

Pregledni naučni članak

Primljen 26.01.2017.

Odobren 30.06.2017.

ULOGA SOCIJALNO-EKONOMSKOG SAVETA U KREIRANJU SOCIJALNOG DIJALOGA U SRBIJI

Socijalno-ekonomski savet kao institucionalni mehanizam saradnje između socijalnih aktera trebalo bi da ima ključnu ulogu u kreiranju socijalnog dijaloga u Srbiji. Međutim, ograničenost uticaja Socijalno-ekonomskog saveta na proces kreiranja socijalnog dijaloga, kao i proces političkog odlučivanja marginalizuju njegovu ulogu. Shodno tome, analiziraćemo slabosti u radu ove institucije, njen položaj u uporednoj praksi i mogući redizajn ove institucije. Takođe, potrebno je pronaći najbliži model našem i na osnovu primera iz dobre prakse utemeljiti razmišljanja o mogućem poboljšanju pravnog okvira za funkcionisanje ovog nezavisnog tela. Na kraju rada daćemo preporuke za redizajn ove institucije uz veći naglasak na njenoj nezavisnosti.

Ključne reči: *socijalni dijalog, Socijalno-ekonomski savet, političko odlučivanje, institucionalna nezavisnost, uporedna analiza*

* Aleksandar Kovačević, master politikolog, student doktorskih studija politikologije na Fakultetu političkih nauka, Univerziteta u Beogradu, email: koca.kovacevic91@gmail.com

1. Uvod

Petnaest godina nakon uspostavljanja Socijalno-ekonomskog saveta kao institucionalnog mehanizma za kreiranje tripartitnog socijalnog dijaloga u Srbiji, dolazi se do zaključka da su učinci ove institucije nedovoljni. Usled nemogućnosti saveta da odlučno odgovori na svakodnevna kršenja prava radnika i kršenja zakonskog okvira iz njegovih nadležnosti, opravdano se postavlja pitanje o smislu daljeg postojanja ovog tela. Donošenje Zakona o radu iz 2014. godine, uz potpunu isključenost saveta i privremeni raspad izlaskom UGS „Nezavisnost“, veliki broj nezaposlenih i katastrofalan položaj radnika u domaćoj privredi, dodatno narušava i obesmišljava svrhu postojanja ove institucije.

Shodno tome evidentno se nameće pitanje u kom se smeru kreće socijalni dijalog u Srbiji, kao i kakva je uloga Socijalno-ekonomskog saveta u kreiranju socijalnog dijaloga. U postojećem društvenom kontekstu savet ima slabu ulogu u kreiranju socijalnog dijaloga. Ključno pitanje ovog rada je da li je moguće primeniti uspešne primere iz uporedne prakse određenih evropskih zemalja, kako bi se poboljšao položaj i uloga ovog nezavisnog tela u kreiranju socijalnog dijaloga u Republici Srbiji. Rad se bavi definisanjem pojma i predmeta socijalnog dijaloga, društvenim kontekstom u kojem se osniva i funkcioniše, kao i pregledom komparativnih iskustava. Cilj ovog rada je da odgovori na istraživačko pitanje i to kroz predstavljanje mogućih rešenja za poboljšanje uloge ovog nezavisnog tela u procesu kreiranja socijalnog dijaloga.

2. Definicija i predmet socijalnog dijaloga

Socijalni dijalog je naizgled jednostavan, a suštinski veoma kontroverzan pojam, te je od izuzetne važnosti izvršiti njegovo definisanje. Socijalni dijalog se najjednostavnije može definisati kao „proces, ali ujedno i institucionalni okvir (odnosno mehanizam) u kome predstavnici različitih društvenih grupa kroz međusobnu komunikaciju i sučeljavanje argumenata pokušavaju da dođu do određenih zajedničkih interesa i usaglase stavove po esencijalnim pitanjima“¹. Kako je socijalni dijalog uopšteno gledano mehanizam preko koga se vrši argumentovana rasprava o različitim pitanjima iz ekonomsko-socijalne oblasti, gotovo je izvesno da će doći do međusobnog sukobljavanja i konflikata. Stoga je konačni cilj socijalnog dijaloga umirivanje tih sukoba i razrešavanje konflikata, odnosno postizanje konsenzusa o minimumu zajedničkih interesa².

