet Union*, Praeger-New York, 1960, str.303.).

Основна негативна страна нашег синдикалног плурализма јесте умањење укупне синдикалне моћи и према споља – према послодавцима и држави (маргинализовање социјалног дијалога и колективног преговарања), и према унутра – према сопственом чланству (опадање чланства). Ово због тога јер су различити синдикати различито видели транзициону стварност и улогу синдиката у њој. Неки су више а неки мање се везивали за политичке структуре те стварности, а озбиљне сарадње међу њима самима није било. Једним делом то је и последица дотадашњег синдикалног унитаризма и схватања да синдикат мало тога може да уради сам, без помоћи политичких структура.⁸ Синдикати као да нису дорасли транзиционој стварности (уз одсуство правилног разумевања те стварности) и потреби да успешно амортизују социјално незадовољство које неминовно прати власничке и социјално-политичке промене.⁹ Кључно питање разумевања стварности, за синдикат као интересну организацију, јесте разумевање интересне позиције у којој се налазе сами синдикати и њихово чланство. Наиме, транзицију карактерише обиље економских, социјалних и политичких интереса (интереси привредних субјеката, државе, политичких странака, синдиката). Интересна спрега, у условима транзиције, између представника власти и представника капитала је доста логична, јер ради се о трансформацији друштвене (радничке) својине у приватну. Изграђују се, уместо друштвено-својинских, правно-својински, капиталистички односи. Држава је та која дефинише, организује и спроводи процесе трансформације и изградње наведених односа. У сусрет таквим процесима и односима, по интересној логици, наравно да ће брже ићи и кооперативнији бити власници капитала (послодавци) него радници. Тог «природног савезништва» власти и капитала синдикати морају бити свесни. Дакле, у условима синдикалног плурализма, «природни савезници» могу бити само синдикати међусобно, а према власти и послодавцима могу бити само партнери. Притом, партнерско поштовање синдиката, од стране државе и послодаваца, је директно пропорционално степену «савезништва» и јединства међу синдикатима.

Према томе, уколико ранија искуства довољно не опомињу, онда драстично погоршање макроекономских прилика (велика незапосленост, про-

⁸ У предтранзиционом периоду, код нас, синдикати су били и нормативно и практично везани за политичке структуре (партију и државу). Прописима је синдикат био дефинисан као друштвено-политичка организација, а практично и функционално најтешње повезан са Савезом комуниста Србије.

⁹ У земљама са развијеним индустријским односима и демократијом синдикати су своју позицију постепено и дуго изграђивали искључиво на партнерској и интересно-економској основи, без идеолошког програмског и практичног усмеравања, и тако изградиле улогу аутономног, способног и респектованог актера индустријских односа.

блеми приватизације, нередовна исплата и пад реалних зарада), просто налажу отворену, или макар прећутну, сарадњу свих синдиката, паралелно и на свим нивоима (од фабричког до националног), уз истовремену изградњу партнерског и јединственог наступа према послодавцима и држави.

Уз поменута актуелна питања међусиндикалних односа и односа синдиката према осталим социјалним партнерима, одавно се постављају и питања тзв. бирократизације синдиката и њиховог (као таквих) места у индустријским односима. Већ смо подвукли два основна постулата синдикалног деловања : (а) синдикати су једини легитимни представници интереса радника; (б) они морају остати независни и у улози опозиције у индустријским односима (организоване опозиције - као највишег домета индустријске демократије). Бирократизација синдиката, по себи, може да угрози оправданост поменутих постулата.

Уопште, бирократизација је процес иманентан савременим друштвима. Део друштва су и синдикати, те бирократизација као општи процес захвата и њих. Под бирократизацијом синдиката може се сматрати опадање демократичности у њиховом раду. То је процес у коме синдикално руководство стиче висок степен самосталности у артикулисању интереса и доношењу одлука, у односу на чланство које представљају. У драстичним случајевима, општи синдикални (раднички) интереси интерпретирају се кроз призму посебних интереса руководећих структура.

