

Ovaj projekat finansira
Evropska unija.



**#EY
ZA TEBE**

PREDLOG PRAKTIČNE POLITIKE

**Konvent za Poglavlje 19., Ministarstvo za rad,
zapošljanje, boračka i socijalna pitanja
Socijalni dijalog/socijalno-ekonomski saveti na
lokalnom nivou**

Užički centar za ljudska prava i demokratiju



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU



SAŽETAK

U Srbiji, socijalno-ekonomski saveti predstavljaju strukturu za socijalni dijalog između predstavnika sindikata, poslodavaca i države, sa ciljem postizanja konsenzusa o ključnim pitanjima u oblasti ekonomije i socijalne politike. Ova oblast je regulisana Zakonom o Socijalno-ekonomskom savetu koji se primenjuje od 2004. godine i koji se od tada nije menjao. I pored toga što je država deklarativno spremna da poboljšaja stanje u oblasti socijalnog dijaloga, što je predviđeno i Akcionim planom za Poglavlje 19, Izveštaj EK o Srbiji za 2022. ukazuje da je socijalni dijalog i dalje slab.

Analizom rada lokalnih socijalno-ekonomskih saveta na teritoriji tri upravna okruga zapadne Srbije, i to Zlatiborskog, Moračkog i Mačvanskog, došli smo do saznanja da su od 22 opštine i grada socijalno-ekonomski saveti formirani u svega dva grada - Užice i Čačak. Međutim, ova dva socijalno-ekonomska saveta nisu ni registrovana zbog nemogućnosti dokazivanja reprezentativnosti socijalnih partnera.

Kako bi se situacija u oblasti socijalnog dijaloga na lokalnom nivou poboljšala potreban je novi institucionalni okvir, u čijem će stvaranju aktivno učestvovati predstavnici sindikata, poslodavaca, malih i srednjih preduzeća i civilnog društva. Takođe je neophodno da se ubrza rad na implementaciji Akcionog plana za poglavlje 19, pre svega u oblasti socijalnog dijaloga.

Uvod

Socijalni dijalog je složen i stabilan mehanizam, koji se zasniva na iskrenoj želji socijalnih partnera, vlasti, sindikata i poslodavaca da dijalog grade na međusobnom poverenju. U odnosu na druge političke mehanizme, socijalni dijalog uključuje daleko širi krug aktera, odnosno angažuje stvaralačku energiju iz velikog broja izvora i tako unosi nove, suštinske aspekte u politički i društveni život.

Međunarodne standarde u oblasti socijalnog dijaloga definiše Međunarodna organizacija rada – ILO u Konvenciji MOR br. 144 o tripartitnim konsultacijama radi primene međunarodnih standarda rada[1], koja u članu 3. navodi: "Predstavnik poslodavaca i radnika u smislu procedure predviđene ovom konvencijom slobodno biraju njihove reprezentativne organizacije ukoliko one postoje". Takođe su relevantne i Konvencija br. 87 o slobodi udruživanja i pravu na organizovanje[2]; Konvencija br. 98 o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje[3]; Preporuka br. 113 o konsultacijama na nivou

[1][http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%20144%20Konvencija%20o%20tripartitnim%20konsultacijama%20\(medunarodni%20standardi%20rada\),%201976.pdf](http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%20144%20Konvencija%20o%20tripartitnim%20konsultacijama%20(medunarodni%20standardi%20rada),%201976.pdf)

[2]http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%2087%20Konvencija%20o%20sindikalnim%20slobodama%20i%20zastiti%20sindikalnih%20prava,%201948.pdf

[3]http://www.iio.org.rs/files/Mor_texts/MOR%2098%20Konvencija%20o%20pravima%20radnika%20na%20organizovanje%20i%20kolektivne%20pregovore,%201949.pdf

grana/industrija i na nacionalnom nivou iz 1960. godine i Preporuka br. 152 o tripartitnim konsultacijama iz 1976. godine[4] Ovi dokumenti definišu da socijalni partneri mogu biti samo dobrovoljne organizacije radnika i poslodavaca.

Da bi socijalni dijalog mogao funkcionisati, moraju biti zastupljene neke osnovne pretpostavke[5]:

- a) Jake, nezavisne organizacije radnika i poslodavaca, uz postojanje tehničkih kapaciteta za pristup relevantnim informacijama, kako bi mogli učestvovati u socijalnom dijalogu;
- b) Politička volja i želja za angažmanom u socijalnom dijalogu svih strana;
- c) Priznavanje osnovnog prava na slobodu udruživanja i kolektivnog pregovaranja;
- d) Odgovarajuća institucionalna podrška.