U zavisnosti od aktera koji učestvuju u kreiranju socijalnog dijaloga razlikuju se tri vrste socijalnog dijaloga. To su: bipartitni, tripartitni i multipartitni

¹ Kulić Živko, Vujasinović Dučić Divna (2010): *Socijalni dijalog (instrumenti)*, SSSS, Beograd, 5;

² *Ibid*;

socijalni dijalog. Kako je u Srbiji na snazi tripartitni socijalni dijalog, potrebno je izvršiti njegovo definisanje. Tripartitni socijalni dijalog se određuje kao dijalog koji se vodi između poslodavaca i sindikata i predstavnika vlasti na odgovarajućem nivou (bilo da je u pitanju država, lokalna samouprava, teritorijalna autonomija, ili međunarodne organizacije poput MOR)³. Uvođenje trećeg aktera u ovu vrstu socijalnog dijaloga dovodi do mogućnosti da se sindikati i unije poslodavaca direktno uključe u kreiranje zakonodavstva iz oblasti koje se tiču predmeta socijalnog dijaloga.

Predmet socijalnog dijaloga čine svi akti koji se donose iz oblasti ekonomske i socijalne politike, radnih odnosa i zapošljavanja.⁴ Za potrebe vođenja valjanog tripartitnog socijalnog dijaloga, u Srbiji je 2001. godine formiran Socijalno-ekonomski savet kao formalni mehanizam za razvoj i kreiranje socijalnog dijaloga⁵.

3. Društveni kontekst nastanka Socijalno-ekonomskog saveta

Padom komunizma i otpočinjanjem procesa demokratske tranzicije javila se potreba za stvaranjem institucionalnog mehanizma za kreiranje socijalnog dijaloga. Nastanak ovog mehanizma u Srbiji pratili su različiti problemi, a kao osnovni možemo da identifikujemo proces samog nastanka. Iako je tekovina samoupravnog socijalizma bila zaštita prava svih radnika podrobnijim sagledavanjem društvenog konteksta tokom devedesetih godina 20. veka jasno je da ni tada nije postojala dovoljno snažna inicijativa za osnivanjem jednog ovakvog nezavisnog tela.

Tranzicija iz jednopartijskog u višepartijski sistem u Srbiji nužno je vodila tranziciji iz jedinstvenog ka podeljenom sindikalnom pokretu. Razlog podele sindikalnog pokreta tokom devedesetih godina prošlog veka je usko političke, a ne ekonomsko-socijalne prirode. Preuzimajući imovinu i tekovine sindikalnog pokreta iz samoupravnog socijalizma, pojedini predstavnici sindikata pokušali su da imitiraju vlast, dok se sa druge strane stvaralo kritičko jezgro u sindikalnom pokretu naklonjeno opoziciji. Time je došlo do erozije moći sindikalnog pokreta, što je, kako se pokazalo, projekat koji je odgovarao tadašnjoj vlasti, a i opoziciji. Petooktobarski zaokret ka neoliberalizmu i dovođenje brojnih finansijskih eksperata uz blagoslov jednog dela sindikalnog pokreta, dodatno je osla-

³ *Ibid*, 7;

⁴ Detaljnije u: Kulić Živko, Vujasinović Dučić Divna (2010): *Socijalni dijalog (instrumenti)*, SSSS, Beograd, 30;

⁵ Formalni oblici socijalnog dijaloga su: a) konsultacije i pregovori, u koje ubrajamo 1) kolektivno pregovaranje i zaključivanje kolektivnih ugovora i 2) pregovaranje i zaključivanje tripartitnih drugih opštih akata i b) institucionalne forme socijalnog dijaloga. U neformalne oblike socijalnog dijaloga spadaju: a) neformalne konsultacije između socijalnih partnera i b) neformalni kontakti između socijalnih partnera, u: Kulić Živko, Vujasinović Dučić Divna (2010): *Socijalni dijalog (instrumenti)*, SSSS, Beograd, 43-48;

bio njegovu moć. U takvom društvenom kontekstu, a po ugledu na razvijene evropske zemlje u Srbiji dolazi do nastanka institucionalnog mehanizma saradnje između sindikata, poslodavaca i Vlade.