Појави бирократизације синдиката погодује и мноштво објективних фактора. Највећи број тих фактори везан је за саму чињеничну подлогу синдикалног деловања. Наиме, чињеница је да се од синдиката захтева да буду велики, јаки и финансијски самостални, а за то су потребни одговарајући кадрови и средства. Што се тиче кадрова, извесно је да образовна структура синдикалног чланства није на завидном нивоу, а што се тиче средстава – чланарина у већини синдикалних организација није велики извор (недостатак посла – мала стварана запосленост, нередовне исплате зарада, мале зараде итд.). Наиме, више и високо образованих чланова синдиката је релативно мало, поготову на руководећим позицијама. Још увек је раширено схватање да је синдикални рад «другоразредни посао». Према томе, хтели или не синдикати се окрећу професионализацији руководства, тј. «менаџерском» начину руковођења (што посебно важи за највише нивое синдикалног организовања). Овакав начин руковођења, рачуна се, може да обезбеди потребну стручност и знање у препознавању и дефинисању интереса чланства, у комуникацијама са осталим социјалним партнерима, али и одговарајуће финансијске изворе неопходне за функционисање синдиката. Дакле, ова нужност у синдикалном деловању не може бити оспоравана. Али од те нужности до «нелојалне кооперације» са послодавцима

или државом постоји само једна препрека која се зове етички однос руководиоца према интересима синдикалног чланства и његова морална чистота. Није реткост да поменути «нелојалну кооперацију» прижељкују и подржавају (разним привилегијама) и саме послодавачке и политичке структуре, зависно од постојећих економских, социјалних и политичких интереса. Тако синдикати (синдикалне централе) умањују улогу опозиционара.

Наравно, речено се не односи само на више нивое синдикалног организовања. То је проблем синдиката и на нивоу послодавца. Извориште тог проблема, пре свега, јесу финансијски односи између синдикалних представника и послодавца, или боље речено - њихова злоупотреба. То је лако изводљиво, јер финансијска зависност синдиката од послодавца, на овом нивоу организовања, је максимално изражена. Готово целокупна материјална основа синдикалног деловања код послодавца обезбеђена је средствима послодавца (просторије, опрема, зарада и друге новчане накнаде синдикалних представника). Поменути проблеми, на овом нивоу синдикалног деловања, имају посебну специфичну тежину, јер око 95% синдикалног чланства је обухваћено тим нивоом.

Наведени проблеми «бирокупатизације» синдиката и његове «нелојалне кооперације» са послодавцима, најчешће резултирају губљењем чланства и атрибута демократичности, а коју демократичност иначе декларишу као циљ свог постојања.

Сем издвојених актуелних проблема међусиндикалног деловања и односа према послодавцима, а који слабе укупну синдикалну моћ, постоје и проблеми, код појединих синдиката, везани за њихову унутрашњу организацију. То можда принципијелно и није тако важно, јер се може узети као унутрашња ствар одређеног синдиката која, у крајњој линији и путем борбе за репрезентативност на синдикалној сцени, обезбеђује или гаси активну легитимацију тим синдикатима да представљају интересе запослених. Ипак и та питања имају свог одраза на укупну синдикалну моћ, поготову када се ради о масовним и јаким синдикалним организацијама.

Заправо, најважнија унутрашња питања сваке организације (и политичке и струковне) везују се за њену програмску, статутарну, кадровску и финансијску страну. То је јако широк простор за одговарајуће анализе, у које ми овом приликом не можемо да улазимо, иако и та питања имају изузетан значај за функционисање синдиката и остваривање синдикалних слобода и права запослених. Међутим, то су «вечита» питања струковног организовања радника и нису никаква специфична актуелност транзиционих процеса. Оно што ипак овде треба поменути, јер значајно може да ослаби синдикалну моћ, јесте појава унутрашњег организационог синдикалног цепања. Ово се нарочито односи на нашу најмасовнију, те по томе и најодго-