Uspostavljanje sistema socijalnog dijaloga pruža mogućnost da socijalni partneri sami uobličie institucionalnu formu svoje saradnje. U interesu postizanja zajednički formulisanih i prihvaćenih ciljeva, zasnovano na međusobnom poverenju strana sa suprotnim interesima, omogućava zajedničko razmišljanje, izražavanje mišljenja o najvažnijim ekonomsko-političkim pitanjima koja dotiču granu, zajedničko zastupanje interesa grane i u krajnjoj liniji, ujedno i konkretno sporazumevanje između socijalnih partnera.

Vrste socijalnog dijaloga

Tripartitni socijalni dijalog

S obzirom na teme kojima se bavi, socijalni dijalog može biti fokusiran samo na pitanja uslova rada, prava radnika i cene rada, a tim pitanjima uglavnom se bavi bipartitni socijalni dijalog u formi kolektivnog pregovaranja. Međutim, socijalni dijalog se može baviti i znatno širim temama, kao što su različite socijalne i ekonomske javne politike, a tom vrstom sadržaja češće se bavi tripartitni socijalni dijalog. Zavisno od tema i broja uključenih partnera, mogu se razlikovati tri tipa socijalnog dijaloga[6].

„Uski socijalni dijalog“ podrazumeva interakciju između predstavnika zainteresovanih strana, dakle socijalnih partnera i eventualno države, te se raspravlja samo o uskim pitanjima koja se direktno tiču međusobnih odnosa i interesa između socijalnih partnera, što se, naravno, pre svega odnosi na uslove rada, organizaciju rada i materijalna prava zaposlenih. Ovaj tip socijalnog dijaloga uglavnom se iscrpljuje kroz kolektivno pregovaranje, koje je u većini razvijenih zemalja i precizno zakonski uređeno.

„Široki socijalni dijalog“ podrazumeva interakciju između tri strane (udruženja poslodavaca, sindikata i vlade) koja se bavi širim socijalnim i ekonomskim pitanjima, pa i pitanjima koja izlaze iz ove sfere, ali imaju posledice po nju (npr. kvalitet obrazovanja,

[4]<https://sindikats.rs/2022/05/11/ukaz-o-proglasenju-zakona-o-ratifikaciji-konvencije-broj-144-o-tripartitnim-konsultacijama-medjunarodni-radni-standardi-iz-1976-godine-preporuke-broj-152-o-tripartitnim-konsultacijama-aktivnosti/>

[5]<https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/s-dialogue-tripartism/lang--en/index.htm>

[6]<https://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang--en/index.htm>

reforma državne uprave i sl.). Za razliku od uskog socijalnog dijaloga, ovde se raspravlja o temama i politikama koje se ne tiču samo onih koji su jednako uključeni, nego se tiču svih ili većine građana.

Kada su u dijalog uključeni i drugi akteri, kao što su nevladine organizacije ili druge interesne grupe govorimo o „**sveobuhvatnim socijalnim dijalogom**“ ili „**tripartitnom plus socijalnom dijalogu**“. „Tripartitni plus socijalni dijalog“, koji, dakle, podrazumeva uključivanje drugih aktera osim socijalnih partnera i države, praktikuje se kako bi se o pojedinim pitanjima postigao što širi društveni konsenzus, te kako bi se prilikom donošenja određene odluke uzele u obzir sve različite perspektive i pogledi na određeno pitanje.

Međunarodna organizacija rada eksplicitno navodi kako svrha uključivanja ostalih aktera u procese socijalnog dijaloga ne sme biti slabljenje socijalnog dijaloga, nego upravo njegovo jačanje. Svrha uključivanja ostalih aktera u proces socijalnog dijaloga služi jačanju legitimiteta socijalnog dijaloga u društvu.

Zakonodavni okvir

U Srbiji, socijalno-ekonomski saveti predstavljaju strukturu za socijalni dijalog između predstavnika sindikata, poslodavaca i države, sa ciljem postizanja konsenzusa o ključnim pitanjima u oblasti ekonomije i socijalne politike. Zakon koji reguliše ovu oblast je Zakon o Socijalno-ekonomskom svetu koji se primenjuje od 2004. godine[7].

Socijalno-ekonomski saveti

Socijalno-ekonomski saveti se **osnivaju u cilju** uspostavljanja i razvoja socijalnog dijaloga u pitanjima od značaja za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih sloboda i prava čoveka, materijalnog, socijalnog i ekonomskog položaja zaposlenih i poslodavaca i uslova njihovog života i rada, razvoja kulture pregovaranja, podsticanja mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova, razvoja demokratije i izdavanja časopisa, brošura i drugih publikacija iz delokruga svog rada.

