

*Dr Predrag Jovanović, redovni profesor  
Pravnog fakultet u Novom Sadu*

## RADNOPRAVNI OKVIRI INDUSTRIJSKE DEMOKRATIJE U SRBIJI<sup>1</sup>

**Sažetak:** *Radnopravne okvire industrijske demokratije, prevashodno, čine kolektivna prava zaposlenih i poslodavaca (pravo na strukovno organizovanje i delovanje, pravo na kolektivno pregovaranje, saodlučivanje zaposlenih kod poslodavca, prava u vezi sa rešavanjem kolektivnih radnih sporova – mirnim putem i putem pritiska. U radu se izdvajaju aktuelni aspekti navedenih okvira u Srbiji.*

**Ključne reči:** *Industrijska demokratija, sindikalne slobode, sindikati, socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje, participacija u upravljanju.*

### 1. Uvod

Vreme tranzicije u Srbiji je u toku. U ekonomskom smislu, tranzicija je proces transformacije, prevođenja društvene i državne svojine u privatnu. U političkom smislu, tranzicija je proces jačanja ukupne demokratske društva. U pravnom smislu, tranzicija je proces harmonizacije našeg prava sa međunarodnim i evropskim pravom, te obezbeđivanja normativnih okvira za ostvarivanje ekonomske i političke strane tranzicije.

Jedan od krupnih ciljeva tranzicije jeste jačanje političke demokratije, na temelju odgovarajućeg normativnog uobličavanja, efikasnog funk-

---

<sup>1</sup> Ovaj tekst je rezultat rada u 2007. godini na projektu *Srpsko i evropsko pravoteorijski, sociološki, istorijski, pozitivnopravni i ekonomski aspekti*, čiji je nosilac Pravni fakultet u Novom Sadu, a u okviru projektne teme *Radnopravni okviri harmonizacije našeg prava i evropskog prava*.

cionisanja i zaštite građanskih i političkih sloboda i prava. Paralelno sa tim radi se i na izgradnji odgovarajućeg normativnog okvira za utemeljenje i funkcionisanje industrijske demokratije. Glavne koordinate tog normativnog okvira čine kolektivna prava zaposlenih i poslodavaca (sindikalne slobode i prava zaposlenih i poslodavaca; pravo na kolektivno pregovaranje predstavnika zaposlenih i poslodavaca; pravo zaposlenih na učešće u upravljanju preduzećem; prava zaposlenih i poslodavaca u vezi sa rešavanjem kolektivnih radnih sporova – mirnim putem i putem pritiska). Mi ćemo se ovom prilikom zadržati na onim kolektivnim pravima koja po svojoj funkcionalnoj dimenziji i redovnom toku stvari rezultiraju industrijskom demokratijom, ili bar otvaraju prostore za tu demokratiju. Polazimo od teze da su kolektivna prava, uglavnom, normativna stvarnost, a industrijska demokratija budućnost koja je počela. Prava u vezi rešavanja industrijskih sporova koriste se u ekscesnim prilikama, tj. onda kada se, zapravo, funkcionalna dimenzija sindikalnih prava, socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, te participacije zaposlenih ne odvija na definisani, i shodno tome potrebni način.

U svakom slučaju, politička i industrijska demokratija su komplementarna polja iskazivanja ukupne demokratičnosti jednog društva.<sup>2</sup> Ukupna demokratičnost, dakle, ne može se iskazivati samo kao oblik građanskog predstavnništva zasnovanog na partijskom pluralizmu i na njemu zasnovanoj ustavnoj strukturi države, već je potrebno sa njom povezati i demokratiju u industrijskim odnosima zasnovanoj na radničkom predstavništvu u okviru i preko svih institucionalnih formi za odlučivanje o uslovima rada.

Tranzicija u Srbiji je išla dosta specifičnim putevima. Redovni putevi tranzicije, u političkom smislu, kako je već rečeno, podrazumevaju postepenu i mirnu izgradnju demokratskih institucija za izražavanje političkih interesa u okviru višepartijskog sistema. U ekonomskom smislu, tranzicija znači „prevođenje“ državne i društvene svojine u privatnu, sa čitavom lepezom procesa u vezi organizacionog prestrukturiranja privrede i drugih delatnosti, liberalizacije tržišta itd. Međutim, naša tranzicija je išla ne samo „redovnim“ putevima koji vode preko mirne ekonomske,

---

<sup>2</sup> Ukupna demokratičnost, između ostalog, jeste odlučujući kriterijum za pridruživanje i učlanjenje pojedinih zemalja u EU. Cilj je da se obezbedi sličnost u „socijalno-političkoj supstanci“ između EU i zemlje koja pretenduje na učlanjenje. Socijalno-politička supstanca EU ja bazirana na principu nedeljivosti ljudskih prava (podvučen naročito u Deklaraciji o ljudskim pravima, koju je usvojio Evropski savet 29. juna 1991. godine), tj. na jednakom naglašavanju građanskih i političkih prava, sa jedne strane, i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, sa druge strane. Na ovoj drugoj strani nalaze se i gore navedena kolektivna prava zaposlenih i poslodavaca.

političke i socijalne transformacije (brže ili sporije), mi smo išli i „vanrednim“ putevima ili stranputicama (ratovi, sankcije, bombardovanja...). U svakom slučaju, za proteklih sedamnaest godina tranzicije, nije se puno odmaklo na putu ka industrijskoj demokratiji. Svojevrsnu kočnicu na tom putu predstavljali su i problemi u funkcionisanju navedenih kolektivnih prava zaposlenih i poslodavaca

Industrijska demokratija je imanentna industrijski razvijenim sredinama. Ona označava izvesne odnose u koje stupaju najvažniji akteri industrijskih odnosa – posednici kapitala i radnici. Ovi odnosi se tiču demokratskog rešavanja uslova rada i uspostavljanja „ljudskih odnosa“ (*human relations*) u industriji. To se postiže preko socijalnog dijaloga, kolektivnog pregovaranja, učešća radnika u upravljanju preduzećem, a u ekscenim slučajevima preko mirnog rešavanja sporova (mirenje, posredovanje, arbitraža).

