

др *Предраг* ЈОВАНОВИЋ
професор Правног факултет Универзитета у Новом Саду

ОТВОРЕНА ПИТАЊА У ПРАВУ И ПРАКСИ КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА И СОЦИЈАЛНОГ ДИЈАЛОГА

Резиме

Синдикалне слободe и права су аксиом социјалној дијалога и колективној преговарања. У условима транзиције постоје многи лимитирајући фактори (објективни и субјективни) синдикалној удруживања и деловања запослених. То слаби укупну синдикалну моћ запослених и битно редуцира оквире сврсисходној функционисања социјалној дијалога и колективној преговарања. У овом раду је указано на нека најважнија, по мишљењу аутора, отворена и актуелна питања синдикалној деловања у Србији, колективној преговарања и решавања колективних радних спорова.

Кључне речи: *синдикалне слободe и права, синдикални, социјални дијалога, колективно преговарање, колективни уговори, колективни радни спорови.*

I Синдикалне слободe и права као аксиом социјалног дијалога (актуелна питања)

Право на синдикално организовање је основно колективно право запослених. 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 и социјалног дијалога. 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 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.¹ 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 и социјалног дијалога.

Почећемо са констатацијом да су настајање и развој индустријске демократије историјски нераздвојно повезани са остваривањем и заштитом синдикалних слобода и права и социјалног дијалога. 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. Штавише, 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,

¹ Према неким грубим анализама, у Србији има преко милион евидентираних незапослених лица. При том, 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).

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 (настанак Лабуристичке партије у Великој Британији).² 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

2 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 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.

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.³

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 политичких и социјалних трансформација друштва (плурализам носилаца политичких, економских и социјалних интереса). Транзиција управо то и захтева. Напослетку, индустријака 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.⁴ 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 почети 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

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

4 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, стр. 303).

година прошлог века. Те нормативне оквире 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. 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.⁵ 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.⁶ 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

5 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.

6 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.

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. При том, 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, проблеми 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 синдикал-

них 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, па и 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 послодаваца, на овом нивоу организовања, је максимално изражена. Велики део материјалне основе 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 преко 90% синдикалног чланства делује на том нивоу.

Наведени проблеми „бироократизације“ 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 најодговорнију синдикалну организацију – Савез самосталних синдиката Србије.⁷ 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 оквире, утицаја политичких и послодавачких структура, што доприноси настајању наведених проблема („бирокупатизација“ синдиката, „нелојална кооперативност“ са другим социјалним партнерима итд.). Примарна замисао 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

7 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).

(нарочито у јавном сектору). Тако, на гранском нивоу имамо ефикасније колективно преговарање, док, на пример, дуго времена (више година) је утрошено на закључивање Општег колективног уговора⁸ (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.

II Актуелна питања у пракси 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 колективног преговарања, који у кризним условима мењају своју физиономију. На пример, амерички модел преговарања,⁹ 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.

8 Службени гласник РС, бр. 50/2008, 104/2008, 8/2009.

9 О томе: Allan Morrison (ed.), *Fundamentals of American Law*, New York, 1996, стр. 552.

Нама за утеху, има и примера када кризни услови воде у супротном правцу. Ти примери се везују за европске (нарочити скандинавске) услове и моделе колективног преговарања.¹⁰ 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, заштита 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 позицију 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 недовољно су афирмисани најважнији нивои „централизованог“ колективног преговарања. Као што рекосмо, дуго нам је требало да се закључи Општи колективни уговор, а на гранском нивоу имамо невелик број закључених колективних уговора. 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

10 Види: Peter Wahlgren (ed.), *Stability and Change in Nordic Labour Law*, Stockholm, 2002, стр. 116.

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 (о чему ће даље бити више речи).

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.

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.

III Нека отворена питања колективног преговарања у праву Србије

1. Питање супституције колективног уговора општим актом послодавца

Типично колективно регулисање права и обавеза запослених и послодавца врши се когентним путем посредством државе (закони) и аутономним путем преко представника запослених (синдикалних и других) и послодавца уз преговарање и његово ефектуирање у форми колективних уговора о раду.