Socijalno-ekonomski savet **razmatra pitanja:** razvoja i unapređivanja kolektivnog pregovaranja, uticaja ekonomske politike i mera za njeno sprovođenje na socijalni razvoj i stabilnost, politike zapošljavanja, politike zarada i cena, konkurencije i produktivnosti, privatizacije i druga pitanja strukturnog prilagođavanja, zaštite radne i životne sredine, obrazovanja i profesionalne obuke, zdravstvene i socijalne zaštite i sigurnosti, demografskih kretanja i druga pitanja u skladu sa aktima Socijalno-ekonomskog saveta. Takođe, Savet razmatra nacрте zakona i predloge drugih propisa od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca i o njima daje mišljenje.

[7] ("Sl. glasnik RS", br. 125/2004)

Socijalni dijalog u pretpristupnim pregovorima

Socijalni dijalog se eksplicitno pominje u Poglavlju 19, gde se navodi da su pravne tekovine EU u ovoj oblasti usmerene i prema uspostavljanju jednakih mogućnosti za sve, zaštititi načela - jednaka zarada za jednak rad, zabrani diskriminacije po bilo kojoj osnovi i jačanju socijalnog dijaloga. U Akcionom planu se navodi "U cilju jačanja socijalnog dijaloga, u saradnji sa socijalnim partnerima preispitaće se postojeće odredbe Zakona o radu u delu koji se odnosi na kolektivno pregovaranje, uslove reprezentativnosti socijalnih partnera i postupak utvrđivanja reprezentativnosti, rad Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca, procedure za učešće u kolektivnim pregovorima i zaključivanje kolektivnih ugovora, kao i stvaranje pretpostavki za dodatnu afirmaciju principa postupanja u dobroj veri u toku pregovaračkog procesa. Dalje, preispitaće se odredbe Zakona o socijalno ekonomskom savetu da bi se kroz usvajanje izmena i dopuna ovog zakona ojačala uloga socijalnog dijaloga u procesu donošenja zakona i drugih propisa kao i u delu koji se odnosi se na registraciju lokalnih socijalno-ekonomskih saveta kako bi se podstaklo njihovo osnivanje i održiv funkcionalan rad." Međutim, u svim godišnjim izveštajima EU o Srbiji za poglavlje 19 konstatuje se da nema napretka u oblasti socijalnog dijaloga, tako da se u izveštaju za 2022. godinu navodi "Socijalni dijalog je i dalje slab, a naročito u pogledu uključivanja socijalnih partnera u razvoj politike koja je za njih relevantna."

Istraživanje

Polazeći od Godišnjeg izveštaja EU o Srbiji za 2022. godinu, kao i od preuzetih obaveza Republike Srbije u cilju jačanja socijalnog dijaloga i povećanja broja lokalnih socijalno-ekonomskih saveta Užički centar za ljudska prava i demokratiju je sproveo analizu stanja socijalnog dijaloga na teritoriji 3 okruga zapadne Srbije: Zlatiborskog, Mačvanskog i Moravičkog, i to u sledećim gradovima i opštinama: Užice, Priboj, Prijepolje, Nova Varoš, Čajetina, Požega, Bajina Bašta, Sjenica, Kosjerić, Arilje, Ivanjica, Čačak, Gornji Milanovac, Lučani, Šabac, Loznica, Bogatić, Vladimirci, Koceljeva, Krupanj, Ljubovija i Mali Zvornik.

Istraživanje je pokazalo da su samo u dva grada formirani socijalno-ekonomski saveti, u Čačku i Užicu. Međutim, ta dva socijalno-ekonomska saveta nisu i registrovana na nacionalnom nivou, i to iz formalno pravnih razloga koja se tiču reprezentativnosti socijalnih partnera. Detaljnim uvidom u osnivačka akta lokalnih socijalno ekonomskih saveta i zakonskih odredbi, uočili smo slabosti u sistemu uspostavljanja novih socijalno-ekonomskih saveta.

Zakon o Socijalno-ekonomskom savetu navodi samo proces osnivanja lokalnih socijalno-ekonomskih saveta. U Zakonu o Socijalno-ekonomskom savetu se navodi da ako dva učesnika pokrenu inicijativu za obrazovanje lokalnog saveta, treći partner je dužan da prihvati inicijativu[8]. Ipak, ova odredba nije primenjiva pošto ne postoje sankcije predviđene za nepoštovanje ovog zahteva, a primenjuje se samo na lokalne vlasti.