U teoriji i praksi industrijske demokratije, izraz „industrijska“ uglavnom se koristi kao figurativna oznaka za ukupnu privredu, a kod pojedinih autora označava i odnose u vanprivrednim delatnostima. U svakom slučaju, odnosi između posednika kapitala i zaposlenih u vanprivrednim delatnostima ne mogu se izuzeti iz jednog postojećeg sistema industrijske demokratije. Između ostalog, ovo i zbog toga jer se pomenuta kolektivna prava, kao normativni okvir za industrijsku demokratiju, odnose na sve zaposlene i poslodavce – i u privredi i u vanprivredi. Samim ostvarivanjem tih prava uspostavlja se industrijska demokratija. Zato ćemo ovom prilikom koristiti pojam industrijske demokratije u njegovom širem značenju.

Sem toga, treba dati još jednu napomenu. Osnovno pitanje industrijske demokratije jeste pravo na učešće u upravljanju (participacija zaposlenih u upravljanju). Ali i u vezi sa ovim, pojam industrijske demokratije ćemo koristiti u širem značenju. Zapravo, pravni sadržaj industrijske demokratije je omeđen pomenutim kolektivnim pravima. Mislimo da bi se pojam industrijske demokratije značajno sadržinski reducirao ukoliko bi se vezivao samo za participaciju zaposlenih u upravljanju. Na primer, ne može biti i neće funkcionisati ni učešće zaposlenih u upravljanju ni industrijska demokratije bez demokratske organizacije i strukture glavnih aktera te demokratije (socijalnih partnera), njihovih međusobnih demokratskih odnosa i dijaloga. Pitanje je da li socijalni partneri (država, strukovne organizacije zaposlenih i poslodavaca) mogu biti glavni akteri industrijske demokratije, ako sami po sebi nisu demokratske organizacije, ako njihov dijalog i međusobni odnosi nisu demokratski itd. Nedvosmisleno ovde se može dati odrečan odgovor.

Ipak i pre svega, od toga kakav stav imaju zaposleni i njihovi sindikati prema industrijskoj demokratiji, u najvećoj meri zavisi hoće li te demokratije biti ili neće. Teško je pretpostaviti da će industrijsku demokratiju njima „nametnuti“ država ili poslodavci. Međutim, i među poslodavcima već odavno (oko 150 godina unazad) postoji „raspoloženje“ da se na dobrotoljnoj osnovi izgladuju industrijski sukobi i sporovi. Tu leže koreni tzv. „human relations“ pristupa problemima odnosa u oblasti rada. Jer, poslodavci iz ekonomskih razloga (veća produktivnost) i socijalnih razloga (industrijski mir) uključuju radnike i njihove sindikate u odnose dogovaranja i saodlučivanja o nekim pitanjima vezanim za uslove rada. Alternativa ovakvom pristupu su direktne akcije zaposlenih (štrajkovi), koje rezultiraju kraćim ili dužim prekidima rada i ogromnim brojem izgubljenih radnih sati, sa jedne strane, i socijalnim nemirima, sa druge strane, a koji, u krajnjoj liniji, provociraju intervenciju države. Država će, dalje, sa svoje strane, uz lepezu ekonomskih i socijalnih interesa, u industrijske odnose ugraditi i političke interese, više ili manje. Tako se otvara realna mogućnost tzv. politizacije industrijskih odnosa, što može pogodovati ili ne pogodovati njenom razvoju, zavisno od niza postojećih društveno-političkih i ekonomskih okolnosti.

Poslednjih godina, naročito sa porastom apatije i među zaposlenima i među nezaposlenima, a koje najdirektnije pogađaju problemi tranzicionih tokova (gubitak zaposlenja i teško nalaženje novog posla), sve češće se pokreću pitanja u vezi pozicije i uloge koju imaju sindikati kao radničke organizacije koje su najpozvanije da štite interese svoga članstva.

## **2. Aktuelna pitanja sindikalnih prava i delovanja sindikata**

Pravo na sindikalno organizovanje je osnovno kolektivno pravo zaposlenih.<sup>3</sup> Od toga kako funkcioniše ostvarivanje ovog prava, zavisi i ostvarivanje drugih kolektivnih prava i ukupnog sistema industrijskih odnosa (socijalni dijalog, kolektivno pregovaranje, rešavanje industrijskih konflikata itd.). U normativnoj sferi, sindikalne slobode i prava su definisane, uglavnom, u duhu međunarodnih standarda. Ali, njihova funkcionalna dimenzija, koja se ispoljava u okviru i preko delovanja sindikalnih organizacija, zavređuje posebnu pažnju. Ova dimenzija je posebno naglašena u uslovima tranzicije.

---

<sup>3</sup> Prema praksi normativnog regulisanja sindikata ili tredjuniona u svetu, oni mogu biti organizacije ne samo radnika već i poslodavaca. Uobičajena je upotreba ovog naziva kada su u pitanju organizacije radnika i u ovom radu o njima ćemo govoriti.

U praksi tranzicije velikog broja zemalja, kao i naše, došlo je do marginalizacije sindikalnog delovanja. Mnogo razloga je doprinelo tome. Neki razlozi su vezani za objektivno okruženje (nastalo usled tranzicionih promena), a neki za same sindikate, njihove međusobne odnose, organizaciju, programska opredeljenja itd. Sama tranzicija, u ispoljavanju svoje (gore pomenute) i ekonomske i političke strane, dovela je do posledica koje bitno otežavaju rad sindikata. Prvo, privatizacioni procesi su značajno reducirali članstvo u sindikatima (praksa pokazuje da jačanje privatnog sektora i rast sindikalnog članstva stoje u obrnutoj proporciji). Zatim, intenziviranje proizvodnje, jačanje produktivnosti po osnovu podizanja tehničko-tehnološkog nivoa rada, rezultiralo je otpuštanjem radnika i drastičnim rastom broja nezaposlenih.<sup>4</sup> Dalje, jačanje političkog i sindikalnog pluralizma, što jeste tranziciona neminovnost u sferi jačanja političke i industrijske demokratije, „nenaviknute“ sindikate tom pluralizmu dovodi u nova iskušenja i probleme. U kontekstu rečenog, ukazaćemo na neka aktuelna pitanja sindikalnog delovanja.