Na osnovu Sporazuma o osnivanju, delokrugu i načinu rada iz 2001. godine, čiji su potpisnici Vlada Srbije, Savez samostalnih sindikata Srbije, UGS „Nezavisnost“, Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata i Unija poslodavaca Srbije, formiran je Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije kao nezavisno tripartitno telo. U ovom sporazumu su date opšte smernice za formiranje ovog tela uz naglasak na demokratskom dijalogu socijalnih partnera i mogućnosti zakonodavne inicijative⁶.

Drugi korak u formiranju Socijalno-ekonomskog saveta je donošenje Zakona o Socijalno-ekonomskom savetu 2004. godine na osnovu koga je savet uspostavljen kao nezavisni organ. Dalje, zakonom je predviđeno da je ovo nezavisno telo sastavljeno od predstavnika Vlade Republike Srbije, reprezentativnih udruženja poslodavaca i reprezentativnih sindikata (republički nivo), odnosno predstavnika izvršnih organa autonomne pokrajine i lokalne samouprave, poslodavaca i predstavnici sindikata (pokrajinski i lokalni nivo)⁷. Na nacionalnom nivou sastavljen je od po šest predstavnika Vlade Republike Srbije, sindikata i poslodavaca.

Savet razmatra pitanja razvoja i unapređenja 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 saveta⁸. Pored ovih pitanja, savet razmatra nacрте zakona i drugih propisa koji su od značaja za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca i o njima daje svoje mišljenje i može obrazovati stalna i privremena radna tela za predlaganje stavova u pojedinim oblastima⁹.

Za potrebe odlučivanja je neophodna saglasnost svih aktera¹⁰. Ova zakonska odredba predstavlja osnovu valjanog tripartitnog socijalnog dijaloga, a ujedno i kočnicu za funkcionisanje ovog saveta i donošenje odluka koje su mimo interesa njegovih članova.

⁶ Detaljnije u: Vlada Republike Srbije: „Sporazum o osnivanju, delokrugu i načinu delovanja Socijalno-ekonomskog saveta iz 2001“, čl. 2, <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2001-08/02/26844.html>, (03.06.2016);

⁷ Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 125/2004, čl. 2;

⁸ *Ibid*, čl. 9;

⁹ *Ibid*, čl. 10-11;

¹⁰ *Ibid*, čl. 9;

4. Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji

Glavni problem za vođenje valjanog socijalnog dijaloga je nemogućnost uspostavljanja saglasnosti oko ključnih pitanja između socijalnih aktera. Ovaj proces je obeležen brojnim sukobima između sindikata i poslodavaca i sindikata i članova Vlade. Sindikati optužuju Vladu da postupa u interesu poslodavaca, dok poslodavci optužuju sindikate da imaju nerealne zahteve u stanju kolapsa srpske privrede. Vlada, koja bi trebalo da igra ulogu medijatora između ove dve strane, najčešće zauzima poziciju blisku poslodavcima.

U pogledu aktivnosti i položaja Saveta u prethodnom periodu nameće se nekoliko kriterijuma koje je neophodno preispitati. Prvi kriterijum je broj održanih sednica Saveta. U Poslovniku Saveta se jasno navodi da predsedavajući Saveta zakazuje sednicu najmanje jednom mesečno, a po potrebi i češće¹¹. Iz Informatora o radu Saveta može se zaključiti da se sednice ne održavaju prema dinamici utvrđenoj u Poslovniku i da je broj sednica manji od predviđenih¹². Sekretar Saveta kaže da postoji nekoliko razloga zbog kojih se ne poštuje dinamika sednica predviđena zakonom. Pre svega to su: blokada rada saveta zbog redovnih ili vanrednih izbora; nemogućnost postizanja saglasnosti svih aktera oko termina i dnevnog reda i činjenica da je tokom jula i avgusta gotovo nemoguće obezbediti kvorum zbog sezone godišnjih odmora¹³. Napomenimo da ovi razlozi nisu pravno utemeljeni, što povlači nova razmatranja u pogledu pravnog regulisanja rada ovog nezavisnog tela u smislu onemogućavanja blokade rada Saveta.