[8] Član 14. Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu

Proces registracije zahteva obaveznu proveru reprezentativnosti, ali se ovaj kriterijum ne pominje u Zakonu o socijalno-ekonomskom savetu, već je zasnovan na primeni Zakona o radu. Obavezan proces provere reprezentativnosti predstavlja izazov, naročito za poslodavce zbog nedostatka organizovanih struktura poslodavaca, kao i zbog zakonskih obaveza propisanih za preduzeća u vlasništvu države i opština. Iz tih razloga, lokalne vlasti i sindikati nemaju partnera za uspostavljanje funkcionalnog lokalnog socijalno-ekonomskog saveta. Proces registracije i obavezno dokazivanje reprezentativnosti previše dugo traju.

Jedan od problema u vezi sa reprezentativnošću poslodavaca u radu socijalno-ekonomskih saveta je nedovoljna uključenost različitih sektora privrede i malih preduzetnika u proces donošenja odluka. Često se dešava da većina poslodavaca koji čine socijalno-ekonomske savete čine velike korporacije, dok mali preduzetnici i drugi sektori privrede nisu dovoljno zastupljeni. Ovo može dovesti do toga da odluke donete u okviru rada socijalno-ekonomskog saveta ne predstavljaju interese i potrebe svih poslodavaca u lokalnoj zajednici.

Sa druge strane, ne prepoznaje se ni jedan razlog za registraciju socijalno-ekonomskog saveta, jer postoji mišljenje da oni ne moraju da budu prepoznati kao pravni subjekti. Takođe, lokalni donosioci odluka često smatraju da su socijalno-ekonomski saveti nepotrebni, tako da nisu zainteresovani za njihovo formiranje i delotvorno funkcionisanje.

Zakon o socijalno-ekonomskom savetu definiše samo okvir aktivnosti republičkog socijalno-ekonomskog saveta, ali ne utvrđuje osnovne aktivnosti niti minimalnu agendu za lokalne socijalno-ekonomske savete, niti definiše teme koje treba razmatrati na lokalnom nivou nakon osnivanja saveta. Veliki nedostatak je i što Republički socijalno-ekonomski savet nema kompetencije da obezbedi smernice za osnivanje i funkcionisanje lokalnih socijalno ekonomskih saveta. Funkcionalnost lokalnih socijalno-ekonomskih saveta dodatno komplikuju nejasna pravila finansiranja njihovog rada tako da to stvara konfuziju kod lokalnih donosioca odluka. Dok Zakon o socijalno-ekonomskom savetu utvrđuje da budžet registrovanog lokalnog socijalno-ekonomskog saveta predstavlja deo budžeta lokalne samouprave[9], zakon ne predviđa nikakve sankcije u slučaju da lokalne vlasti ne ispune svoje obaveze u ovom smislu.

Poseban problem predstavlja nedostatak procedura u implementaciji preporuka koje su dogovorene u socijalno-ekonomskim savetima. Sve to izaziva nepoverenje između socijalnih partnera i direktno utiče na motivaciju članova saveta, a samim tim do gubitka uticaja socijalno-ekonomskog saveta u zajednici.

