

*Др Предраг Јовановић,
професор Правног факултета, Нови Сад*

Информације, консултовање и партиципација запослених

Појам и модели

Партиципација запослених је широк појам. Уобичајено је да се под тим појмом подразумева, пре свега, партиципација у економској структури предузећа (радничко акционарство) и партиципација у управљању предузећем по основу текућег рада. Пошто се управљање предузећем врши путем доношења одлука, то партиципација, заправо, значи учешће запослених у доношењу одлука.

Генерално посматрано, кроз вишедеценијску праксу европских земаља, партиципација запослених у управљању се спроводи: (1) учешћем у форми информисања и консултовања ("управа" – management информише раднике, односно њихове представнике и консултује их пре доношења одлуке "од крупнијег интереса"); (2) учешћем путем преговарања (одлука која се у предузећу доноси резултат је преговарања – Bargaining); (3) учешће путем представљања у органима и телима предузећа (раднички представници учествују у одлучивању као пуноправни чланови одређених управљачких тела и органа).¹⁾

У Европи данас постоји мноштво начина (модела) организације учешћа запослених у управљању. То је област која није довољно хармонизована. Ипак, може се приметити да су четири модела често присутна. То су: (1) немачки модел; (2) холандски модел; (3) партиципација кроз представничка тела запослених; и (4) парти-

1. Др Станко Грозданић, Компаративни преглед институција учешћа радника у управљању и контроли предузећа, Зборник прописа о учешћу радника у управљању и контроли предузећа, Институт за упоредно право, Београд, 1971, стр. XXXVIII – XXXIX.

ципација кроз колективно уговорени систем.²⁾ Немачки модел претпоставља саодлучивање представника запослених или синдиката у органима надзора компаније, а изабраних у одређеном броју – зависно од укупног броја запослених. Они чине 1/3 чланова у компанијама које запошљавају од 500 – 2000 радника. У компанијама које запошљавају 2000 радника или више преовлађује тзв. квази-паритетни систем. Запослени и акционари имају једнак број чланова у надзорном одбору, али у случају поделе гласова одлучујући глас има председник надзорног органа који је увек представник деоничара. Холандски модел претпоставља кооптирање представника запослених, од стране органа предузећа, са листе кандидата које именује деоничари, управа и радни савет. Партиципација кроз представничка тела запослених (радне савете) подразумева информисање и консултовање тих тела и њихову сарадњу са органима предузећа. На крају, радничка партиципација може бити спроведена кроз колективно договорени систем (споразум између извршног или управног одбора и представника радника) у погледу информисања, консултовања и на други начин обезбеђеног учешћа запослених у одлучивању.³⁾

Треба додати још да се о информисању, консултовању и партиципацији запослених може говорити и у светлу функционисања синдикалних слобода и права, односно посредством деловања синдиката и синдикалних представника. Али то би био преширок приступ теми овог рада.

II Социјално-економска условљеност

Најважнији елементи у обликовању друштвеног рада јесу капитал и рад (радна снага). До сада су, у основи, коришћена три начина обликовања друштвеног рада: (а) класични – капиталистички; (б) социјалистички; и (ц) комбиновани (савремени) начин.

Класични – капиталистички начин је фаворизовао капитал, а запостављао рад. Капитал и техничко-технолошки елементи у раду увек су имали предност у обликовању и организовању рада над људским потенцијалом. Радна снага је била јефтинији и прилагодљивији елеменат производног процеса. Зато се и дешавало да се обликовање друштвеног рада првенствено уподобљавало интересима капитала и расположивој техници.

Социјалистички модел је фаворизовао живи рад над капиталом. Једино рад и резултати рада су опредељивали економско-социјални положај човека (уставни принцип). То је у Југославији реализовано политиком екстензивног запошљавања – нарочито од привредне реформе 1965. године, а у мањој мери и након тога.

И класични капиталистички модел и социјалистички модел занемаривали су једну основну економску законитост. То је закон опадајућих приноса: повећано улагање – дозирање једног фактора производње (варијабилни фактор) у односу на

2. Dr Roger Blanpain, *European Labour Law*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, стр. 385.

3. Упореди: Др Радован Д. Вукадиновић, *Право европске уније*, Београд, 1996, стр. 167 и 168.