Drugi kriterijum koji se ovde koristi tiče se učešća socijalnih aktera na sednicama Saveta. Izveštaji o radu Saveta su neprecizni po ovom pitanju, te je konsultovani sekretar Saveta odgovorila da su „najdisciplinovaniji predstavnici dva sindikata, zatim predstavnici poslodavaca, dok su najnedisciplinovaniji predstavnici Vlade. U okviru Vlade, najdisciplinovaniji su ministri rada, iza njih ministri prosvete, a onda sledi veći stepen nediscipline kod ostalih resora“¹⁴.

Treći kriterijum tiče se donošenja odluke o minimalnoj ceni radnog časa. Prema članu 112. Zakona o radu navodi se da odluku o minimalnoj ceni rada donosi Savet, a da ukoliko on to ne učini, odluku donosi Vlada¹⁵. Donošenje odluke o minimalnoj ceni rada spada u najteža pitanja koja se iznose pred Savet. Socijalni akteri su u ovom periodu uspeli da se usaglase oko minimalne cene

¹¹ SES (2008): Poslovnik o radu *Socijalno-ekonomskog saveta*, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Beograd, čl.8;

¹² Detaljnije u: SES (2016): *Informator o radu Socijalno-ekonomskog saveta*, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Beograd, 9;

¹³ Andrić Čedanka (2016): *Intervju. Kakav je odnos socijalnih aktera prema radu Saveta?* (18. februar 2016. godine);

¹⁴ *Ibid*;

¹⁵ Zakon o radu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014, čl.112;

radnog časa za 2011 i 2012. godinu¹⁶. U ostalim slučajevima, odluku o minimalnoj ceni radnog časa donela je Vlada. Ta odluka je u većini slučajevima išla na ruku predstavnicima poslodavaca.

Četvrti kriterijum koji se ovde koristi tiče se donošenja sistemskih zakona iz oblasti delovanja Saveta. Sistemski zakoni iz ove oblasti ne stižu na davanje mišljenje na Savetu. Najbolji primer za to je donošenje izmena i dopuna Zakona o radu iz 2014. godine. Nadležno ministarstvo je donelo odluku da predloži Narodnoj skupštini Republike Srbije da izmene i dopune ovog zakona donese po hitnom postupku. Hitnost postupka je ograničilo dužinu rasprave, te je Savet onemogućen da se izjasni o ovom zakonu. Ovde treba dodati da ovaj zakon nije prošao ni javnu raspravu¹⁷. Procedura za donošenje ovog zakona je obesmisllila rad Saveta i proces socijalnog dijaloga u Srbiji. Ovim izmenama je dodatno obesmišljen položaj radnika. Sindikati su nastupili jedinstveno u kritici ovih izmena. Organizovali su protesnu šetnju zaposlenih koja je završena „simboličkom sahranom socijalnog dijaloga uz zvuke posmrtnog marša“¹⁸. UGS „Nezavisnost“ je otišao korak dalje i doneo odluku o istupanju iz Saveta, jer smatra da je Savet prestao da razvija socijalni dijalog i polako prerastao u jednu od pomoćnih službi Vlade¹⁹. Kasnije se ovaj sindikat vratio u Savet, čime su se smirile strasti, što je omogućilo nastavak funkcionisanja ovog nezavisnog tela.