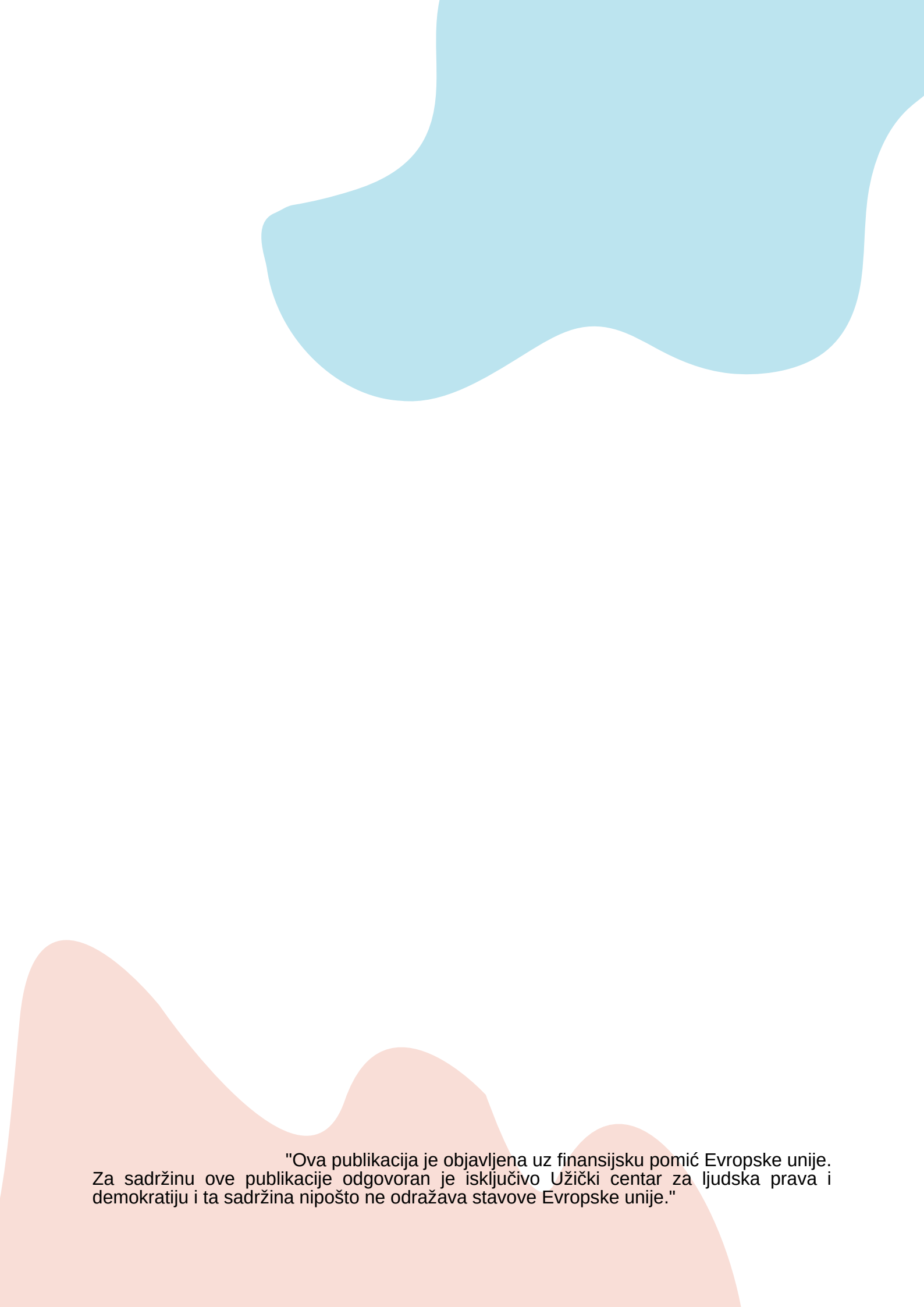
[9] Član 22. Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu

Zaključak

I pored toga što su sindikati i poslodavci dva ključna aktera u procesu regulisanja radnih odnosa i zaštite radničkih prava, za dalji razvoj socijanog dijaloga u Srbiji neopodna je snažna politička volja i angažman koja će se ogledati u donošenju novog Zakona o radu, a pre svega novog Zakonom o socijano-ekonomskom savetu, što je inače neispunjena obaveza Srbije iz Akcionog plana za poglavlje 19.

Preporuke:

- Uspostaviti novi institucionalni okvir kojim se olakšava utvrđivanje reprezentativnosti socijalnih partnera;
- Uvođenje jasnih kriterijuma za reprezentativnost: Država bi trebalo da definiše jasne kriterijume za reprezentativnost sindikata i poslodavaca, u skladu sa najboljom međunarodnom praksom, kriterijumi bi trebalo da uzmu u obzir broj članova, oblast delovanja, nivo organizacije, finansijsku stabilnost i druge faktore.
- Uspostaviti mehanizme koji će osigurati adekvatnu reprezentativnost predstavnika preduzetnika, malih i srednjih preduzeća u socijalno-ekonomskim savetima.
- Obezbediti dovoljno finansijskih i drugih resursa za rad socijalno-ekonomskih saveta, i poboljšati stručne kapacitete predstavnika sindikata i poslodavaca.
- Osigurati da se preporuke socijalno-ekonomskih saveta primenjuju u praksi, a da proces praćenja implementacije bude kontinuiran.
- Utvrditi minimalnu agendu u radu socijano-ekonomskih saveta.
- Uključivanje civilnog sektora u rad socijalno-ekonomskih saveta: Pored predstavnika države, sindikata i poslodavaca, u rad socijalno-ekonomskih saveta bi trebalo uključiti i predstavnike civilnog sektora, koji mogu dati dragoceni doprinos u dijalogu i donošenju preporuka.



"Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije odgovoran je isključivo Užički centar za ljudska prava i demokratiju i ta sadržina nipošto ne odražava stavove Evropske unije."