Počecemo sa konstatacijom da su nastajanje i razvoj industrijske demokratije istorijski nerazdvojno povezani sa ostvarivanjem i zaštitom sindikalnih sloboda i prava. Respektovani i autonomni sindikati su uvek bili, a i danas u tranziciji to jesu, praktični zahtev industrijske demokratije.

Sindikati unose demokratiju u industriju izgrađujući sebe kao demokratsku organizaciju radnika i kao protivtežu i partnera naspram države, poslodavaca i njihovih organizacija. Kao glavni i legitimni predstavnici interesa radnika, oni moraju ostati nezavisni i biti u ulozi „opozicije“ u industrijskim odnosima. U protivnom njihova legitimnost se gasi. Šta više, za razliku od „opozicije“ u političkom životu, koja pre ili kasnije može doći na vlast, sindikat se mora pomiriti sa istorijskom ulogom „večitog opozicionara“. Sindikat po definiciji - kao strukovna, a ne politička organizacija, se ne bori za vlast. Ovo je aksiom sindikalnog delovanja. Sa ovim ne treba mešati činjenicu da su moguće izvesne programske podudarnosti pojedinih političkih partija (naročito leve orijentacije – radničke, socijal-demokratske, socijalističke partije) i sindikalnih programa. To može poslužiti i kao osnov eventualne part-

---

<sup>4</sup> Prema nekim grubim analizama, u Srbiji ima preko milion evidentiranih nezaposlenih lica. Pritom, više od 170.000 radnika je izgubilo posao usled privatizacionih procesa i prestrukturiranja privrede, a očekuje se da još oko 200.000 radnika ostane bez posla, usled istih procesa (Dokumenti Saveza samostalnih sindikata Srbije, Beograd, 2007, str.4.).

nerske saradnje ili međusobnog „lobiranja“ u političkoj, odnosno sindikalnoj sferi delovanja. Sem toga, u praksi je teško izbeći da članovi pojedinih sindikata, kao politička bića, ne budu i politički angažovani u okviru i preko određenih političkih partija. Konačno, postoje istorijske činjenice o uspešnoj „simbiozi“ sindikalnih i političkih programa, a koja je istovremeno usmerena na ostvarivanje i sindikalnih (prema poslodavcima) i političkih (prema vlasti) ciljeva (nastanak Laburističke partije u Velikoj Britaniji).<sup>5</sup> Ipak, ove simbioze su karakteristične, obično, u fazama nastajanja pojedinih sindikata ili partija. Primer nastajanja Laburističke partije u Engleskoj, kao masovne radničke političke partije, je rezultat veoma uspešnog zajedničkog delovanja tadašnjih sindikata i tadašnje „levice“ u odnosima sa poslodavcima (kapitalistima). Ukoliko se „sindikalno-politička saradnja“ nastavi, i nakon osnivanja partije ili sindikata, onda to funkcioniše po principu jasne podele uloga. Političke partije prihvataju punu autonomiju sindikata u ostvarivanju njihovih programskih ciljeva. To daje perspektivu njihovoj partnerskoj saradnji. I u našim uslovima tranzicije i sindikalnog pluralizma bilo je primera izvesnog „zblizavanja“ sindikalnih i političkih organizacija. Ali, njihovo partnerstvo tj. uloge nisu bile jasno podeljene (dolazilo je do preplitanja), zbunjivanja članstva, te rezultati tog zblizavanja nisu tako impozantni, o čemu svedoče činjenice o ukupnom opadanju članstva, nerazvijenog socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, rudimentalnim formama participacije zaposlenih u upravljanju itd.

Postoji i praksa, u zemljama sa razvijenom i stabilnom industrijskom demokratijom, da sindikati, sami po sebi, mogu imati i izvesne političke ciljeve i aktivnosti. Opet u Engleskoj, prema Zakonu o sindikatima i radnim odnosima iz 1992. godine, sindikati mogu imati određene političke ciljeve, shodno strogim pravilima i uslovima predviđenim statutom, a koji se preispituju svake desete godine. U ove svrhe

---

<sup>5</sup> Interesantno je ukazati na okolnosti koje su uticale na osnivanje Laburističke partije. Ona je osnovana na samom početku XX veka. Pre toga, krajem XIX veka, u Velikoj Britaniji radnički pokret nije imao značajnijih uspeha u direktnim štrajkačkim akcijama. Posle jednog neuspešnog štrajka u železničkoj kompaniji Taf Vejl, ova kompanija je tužila predstavnike sindikata (čije je članstvo štrajkovalo), jer sindikatima tada nije priznavano svojstvo pravnog lica, a sud ih je osudio za naknadu štete. Ova iznenađujuća odluka suda ubrzala je političko zblizavanje sindikata (tredjuniona) i političkih organizacija „levice“. Rezultat toga je osnivanje Komiteta za radničko predstavnništvo 1900. godine, čiji je zadatak bio da putem parlamentarnih izbora obezbedi odgovarajuće radničko parlamentarno predstavnništvo. Taj Komitet je 1906. godine transformisan u Laburističku partiju. Kasnije, veliki broj sindikata biva kolektivno uključen u ovu partiju.

oni mogu osnivati i tzv. političke fondove za finansiranje takvih aktivnosti.<sup>6</sup>

Zatim, kao što je višepartijski sistem, u političkom životu, najviši domet i merilo političke demokratije, tako je i sindikalni pluralizam immanentan industrijskoj demokratiji. Ako su politička i industrijska demokratija neodvojive strane ukupne demokratičnosti društva, onda i akteri ovih dveju demokratija moraju da dele istu sudbinu političkih i socijalnih transformacija društva (pluralizam nosilaca političkih, ekonomskih i socijalnih interesa). Tranzicija upravo to i zahteva. Naposletku, industrijska demokratija, po svojim aksiološkim vrednostima, podrazumeva sindikalni pluralizam. Teze o sindikalnom unitarizmu ili monizmu, koje se još uvek zagovaraju, suprotne su demokratskim zahtevima u pogledu konkurencije sindikalnih programa, sindikalnog delovanja i sindikalne reprezentativnosti.<sup>7</sup> Kao protiv-argument ovome često se ukazuje na evropski centralizam u sindikalnom organizovanju, a što zaista može da učvrsti sindikalnu monolitnost. Međutim, uslov za to jeste stabilno društveno-ekonomsko i političko uređenje, te da je sindikat zaista jak, nezavisan i autonoman u odnosu na vlast i poslodavce. Sa druge strane, postoje i primeri uspešnog sindikalnog delovanja po principu sindikalnog decentralizma (SAD, Japan), a koji je primereniji potrebi, ako ona postoji, za oslobađanjem od pritiska sindikalnih centrala koje, manje ili više, mogu biti „u vezi“ sa političkim i stranačkim organizacijama.