ворнију синдикалну организацију – Савез самосталних синдиката Србије.¹⁰ Као што је познато, овај синдикат је организован и по територијалном и по гранском принципу. У условима транзиције, приписује се овом Синдикату «изнутра» - да већина наведених проблема синдикалног деловања добија на тежини захваљујући територијалном принципу организовања. Другим речима, општински, градски, покрајински и републички оквири синдикалног организовања омогућују непосреднију имплементацију, у те оквири, утицаја политичких и послодавачких структура, што доприноси настајању наведених проблема («бюрократизација» синдиката; «нелојална кооперативност» са другим социјалним партнерима итд.). Примарна замишљена коришћења два принципа синдикалног организовања била је да се ојача синдикална ефикасност. Та ефикасност према социјалним партнерима (нарочито према држави) може боље бити остварена преко територијалног принципа, а према сопственом чланству преко гранског принципа (организационо приближивање чланству, јачање синдикалне солидарности итд.).

Међутим, притиснути проблемима које транзициони процеси рађају, синдикално јединство и монолитност почиње да се нарушава управо по гранској линији, са тенденцијом да се поједини грански синдикати (статутарно и финансијски) искључе из оквира матичне организације и постану нови «самостални» синдикати, или прикључе другим синдикалним организацијама. Истина, чињеница је да су грански синдикати, у условима транзиције, показали одговарајућу ефикасност (нарочито у јавном сектору). Тако, на гранском нивоу имамо ефикасније колективно преговарање, док, на пример, у овом тренутку немамо закључен општи колективни уговор (што је везано за територијални принцип синдикалног деловања). Али, сматрамо да то не треба користити као разлог за даље синдикално уситњавање. Јер, до истих процеса је долазило и у другим земљама у транзицији, а који се сада у тим земљама оцењују као штетни за синдикални покрет.

2. Слабљење колективног преговарања и социјалног дијалога

Као и код синдикалних слобода и права, у условима транзиције и кризним условима, и у области колективног преговарања одређена питања добијају на значају, понекад са позитивним а понекад са негативним предзнаком. Ово је чињеница која се не препознаје само данас и у нашим постојећим условима транзиције. То важи и за много развијеније системе ко-

¹⁰ Према подацима Савеза самосталних синдиката Србије, сада је у Србији између 45% и 50% од укупног броја запослених (око два милиона) учлањено у неку синдикалну организацију. У Савез самосталних синдиката Србије учлањено је 50% свих синдикално организованих радника, или око 500.000 радника (Документи XIII конгреса Савеза самосталних синдиката Србије, Београд, 2007, стр.7.).

лективног преговарања, који у кризним условима мењају своју физиономију. На пример, амерички модел преговарања,¹¹ у условима просперитета и раста надница, доминантну улогу обезбеђује представницима капитала – послодавцима. То је било типично за време просперитета пре осамдесетих година прошлог века. Почетком осамдесетих година мења се ситуација на светском тржишту. Јапан се упорно пробија као светска економска велесила, која почиње да конкурише америчкој привреди. Томе је претходила и тзв. велика нафтна криза. Све скупа ово у Америци условљава постепено интензивирање процеса рада, уз истовремено ограничавање раста надница. Последица је угрожавање социјалног мира. У таквим условима искусни синдикати, као респектовани фактори индустријских односа, најпре, мењају физиономију колективног преговарања. Они наступају снажно и јединствено, нарочито на гранским нивоима (ванкомпанијско преговарање). То редуцира простор за колективно преговарање на нивоу компаније, где је, по правилу, преговарачка моћ синдиката знатно мања. Затим, обогаћује се предмет колективног преговарања новим питањима, која су до тада сматрана неприкосновеном интересном сфером послодавца (информисање и консултовање запослених о пословним плановима, партиципација у одлучивању као и у профиту итд.). Коначни резултат овога је побољшање положаја запослених. То је пример како кризни услови рађају мотиве и интересе за јачање индустријске демократије.