други (фиксни) фактор резултира повећаном производњом само до одређене тачке (оптимална комбинација фактора), после тога свако даље дозирање варијабилног фактора води нарушавању оптималне комбинације и опадању приноса.⁴⁾

Постиндустријско друштво карактерише еволуција која води из старог у нови свет рада. Та еволуција значи превазилажење строгог интересног супростављања класе радника класи послодаваца и њихово интересно приближавање; значи функционалну интеграцију рада и капитала; значи ширење процеса класног помирења.⁵⁾ Партиципација запослених у одлучивању и управљању је важна полуга класног помирења. Искуства развијених земаља су показала да ширење мреже радничке партиципације и њена институционализација редуцирају спорове између послодаваца и радника.⁶⁾

Комбиновани (савремени) модел карактерише економско-социјална коегзистенција капитала и живог рада. Са једне стране, мотивациони потенцијали капитала су истрошени, те даља његова оплодња је могућа само уз додатну мотивацију запослених. Са друге стране, овај модел води уравнотежењу економске продуктивности и социјалне правде; социјалној интеграцији и стабилизацији социјалног мира. То је услов одрживости друштвено-економског развоја, како је закључено и на Светском самиту за социјални развој – одржаном у Копенхагену 1995. године (у организацији УН), на коме је учествовало преко 180 земаља.

Што се тиче Југославије, нека социолошка истраживања показују да две трећине запослених у посматраним друштвеним предузећима није "аполитично", тј. да је заинтересовано за одлучивање – ко и какве одлуке доноси када је у питању производња. Око 30% запослених није заинтересовано зато што их нико о томе не обавештава.⁷⁾

Дакле, ради се о наглашеним потребама адекватне интеграције запослених у све структуре и функције предузећа. Интеграција запослених у капитал структуру, односно капитал функцију предузећа врши се путем радничког акционарства. Радничко акционарство, по правилу, подразумева и права на информисање, консултовање и партиципацију. Али наведена права могу се остваривати и без радничког акционарства, већ само по основу рада.

По основу радничког акционарства запослени у предузећу добијају улогу акционара са двоструким статусом (двојним режимом); улогу акционара – власника капитала; и улогу радника са правима по основу рада из уговора о раду.⁸⁾ Радничко акционарство је, већ неколико деценија уназад, пракса интеграције запослених у својинску структуру предузећа, инспирисана разлозима пословне ефикасности и

4. Види: Paul A. Samuelson, *Economics*, McGRAW-HILL BOOK COMPANY, New York, San Francisco, Toronto, London, Sydney, 1961, стр. 24-26.
5. Alain Touraine, *Постиндустријско друштво*, Београд, 1998, стр. 260.
6. *Conciliation and arbitration procedures in labour disputes*, International Labour Office, Geneva, 1984, стр. 33.
7. Др Божо Милошевић, *Умеће рада*, Нови Сад, 1997, стр. 350.
8. Мирко Васиљевић, *Привредна друштва – домаће и упоредно право*, Београд, 1999, стр. 340.

идеолошким разлозима (индустријска демократија).⁹⁾ Пре петнаестак година у радничком акционарству је неколико великих челичана и других предузећа у САД и Енглеској нашло "сламку спаса", упркос рецесији у индустрији челика тога времена.

Међутим, право на обавештавање (информисање), право гласа и партиципација у управљању запослених као акционара је само један сегмент радничког акционарства и он спада у домен компанијског права – права привредних друштава (акционарска друштва запослених). Ми у то нећемо улазити.¹⁰⁾ Оно о чему ћемо даље говорити јесу права на информисање, консултовање и партиципацију по основу живог рада (по основу запослења), што јесте или би требало у целини да представља део предмета радног права.

III Информисање, консултовање и партиципација у актима међународне организације рада (МОР) и Европске уније (ЕУ)¹¹⁾

Питања информисања, консултовања и партиципације запослених су на међународном плану регулисана, углавном, путем упућујућих аката (препоруке, резолуције, директиве и сл.).¹²⁾ Ово због тога, јер реализација тих питања је скопчана у највећој мери са условима и приликама које су различите у појединим земљама, или чак са условима који постоје у појединим привредним гранама и великим корпорацијама. Неке акте из овог домена Југославија није акцептирала (препоруке и резолуције МОР-а односно неки од наведених аката се не односе на Југославију јер није чланица ЕУ (директиве). Југославија није акцептирала те акте МОР-а, јер у време њиховог доношења у нашој земљи су постојали друштвено-својински и самоуправни односи, тако да се питање партиципације радника у управљању није ни постављало. Али данас, с обзиром на текуће процесе својинских и укупних друштвено-економских промена неизбежна је актуелизација тог питања.