Peti kriterijum se tiče odnosa sindikata i politike. Kako je interes zaposlenih ključan prilikom određivanja uloge sindikata, potrebno je preispitati stavove sindikalnog članstva prema odnosu između sindikata i politike²⁰. Rezultati istraživanja o stepenu poverenja u sindikate i sindikalno rukovodstvo i odnos sindikata i politike, pokazuju da sindikati ne trebaju da se mešaju u politiku, odnosno da ne treba da formiraju sopstvenu političku partiju (77,7%), da ne trebaju da budu pod okriljem jake političke partije (79,6%), odnosno da treba da budu opozicija svakoj vlasti (55,3%). Sa druge strane, sindikalno članstvo (58,3%) smatra da sindikat treba da učestvuje u izradi predloga zakona koji se tiču javnog sek-

¹⁶ Odluka Socijalno-ekonomskog Saveta br. 57/2012, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 22/2012;

¹⁷ Andrić Čedanka (ur.) (2015): *Izveštaj o radu Socijalno-ekonomskog saveta i Sekretarijata u 2014. godini*, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Beograd, 5;

¹⁸ UGS „Nezavisnost“: „Održan protest povodom izmena Zakona o radu i Zakona o PIO“, 18. jul 2014, <http://www.nezavisnost.org/pages/posts/odrzan-protest-povodom-izmena-zakona-o-radu-i-zakona-o-pio985.php? p=210>, (20.12.2016);

¹⁹ UGS „Nezavisnost“: „UGS Nezavisnost istupio iz Socijalno-ekonomskog saveta Srbije“, 14. jul 2014, <http://www.nezavisnost.org/pages/posts/ugs-nezavisnost-istupio-iz-socijalno-ekonomskog-saveta-srbije972.php>, (20.12.2016);

²⁰ Anketni upitnik se sastojao iz šesnaest tvrdnji koje se mogu podeliti u tri dela: 1) poverenje članstva sindikata u sindikate; 2) poverenje članstva sindikata u sindikalno rukovodstvo i 3) odnos članstva sindikata prema povezanosti sindikata i politike u: Kovačević Aleksandar (2015): *Uticaj civilnog društva na proces političkog odlučivanja-slučaj Srbije 2000-2015*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 53;

tora²¹. Način na koji se mogu povezati ove dve različite grupe stavova je sigurno socijalni dijalog. Iako u istraživanju nije bilo direktno postavljeno pitanje da li sindikat treba da vodi socijalni dijalog, kroz pozitivan odgovor na pitanje da li sindikat treba da učestvuje u izradi predloga zakona koji se tiču javnog sektora, može se posredno zaključiti da sindikalno članstvo posmatra socijalni dijalog kao efikasan vid borbe za ostvarivanje prava radnika. Druga istraživanja su pokazala da zaposleni daju jedva prelaznu ocenu za stanje socijalnog dijaloga²², što govori u prilog tezi da je stanje socijalnog dijaloga u Srbiji izrazito loše.

5. Položaj Socijalno-ekonomskog saveta u uporednoj praksi

U zapadnoj Evropi ovakva nezavisna tela osnivaju se početkom pedesetih godina 20. veka, dok je za bivše komunističke zemlje tipično njihovo formiranje tokom procesa tranzicije. U Francuskoj je još davne 1925. godine osnovano tripartitno telo Nacionalni ekonomski savet (fr. *Conseil National Economique*).²³ Prvi moderni Socijalni i ekonomski savet (SER) je osnovan u Holandiji 1950. godine. SER je osnovan Zakonom o industrijskoj organizaciji. Na samom početku Zakona se ističe da je savet korporativno telo, koje pored savetodavne funkcije²⁴ ima zadatak da promoviše takve ekonomske aktivnosti koje će služiti opštem interesu²⁵. SER se sastoji od tri grupe članova: predstavnika zaposlenih - sindikati, predstavnika poslodavaca - udruženja poslodavaca i nezavisnih eksperata - najčešće univerzitetskih profesora²⁶. Broj predstavnika zaposlenih i poslodavaca je jednak. Jedno od ključnih obeležja SER-a je njegova finansijska nezavisnost od Vlade, budući da se SER direktno finansira iz privrede²⁷.