Закон о раду предвиђа још један могући *резервни* и *атипични* начин аутономног регулисања радних односа. То је једнострано аутономно регулисање путем општег акта послодавца, тј. правилником о раду. Наиме, сходно Закону о раду, ако код послодавца ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности или синдикати нису закључили споразум о удруживању, односно ако учесници у колективном преговарању не постигну сагласност за закључивање колективног уговора, права, обавезе и одговорности уређују се правилником о раду, односно уговором о раду. Називамо га резервним, јер се користи онда када изостане закључивање колективног уговора. Он је атипичан јер не одговара партнерској природи радних односа,¹¹ односно није у духу аутономног регулисања радних односа као двостранотеретних правних односа. Овај начин регулисања радног односа неадекватно наглашава економску доминацију послодавца дајући му шансу да сам регулише сопствени положај субјекта у радном односу. Сем тога, наведени начин је можда типичан за акте пословођења, али не и регулисања радних односа.

Овим се, заправо, врши супституција колективног уговора општим актом послодавца. Међутим, супституцији овде нема места и није нужна. Супституцији нема места, јер се, по правилу, разноврсни

11 У развијеним тржишним економијама колективни уговори су незамењиви акти правног изражавања и уобличавања интересног тј. „конфликтног“ партнерства. Види: R. Blanpain (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, The Hague, 1998, стр. 405 и даље.

акти не могу супституисати. Није ни нужна, јер постоје и друга решења која могу да очувају социјални дијалог и дух колективног преговарања и без репрезентативног синдиката. То су решења која нуди Препорука МОР-а бр. 91 о колективним уговорима (пар. 2). Према овој Препоруци, у наведеној ситуацији, могу преговарати са послодавцем и представници заинтересованих радника, који су правоваљано изабрани (саобразно националним прописима). То је, дакле, само требало изричито предвидети нашим законом. Пошто то није тако учињено, постоји ипак могућност да се екстензивним тумачењем чл. 13 ст. 1 Закона о раду изведе закључак да је допуштена могућност закључивања колективног уговора путем представника запослених. Том одредбом је предвиђено да запослени преко својих представника имају право на учешће у преговорима за закључивање колективних уговора. Питање је само ко се сматра представником запослених, односно да ли се ту мисли на синдикат, односно синдикалне представнике запослених, или се мисли на „радничке представнике“ у смислу Препоруке бр. 91, Препоруке бр. 143 о радничким представницима и Конвенције бр. 135 МОР-а о заштити и олакшицама које се пружају представницима радника у предузећу, коју смо ратификовали?¹² Према чл. 3 Конвенције термин „раднички представници“ означава лица која су призната као таква према националним законима или пракси, без обзира да ли су: (а) синдикални представници, наиме, представници именовани или изабрани од стране синдиката или чланова тих синдиката; или (б) изабрани представници, наиме, представници које су слободно изабрали радници предузећа у складу са одредбама националних закона или прописа и колективних споразума и чије функције не обухватају активности које су признате као искључиви прерогатив синдиката у дотичној земљи.

Дакле, сасвим је јасна разлика између термина „синдикални представник“ и „раднички представник“. На ту разлику се јасније указује у одредби чл. 5 Конвенције, која говори о међусобним односу ових представника. Наиме, када у истом предузећу постоје и синдикални представници и изабрани раднички представници, где год је то потребно треба предузети одговарајуће мере да се обезбеди да се постојање изабраних представника не користи да се поткопа положај заинтересованих синдиката или њихових представника, као и да се подстакне сарадња по свим релевантним питањима између изабраних представника и заинтересованих синдиката и њихових представника.

Постоји, значи, термилошка и суштинска разлика између наведених представника запослених, али постоји и њихова *функционална и циљна комплементарност*. Према томе, ако код послодавца није основан синдикат, или ниједан синдикат не испуњава услове репрезентативности, или није закључен споразум о удруживању у потреби

12 Додатак Сл. л. СФРЈ, бр. 14/82.

колективног преговарања, у складу са Закона о раду, тада би *раднички представници* и послодавац могли преговарати. Истина у Конвенцији бр. 135 није изричито поменути могућност да раднички представници преговарају са послодавцем, али то проистиче из следећих чињеница: (а) чињенице комплементарности функција и циљева синдикалних и радничких представника; и (б) чињенице да се Конвенција бр. 135 у својој преамбули позива и ослања на Конвенцију о праву на организовање и колективно преговарање из 1949, коју смо такође ратификовали,¹³ а којом је предвиђено да националним законодавством треба предузети одговарајуће мере, када је потребно, да се подстакне и унапреди развој и шире коришћење процедуре добровољних преговора путем колективних уговора између послодаваца и запослених. Једна од таквих мера била би, свакако, и могућност закључивања колективних уговора између „радничких представника“ и послодаваца.