1. Акти међународне организације рада

Својом нормативном функцијом МОР је сачинила својеврстан и импозантан "corpus iuris" радно-социјалних односа. Велики број конвенција и препорука је инкорпорисан и у наше право.¹³⁾ То даје повода не само стручњацима из области рад-

9. International Encyclopedia of Comparative Law, "Capital and Securities of Marketable Share Companies", бр. 5/1990, стр. 106.

10. О томе види: Мирко Васиљевић, оп. цит. стр. 404 и даље.

11. О партиципацији у упоредном праву види: Др Бранко Лубарда, Партиципација радника у управљању предузећем у упоредном праву, "Анали Правног факултета у Београду", бр. 5/94, стр. 517.

12. Препорука (Recommendation) је карактеристичан акт нормативног деловања МОР-а. Директива (Directive) спада у тзв. секундарне изворе права ЕУ, а свака држава чланица може да доноси своје законе којима се утврђује начин и метод спровођења директиве.

ног права, већ и из других области, да се говори о зачецима и конституисању једне нове гране права – међународног радног права.¹⁴⁾

Информисање, консултовање и партиципација запослених у управљању је већ одавно део предмета нормативног деловања МОР-а. Основе тога налазе се у Декларацији о сврси и циљевима МОР-а из 1944. године (део III, тачка "е"), а затим у Конвенцији бр. 117, која се односи на основне циљеве и норме социјалне политике, из 1962. године. Указује се на потребу сарадње послодаваца и радника за трајно побољшање организације производње као и сарадње радника и послодаваца у изради и примени социјалне и економске политике. Постоје и други акти, конвенције и препоруке у којима се говори о питањима из наслова овог рада. Често су ти акти инспирисани другим темама. На пример, Конвенција бр. 135, која говори о заштити и олакшицама које се пружају представницима радника у предузећу, из 1971. године, Препорука бр. 143. о радничким представницима из 1971. године, Препорука бр. 113, која се односи на консултацију и сарадњу између јавних власти и организација послодаваца и радника, из 1960. године, итд. Прве најважније смернице нормативној разради питања у вези информисања, консултовања и партиципације дате су у актима које ћемо издвојити.

Препорука бр. 94. из 1952. године говори о консултовању и сарадњи између послодаваца и радника у оквиру предузећа. У њој се указује на потребу унапређивања консултовања и сарадње послодаваца и радника у стварима од заједничког интереса које не спадају у оквире механизма колективног преговарања, односно које се редовно не решавају путем других механизма у вези са уређивањем радних односа и услова запошљавања. Са тим у вези и у складу са националним обичајима и праксом, консултовање и сарадњу треба унапређивати и подстицати законима и прописима којима би се уводила тела за сарадњу и одређивали њихов домашај, функције, структура и методи рада, у складу са условима у различитим предузећима.

У Резолуцији МОР-а о консултовању и сарадњи између послодаваца и радника у оквиру предузећа из 1952. године, прецизније се говори о компетенцијама и методама рада тела за консултовање и сарадњу. Ова тела треба да имају као основну функцију повећање међусобног разумевања за гледишта свих делова предузећа, на основу стварне равноправности у дискусијама, као и да помажу управи путем давања савета, информација и сугестија у стварима које се тичу производње, комфора и благостања радника. У складу са националним обичајима или праксом, то консултовање или сарадња треба да буду: олакшавани потпомагањем добровољним споразумима међу странкама; подстицани законима и прописима којима би се утврдила тела за консултовање у сарадњу; олакшавани или подстицани комбиновањем ових метода. Управе предузећа треба да предузимају одговарајуће

13. Види: Зборник конвенција и препорука МОР-а, редактор др Влајко Брајић, Београд, 1996; Др Предраг Јовановић, Радно право (прилози, стр. 411), Нови Сад, 1993.

