

*Др Сенад Јашаревић, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ХАРМОНИЗАЦИЈА ПРАВА И ПРАКСЕ У ОБЛАСТИ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ ЗАПОСЛЕНИХ – СРБИЈА И ЕУ¹

Сажељак: Србија је приликом доношења новијих прописа којима се уређује област радних односа учинила значајне појединачне кораке на плану хармонизације права са легислативом ЕУ. Уочљиво је да у том процесу заостаје партиципација запослених. У раду се говори о појму и позитивним ефектима радничке партиципације у уједној пракси, са акцентом на земље ЕУ, као и о актуелном стању и тенденцијалима употребе партиципације у Србији.

Кључне речи: радно право; комунистичко право; социјални дијалог; радничка партиципација;

1. Хармонизација права Србије са стандардима ЕУ и партиципација

Од самог почетка транзиције Србија је инспирацију за реформисање правног поретка у целини, па и радног права, тражила у праву Европске уније (ЕУ). После закључења Споразума о стабилизацији и придруживању ЕУ, 2008. године, то постаје и наша формална обавеза. Стога су наши нови прописи којима се уређују радни односи сачињени под великим утицајем регулативе ЕУ (Закон о раду из 2005. године, Закон о безбедности и здрављу на раду из 2005, Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености из 2009 и др).²

¹ Овај рад представља резултат истраживања аутора на пројекту Правног факултета, Универзитета у Новом Саду: „Теоријски и практични проблеми стварања и примене права – ЕУ и Србија.“

² Наведени закони су објављени у: 1) Службени гласник Републике Србије (РС), бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009; 2) Службени гласник РС, бр. 101/2005; 3) Службени гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010.

И поред великог утицаја комунитарног права на садржину домаћих прописа, ипак се још увек не може говорити о „хармонизованости“ нашег радног права са правом Уније, већ о већем или мањем степену почетне усаглашености. Највећи степен усклађености постигнут је у области регулативе о једнакости запослених, док је веома мали напредак остварен на пољу радничке партиципације.³ У Србији је учешће запослених у одлучивању (тзв. партиципација) на веома ниском нивоу, мада су по угледу на земље ЕУ установљени социјално-економски савети на свим државно-територијалним нивоима, а постоји и могућност да се формирају савети запослених у предузећима. Основни разлог за заостајање у овој области је велики отпор у друштву према партиципацији, која се схвата као процес сличан некадашњем самоуправљању из периода социјализма. Ипак, у питању је недовољно разумевање ове корисне установе, која није без разлога изузетно актуелна у Европској унији.

2. Појам и обележја партиципације запослених

Термин „партиципација“ се у радном праву користи као интегрални појам за различите видове учешћа запослених у управљању и својини. У базичном значењу, под радничком партиципацијом се подразумевају неформални и формални процеси установљени у предузећима, код којих запослени или њихови представници учествују са руководством предузећа, на кооперативној основи, у решавању питања од заједничког интереса.⁴

Међутим, партиципација је одавно превазишла оквире предузећа, те се у многим земљама одвија на вишим територијалним и пословним нивоима, па чак и изван националних граница. Партиципацију у данашњем смислу бисмо дефинисали као: све неформалне и формалне процесе установљене у предузећима, делатностима или на различитим територијалним нивоима (локалном, окружном, провинцијском, државном, наднационалном), захваљујући којима се запосленима и њиховим представницима пружа прилика да учествују у расправљању и решавању питања од заједничког интереса са послодавцима, државом и представницима релевантних социјалних група.⁵

³ Видети више: С. Јашаревић, *Хармонизација радног права Србије са правом Европске Уније*, рад презентован на међународној научној конференцији: „Хармонизација законодавства Републике Србије са правом Европске уније“, Институт за међународну политику и привреду и Hanns Seidel Stiftung, 5-6. Мај 2011 (објављивање зборника у току).

⁴ Наведена дефиниција је преузета из: G. Arrigo & G. Casale, *Glossary of Labour Law and Industrial Relations*, International Labour Organization, Geneva, 2005, стр. 264.

⁵ Видети више: С. Јашаревић, *Партиципација према правним стандардима МОП, ЕУ и Србије*, Радно и социјално право, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2009, бр. 1, стр. 65.

Партиципација се уз колективно преговарање сматра кључним елементима „социјалног дијалога“. *Социјални дијалог*, према Међународној организацији рада (МОП), чине „све врсте преговора, консултација и размене информација између или међу представницима владе, послодаваца и радника о питањима од заједничког интереса.⁶ Сврха социјалног дијалога је да се успостави социјална стабилност и омогући безконфликтно усклађивање противречних интереса социјалних партнера, као и других социјалних интересних група у друштву (незапослени, млади, пензионери, инвалиди, мањине).⁷

Будући да се ради о комплексном појму, са низом модалитета и варијација, постоје извесна лутања у погледу садржине партиципације. Најшире посматрано, постоје три типа партиције: 1) «радничка партиципација» (учешће запослених у информисању, одлучивању и управљању), 2) финансијска партиципација, 3) интегрална - финансијска и управљачка партиципација.⁸ Према једном од најбољих познавалаца ове области – Штраусу (George Strauss), партиципација може бити: 1) директна (лично консултовање запослених), 2) представничка, 3) партнерска, 4. финансијска.⁹

(1) *Учешће у информисању, одлучивању и управљању* сматра се партиципацијом у ужем смислу.¹⁰ *Информисање* о питањима од интереса за запослене (пословни резултати, планови, радни режим, услови рада) најраспрострањенији је облик партиципације, пошто претпоставља најмањи степен мешања запослених у вођење пословне политике предузећа, те га послодавци најрадије прихватају. *Консултовање* подразумева саветовање са запосленима приликом доношења значајнијих одлука у предузећима, као и на нивоу ширих пословно-територијалних јединица. *Саодлучивање*

⁶ Видети више: *About the ILO, Social dialogue*, <www.ilo.org>.