Нама за утеху, има и примера када кризни услови воде у супротном правцу. Ти примери се везују за европске (нарочито скандинавске) услове и моделе колективног преговарања.¹² Ове моделе, у условима просперитета, карактерише централизовано преговарање, које ублажава конкуренцију на компанијском нивоу и значајно смањује варијације у положају запослених на том нивоу. То је дух «социјалног капитализма». Међутим, кризни услови доводе до супротних ефеката. Тако, након кризних осамдесетих година (и из истих разлога као и у Америци), јачају процеси децентрализације колективног преговарања. Преговарање се «спушта» са националног и гранског на локални и компанијски ниво. Ово, даље, резултира разликама у примањима и укупном положају запослених, заоштрава се конкуренција међу самим радницима и њиховим послодавцима, редуцирају модалитети партиципације запослених у управљању. Све у свему, слаби позиција и преговарачка моћ запослених, чешће се прибегава штрајковима итд. Дакле, синдикати и колективно преговарање, на тај начин, слабе своју пози-

¹¹ О томе: Allan Morrison, editor, *Fundamentals of American Law*, New York, 1996, p.552.

¹² Види: Peter Wahlgren, editor, *Stability and Change in Nordic Labour Law*, Stockholm, 2002, p.116.

цију фактора у регулисању индустријских односа. Одличан индикатор тога јесте значајно опадање синдикалног чланства у европским земљама у то време, чије се последице и данас осећају.

Што се тиче Србије у транзицији, а имајући у виду наведене и могуће тенденције у области колективног преговарања у кризним условима, логично је очекивати да смо ближи европским тенденцијама. И заиста, и код нас изостају најважнији нивои «централизованог» колективног преговарања (непостојање општег колективног уговора на националном нивоу). Али, за разлику од наведеног европског искуства, то не доводи до јачања «компанијског» колективног преговарања, или, блаже речено, преговарање на нивоу послодавца не резултира оним бројем и квалитетом колективних уговора који би изашли у сусрет свим упућујућим нормама важећег радног законодавства и задовољили потребе праксе за аутономним регулисањем услова рада. Колективно преговарање на нивоу послодавца често изостаје из три разлога. Прво, непостојање респектованог синдиката. Није редак случај да су синдикат и синдикални активисти превише «кооперативни» са послодавцем и да представљају само «тампон зону», која треба да амортизује притиске и захтеве радника усмерене ка послодавцу.

Друго, многи послодавци, објективно, нису у стању да испоштују права запослених која су утврђена законом, а камоли да их даље «обогаћују» по принципу «*favor laborem*» у својим колективним уговорима. Хијерархија колективних уговора утемељена је, управо, на том принципу. Највећи обим и квалитет права треба очекивати у колективним уговорима на нивоу послодавца. Зато их послодавци «избегавају». Треће, сама законска решења (чл. 3. Закона о раду) омогућају послодавцу да «заобиђе» колективни уговор, односно да га замени својим једностраним општим актом (правилником о раду).¹³

Најбоља превентива наведених актуелних проблема у области синдикалног деловања, те и колективног преговарања, јесте афирмација социјалног дијалога. Социјални дијалог представља предворје за аутономно креирање радног и социјалног законодавства и укупне социјалне политике и јесте најважнији импулс демократизацији индустријских односа. За то постоје и одговарајуће институционалне форме (социјално-економски савети), али и читаву област колективног преговарања треба схватити као простор за афирмацију социјалног дијалога.

Основни проблеми у вези са социјалним дијалогом тичу се дебаланса моћи међу социјалним партнерима и поимања саме улоге и значаја тог дијалога.

¹³ У вези са тим види наш рад: Питање супституције колективног уговора општим актом послодавца, «Радно и социјално право», бр.1/2003.

Најпре, све оно што је напред речено о синдикалној сцени у Србији и о проблемима у вези колективног преговарања, одраз је, заправо, поменутог дебаланса моћи.