U našim uslovima tranzicije danas, sindikalni pluralizam kakav mi imamo, pokazao je više negativnih nego pozitivnih strana. To, na prvi pogled, čini opravdanim teze o sindikalnom monizmu. Ukazaćemo na neke negativne strane.

Početak tranzicionih procesa kod nas obeležili su počeci političkog pluralizma. Kao što smo rekli, promene u pravcu jačanja političke demokratije su nezamislive bez promena u pravcu jačanja industrijske demokratije. I odgovarajući normativni okviri za to počinju da se ustanovljavaju krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka. Te normativne okvire označavaju amandmani na Ustav SFRJ iz 1988. godine, Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa iz 1989. godine, a na temelju ovih akata, zatim i propisi koji su za svoj predmet regulisanja imali određena kolektivna prava zaposlenih (propisi o kolektivnim ugovorima, o štrajku i drugi).

---

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

<sup>7</sup> Praksa unitarnog sindikalizma je pokazala i svoje dobre i svoje loše strane, ali je zapamćena po lošim, i kod nas i u svim socijalističkim istočnoevropskim zemljama, (Solomon M. Schwarz, *Labor in the Soviet Union*, Praeger-New York, 1960, str.303.).

Začeci političkog pluralizma značajno su uticali i na pojavu sindikalnog pluralizma. Na sindikalnoj sceni, pored Saveza samostalnih sindikata Srbije („stari sindikat“), javljaju se „novi sindikati“. Početkom devedesetih godina formira se Ujedinjeni granski sindikat „Nezavisnost“, a krajem devedesetih godina rađa se još jedan sindikat – Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata. Formirano je još dosta drugih manjih sindikalnih organizacija, ali pomenute tri asocijacije su najznačajnije na sindikalnoj sceni Srbije.

Osnovna negativna strana našeg sindikalnog pluralizma jeste umanjnje ukupne sindikalne moći i prema spolja – prema poslodavcima i državi (marginalizovanje socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja), i prema unutra – prema sopstvenom članstvu (opadanje članstva). Ovo zbog toga jer su različiti sindikati različito videli tranzicionu stvarnost i ulogu sindikata u njoj. Neki su više a neki manje se vezivali za političke strukture te stvarnosti, a ozbiljne saradnje među njima samima nije bilo. Jednim delom to je i posledica dotadašnjeg sindikalnog unitarizma i shvaćanja da sindikat malo toga može da uradi sam, bez pomoći političkih struktura.<sup>8</sup> Sindikati kao da nisu dorasli tranzicionoj stvarnosti (uz odsustvo pravilnog razumevanja te stvarnosti) i potrebi da uspešno amortizuju socijalno nezadovoljstvo koje neminovno prati vlasničke i socijalno-političke promene.<sup>9</sup> Ključno pitanje razumevanja stvarnosti, za sindikat kao interesnu organizaciju, jeste razumevanje interesne pozicije u kojoj se nalaze sami sindikati i njihovo članstvo. Naime, tranziciju karakteriše obilje ekonomskih, socijalnih i političkih interesa (interesi privrednih subjekata, države, političkih stranaka, sindikata). Interesna sprega, u uslovima tranzicije, između predstavnika vlasti i predstavnika kapitala je dosta logična, jer radi se o transformaciji društvene (radničke) svojine u privatnu. Izgrađuju se, umesto društveno-svojinskih, pravno-svojinski, kapitalistički odnosi. Država je ta koja definiše, organizuje i sprovodi procese transformacije i izgradnje navedenih odnosa. U susret takvim procesima i odnosima, po interesnoj logici, naravno da će brže ići i kooperativniji biti vlasnici kapitala (poslodavci) nego radnici. Tog „prirodnog savezništva“ vlasti i kapitala sindikati moraju biti svesni. Dakle, u

---

<sup>8</sup> U predtranzicionom periodu, kod nas, sindikati su bili i normativno i praktično vezani za političke strukture (partiju i državu). Propisima je sindikat bio definisan kao društveno-politička organizacija, a praktično i funkcionalno najtešnje povezan sa Savezom komunista Srbije.

<sup>9</sup> U zemljama sa razvijenim industrijskim odnosima i demokratijom sindikati su svoju poziciju postepeno i dugo izgrađivali isključivo na partnerskoj i interesno-ekonomskoj osnovi, bez ideološkog programskog i praktičnog usmeravanja, i tako izgradili ulogu autonomnog, sposobnog i respektovanog aktera industrijskih odnosa.

uslovima sindikalnog pluralizma, „prirodni saveznici“ mogu biti samo sindikati međusobno, a prema vlasti i poslodavcima mogu biti samo partneri. Pritom, partnersko poštovanje sindikata, od strane države i poslodavaca, je direktno proporcionalno stepenu „savezništva“ i jedinstva među sindikatima.

Prema tome, ukoliko ranija iskustva dovoljno ne opominju, onda drastično pogoršanje makroekonomskih prilika (velika nezaposlenost, problemi privatizacije, neredovna isplata i pad realnih zarada), prosto nalažu otvorenu, ili makar prečutnu, saradnju svih sindikata, paralelno i na svim nivoima (od fabričkog do nacionalnog), uz istovremenu izgradnju partnerskog i jedinstvenog nastupa prema poslodavcima i državi.