⁷ Видети више: С. Михаиловић, З. Стојиљковић, *Стицање социјалног дијалога на локалном нивоу у Србији*, Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Oeuvre suisse d'entraide ouvrière, Swiss Labour Assistance, Београд, 2006, стр. 2.

⁸ Видети више: Д. Јовановић, *Саодлучивање у њивредним друштвима*, магистарски рад, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 2007, стр. 19. и R. Goodijk, *Corporate Governance and Workers' Participation*, Corporate Governance: An International Review, 2000, Vol. 8, No. 4; Д. Мојић, *Радничка партиципација данас: Свешка искуства и наша стварност*, у: *Слобода, једнакост, солидарност и интернационализам: Изазови и њерсејктивне савремене левце у Србији*, ур. И. Младеновић и М. Тимотијевић, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, стр. 231.

⁹ G. Strauss, *Worker Participation—Some Under-Considered Issues*, *Industrial Relations, A Journal of Economy and Society*, 2006, Volume 45, Issue 4, стр. 779, 790. Још неке класификације партиципације видети у: E. Poutsma, J. Hendricks, F. Huijgen, *Employee Participation in Europe: In Search of the Participative Workplace*, *Economic and Industrial Democracy* February 2003, 24, стр. 46.

¹⁰ N. Brun, *Employees' Participation Rights and Business Restructuring*, *European Labour Law Journal*, Insentia, Belgium, 2011, No 1, стр. 29.

садржи могућност заједничког доношења одлука послодаваца и представника запослених о битним социјално-економским питањима у предузећу и целом друштву.

Консултовање и саодлучивање одвијају се на различите начине: 1) у оквиру посебних тела мешовитог састава (заједнички комитети, социјално-економски савети), 2) организовањем тимског рада или 3) тако што се одређени број представника запослених бира у органе предузећа. Овај тип партиципације заступљен је у многим развијеним земљама, с тим што је консултативна улога запослених најразвијенија у чланицама ЕУ, саодлучивање у виду посебних тела има запажену улогу нпр. у Немачкој,¹¹ Аустрији, Холандији, учешће у органима управљања раширено је у Немачкој, скандинавским земљама, САД, Великој Британији, Јапану, а тимски рад се доста примењује у САД и Јапану.

Тела за партиципацију могу да буду састављена само од запослених или су мешовитог карактера (бипартитна, трипартитна или мултипартитна.) Мешовита тела, уз представнике запослених и послодаваца, као и државе, могу да укључују и друге интересне групације у друштву (као што су пензионери, инвалиди, женске организације, невладин сектор).

Органи за партиципацију у предузећима су у почетку углавном били везани за синдикате. Сада они све чешће делују одвојено и имају различиту надлежност. Док се синдикати претежно баве основним условима рада и колективним преговарањем, савети запослених покривају остала интересна подручја у домену рада. Због тенденције осамостаљивања, поједини синдикалисти оспоравају партиципацију као метод који има за циљ да се ослаби синдикално деловање. Има и обрнутих мишљења. Поредешу улогу тела за партиципацију и синдиката, Нађи (Nagy) нпр. истиче да однос синдиката и послодаваца карактерише постојање супростављених интереса, док односи у оквиру партиципације почивају на сарадњи. Стога се синдикално деловање и партиципација међусобно допуњују, захваљујући чему би запослени требало да остваре потпунију заштиту интереса.¹²

2) Други, нешто ређи вид партиципације је *финансијска партиципација*. Она обухвата учешће запослених у својини (stock ownership) или у расподели добити (profit sharing).

¹¹ У Немачкој савети запослених саодлучују на погонском нивоу о низу важних питања са послодавцима, закључују једну врсту погонског колективног уговора, бирају једнак број представника у одбор директора, а директор за људске ресурсе именује се само уз њихову сагласност.

¹² Видети више у: И. Гргурев, *Судјеловање запосленика у одлучивању на разини предузећа у земљама средње и источне Еуроје*, Ревизија за социјалну политику, Загреб, 1997, бр. 4, стр. 2. текста.

Акционарство запослених подразумева учешће запослених у власништву предузећа тако што се установљава могућност продаје капитала запосленима и руководиоцима (под повлашћеним условима) или се врши бесплатна подела акција (као у бившим социјалистичким земљама). Једно време овај вид партиципације био је популаран и као модел за спасавање посрнутих фирми (тзв. Plan Rescue Buyouts), нпр. у САД, Канади, Великој Британији.¹³ Последњих година акционарство запослених шири се и са трендом приватизације у свету (у Великој Британији, Италији, Шпанији, Француској).¹⁴ Године 2000. у САД је 8,5 милиона радника било обухваћено плановима акционарства, у Француској 1994. године - 4,7 милиона радника имало је споразуме о учешћу у профиту, а у ЕУ шемама акционарства и учешћа у профиту тренутно је обухваћено 17 милиона или 19% запослених.¹⁵

3) Трећи, функционално највећи степен партиципације, подразумева обједињење *власништво и контролу* од стране запослених. У питању су релативно ретки експерименти, који се свode на некадашње самоуправљање (у Југославији, Пољској), кибуце (Израел), кооперативе (Мандрагон у Шпанији), поједине грађевинске, авиопревозничке и још неке фирме у САД и Великој Британији (Scottish Daily New, Meridian Motor Cycle, Kirby Manufacturing). Наводи се да је касних осамдесетих у оваквим видовима кооператива у Западној Европи радило око 500.000 људи.¹⁶ Мада је почетни успех овог вида партиципације обећавао, испоставило се да друштвено-економске околности нису још увек сазреле за такве вид учешћа запослених, тако да је већина окончана неуспешно.