Drugo takvo telo je formirano u Italiji 1957. godine. Naziv ovog tela je Nacionalni savet za ekonomiju i rad Republike Italije (it. *Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*). Ovo telo je konstituisano na osnovu člana 99. Ustava Italije kao pomoćni organ, odnosno savetodavno telo Vlade i Parlamenta i koje se

²¹ *Ibid*, 54;

²² Stojiljković Zoran (2010): „Socijalni dijalog u Srbiji-razlozi (pre)skromnog dosadašnjeg učinka“, Stojiljković Zoran i Mihailović Srećko (ur.): *Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji posle dvadeset godina tranzicije*, SLA, Beograd, 20;

²³ SES: „Socijalno-ekonomski savet-odeljak međunarodna saradnja“, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/doc/sesuevropi.pdf>, (31.05.2016.);

²⁴ Prema ovom zakonu SER je važno savetodavno telo vlade i parlamenta. Navedeno u: SER (2011): *Industrial Organisation Act*, SER Printing Department, 4;

²⁵ *Ibid*, 5;

²⁶ *Ibid*, 4; Ovi eksperti se postavljaju od strane Krune i oni nisu članovi Vlade. Sednicama veća, kao posmatrači prisustvuju predstavnici Vlade. Navedeno u: SES: „Socijalno-ekonomski savet-odeljak međunarodna saradnja“, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/doc/sesuevropi.pdf>, (31.05.2016.);

²⁷ SER (2011): *Industrial Organisation Act*, SER Printing Department, 4;

sastoji od stručnjaka iz ove oblasti i predstavnika različitih ekonomskih kategorija²⁸. Ustrojstvo samog saveta definisano je zakonom iz 1957. godine. U članu 2. ovog zakona jasno se navodi da je Nacionalni savet za ekonomiju i rad sastavljen od: 1) predstavnika radnika iz različitih grana privrede (industrija, poljoprivreda, trgovina i turizam, prevoz, banke, osiguranja, komunalna preduzeća); 2) predstavnika privrede (industrija, poljoprivreda, prevoz, banke, osiguranja, turizam i itd.); 3) predstavnika komunalnih preduzeća; 4) predstavnika Instituta za industrijsku obnovu (ugašen 2002. godine); 5) predstavnika nacionalnih javnih organa iz oblasti bezbednosti; 5) stručnjaka iz ekonomsko-socijalne oblasti. U članu 20. Zakona o CNEL-u jasno se navodi da se troškovi za rad ove institucije navedeni u posebnoj rubrici budžeta ministarstva zaduženog za poslove trezora²⁹, tako da ovo telo ne poseduje finansijsku nezavisnost.

Savremeni Ekonomski i socijalni savet Francuske (fr. *Conseil Economique et Social*) formiran je 1958. godine. Pod tim nazivom postojao je sve do 2008. godine kada menja ime u Ekonomski, socijalni i savet za životnu sredinu (fr. *Le Conseil économique, social et environnemental*). Do promene naziva ove institucije došlo je usled modernizacije. Ustavnim zakonom iz 2008. godine izvršena je promena članova 69, 70. i 71. Ustava Francuske. Prema Ustavu ovo telo ima status savetodavnog organa i može biti zatraženo njegovo mišljenje o predlozima akata Vlade i Parlamenta koji se tiču pitanja iz ekonomsko-socijalne oblasti i oblasti životne sredine³⁰. Ustrojstvo ovog tela definisano je zakonom. U prečišćenom tekstu zakona, sa poslednjim izmenama iz 2010. godine se navodi da je Ekonomski, socijalni i savet za životnu sredinu savetodavno telo koje podstiče saradnju i osigurava učešće zainteresovanih strana u raspravljanju o ekonomskim, socijalnim pitanjima i pitanjima zaštite životne sredine, a takođe i promovise dijalog i saradnju³¹. Ovo telo se sastoji od ukupno 233 predstavnika koji su podeljeni u tri velike grupe: 1) grupa koja okuplja članove koji se bave ekonomskim pitanjima i socijalnim dijalogom (predstavnici zaposlenih, predstavnici privatne industrije, trgovine i usluga, predstavnici farmera i poljoprivrede, predstavnici zanatlija, predstavnici slobodnih profesija i stručnjaci sa iskustvom u bavljenju ekonomijom); 2) članovi za socijalnu i teritorijalnu koheziju i život u zajednici (predstavnici iz nepoljoprivrednih oblasti ekonomije, predstavnici zajedničkih organizacija, predstavnici porodičnih udruženja, predstavnici drugih udruženja i fondacija, predstavnici prekookeanskih francuskih okruga koji se bave ekonomijom i socijalnim aktivnostima, predstavnici omladine i studenata, stručnjaci sa iskustvom iz socijalnog,