Uz pomenuta aktuelna pitanja međusindikalnih odnosa i odnosa sindikata prema ostalim socijalnim partnerima, odavno se postavljaju i pitanja tzv. birokratizacije sindikata i njihovog (kao takvih) mesta u industrijskim odnosima. Već smo podvukli dva osnovna postulata sindikalnog delovanja : (a) sindikati su jedini legitimni predstavnici interesa radnika; (b) oni moraju ostati nezavisni i u ulozi opozicije u undustrijskim odnosima (organizovane opozicije - kao najvišeg dometa undustrijske demokratije). Birokratizacija sindikata, po sebi, može da ugrozi opravdanost pomenutih postulata.

Uopšte, birokratizacija je proces imanentan savremenim društvima. Deo društva su i sindikati, te birokratizacija kao opšti proces zahvata i njih. Pod birokratizacijom sindikata može se smatrati opadanje demokratskičnosti u njihovom radu. To je proces u kome sindikalno rukovodstvo stiže visok stepen samostalnosti u artikulisanju interesa i donošenju odluka, u odnosu na članstvo koje predstavljaju. U drastičnim slučajevima, opšti sindikalni (radnički) interesi interpretiraju se kroz prizmu posebnih interesa rukovodećih struktura.

Pojavi birokratizacije sindikata pogoduje i mnoštvo objektivnih faktora. Najveći broj tih faktori vezan je za samu činjeničnu podlogu sindikalnog delovanja. Naime, činjenica je da se od sindikata zahteva da budu veliki, jaki i finansijski samostalni, a za to su potrebni odgovarajući kadrovi i sredstva. Što se tiče kadrova, izvesno je da obrazovna struktura sindikalnog članstva nije na zavidnom nivou, a što se tiče sredstava – članarina u većini sindikalnih organizacija nije veliki izvor (nedostatak posla – mala stvarana zaposlenost, neredovne isplate zarada, male zarade itd.). Naime, više i visoko obrazovanih članova sindikata je relativno malo, pogotovu na rukovodećim pozicijama. Još uvek je rašireno shvatanje da je sindikalni rad „drugorazredni posao“. Prema tome, hteli ili ne sindikati se okreću profesionalizaciji rukovod-

stva, tj. „menadžerskom“ načinu rukovođenja (što posebno važi za najviše nivoe sindikalnog organizovanja). Ovakav način rukovođenja, računa se, može da obezbedi potrebnu stručnost i znanje u prepoznavanju i definisanju interesa članstva, u komunikacijama sa ostalim socijalnim partnerima, ali i odgovarajuće finansijske izvore neophodne za funkcionisanje sindikata. Dakle, ova nužnost u sindikalnom delovanju ne može biti osporavana. Ali od te nužnosti do „nelojalne kooperacije“ sa poslodavcima ili državom postoji samo jedna prepreka koja se zove etički odnos rukovodioca prema interesima sindikalnog članstva i njegova moralna čistota. Nije retkost da pomenutu „nelojalnu kooperaciju“ priželjkuju i podržavaju (raznim privilegijama) i same poslodavačke i političke strukture, zavisno od postojećih ekonomskih, socijalnih i političkih interesa. Tako sindikati (sindikalne centrale) umanjuju ulogu opozicionara.

Naravno, rečeno se ne odnosi samo na više nivoe sindikalnog organizovanja. To je problem sindikata i na nivou poslodavca. Izvorište tog problema, pre svega, jesu finansijski odnosi između sindikalnih predstavnika i poslodavca, ili bolje rečeno - njihova zloupotreba. To je lako izvodljivo, jer finansijska zavisnost sindikata od poslodavca, na ovom nivou organizovanja, je maksimalno izražena. Gotovo celokupna materijalna osnova sindikalnog delovanja kod poslodavca obezbeđena je sredstvima poslodavca (prostorije, oprema, zarada i druge novčane naknade sindikalnih predstavnika). Pomenuti problemi, na ovom nivou sindikalnog delovanja, imaju posebnu specifičnu težinu, jer oko 95% sindikalnog članstva je obuhvaćeno tim nivoom.

Navedeni problemi „birokratizacije“ sindikata i njegove „nelojalne kooperacije“ sa poslodavcima, najčešće rezultiraju gubljenjem članstva i atributa demokratičnosti, a koju demokratičnost inače deklarišu kao cilj svog postojanja.

Sem izdvojenih aktuelnih problema međusindikalnog delovanja i odnosa prema poslodavcima, a koji slabe ukupnu sindikalnu moć, postoje i problemi, kod pojedinih sindikata, vezani za njihovu unutrašnju organizaciju. To možda principijelno i nije tako važno, jer se može uzeti kao unutrašnja stvar određenog sindikata koja, u krajnjoj liniji i putem borbe za reprezentativnost na sindikalnoj sceni, obezbeđuje ili gasi aktivnu legitimaciju tim sindikatima da predstavljaju interese zaposlenih. Ipak i ta pitanja imaju svog odraza na ukupnu sindikalnu moć, pogotovu kada se radi o masovnim i jakim sindikalnim organizacijama.

Zapravo, najvažnija unutrašnja pitanja svake organizacije (i političke i strukovne) vezuju se za njenu programsku, statutarnu, kadrovsku i

finansijsku stranu. To je jako širok prostor za odgovarajuće analize, u koje mi ovom prilikom ne možemo da ulazimo, iako i ta pitanja imaju izuzetan značaj za funkcionisanje sindikata i ostvarivanje sindikalnih sloboda i prava zaposlenih. Međutim, to su „većita“ pitanja strukovnog organizovanja radnika i nisu nikakva specifična aktuelnost tranzicionih procesa. Ono što ipak ovde treba pomenuti, jer značajno može da oslabi sindikalnu moć, jeste pojava unutrašnjeg organizacionog sindikalnog cepanja. Ovo se naročito odnosi na našu najmasovniju, te po tome i najodgovorniju sindikalnu organizaciju – Savez samostalnih sindikata Srbije.<sup>10</sup> Kao što je poznato, ovaj sindikat je organizovan i po teritorijalnom i po granskom principu. U uslovima tranzicije, pripisuje se ovom Sindikatu „iznutra“ - da većina navedenih problema sindikalnog delovanja dobija na težini zahvaljujući teritorijalnom principu organizovanja. Drugim rečima, opštinski, gradski, pokrajinski i republički okviri sindikalnog organizovanja omogućuju neposredniju implementaciju, u te okvire, uticaja političkih i poslodavačkih struktura, što doprinosi nastajanju navedenih problema („birokratizacija“ sindikata; „nelojalna kooperativnost“ sa drugim socijalnim partnerima itd.). Primarna zamisao korišćenja dva principa sindikalnog organizovanja bila je da se ojača sindikalna efikasnost. Ta efikasnost prema socijalnim partnerima (naročito prema državi) može bolje biti ostvarena preko teritorijalnog principa, a prema sopstvenom članstvu preko granskog principa (organizaciono približivanje članstvu, jačanje sindikalne solidarnosti itd.).