14. Др Смиља Аврамов – др Миленко Крећа, Међународно јавно право, Београд, 1997, стр. 218.

мере да олакшају сходно функционисање тела за консултовање и сарадњу (стављање на располагање простора, материјала, информација, давање потребног времена – одсуствовање са посла без губитака зараде и сл.).

Питању учешћа у одлучивању МОР је посветила и Резолуцију о радничком учешћу у предузећима, која је усвојена на 50. заседању Међународне конференције рада 20. јуна 1966. године.

У Препоруци бр. 130 из 1967. године, која се односи на општење између управе и радника у предузећу, сугерише се послодавцима и њиховим организацијама, односно радницима и њиховим организацијама да у заједничком интересу стварају атмосферу узајамног разумевања и поверења, ради већег успеха предузећа и веће мотивације радника. Ефикасна политика општења треба да обезбеди да се пренесу информације и одрже консултације између заинтересованих страна пре него што управа донесе одлуку. У том смислу, истински и редовни контакти треба да постоје између: представника управе и запослених; између директора предузећа, директора за кадрове или сваког другог представника послодавства и представника синдиката који представља интересе радника у предузећу. Пословодство треба да обавештава запослене, између осталог, и о запошљавању нових радника, премештају радника, раскидању радног односа, о могућностима стручног усавршавања, перспективама напредовања радника и о другим питањима.

2. Акти Европске уније

Информисање, консултовање и партиципација су теме које чине део укупне социјалне политике ЕУ. Основни документ у области социјалне политике, који се тиче и ових тема, јесте Повеља Заједнице о фундаменталним социјалним правима радника из 1989. године (Социјална повеља).¹⁵⁾

Социјална повеља представља акт кодификације али и промовисања додатних основних социјалних права и социјалне политике у ЕЗ. Она је европски модел радног и социјалног законодавства.¹⁶⁾ Наиме, Повеља не само што израста на основама међународног радног и социјалног права (МОР), на позитивним искуствима развијених земаља Европе, већ и пројектује његове правце развоја. У том смислу у Повељи се истиче посебна обавеза земаља чланица да у складу са домаћом праксом, путем закона и колективних уговора, гарантују основна социјална права из Повеље и да спроводе социјалне мере неопходне за несметано функци-

15. Поред Повеље, као важни акти ЕЗ односно ЕУ у области социјалне политике могу се издвојити: Уговор о оснивању Европске економске заједнице из 1957. (чл. 3); Програм социјалне акције Савета министара из 1974; Јединствени европски акт из 1986 (чл. 118А, 118Б); Уговор о ЕУ (Уговор из Мاستрихта) из 1992. са одговарајућим пропратним актима (протоколи, Декларација и Споразум о социјалној политици); Бела књига Комисије ЕУ из 1994. (основ за увођење шест земаља Источног блока у фазу средњорочног развоја социјалне политике – 1995 до 1999.); одговарајуће директиве Савета ЕЗ односно Европског савета. О овим актима детаљније: Бранко М. Ракић, Хармонизација југословенског права са правом Европске уније, Београд, 1997, стр. 138 и даље.

16. Текст је адоптирало 11 чланица ЕЗ. То није учинила Велика Британија.

сање интерног тржишта, као део стратегије економског и социјалног јединства. Ово се односи и на права у вези информисања, консултовања и партиципације.¹⁷⁾

Прецизније речено, у Повељи је предвиђено да се информисање, консултовање и партиципација радника морају разрадити у складу са одговарајућим стандардима,¹⁸⁾ узимајући у обзир праксу у појединим земљама чланицама. То ће се пре свега примењивати у предузећима или групама предузећа које имају своје филијале или предузећа у две или више земаља чланица Европске заједнице.

Сходно Повељи (тачка 18), информисање, консултовање и партиципација радника морају се примењивати благовремено, посебно у следећим случајевима: (1) када се уводе технолошке промене које са аспекта радних услова и организације рада имају крупне последице по запослене; (2) у вези са процесима реструктурирања или интеграције предузећа, што може имати утицаја на радни статус радника; (3) у случајевима исказивања вишка радне снаге и колективног отпуштања; (4) у случајевима када су страни радници посебно погођени политиком запошљавања фирме у којој раде. Нарочито је наглашена потреба информисања, консултовања и равноправног учешћа радника у предузимању мера ради обезбеђивања задовољавајућих здравствених и безбедносних услова у радној средини.