Неколико речи о садржају и улози партиципације. У очекују су предмет партиципације углавном били услови рада (највише зараде), да би се касније ова пракса ширила и на друга битна питања за запослене, као што су: заштита здравља и безбедности на раду,¹⁷ осмишљавање садржаја рада, стратегије

¹³ Такве фирме би на крају обично ипак пропале, највише због неповољних тржишних околности у браншама, али је отпуштање понекад пролонгирано и до двадесет година. Видети случајеве у: G. Strauss, op. cit, стр. 794.

¹⁴ Видети више: E. Routsma и др, op. cit, стр. 52. Сисек помиње нови „стекхолдерски приступ“ (акционарство запослених) који се јавља крајем деведесетих у Британији, а који је прихватио тадашњи премијер Тони Блер. Овакав приступ би требало да допринесе ефикасности економије на основама заједништва, једнакости и солидарности, промени друштвене климе и начина размишљања у духу узајамности, односно остваривању праведнијег и ефикасног друштва. Б. Сисек, *Стакхолдерски приступ корпорацији и економији*, - Економски преглед, Загреб, 2001, свеска 52, бр. 1-2, стр. 59. и 78.

¹⁵ Видети више: М. Дору, *О радничкој партиципацији у управљању привредом*, Република, бр. 468-469, 31. 1. 2010, <<http://www.republika.co.rs/468-469/14.html>>.

¹⁶ Видети више: G. Strauss, op. cit, стр. 792.

¹⁷ Показало се да у домену заштите здравља и безбедности на раду улога партиципације може да буде веома корисна, те број мешовитих одбора расте у свету. П-

пословања и развоја предузећа, дистрибуција капитала. Упоредо се проширивао и територијални и персонални обим партиципације. Како су се мењале друштвене околности, долази до померања фокуса партиципације са „индустријских“, на „постиндустријске теме“, као што су заштита животне средине, образовање запослених, социјално законодавство.¹⁸

Будући да партиципација претпоставља мешање у класична својинска овлашћења власника средстава за рад, постоје сталне о њеној сврсисходности и ефикасности. Наиме, и сами заговорници истичу проблем њене делотворности, услед чега се често своди на „празну љуштuru“ или „празни ритуал“. ¹⁹ Штраус сматра да је потребно разликовати актуелни утицај од „осећаја утицаја“, односно утицај од укључености у доношење одлука. Укљученост је углавном пасивна, а утицај активан. Зато истиче да у многим предузећима у којима је уведено радничко акционарство, у ствари не постоји могућност утицаја на доношење одлука, које и даље доноси високи менаџмент или већински акционари компаније.²⁰

Уколико се партиципација своди само на форму, она постаје контрапродуктивна. Често се користи и у сврху манипулације (тзв. манипулативна партиципација).²¹ Због тога у постсоцијалистичким земљама постоји одбојност према идеји радничке партиципације (нпр. у деловима бивше Југославије, Пољској). Такође, у бившим социјалистичким земљама истицало се да учешће запослених у одлучивању представља политизацију управљања предузећем, те да отежава постизање економских циљева у пословању. Тврди се и да запослени нису професионално оспособљени за учешће у управљању предузећима.²² Запажено је и да су у земљама у транзицији у којима је примењено радничко акционарство запослени склони да онемогуће приступ спољним инвеститорима, да би задржали контролу над

артиципација позитивно утиче на групну мотивацију, подупиरे социјалну контролу, подршку и поверење, омогућава поделу обавеза и одговорности, односно помаже да се развије делотворан систем превенције повреда и болести на раду. В. Пуљиз, приказ књиге: С. Шокчевић - *Индустријска демократија и заштита на раду* (Загреб, ТИМ пресс, 2006), Ревизија за социјалну политику, Загреб, 2006, бр. 3-4, стр. 377.

¹⁸ Видети више нпр: С. Михајловић, *op. cit.*, стр. 31.

¹⁹ Видети више: N. Brun, *Employees' Participation Rights and Business Restructuring*, European Labour Law Journal, Intersentia, Belgium, 2011, No 1, стр. 38. и S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, 1969, стр. 216, доступно на: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>>.

²⁰ G. Strauss, *op. cit.*, стр. 779.

²¹ Видети више: Д. Мојић, *op. cit.*, стр. 242; *Франичевић и Пуховски о партиципацији запослених у одлучивању*, Магазин Банка, 2008, Загреб, <<http://www.bankamagazine.hr/Projekti/Indekssreće/Indekssrećevijesti/tabid/373/View/Details/ItemID/66377/ttl/Franicevic-i-Puhovski-o-participaciji-zaposlenih-u-odlucivanju/Default.aspx>>, стр. 3.

²² Видети више: И. Гругурев, *op. cit.*

предузећем. У таквим предузећима уочљива је и тенденција да се исплаћују превелике зараде, као и да се одржава непродуктивна запосленост.