Međutim, pritisnuti problemima koje tranzicioni procesi radaju, sindikalno jedinstvo i monolitnost počinje da se narušava upravo po granskoj liniji, sa tendencijom da se pojedini granski sindikati (statutarno i finansijski) isključe iz okvira matične organizacije i postanu novi „samostalni“ sindikati, ili priključe drugim sindikalnim organizacijama. Istina, činjenica je da su granski sindikati, u uslovima tranzicije, pokazali odgovarajuću efikasnost (naročito u javnom sektoru). Tako, na granskom nivou imamo efikasnije kolektivno pregovaranje, dok, na primer, još uvek nemamo zaključen opšti kolektivni ugovor (što je vezano za teritorijalni princip sindikalnog delovanja). Ali, smatramo da to ne treba koristiti kao razlog za dalje sindikalno usitnjavanje. Jer, do istih procesa je dolazilo i u drugim zemljama u tranziciji, a koji se sada u tim zemljama ocenjuju kao štetni za sindikalni pokret.

---

<sup>10</sup> Prema podacima Saveza samostalnih sindikata Srbije, sada je u Srbiji između 45% i 50% od ukupnog broja zaposlenih (oko dva miliona) učlanjeno u neku sindikalnu organizaciju. U Savez samostalnih sindikata Srbije učlanjeno je 50% svih sindikalno organizovanih radnika, ili oko 500.000 radnika (Dokumenti XIII kongresa Saveza samostalnih sindikata Srbije, Beograd, 2007, str.7.).

### 3. Neka aktuelna pitanja kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga

Kao i kod sindikalnih sloboda i prava, u uslovima tranzicije i kriznim uslovima, i u oblasti kolektivnog pregovaranja određena pitanja dobijaju na značaju, ponekad sa pozitivnim a ponekad sa negativnim predznakom. Ovo je činjenica koja se ne prepoznaje samo danas i u našim postojećim uslovima tranzicije. To važi i za mnogo razvijenije sisteme kolektivnog pregovaranja, koji u kriznim uslovima menjaju svoju fizionomiju. Na primer, američki model pregovaranja,<sup>11</sup> u uslovima prosperiteta i rasta nadnica, dominantnu ulogu obezbeđuje predstavnicima kapitala – poslodavcima. To je bilo tipično za vreme prosperiteta pre osamdesetih godina prošlog veka. Početkom osamdesetih godina menja se situacija na svetskom tržištu. Japan se uporno probija kao svetska ekonomska velesila, koja počinje da konkuriše američkoj privredi. Tome je prethodila i tzv. velika naftna kriza. Sve skupa ovo u Americi uslovljava postepeno intenziviranje procesa rada, uz istovremeno ograničavanje rasta nadnica. Posledica je ugrožavanje socijalnog mira. U takvim uslovimaiskusni sindikati, kao respektovani faktori industrijskih odnosa, najpre, menjaju fizionomiju kolektivnog pregovaranja. Oni nastupaju snažno i jedinstveno, naročito na granskim nivoima (vankompanijsko pregovaranje). To reducira prostor za kolektivno pregovaranje na nivou kompanije, gde je, po pravilu, pregovaračka moć sindikata znatno manja. Zatim, obogaćuje se predmet kolektivnog pregovaranja novim pitanjima, koja su do tada smatrana neprikosnovenom interesnom sferom poslodavca (informisanje i konsultovanje zaposlenih o poslovnim planovima, participacija u odlučivanju kao i u profitu itd.). Konačni rezultat ovoga je poboljšanje položaja zaposlenih. To je primer kako krizni uslovi rađaju motive i interese za jačanje industrijske demokratije.

Nama za utehu, ima i primera kada krizni uslovi vode u suprotnom pravcu. Ti primeri se vezuju za evropske (naročiti skandinavske) uslove i modele kolektivnog pregovaranja.<sup>12</sup> Ove modele, u uslovima prosperiteta, karakteriše centralizovano pregovaranje, koje ublažava konkurenciju na kompanijskom nivou i značajno smanjuje varijacije u položaju zaposlenih na tom nivou. To je duh „socijalnog kapitalizma“. Međutim, krizni uslovi dovode do suprotnih efekata. Tako, nakon kriznih osamdesetih godina (i

---

<sup>11</sup> O tome: Allan Morrison, editor, *Fundamentals of American Law*, New York, 1996, p.552.

<sup>12</sup> Vidi: Peter Wahlgren, editor, *Stability and Change in Nordic Labour Law*, Stockholm, 2002, p.116.

iz istih razloga kao i u Americi), jačaju procesi decentralizacije kolektivnog pregovaranja. Pregovaranje se „spušta“ sa nacionalnog i granskog na lokalni i kompanijski nivo. Ovo, dalje, rezultira razlikama u primanjima i ukupnom položaju zaposlenih, zaoštava se konkurencija među samim radnicima i njihovim poslodavcima, reduciraju modaliteti participacije zaposlenih u upravljanju. Sve u svemu, slabi pozicija i pregovaračka moć zaposlenih, češće se pribegava štrajkovima itd. Dakle, sindikati i kolektivno pregovaranje, na taj način, slabe svoju poziciju faktora u regulisanju industrijskih odnosa. Odličan indikator toga jeste značajno opadanje sindikalnog članstva u evropskim zemljama u to vreme, čije se posledice i danas osećaju.