Друга опција јесте да се на републичком нивоу – Општим колективним уговором ово питање уреди на начин и у духу наведених конвенција и препорука МОП-а. Уосталом, таква могућност је предвиђена и у самим конвенцијама. Посебно у конвенцији бр. 135 (чл. 6) је подвучено да се примена њених одредаба може обезбедити путем националних закона или прописа или колективних споразума или на било који други начин сагласан националној пракси. Значи, могућности примене наведених решења нису „резервисане“ само за законску разраду. Штавише, овакав приступ у потпуности одговара захтеву (чл. 8 Закона о раду) да се колективним уговором могу уредити повољнији услова рада од услова утврђених законом (регулисање радних односа колективним уговором је повољнији начин и „услов рада“ у односу на њихово регулисање путем општег акта послодавца).

У вези са колективним преговарањем заслужује пажњу још једно питање. То је питање намере или жеље преговарача да преговарају са „добром вером“, како би се, по правилу, исходило закључивање колективног уговора. Стандард „добре вере“ код колективног преговарања је њему толико иманентан да се преговарање без тога своди на процедуралну формалност. У земљама са развијеном традицијом колективног преговарања постоји обавеза преговарања „са добром вером“ (*Good Faith Bargaining*). У духу тога, њихова пословна пракса није наклоњена коришћењу економске моћи и притисака послодаваца у процесима преговарања.¹⁴ Наш Закон о раду дужност преговарања у доброј вољи везује за случај када треба наставити преговоре, пошто учесници колективног уговора не постигну сагласност за закључивање колективног уговора у року од 60 дана од почетка преговора (чл. 3 став 3).

13 Сл. л. ФНРЈ, бр. 11/1958.

14 Douglas L. Leslie, *Labor Law – USA*, West Publishing Co. Minesota, 1992, стр. 181.

Конечно, у настојању да се радни односи свакако уређују колективним уговором, чак и у ситуацији када се не постигне сагласност за његово закључивање међу учесницима преговарања, треба користити и метод арбитражног превазилажења таквих ситуација. Штавише, ако се у току преговора не постигне споразум за закључивање колективног уговора, учесници треба да образују арбитражу за решавање спорних питања и то најкасније у року од 45 дана од дана започињања преговора. Дејство одлуке ове интересне арбитраже споразумно утврђују учесници (чл. 254 и 255 Закона о раду).

Као што се види, и сам Закон о раду нуди, уз добру вољу учесника колективног преговарања, одређене оквире у којима се може „инсистирати“ на закључивању колективног уговора. То уједно значи и сужавање простора за регулисање радног односа једностраним актом послодавца (ауторитарно регулисање радних односа).

Међутим, уколико је неизбежно регулисање радног односа путем правилника о раду, треба рећи да је и то прихватљивији начин у односу на могућност да радни однос буде регулисан *само* уговором о раду. Сходно Закону о раду (чл. 3 став 2), у ситуацији када изостане колективни уговор, радни односи се уређују правилником о раду, односно уговором о раду. Значи, ако послодавац не „употреби“ правилник о раду мораће да „употреби“ уговор о раду. Јер, од аутономних аката регулисања радног односа једино је уговор о раду обавезни акт. Али у тој прилици када запослени свој радноправни положај регулишу једино уговорима о раду, тада су минимално заштићени. Заправо, заштићени су на нивоу који пружа закон и њихова сопствена „преговарачка моћ“. Ово се нарочито односи на запослене код оног послодавца који није члан удружења послодавца потписника општег или посебног колективног уговора.

Дакле, у крајњој линији, послодавац може свесно или несвесно у свом предузећу створити такав амбијент да колективно преговарање неутралише и употреби свој правилник о раду, или чак да регулисање радних односа сведе на терен индивидуалног преговарања са запосленима. Али, то не би смело бити нека шира пракса. Уосталом, министар надлежан за послове рада може, ако постоји оправдан интерес, ради остваривања економске и социјалне политике у Републици, да одлучи да се колективни уговор или поједине његове одредбе примењују и на послодавце који нису учествовали у закључивању колективног уговора или нису накнадно приступили (октроисани колективни уговор).¹⁵

Напослетку, на социјалном дијалогу и колективном преговарању инсистира и европска и међународна пракса. Процеси европских интеграција захтевају и интеграцију принципа преговарања (и то пре

15 Члан 257 Закона о раду.