Ипак, аргументи у корист партиципације претежу. Радне односе карактеришу супростављени (дистрибутивни) интереси запослених и послодаваца. Овакви односи константно узрокују неке од најтежих социјалних сукоба у савременој историји.²³ Зато се од самог настанка индустријског друштва изналазе „рецепти“ како да се интереси запослених и послодаваца ускладе на најбољи и најмирнији начин, а да при томе њихове природне улоге у процесу рада не буду нарушене.²⁴ Један од тих „рецепат“ је партиципација. Када партиципација функционише обе стране добијају, из следећих разлога: 1) политички – смањује се јаз у балансу снаге, 2) психолошки – партиципација задовољава базичне људске тежње за уважавањем и креативношћу, 3) рудоводствени – доприноси се организационој ефикасности.²⁵

Синг (Singh) у корист примене партиципације запажа да је добро када идеје долазе од више људи јер не само што се повећава задовољство запослених, већ се користе и предности „колективне мудрости“, односно „колективне интелигенције“.²⁶ Такође, партиципација омогућава да се друштвена политика води у „социјално прихватљивом правцу“.²⁷ Предузећа са значајном улогом партиципације карактерише и висок ниво иновативности и конкурентности.²⁸

Због свега овога су и многи послодавци заговорници партиципације. Као њене предности наводе се што: 1) позитивно делује на мотивацију, 2) подиже ниво културе на радном месту (захваљујући „делењу информација“), 3) повећава се продуктивност.²⁹ У корист увођења партиципације помиње се и да: доприноси транспарентности пословног и политичког окружења; подстицајно делује на социјалну стабилност; води превенцији

²³ Видети више: С. Михаиловић, , стр. 5.

²⁴ О овоме видети више: П. Јовановић, *Учеиће запослених у ујрављању предузећем*, - Радно и социјално право, бр.1-2/1998, стр. 33.

²⁵ Видети више: G. Strauss, op. cit, стр. 779. и 801; нешто слично, о хуманистичкој, политичкој и економској аргументацији у корист приватизације видети више: Д. Мојић, op. cit, стр. 240.

²⁶ P. Singh, T. J. Bartkiw, Z. Suster, *The Yugoslav Experience with Workers' Councils, A Reexamination*, Labor Studies Journal September 2007, august, 32, стр. 280; Д. Мојић, op. cit, стр. 240.

²⁷ Према: *European Works Councils*, European Trade Union Confederation (ETUC), <<http://www.etuc.org/r/57>>.

²⁸ E. Poutsma и др, op. cit, стр. 71.

²⁹ Видети више: *Benefits of Employer and Employee Co-operation*, The Times 100 Business Case Studies, < <http://www.thetimes100.co.uk/>>; *Workplace Consultation, Employee Participation in Decision Making*, Industrial Relations Victoria, Department of Innovation, Industry and Regional Development, <http://www.business.vic.gov.au/BUSVIC/STANDARD/PC_60870.html>.

сукоба, смањењу тензија и неговању социјалне кохезије;³⁰ омогућава доношење социјално праведнијих прописа; захваљујући партиципацији води се избалансирана социјална политика, подстиче организацијско учење, комуникација и сарадња; позитивно се утиче на квалитет одлука и социјалних односа, развија се предузетнички дух; доприноси се усавршавању личности запослених (који стичу руководеће и друге вештине);³¹ омогућава се ефикасније прилагођавање променама; повећава се лојалност предузећу.³²

Познати амерички политиклог Роберт Дал (Robert Dahl), који је дао значајне радове у области унапређења демократије, каже да данас велика предузећа имају снажан утицај на живот запослених, па и шире заједнице. Понекад је тај утицај већи од власти општине, региона, па и државе. Зато се унутар њихових организација не може руководити недемократски, а да се то негативно не одражава на укупну демократију и плурализам у друштву. Дал сугерише да треба да дође до демократизације компанија увођењем партиципације (сувласништва, контроле и учешћа у управљању).³³

Без обзира на поменуте предности, у последње две деценије у свету опада примена партиципације, осим у Европској унији. Неки од разлога за то су: либерални тренд у економији (који води сужавању права запослених), економска криза (повећава се конкуренција и сужава простор за мере у корист радника), тренд флексибилизације рада (који се сматра противречним партиципацији),³⁴ разочарање запослених донетима партиципације (због формалистичког приступа). Са друге стране, познаваоци сматрају да би упркос тешким економским околностима, требало да дође до ширења партиципације. Она може да буде корисна у периодима кризе, пошто јача мотивацију запослених, спремност на жртвовање у циљу бољих пословних резултата, повећава иновативност и разумевање одлука послодавца, смањују се социјалне тензије итд.

3. Партиципација у ЕУ

Европска унија је најразвијенији регион у свету у погледу партиципације. Док у многим земљама осетно опада примена партиципације (сматра се да је њен зенит био осамдесетих година прошлог века), партиципација у

³⁰ Видети више: М. Дору, *op. cit.*, стр. 2.

³¹ Видети више: Д. Мојић, *op. cit.*, стр. 236; Е. Poutsma, *op. cit.*, стр. 47.

³² Видети више: *Worker Participation, EI: Tough Choices for Unions*, UK, 2007, Интернет: <<http://www.econ.unt.edu/levis/wkrpart.html>>.

³³ С. Равлић, *Плурализам и партиципација: демократска теорија Р. А. Дахла*, Политичка мисао, Загреб, 2000, бр. 1, стр. 92.

³⁴ Напротив, успешна партиципација чини предузеће флексибилнијим. То сматра и Брун, видети у закључним разматрањима поменутог текста.

Унији се шири, како легислативно, тако и фактички. У последње две деценије дошло је до јачања партиципације у „европским компанијама“ (које раде у више земаља Уније), као и на свим територијалним нивоима у државама чланицама (у виду социјално-економских савета).