Затим, постоји и проблем приступа социјалном дијалогу. Треба рећи да социјални дијалог даје највеће ефекте управо захваљујући својој ширини, разуђености и демократичности. Он треба да прожима све нивое: од предузећа до националног нивоа. Сем тога, иако се назива «дијалогом», ова форма демократског деловања укључује све заинтересоване актере у друштву – почев од предузећа и локалних заједница до највишег државног нивоа. Према томе, социјални дијалог има широк демократски садржај, много шири од трипартизма са којим се често поистовећује. Трипартизам је, у ствари, један од метода функционисања социјалног дијалога, а који увек подразумева учешће државе. Али социјалног дијалога може бити и без учешћа државе. Узмимо за пример социјални дијалог код колективног преговарања. Друга је ствар што је у нашој пракси рудименталног социјалног дијалога држава готово незаобилазна, што иницијативе за социјални дијалог по правилу долазе «одозго» - трипартитни социјални дијалог, итд. То је можда и разлог што се не уочава довољно јасно разлика између социјалног дијалога и трипартизма.

Тзв. трипартитни социјални дијалог је наша пракса и плод дебаланса моћи оних који учествују у том дијалогу. Држава просто не може да одоли искушењу да «подиже» своје социјалне партнере и даје печат физиономији и демократској структури социјалног дијалога. То је, рецимо, објективна датост.

Али, нашем социјалном дијалогу недостају и неке «субјективне компоненте». Ту мислимо на изостајање добре воље, поверења и разумевања. Без овога нема успешног социјалног дијалога. И на овом «субјективном плану» у условима «објективног дебаланса моћи» најодговорнији за изградњу поверења и разумевања је онај ко је најјачи - држава. Испружена рука сарадње није знак слабости, него добре воље, демократичности и одговорности за судбину промена које су у току у сфери индустријских односа.

3. Слабљење партиципације запослених у управљању

У принципу, партиципација запослених у управљању је неодвојиво и узрочно-последично повезана са горе наведеним колективним правима запослених и дели њихову судбину. Могло би се рећи, у случају аутономног регулисања овог питања, да је колективно преговарање метод а партиципација циљ. У сваком случају, и без обзира на метод регулисања партиципације (когентно или аутономно, односно и једно и друго) не треба супротстављати партиципацију социјалном дијалогу и преговарању. Не по-

стоји међу њима циљна супротност, већ комплементарност. Партиципација не може да значи замену нити превазилажење социјалног дијалога и колективног преговарања, и обрнуто. Шта више, институционализоване форме партиципације запослених (савет запослених) могу да послуже и као платформа или «продужена рука» за наставак социјалног дијалога са послодавцем.

Од свих колективних права запослених, партиципација у управљању је најмање обухваћена како когентним тако и аутономним правом. Зато се овде исказују највеће потребе за доградњом и когентног и аутономног права, уз истовремено уважавање одговарајућих стандарда међународног и европског права. Изгледа да те потребе измичу пажњи свих социјалних партнера. То не чуди када су у питању послодавци. Јер, зашто би журили да своју позицију «привилегованог апсолутног ауторитета» по основу власништва, на овај начин «угрожавају». Али чуди недовољна заинтересованост државе и синдиката. Држава иначе треба да се стара о хармонизацији нашег права са међународним и европским правом (услов за учлањење у ЕУ), а синдикатима би ово била још једна јака полуга да оснаже своју синдикалну моћ и партнерство, са једне стране, и побољшају «имиц» заштитника радничких права, са друге стране.