Što se tiče Srbije u tranziciji, a imajući u vidu navedene i moguće tendencije u oblasti kolektivnog pregovaranja u kriznim uslovima, logično je očekivati da smo bliži evropskim tendencijama. I zaista, i kod nas izostaju najvažniji nivoi „centralizovanog“ kolektivnog pregovaranja. Još uvek, kao što rekosmo, nemamo opšti kolektivni ugovor. Ali, za razliku od navedenog evropskog iskustva, to ne dovodi do jačanja „kompanijskog“ kolektivnog pregovaranja, ili, blaže rečeno, pregovaranje na nivou poslodavca ne rezultira onim brojem i kvalitetom kolektivnih ugovora koji bi izašli u susret svim upućujućim normama važećeg radnog zakonodavstva i zadovoljili potrebe prakse za autonomnim regulisanjem uslova rada. Kolektivno pregovaranje na nivou poslodavca često izostaje iz tri razloga. Prvo, nepostojanje respektovanog sindikata. Nije redak slučaj da su sindikat i sindikalni aktivisti previše „kooperativni“ sa poslodavcem i da predstavljaju samo „tampon zonu“, koja treba da amortizuje pritiske i zahteve radnika usmerene ka poslodavcu.

Drugo, mnogi poslodavci, objektivno, nisu u stanju da ispoštuju prava zaposlenih koja su utvrđena zakonom, a kamoli da ih dalje „obogaćuju“ po principu „favor laborem“ u svojim kolektivnim ugovorima. Hijerarhija kolektivnih ugovora utemeljena je, upravo, na tom principu. Najveći obim i kvalitet prava treba očekivati u kolektivnim ugovorima na nivou poslodavca. Zato ih poslodavci „izbegavaju“. Treće, sama zakonska rešenja (čl. 3. Zakona o radu) omogućuju poslodavcu da „zaobiđe“ kolektivni ugovor, odnosno da ga zameni svojim jednostranim opštim aktom (pravilnikom o radu).<sup>13</sup>

Najbolja preventiva navedenih aktuelnih problema u oblasti sindikalnog delovanja, te i kolektivnog pregovaranja, jeste afirmacija socijalnog dijaloga. Socijalni dijalog predstavlja predvorje za autonomno krei-

<sup>13</sup> U vezi sa tim vidi naš rad: Pitanje supstitucije kolektivnog ugovora opštim aktom poslodavca, „Radno i socijalno pravo“, br. 1/2003.

ranje radnog i socijalnog zakonodavstva i ukupne socijalne politike i jeste najvažniji impuls demokratizaciji industrijskih odnosa. Za to postoje i odgovarajuće institucionalne forme (socijalno-ekonomski saveti), ali i čitavu oblast kolektivnog pregovaranja treba shvatiti kao prostor za afirmaciju socijalnog dijaloga.

Osnovni problemi u vezi sa socijalnim dijalogom tiču se debalansa moći među socijalnim partnerima i poimanja same uloge i značaja tog dijaloga.

Najpre, sve ono što je napred rečeno o sindikalnoj sceni u Srbiji i o problemima u vezi kolektivnog pregovaranja, odraz je, zapravo, pomenu- tog debalansa moći.

Zatim, postoji i problem pristupa socijalnom dijalogu. Treba reći da socijalni dijalog daje najveće efekte upravo zahvaljujući svojoj širini, razuđenosti i demokratičnosti. On treba da prožima sve nivoe: od preduzeća do nacionalnog nivoa. Sem toga, iako se naziva „dijalogom“, ova forma demokratskog delovanja uključuje sve zainteresovane aktere u društvu – počev od preduzeća i lokalnih zajednica do najvišeg državnog nivoa. Prema tome, socijalni dijalog ima širok demokratski sadržaj, mnogo širi od tripartizma sa kojim se često poistovećuje. Tripartizam je, u stvari, jedan od metoda funkcionisanja socijalnog dijaloga, a koji uvek podrazumeva učešće države. Ali socijalnog dijaloga može biti i bez učešća države. Uzmimo za primer socijalni dijalog kod kolektivnog pregovaranja. Druga je stvar što je u našoj praksi rudimentalnog socijalnog dijaloga država gotovo nezaobilazna, što inicijative za socijalni dijalog po pravilu dolaze „odozgo“ - tripartitni socijalni dijalog, itd. To je možda i razlog što se ne uočava dovoljno jasno razlika između socijalnog dijaloga i tripartizma.

Tzv. tripartitni socijalni dijalog je naša praksa i plod debalansa moći onih koji učestvuju u tom dijalogu. Država prosto ne može da odoli iskušenju da „podiže“ svoje socijalne partnere i daje pečat fizionomiji i demokratskoj strukturi socijalnog dijaloga. To je, recimo, objektivna datost.

Ali, našem socijalnom dijalogu nedostaju i neke „subjektivne komponente“. Tu mislimo na izostajanje dobre volje, poverenja i razumevanja. Bez ovoga nema uspešnog socijalnog dijaloga. I na ovom „subjektivnom planu“ u uslovima „objektivnog debalansa moći“ najodgovorniji za izgradnju poverenja i razumevanja je onaj ko je najjači - država. Ispružena ruka saradnje nije znak slabosti, nego dobre volje, demokratičnosti i odgovornosti za sudbinu promena koje su u toku u sferi industrijskih odnosa.

#### 4. Stagnacija u saodlučivanju zaposlenih

U principu, participacija zaposlenih u upravljanju je neodvojivo i uzročno-posledično povezana sa gore navedenim kolektivnim pravima zaposlenih i deli njihovu sudbinu. Moglo bi se reći, u slučaju autonomnog regulisanja ovog pitanja, da je kolektivno pregovaranje metod a participacija cilj. U svakom slučaju, i bez obzira na metod regulisanja participacije (kogentno ili autonomno, odnosno i jedno i drugo) ne treba suprotstavljati participaciju socijalnom dijalogu i pregovaranju. Ne postoji među njima ciljna suprotnost, već komplementarnost. Participacija ne može da znači zamenu niti prevazilaženje socijalnog dijaloga i kolektivnog pregovaranja, i obrnuto. Šta više, institucionalizovane forme participacije zaposlenih (savet zaposlenih) mogu da posluže i kao platforma ili „produžena ruka“ za nastavak socijalnog dijaloga sa poslodavcem.