Према неким истраживањима, најразвијенија у Унији је партиципација која подразумева постојање представника запослених на месту рада – која се јавља у 64% предузећа (највише у Шведској, Француској, Немачкој). Партиципација преко индивидуалног представника у телима послодавца постоји у 32% предузећа (директна партиципација, које највише има у Шведској и Холандији). Интензивне групне консултације или представништво запослених функционишу у 19-20% предузећа. Шеме учешћа у профиту јављају се у 23% компанија у Унији (најзаступљеније су у Великој Британији и Француској), а учешће у власништву у 9% предузећа.³⁵ Ипак, феномен високо заступљене партиципације је и у Европској унији још увек релативна реткост. Мање од 5% предузећа примењује више облика партиципације – што се може назвати „високопартиципативним радним местом“.³⁶

На значај који се у последње време у комунитарном праву поклања партиципацији указује чињеница да је право на партиципацију једно од фундаменталних права у ЕУ.³⁷ Право на „Информисање, консултовање и партиципацију запослених“ сврстано је у једно од дванаест базичних права гарантованих у Повељи о основним правима радника Европске заједнице из 1989. године (тач. 17).³⁸ Исто тако, у Повељи о основним правима у ЕУ из 2000. године, у чл. 27, гарантује се право запослених и њихових представника на информисање и благовремено консултовање, на одговарајућим нивоима.

Сем тога, у чл. 151. Споразума о функционисању ЕУ (који је 2010. године заменио Споразум о Европској заједници),³⁹ унапређење социјалног дијалога између менаџмента и света рада помиње се као један од циљева Уније и земаља чланица у области социјалне политике. У чл. 152. наводи се да Унија признаје и унапређује улогу социјалних партнера, као и да ће олакшати дијалог између њих, уважавајући аутономију социјалних партнера. Према чл. 153. истог документа, у области које ће се подстицати у домену социјалне политике у Унији спадају: информисање и консултовање и представљање и могућност колективног заступања интереса радника и послодавца, као и „кодeterminација“ (учешће у одлучивању). Такође, Ко-

³⁵ E. Poutsma и др, *op. cit.*, стр. 57.

³⁶ E. Poutsma и др, *op. cit.*, стр. 71.

³⁷ Видети више: N. Brun, *op. cit.*, стр. 35.

³⁸ Значај Повеље из 1989. године истакнут је и у Споразуму о функционисању ЕУ, 2010.

³⁹ Official Journal of the European Union (OJ), 83/70, од 30. 3. 2010.

мисија има задатак да унапређује консултације менаџмента и запослених и да олакшава тај дијалог (који се може окончати и формалним споразумима), као и да консултује социјалне партнере приликом увођења мера социјалне политике (чл. 154 и 155).

Обавеза консултовања запослених о појединим важнијим питањима (откази, трансфер посла) уведена је у Европској унији још седамдесетих година.⁴⁰ Кључан помак у развоју партиципације наступа 1994. године, када се доноси Директива бр. 94/45 о установљавању европских радних савета или процедурама у предузећима и групама предузећа комунитарног нивоа за сврхе информисања и консултовања запослених.⁴¹ Године 2009. ова директива је редигована, Директивом истог назива, бр. 2009/38/ЕЗ.⁴² Да би се разјаснила садржина партиципације, 2002. године сачињена је Директива о установљењу општег оквира за информисање и консултовање запослених у ЕУ, бр. 2002/14).⁴³

Директивом из 1994. године постављени су темељи за развој партиципације у ЕУ. Предвиђено је увођење европских радних савета у компанијама са више од 1.000 запослених које имају погоне у најмање две земље чланице. Нова Директива (2009) предвиђа нешто слично – оснивање Савета у европским компанијама или групама компанија, као и привредним субјектима који су контролисани од стране компаније из друге земље чланице ЕУ, са најмање 1.000 запослених или 150 запослених у бар две земље чланице.⁴⁴ Данас је овим телима обухваћено преко 10 милиона запослених у ЕУ.⁴⁵

Према чл. 9 Директиве из 2002. године, благовремено информисање и консултовање претпоставке су за успех реструктурирања и прилагођавања предузећа новим условима који су резултат глобализације економије, нарочито путем развоја нових форми организације рада. Према тач. 2. Директиве из 2002, *информисање* представља трансмисију података од

⁴⁰ Директивом бр. 75/129 од 1975. године о приближавању права земаља чланица у области колективних отказа и Директивом бр. 98/59 (којом је новелирана претходна директива), од 1998 (ОЈ L 48, 22. 2. 1975, стр. 29. и ОЈ L 225, 12.8.1998, стр. 16). Друга директива је бр. 77/187, из 1977. године, о приближавању права земаља чланица о очувању права запослених у случају трансфера предузећа или посла, (ОЈ L 61, 5/3/1977, р. 0026), односно новелираном Директивом бр. 2001/23/ЕЗ од 2001. истог назива (ОЈ L82, 22. 3. 2001, стр. 16).

⁴¹ Директива из 1994. објављена је у: ОЈ L 254, 30. 09. 1994, стр. 64. Била је иновирана 1997. и 2006. године.

⁴² Директива је објављена у ОЈ L 122/28, 2009. Претходна Директива престаје да се примењује 6. јуна 2011. године (према чл. 17. нове Директиве).

⁴³ ОЈ ИН К 80/29.

⁴⁴ Видети чл. 1, 2. и тачку 24. нове Директиве.

⁴⁵ Видети више: *European Works Councils*, European Trade Union Confederation, 2007, Интернет: <<http://www.etuc.org/t/57/>>.

стране послодавца представницима запослених у намери да им се омогући да се упознају са чињеницама и да их истраже, а *консултације* - размену мишљења и установљивање дијалога између представника запослених и послодавца.⁴⁶ Циљ ових процедура је да омогуће: благовремено сагледавање ситуације и припрему за консултације, да представници запослених на релевантном нивоу саопште своје мишљење послодавцу и да се о томе евенуално постигне споразум (чл. 4. тач. 3). Информисање и консултовање требало би да се односе на: 1) информације о економском стању и перспективама развоја у предузећу и погону, 2) информације и консултације о стању, структури и могућем развоју радних односа у предузећу или погону и о било којој мери која је у изгледу, а може да се одрази на радне односе, 3) информације и консултације о одлукама које могу да доведу до значајнијих промена у раду, организацији рада или уговорним обавезама (чл. 4. тач. 2. Директиве).