Пошто је партиципација колективно право запослених, то је овом питању, као и осталим колективним и индивидуалним правима запослених, место у радном законодавству. Било је у нашој транзицији и ту лутања. Ово питање је раније регулисано Законом о предузећима, који по својој природи треба да регулише позицију капитала а не радне снаге. Важећи Закон о привредним друштвима са правом се не осврће на ово питање. На жалост, скоро да се исто може рећи и за важећи Закон о раду.¹⁴

Ако партиципацију схватимо у најширем смислу, онда је њена садржина у Закону о раду сведена само на неколико одредаба које говоре о информисању, консултовању и образовању савета запослених. Наиме, сходно овом Закону, запослени непосредно, односно преко својих представника, имају право на консултовање, информисање и изражавање својих ставова о битним питањима у области рада. Запослени или њихов представник, ако поступају у складу са законом и колективним уговором, због ових активности, не могу бити позвани на одговорност, нити стављени у неповољнији положај у погледу услова рада (чл.13, ст.1. и 2.). Предвиђена је и заштита представника запослених од отказа уговора о раду (чл.183.ст.1. тачка 5; чл.188.ст.1.тачка 1. и ст.2.). Поред овога, Закон о раду утврђује обавезу послодавца да поводом доношења одређених одлука затражи ми-

¹⁴ «Сл.гл.РС», бр.24/2005.

шљење синдиката,¹⁵ а уколико није образован синдикат, онда мишљење треба да затражи од представника кога одреде запослени (чл.16. ст.1. тачка 5.). Коначно, и питању савета запослених у Закону је посвећен један члан (чл.205.). Предвиђено је да запослени могу образовати савет запослених код послодавца који има више од 50 запослених, у складу са законом. За сада у Србији нема закона који регулише питање савета запослених. Ипак, овакво опредељење законодавца да се питање савета запослених регулише законом, а не колективним уговором – као по ранијем Закону о раду из 2001. године, треба подржати. На синдикату је да инсистира на доношењу одговарајућих законских оквира (у питању је суштински интерес запослених), у којима ће, наравно, бити и одређеног простора за аутономну регулативу.

Питању партиципације, у ширем смислу, посвећена је одговарајућа пажња и у Закону о безбедности и здрављу на раду из 2005. године.¹⁶ Међу општим обавезама послодавца, у вези спровођења мера безбедности и здравља на раду, предвиђена је и обавеза да обавештава запослене и њиховог представника о увођењу нових технологија и средстава за рад, као и о опасностима од повреда и оштећења здравља која могу да настану њиховим увођењем (чл.15.ст.1.тачка 3.). Исту обавезу имају два или више послодавца који у обављању својих послова деле радни простор (чл. 19.). Законом је предвиђен и Одбор за безбедност и здравље на раду (чл. 44. и 45.). Одбор је институционална форма учешћа запослених у доношењу одлука, у вези спровођења одговарајућих мера безбедности и заштите здравља на раду.

Треба још једном подвући потребу да се интензивније мора радити на доградњи и изградњи прописа у вези партиципације запослених у духу европског права (постоји већи број директива посвећен тој теми), иако још нисмо учлањени у ЕУ и формално немамо такву обавезу.

¹⁵ Код доношења програма решавања вишка запослених; доношења одлуке о увођењу ноћног рада; код промене послодавца, а из разлога ублажавања социјално-економских последица.

¹⁶ «Сл.гл.РС», бр.101/2005.

*Predrag Jovanović, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Current Needs for Further Development of Serbian Labour Legislation

Abstract

Current needs for further development of Serbian legislation relate to the field of collective employee-employer relations and their collective rights and obligations. These are the relations established by the workers' and employers' mutually, but also the relationship between them, on the one hand and the state on the other. In other words, this is the need to strengthen the industrial democracies (including the improvement of labour legislation in the field of collective rights of employees and employers, which is actually still in stagnation. The fact is that trade union movement in Serbia, social dialogue, collective bargaining on working conditions, employees participation in management are weakening, which is where one should seek current needs for further development of labour law in order to strengthen and provide normatively the legal platform to stop these negative tendencies.

Key words: trade union freedoms and rights, social dialogue, collective bargaining, employee participation in management, industrial democracy, ownership transition, transition, labour legislation.