свега индустријских концерна) комунитарног нивоа у националне оквиру регулација односа и њихово међусобно уједначавање. У ствари, као једна од препрека брже и ефектније хармонизације националних права из ове области са радним правом ЕУ, наводи се управо неједнакост националних законодавстава по питањима колективних радних права.¹⁶ У том смислу, указује се да је једна од важних перспектива европског радног права, заправо, заједничка стратегија одбране и очувања „социјално-колективног“ карактера радног права управо путем промоције и прихватања универзалних принципа колективног преговарања на међународном и националним нивоима.¹⁷

2. Решавање колективних радних спорова

Решавање спорних питања у току колективног преговарања (интересни колективни радни спорови) мирним путем (мирење, посредовање, арбитража) је део филозофије колективног преговарања. Чак се то може рећи и за штрајк као средство решавања ових спорова путем притиска, јер и у току штрајка обавеза преговарања у потреби решења спора не престаје.

Међутим, према чл. 265 став 3 Закона о раду, учесници у закључивању колективног уговора могу пред надлежним судом да остваре заштиту права утврђених колективним уговором. Ова одредба Закона о раду је „неуобичајена“ из два разлога. Прво, судска заштита је својствена споровима поводом примене, тумачења постојећег права, тј споровима који настају код примене колективних уговора (*йравни колективни радни спорови*), а није својствена *интересним споровима* тј споровима који се јављају приликом закључивања колективних уговора – приликом стварања права (суд не ствара, већ тумачи и примењује право). Судска одлука обавезује стране у спору, што значи да ће судска одлука, која се мора изјаснити и о садржини правне норме која је била спорна, постати саставни део колективног уговора који се закључује. То одудара од правила да садржину колективног уговора одређују споразумно учесници колективног преговарања. Друго, сама одредба Закона о раду није довољно јасна, јер говори о судској заштити *йрава уйврђених колективним уговором*, што значи да се овде ипак ради о правном спору. Ако се ради о правном спору, онда се не може говорити о учесницима у закључивању колективног уговору већ о потписницима колективног уговора. Међутим, можда је законодавац овде мислио на спор међу учесницима у закључивању колективног уговора поводом даље

16 О томе: Erika Szyszczak, *EC Labour Law*, Edinburg, 2000, стр. 35.

17 T. Van Peijpe, *Employment Protection under Strain*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, стр. 164.

разраде већ стечених права из неког закљученог колективног уговора који обавезује те учеснике. У сваком случају, ову одредбу Закона о раду треба јасније формулисати.

Судско решавање правних колективних радних спорова је примерено природи тих спорова, јер ради се о споровима поводом примене права (спорови у примени колективних уговора). Сам поступак пред судом води се по општим правилима парничког поступка.

Пракса показује да се и штрајк користи као средство за решавање правних колективних радних спорова. То, међутим, није примерено нити штрајку као методу притиска у решавању спорова, нити карактеру правних колективних радних спорова. Као што интересни колективни радни спорови нису подобни за судско решавање, тако ни правни колективни радни спорови нису подобни као разлог за штрајк. Наиме, правни колективни радни спор настаје у вези тумачења права, те је непримерено вршити притисак на послодавца да прихвати тумачење права штрајкача. Ту врсту „притиска“ може вршити само надлежни суд путем правоснажне одлуке (суд је надлежан за обавезујућа тумачења права).

Predrag JOVANOVIĆ, PhD

Professor at the Faculty of Law University of Novi Sad

OPEN-ENDED ISSUES IN LAW AND PRACTICE OF COLLECTIVE BARGAINING AND SOCIAL DIALOGUE

Summary

Freedoms and rights of trade unions are an axiom of social dialogue and collective bargaining. In the conditions of transition there are many limiting factors (objective and subjective) of trade unions associating and employees operating. This in turn weakens the overall power of trade unions and reduces significantly the frameworks of appropriate functioning of social dialogue and collective bargaining. According to the author, this paper points out some of the most important, open-ended and current issues of the operating of trade unions in Serbia, collective bargaining and settling collective labour disputes.

Key words: *freedoms and rights of trade unions, trade unions, social dialogue, collective bargaining, collective agreement, collective labour disputes.*