4. Партиципација у Србији

Развој партиципације у Србији може се поделити у три фазе: 1) период самоуправљања (1949-1988), 2) период превођења самоуправљања у индирекне облике партиципације (од 1988. до 2004. године) и 3) период развоја социјалног дијалога на европским основама (од 2004. године).

Први период трајао је од 1949. године (те године самоуправљање је било уведено у 215 највећих предузећа у земљи),⁴⁷ до 1988. године, када се у бившој Југославији укида самоуправљање и повлачи Закон о удруженом раду из 1976. године (1989). Уследиће период изразите стагнације партиципације, која ће се сводити на ретке облике учешћа запослених у управљању. Нови, проевропски приступ, који би требало да доведе до јачања партиципације, почиње 2004. године, доношењем Закона о социјално-економском савету.

Данашњи, непопуларан став према партиципацији, многи приписују неуспеху самоуправљања. Однос према самоуправљању кретао се од општег одушевљења (које се и у страниој литератури цени као један од највећих друштвених експеримената у домену партиципације),⁴⁸ до разочарања. Страни теоретичари сматрају да су добре стране самоуправљања биле што је, бар у почетном периоду, допринело задовољству запослених и продуктивности,

⁴⁶ Директива из 2009. на сличан начин утврђује појам информисања и консултовања, у тач. 22. и 23. и чл. 2. тач. 1.

⁴⁷ Упутством о оснивању и раду радничких савета државних привредних предузећа, од 23. децембра 1949.

⁴⁸ P. Singh, T. J. Bartkiw, Z. Suster, *The Yugoslav Experience with Workers' Councils, A Re-examination*, Labor Studies Journal September 2007, august, 32, стр. 280.

као и трансформисању југословенске економије, али да су његове резултате потрли спољни утицаји, етнички конфликти, неодговарајуће економско и друштвено окружење и доминација комунистичке партије.⁴⁹ Франичевић сматра да се радило о доброј идеји јер је у ствари „радни народ“ имао утицаја на одлучивање само о 3-5% бруто друштвеног производа, при чему су запослени имали осећај да одлучују и да су поштовани (Пуховски).⁵⁰

Ипак, касније долази до преваге форме над суштином, те почињу да се испољавају негативне економске последице самоуправљања. Утицај запослених на управљање предузећима опадао је у корист стручњака (технократа), те се самоуправљање на крају сводило само на привид, односно параван.⁵¹ Радници постају разочарани партиципацијом јер више нису имали утицаја на доношење одлука. Није остварен најважнији циљ самоуправљања - равномерна расподела моћи и утицаја у радним организацијама. Дистрибуција утицаја углавном била је олигархијска (технократе су контролисале предузећа), а не полиархијска (представничка), никад скоро демократска.⁵² Коначни резултат био је обрнут од очекиваног. Као што Дал наводи, самоуправљање у југословенским предузећима повећало је отуђење од рада и изазвало разочарање у идеју партиципације (мада и сам поздравља овакав експеримент).⁵³

Деведесетих година прошлог века уследиће друга фаза, када се самоуправљање напушта у већини бивших Југословенских република, па и у Србији.⁵⁴ Иако се самоуправљање постепено нормативно преводи у индиректне форме партиципације (савети запослених у предузећима, учешће представника запослених у органима управљања и надзора), фактички долази до одбацивања партиципације.⁵⁵ Као разлози за то наводе се: резигнација запослених, одбацивања из идеолошких разлога, економска криза, необразованост менаџера.⁵⁶ Мада је Устав Србије из 1990. предвиђао «уче-

⁴⁹ P. Singh и др, *op. cit.*, стр. 281-282.

⁵⁰ *Franičević i Puhovski o participaciji zaposlenih u odlučivanju*, *op. cit.*, стр. 3. текста.

⁵¹ Видети више: G. Strauss, *op. cit.*, стр. 792.

⁵² Видети више: Д. Мојић, *op. cit.*, стр. 250.

⁵³ С. Равлић, *op. cit.*, стр. 94.

⁵⁴ Према Закону о предузећима, из 1988. године, раднички савет више није постојао у приватним предузећима, а у мешовитим и друштвеним јесте. Измењена тог закона од 1990. године (Сл. гласник РС, бр. 18/1990), раднички савет престаје да буде обавезни орган у мешовитим предузећима, а код приватних послодаваца који су запошљавали више од 50 - запослених уводи се савет радника.

⁵⁵ Једино Словенија није до краја одбацила ову идеју. Искористила је пратформу самоуправљања и 1993. године успешно га превела у праксу партиципације, према немачком моделу. Видети више: P. Singh и др, *op. cit.*, стр. 288.

⁵⁶ Видети више: *Franičević i Puhovski o participaciji zaposlenih u odlučivanju*, *op. cit.*, стр. 2. текста.

шће у управљању»,⁵⁷ као и поједини закони,⁵⁸ партиципација у нашим предузећима била је све ређа и све мање садржајна. Уводи се „пасивна организација“ са нижим нивоом аутономије запослених.⁵⁹ Однос послодавца према партиципацији био је изразито негативан, као и према синдикатима. У том периоду помињу се четири типа односа пословодства према синдикатима: 1) ауторитарна кооперација, 2) потпуно игнорисање, 3) потпуна контрола, 4) прогон.⁶⁰ Оскудна партиципација се сводила на пуку форму и стварање привида да запослени учествују у управљању.