Od svih kolektivnih prava zaposlenih, participacija u upravljanju je najmanje obuhvaćena kako kogentnim tako i autonomnim pravom. Zato se ovde iskazuju najveće potrebe za dogradnjom i kogentnog i autonomnog prava, uz istovremeno uvažavanje odgovarajućih standarda međunarodnog i evropskog prava. Izgleda da te potrebe izmiču pažnji svih socijalnih partnera. To ne čudi kada su u pitanju poslodavci. Jer, zašto bi žurili da svoju poziciju „privilegovanog apsolutnog autoriteta“ po osnovu vlasništva, na ovaj način negiraju. Ali čudi nedovoljna zainteresovanost države i sindikata. Država inače treba da se stara o harmonizaciji našeg prava sa međunarodnim i evropskim pravom (uslov za pridruživanje i učlanjenje u EU), a sindikatima bi ovo bila još jedna jaka poluga da osnaže svoju sindikalnu moć i partnerstvo, sa jedne strane, i poboljšaju „imidž“ zaštitnika radničkih prava, sa druge strane.

Pošto je participacija kolektivno pravo zaposlenih, to je ovom pitanju, kao i ostalim kolektivnim i individualnim pravima zaposlenih, mesto u radnom zakonodavstvu. Bilo je u našoj tranziciji i tu lutanja. Ovo pitanje je ranije regulisano Zakonom o preduzećima, koji po svojoj prirodi treba da reguliše poziciju kapitala a ne radne snage. Važeći Zakon o privrednim društvima sa pravom se ne osvrće na ovo pitanje. Na žalost, skoro da se isto može reći i za važeći Zakon o radu.<sup>14</sup>

Ako participaciju shvatimo u najširem smislu, onda je njena sadržina u Zakonu o radu svedena samo na nekoliko odredaba koje govore o informisanju, konsultovanju i obrazovanju saveta zaposlenih. Naime, shodno ovom Zakonu, zaposleni neposredno, odnosno preko svojih pred-

---

<sup>14</sup> „Sl.gl.RS“, br.24/2005.

stavnika, imaju pravo na konsultovanje, informisanje i izražavanje svojih stavova o bitnim pitanjima u oblasti rada. Zaposleni ili njihov predstavnik, ako postupaju u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, zbog ovih aktivnosti, ne mogu biti pozvani na odgovornost, niti stavljeni u nepovoljniji položaj u pogledu uslova rada (čl.13, st.1. i 2.). Predviđena je i zaštita predstavnika zaposlenih od otkaza ugovora o radu (čl.183.st.1. tačka 5; čl.188.st.1.tačka 1. i st.2.). Pored ovoga, Zakon o radu utvrđuje obavezu poslodavca da povodom donošenja određenih odluka zatraži mišljenje sindikata,<sup>15</sup> a ukoliko nije obrazovan sindikat, onda mišljenje treba da zatraži od predstavnika koga odrede zaposleni (čl.16. st.1. tačka 5.). Konačno, i pitanju saveta zaposlenih u Zakonu je posvećen jedan član (čl.205.). Predviđeno je da zaposleni mogu obrazovati savet zaposlenih kod poslodavca koji ima više od 50 zaposlenih, u skladu sa zakonom. Za sada u Srbiji nema zakona koji reguliše pitanje saveta zaposlenih. Ipak, ovu ideju da se pitanje saveta zaposlenih reguliše zakonom, a ne kolektivnim ugovorom – kao po ranijem Zakonu o radu iz 2001. godine, treba podržati. Na sindikatu je da insistira na donošenju odgovarajućih zakonskih okvira (u pitanju je suštinski interes zaposlenih), u kojima će, naravno, biti i određenog prostora za autonomnu regulativu.

Pitanju participacije, u širem smislu, posvećena je odgovarajuća pažnja i u Zakonu o bezbednosti i zdravlju na radu iz 2005. godine.<sup>16</sup> Među opštim obavezama poslodavca, u vezi sprovođenja mera bezbednosti i zdravlja na radu, predviđena je i obaveza da obaveštava zaposlene i njihovog predstavnika o uvođenju novih tehnologija i sredstava za rad, kao i o opasnostima od povreda i oštećenja zdravlja koja mogu da nastanu njihovim uvođenjem (čl.15.st.1.tačka 3.). Istu obavezu imaju dva ili više poslodavaca koji u obavljanju svojih poslova dele radni prostor (čl. 19.). Zakonom je predviđen i Odbor za bezbednost i zdravlje na radu (čl.44. i 45.). Odbor je institucionalna forma učešća zaposlenih u donošenju odluka, u vezi sprovođenja odgovarajućih mera bezbednosti i zaštite zdravlja na radu.

Treba još jednom podvući potrebu da već sada, u tranziciji, valja raditi na dogradnji i izgradnji propisa u vezi participacije zaposlenih u duhu evropskog prava (postoji veći broj direktiva posvećen toj temi), iako još nismo učlanjeni u EU i formalno nemamo takvu obavezu.

---

<sup>15</sup> Kod donošenja programa rešavanja viška zaposlenih; donošenja odluke o uvođenju noćnog rada; kod promene poslodavca, a iz razloga ublažavanja socijalno-ekonomskih posledica.

<sup>16</sup> „Sl.gl.RS“, br.101/2005.

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

## **Labor law framework of industrial democratisation in Serbia**

### *Abstract*

Serbia is in transition. It means that economical, political processes as well as legal transformations are underway. The legal aspects of transition go together with the need for harmonisation of our law with the international and European law, as well as provision for enactment framework for economic and political transition realisation.

The basic need of transition is the strengthening of the overall society democratisation and within that the industrial democratisation. The industrial democratisation legal frameworks are given through defining and collective law operating of the employees and the employers (syndicate freedom and law; social dialogue; collective bargaining; participation employees; peaceful settlement of industrial conflicts). In this piece of work there have been singled out and analysed current issues of the aforementioned collective laws, not least from the position of the employees and their role in the industrial democratisation.