Следећи важни акт ЕУ који говори, на одређени начин, и о партиципацији запослених јесте Бела књига Комисије ЕУ из 1995. године, односно њен део који се односи на акционо јачање и сарадњу на европском нивоу по одређеним социјалним питањима. Ту је реч и о питању обнављања и јачања улоге социјалног дијалога између управе и радника и повећања сарадње са добровољним и не-владиним телима.¹⁹⁾

Као што је речено, регулисање социјалне димензије европских интеграција обезбеђује се и путем директива. Међу њима, неколико директива се односи на информисање, консултовање и партиципацију запослених.²⁰⁾

Хронолошки гледано, најпре можемо поменути директиву Савета ЕЗ бр. 75/129 ЕЕЗ од 17. фебруара 1975. године (модификована 1992.). Овом директивом је предвиђено успостављање процедуре консултовања између послодавца и представника радника у вези са колективним вишковима и отпуштањем запослених независно од њихове воље. Такође указује и на потребу информисања надлежних власти о томе.

17. Тачка 27. Повеље, Зборник конвенција и препорука МОП-а, оп.цит. стр. 507.

18. Савет ЕЗ и Европски савет донели су неколико директива са стандардима и смерницама за разраду ових питања. Истина, и Повеља ЕЗ и директиве као акти ЕУ – Европског савета, сматрају се више политичким а мање правно-обавезујућим актима, јер Европски савет, сходно Уговору о ЕУ из 1992, има овлашћења да утврђује "опште политичке смернице" ради "неопходног подстицања развоја Уније", др Радован Вукадиновић, оп.цит. стр. 30.

19. Dr Roger Blanpain, оп. цит. стр. 147.

20. О директивама и другим "секундарним актима" европског радног права, види: Dr Roger Blanpain, оп. цит. стр. 55 и даље.

Директива Савета ЕЗ бр. 77/183 ЕЕЗ од 14. фебруара 1977. године односи се на заштиту запослених у случају трансфера предузећа, тј. његовог преласка са једног на другог власника. Та заштита се може обезбедити очувањем стечених права запослених и информисањем и консултовањем њихових представника тим поводом. Заправо, радници којих се трансфер тиче морају бити обавештени (пре трансфера) о следећем: (а) о датуму или предложеном датуму за трансфер; (б) о разлозима трансфера; (ц) о законским, економским и социјалним последицама трансфера по запослене; и (д) о другим мерама које се тичу запослених.²¹⁾ У вези са реченим, земље чланице ЕУ треба да предвиде одређену процедуру и раде на хармонизацији својих законодавстава.

Посебно је значајна директива Европског савета бр. 94/95 од 22. септембра 1994. године.²²⁾ Овом директивом уводи се нов облик партиципације запослених и одговарајуће процедуре информисања и консултовања. Реч је о партиципацији у форми "Европског радног савета" или "Европског савета за рад" (European Works Council). Он се оснива у већим предузећима (преко 1000 запослених), или у предузећима која послују и упошљавају одређени број радника у различитим земљама чланицама. Његова улога је двострука. Прво, савет обавештава и консултује раднике о свим питањима која значајније могу тангирати њихове интересе (организационе и друге промене у предузећу; трансфер и алокација предузећа; гашење предузећа и отпуштање радника). Друго, успоставља дијалог између радника и управе у вези пословања предузећа и других наведених питања. И ова директива, сходно својој природи, препушта земљама чланицама ЕУ да својим законодавствима прецизније разраде питања у вези институционализације информисања, консултовања и партиципације, указујући при том на потребу преговарања, у вези са тим, између управе и радника.

IV Информисање, консултовање и партиципација у нашем праву

Законом о основама радних односа²³⁾ је предвиђено да запослени, непосредно или преко својих представника, имају право на информисање и изражавање својих ставова о битним питањима из области радних односа, сагласно закону и колективном уговору (чл. 4. ст. 1.).