Слично стање је и данас, мада су нормативне могућности за примену партиципације веће и формално постоји разни видови учешћа запослених у доношењу одлука. Уз раније поменуте разлоге (непопуларност самоуправљања, одсуство демократских склоности и вештина у руковођењу), запажа се и да развој партиципације омета штетна симбиоза власника предузећа и политике. Наиме, развојем учешћа запослених у управљању значајно се повећава транспарентност пословања, односно број чесника у контроли над привредним активностима, те се смањује могућност формирања тајних фондова којима се, између осталог, финансирају и странке на политичкој сцени.⁶¹ Помиње се и тзв. тактичко-политички приступ социјалном дијалогу, који између осталог карактерише тенденција избегавања социјалног дијалога или формалистички приступ, прихватање дијалога у тренутку слабости или кад се проблеми максимално заоштре, редукција дијалога на решавање

⁵⁷ У чл. 35, ст. 2 Устава из 1990. године (Сл. гласник РС, бр. 1/1990), било је предвиђено: „Јамчи се слобода рада, слободан избор занимања и запослења и учешће у управљању”.

⁵⁸ Нпр. Закон о јавним предузећима Србије, из 1990. године (Сл. гласник РС, бр. 6/19-90), предвиђао је да се одређени број представника радника бира у управни одбор, а нешто слично ће касније прописати и Закон о предузећима из 1996. године (Сл. гласник РС, бр. 29/1996). Законом је било предвиђено учешће једне трећине запослених у надзорном и управном одбору предузећа у друштвеној својини, а у већинским приватним предузећима бирао се један представник у ове органе. Такође, у друштвеним и предузећима са већинским уделом друштвеног капитала постојао је савет запослених који је имао претежно консултативну улогу, али је и учествовао у одлучивању о неким питањима (нпр. о добити која би требало припадне запосленима). Закон је важио до доношења Закона о привредним друштвима, 2004. године (Сл. гласник РС, бр. 125/2004), када су ове одредбе престале да се примењују, али су органи састављени по старом закону могли да наставе да функционишу на исти начин. Видети више: Ј. Мунђан, *Социјално право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1999, стр. 250-253.

⁵⁹ Као што запажа Пуховски за хрватску праксу, а мислимо да је слично било и код нас. Видети више: *Франичевић и Пуховски о партиципацији запослених у одлучивању*, ор. cit, стр. 1. текста.

⁶⁰ Видети више: А. И. Молнар, *Пројаси самоуправљања и усљон Fuehrerпринципа у српским предузећима*, Социологија, Универзитет у Београду, Филозофски факултет, 1996, вол. 38, бр. 4, стр. 539 и 553.

⁶¹ Видети више: М. Дору, ор. cit, стр. 2.

социјалних сукоба.⁶² Наводи се и да социјални дијалог слабо функционише зато што нема резултата, а као разлози таквог стања помињу се: недовољно јаке организације социјалних партнера, да синдикати кокетирају са политичким странкама, као и то да многи становници сматрају да се само ствара привид социјалног дијалога у друштву, а да се одлуке у ствари доносе под диктатом међународних финансијских институција.⁶³

Ипак, очекујемо да се са заживљавањем тржишне привреде повећа улога партиципације код нас. За то има доста простора и потребе у пракси, која намеће сложене проблеме који захтевају социјални дијалог (реструктурирање предузећа и економије, повећање запослености, низак нови заштите здравља и интегритета запослених, реформа социјалног осигурања).

Пар речи о нормативним основама за партиципацију које се генерално могу позитивно оценити. Чл. 82. Устава предвидео да се утицај тржишне привреде на социјални и економски положај запослених усклађује кроз *социјални дијалог* између синдиката и послодавца.⁶⁴ Поред тога, Србија је ратификовала Измењену социјалну повељу Савета Европе, из 1996. године. Повеља у три члана предвиђа партиципацију запослених, у чл. 21 (Право на информисање и консултовање), чл. 22 (Право учешћа у одлучивању и унапређењу услова рада и радног окружења), чл. 29 (Право на информисање и консултације у случајевима колективног отпуштања).⁶⁵ Тиме је преузета и формална обавеза да код нас заживе одговарајући видови партиципације.

Мogućност оснивања тела за партиципацију прописана је и неколицином закона. Најважнији међу њима је Закон о социјално-економском савету (2004), којим су предвиђени трипартитни социјално-економски савети на локалном, покрајинском и нивоу Републике.⁶⁶ Социјално-економски савет Републике (чл. 9 Закона) разматра питања: развоја и унапређивања колективног преговарања; утицаја економске политике и мера за њено спровођење на социјални развој и стабилност; политике запошљавања; политике зарада и цена, конкуренције и продуктивности; приватизације и друга питања структурног прилагођавања; заштите радне и животне средине; образовања и професионалне обуке; здравствене и социјалне заштите и сигурности; демографских кретања и друга питања.⁶⁷

⁶² Видети више: С. Михајловић, *op. cit.*, стр. 7.

⁶³ Видети више: С. Михајловић, *op. cit.*, стр. 20, 29.

⁶⁴ Сл. гласник РС, бр. 98/2006.

⁶⁵ Сл. гласник РС, Међународни уговори, бр. 42/2009.

⁶⁶ Службени гласник РС, бр. 125/2004.

⁶⁷ Према чл. 9. Закона. О Републичком савету видети више: <Соц. Ек. Савет РС - <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/>>.

Социјално-економски савет Републике Србије постоји од 2001. године, али веома слабо функционише због бројних неслагања социјалних партнера који учествују у његовом раду.⁶⁸ Остали социјално-економски савети до сада су формиран у АП Војводини и у шеснаест општина.⁶⁹ Оцене њиховог рада су такође неповољне.

Закон о раду предвиђа могућност увођења партиципације у предузећима. Према овом закону, једно од колективних права из радног односа - право запослених на консултовање, информисање и изражавање ставова о битним питањима (директно или путем својих представника). Разрада тог права врши се чланом 205 Закона, према којем запослени код послодавца који има више од 50 радника могу образовати савет запослених. Савет даје мишљење, учествује у одлучивању о економским и социјалним правима запослених.

Према чл. 28 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, из 2009, постоји могућност оснивања савета за запошљавање (републичког, за територију покрајине, локалног – за једну или више општина).⁷⁰ Савети дају мишљења и препоруке Влади, покрајинским или општинским органима, сходно нивоу на којем су установљени о битним питањима у вези са запошљавањем (програмима, прописима, мерама и сл).⁷¹

Године 2005. у Србији је установљен и Савет за заштиту здравља и безбедности на раду на нивоу Републике, а идентично тело је формирано у Војводини.⁷² Према Стратегији безбедности и здравља на раду у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године (тач. 6.3),⁷³ улога социјално-

⁶⁸ Закон предвиђа обавезу постизања сагласности свих чланова при одлучивању (чл. 9, ст. 1), што фактички парализује његов рад (тако је било 2008-2011). Тренутно су у току консултације између социјалних партнера и представника државе да се промени овај принцип (на сугестију МОП). Помињу се и друге слабости у раду Савета: нередовне седнице, одсуство кључних министара, недовољна финансијска средства, необезбеђивање просторија, нестабилна политичка ситуација. Видети више: Ч. Андрић, *Социјално-економски савети Републике Србије*, Социјално-економски савет Р. Србије, Swiss Labour Assistance, 2010, стр. 8.

⁶⁹ Постоје социјално-економски савети у општинама: Србобран, Суботица, Књажевац, Велика Плана, Шид, Крагујевац, Врњачка Бања, Сокобања, Сремска Митровица, Нови Бечеј, Сремски Карловци, Ниш, Рашка, Београд, Нови Сад и Покрајински социјално-економски савет са седиштем у Новом Саду. Izvor: Ministarstvo rada i socijalne politike Republike, <www.socijalnoekonomskisavet.rs/lokalnises/spisak_ls.htm>.

⁷⁰ Сл. гласник РС, бр. 36/2009, 88/2010.

⁷¹ У Србији од 2005. године функционише Републички савет за запошљавање. Установљен је и Покрајински савет, као и многи савети на локалном нивоу. Видети чл. 28-30. Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености.

⁷² Раније је у Србији постојао Савет за заштиту на раду, који је био основан 2001. године.

⁷³ Сл. гласник РС, бр. 32/2009.

економских савета у овој области на свим нивоима на којима се оснивају, је успостављање и развијање социјалног дијалога по питањима од значаја за безбедност и здравље на раду.

Ипак, као што смо помињали, функционисање ових тела углавном се своди на задовољење форме и привид социјалног дијалога. Према Ч. Андрић, услови за успешан социјални дијалог у Србији су: 1) добра воља социјалних партнера и државе, 2) одговарајући друштвени амбијент (тржишна економија, активно цивилно друштво, стабилне и демократске политичке институције), 3) развијена култура дијалога, 4) међусобно поверење социјалних партнера, 5) слобода организовања, удруживања и деловања, 6) легитимитет социјалних партнера (репрезентативност и изражавање интереса чланства, транспарентност у одлучивању), 7) стручни капацитети социјалних партнера и приступ информацијама, 8) одговорност социјалних партнера у извршавању договореног и 9) уравнотежена позиција и преговарачка моћ учесника у социјалном дијалогу.⁷⁴

5. Закључак

Србија је последњих година учинила значајне почетне кораке у правцу хармонизације радног законодавства са комунитарним правом. Ипак, у неким областима заостајемо, као што је то случај у домену партиципације. Основни разлози неразвијености партиципације код нас су: отпор у друштву према овој појави, зато што подсећа на некадашње самоуправљање, склоност ка ауторитарном систему руковођења, одсуство одговарајуће друштвене климе за социјални дијалог. Упоредна искуства показују да партиципација може да има корисну улогу у повећању мотивације, иновативности, продуктивности, социјалне кохезије и смањењу социјалних тензија. Наша држава и социјални партнери требало би да поклоне више пажње развоју партиципације и социјалног дијалога јер би ови механизми могли значајно да допринесу смањењу социјалних тензија и изналажењу солуција за реструктурирање економије и излазак из кризе.

⁷⁴ Ове услове смо делимично сажели. Видети више: Ч. Андрић, *op. cit.*, стр. 9.

*Senad Jašarević, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Novi Sad*

Harmonization of the Law and Practice in the Area of Workers' Participation – Serbia and EU

Abstract

By enacting new regulation on labour relations, Serbia has undertaken important preliminary steps in harmonization of its law with the law of the EU. But, this process has not been so successful in the area of workers' participation. Main reasons for this are: resistance to the participation because of the resignation of workers and managers confined to former "self-management" from the period of socialism, authoritarian work organisation and the absence of adequate social environment for social dialogue. Serbian Government and social partners' organisations should act on improvement of participation and social dialogue at all levels (enterprise, branch, local, province and state level), because participation can be very useful. Among the positive aspects of the participation in the labour relations the following are most obvious: participation raises motivation of the employees, improves level of innovation, productivity and social cohesion; it relaxes social tensions; it can be helpful in finding new solutions for restructuring of the economy and overcoming the economic crisis.

Key words: labour law; communitarian law; social dialogue; workers' participation;