21. Dr Roger Blanpain, оп.цит. стр. 356.

22. Ibidem, стр. 395. Интересантно је напоменути да је важење ове директиве проширено и на Велику Британију посебном директивом Европског савета бр. 97/94 од 15. септембра 1997. Примењиваће се од 15. децембра 1999. године. Ово је интересно јер се В. Британија, иначе, дуго "држала по страни" у вези одређених питања из области социјалне политике ЕУ (није усвојила Социјалну повељу, дуго се опирала озакоњењу саодлучивања запослених итд.). Иначе, за В. Британију је, већ више деценија, карактеристичан већи утицај синдиката преко синдикалних представника у организовању и функционисању радних савета као (консултативних) облика партиципације. Види: Labour Law in Europe, British Institute of International and Comparative Law, London, 1962, стр. 36.

23. "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96; 51/99 (Одлука Уставног суда Југославије у вези чл. 40 ст. 1.).

Сагласно Закону о предузећима²⁴⁾ и на начин утврђен статутом предузећа, управа предузећа је дужна да обавештава запослене о свим питањима утврђеним статутом, а нарочито: (1) о развојним плановима предузећа и њиховом утицају на економски и социјални положај запослених; (2) о кретању и променама зарада; (3) о заштити и безбедности на раду и мерама за побољшање услова рада; (4) о подели добити; (5) о статусним променама, променама облика предузећа и оснивању новог предузећа.

Информисање запослених може се обезбедити и преко савета запослених. Овај савет може тражити од управе предузећа информације у вези права запослених по основу њиховог рада и да повратно достави управи своје мишљење о томе.

О партиципацији запослених и управљању можемо говорити код свих врста предузећа, осим код друштвених. Друштвеним предузећима управљају запослени по основу рада. Партиципација је могућа посредством органа предузећа (управног и надзорног одбора) или преко посебног представничког тела. Законом о основама радних односа (чл. 5) је предвиђено да запослени образују савет запослених у складу са законом и колективним уговором. Питање партиципације је регулисано Законом о предузећима.

Учешће запослених у управљању посредством органа предузећа је различито уређено, зависно од облика предузећа. Но, у сваком случају, представници запослених у органима предузећа (изабрани на начин утврђен статутом) имају исти положај (права и обавезе) као и сви остали чланови.

Када је у питању јавно предузеће и друштво капитала са већинским друштвеним, односно државним капиталом, представници запослених чине трећину управног и надзорног одбора. Међутим, код предузећа са већинским друштвеним капиталом, не може се у наведеним органима обезбедити већинско чланство кумулацијом учешћа запослених по основу рада и по основу капитала (својине). Дакле, пошто се ради о већинском друштвеном капиталу, немогуће је да се представници запослених придодају представницима друштвеног капитала, с обзиром да и представници друштвеног капитала јесу запослени у истом предузећу. Другим речима, представници запослених се бирају на рачун броја представника друштвеног капитала.

У предузећима са приватним или већинским приватним капиталом, запослени бирају најмање једног представника у управни и надзорни одбор.

Савет запослених се може образовати у предузећу (са изузетком друштвеног предузећа)²⁵⁾ које упошљава више од 50 радника,²⁶⁾ а у предузећу са мање од 50 запослених функцију савета врши представник запослених. Начин избора, број и мандат чланова савета уређује се колективним уговором.

24. "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96; исправка – 33/96; 29/97; 59/98; 74/99; чл. 89.

25. У друштвеним предузећима, по природи ствари, не образује се савет. Скупштина ових предузећа се бави питањима из делокруга савета.

26. Предлогом Општег колективног уговора Југославије је предвиђено да се савет може образовати у предузећима са 50 и више запослених.

Савет запослених има троструку улогу: (1) учествује у одлучивању заједно са другим органима по одређеном мањем броју питања, у складу са законом и колективним уговором (средства заједничке потрошње; средства за преквалификацију и доквалификацију; средства за исхрану, спорт, рекреацију, одмор итд.); (2) даје мишљење надлежним органима по неким питањима, у складу са законом и колективним уговором; и (3) прати примену закона, колективних уговора и других општих аката који су од значаја за положај запослених. Заједнички именилац свим овим улогама је брига о социјално-економском и радноправном положају запослених. Савет запослених је, дакле, превасходно консултативни орган, а мање орган који саодлучује, односно и када саодлучује то се не односи на кључне функције предузећа (вођење послова и сл.).