²⁸ Senato della Repubblica (2012): *Costituzione della Repubblica Italiana*, Le pubblicazioni del Senato, Roma, 55;

²⁹ Ordinamento e attribuzioni del CNEL, *Senato della Repubblica*, n. 33/1957, čl.20;

³⁰ Constitution of France- loi constitutionnelle, *Journal officiel de la République Française*, no 2008-724, čl.70;

³¹ Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, *Journal officiel de la République Française*, no 2010-704, čl. 1;

kulturnog, sportskog i naučnog polja); 3) članovi za životnu sredinu i zaštitu prirode (predstavnici udruženja i fondacija iz ove oblasti, kvalifikovani pojedinci sa velikim iskustvom iz ove oblasti)³². Odluku o finansijskom planu za rad Saveta na godišnjem nivou donosi parlament³³.

U našem regionu je, takođe, došlo do nastanka i razvoja ove institucije. Društvo koje je po svojim karakteristikama najbližije našem je hrvatsko, te će u ovom radu biti posmatran položaj ove institucije u Republici Hrvatskoj. Gospodarsko-socijalno vijeće u Hrvatskoj postoji od 1994. godine, ali je kontinuitet u svom radu ostvarilo tek od 2001. godine sa potpisivanjem Sporazuma o njegovoj organizaciji i delatnosti. Delokrug ovog veća se temelji na Zakonu o radu i sporazuma koji su prethodili pre potpisivanja ovog sporazuma. Potpisnici ovog sporazuma, dakle socijalni partneri su Vlada Republike Hrvatske, pet reprezentativnih sindikata i Hrvatska udruga poslodavaca. U sporazuma se jasno navodi da je GSV tripartitno telo koje će štiti interese zaposlenih i poslodavaca i voditi usklađenu ekonomsku, socijalnu i razvojnu politiku. Potpisnici su se obavezali da će nacrti zakona, propisa i programa iz delokruga rada veća, pre upućivanja u Hrvatski sabor, biti razmotreni na veću, a mišljenja o tim dokumentima biti dostavljeni Vladi³⁴. Kao pomoćno telo ovog veća je formiran Ured za socijalno partnerstvo koje obavlja stručne poslove za potrebe GSV, odnosno prati i koordinira i izveštava o radu GSV i oblika socijalnog partnerstva na nacionalnom, lokalnom i regionalnom nivou³⁵. Iz ovog sporazuma jasno se može zaključiti da se Hrvatska opredelila za model socijalnog partnerstva koje se razvija na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, što je slučaj i kod nas. Zbog problema oko donošenja Zakona o radu, sindikati su istupili iz ovog veća, te je 2010. godine prekinut kontinuitet u njegovom radu³⁶. Donošenjem novog Sporazuma su izvršene određene izmene. Ključna izmena jeste uspostavljanje Ureda za socijalno partnerstvo kao samostalne službe u okviru Ministarstva rada i mirovinskog sustava. Ključna negativna konsekvencija novog sporazuma je narušavanje ravnoteže u sastavu ovog tela u korist Vlade RH. Naime, Veće je i dalje sastavljeno od predstavnika Vlade, udruženja poslodavaca i sindikata, ali poslodavci i sindikati

³² *Ibid*, čl. 7.;

³³ CESE: „Le budget du CESE“, <http://www.lecese.fr/decouvrir-cese/budget-du-cese> (02.06.2016.);

³⁴ Sporazum o gospodarsko-socijalnom vijeću i drugim oblicima socijalnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (prečišćen tekst), *Narodne novine*, br.88/2001, čl.1;

³⁵ *Ibid*, čl.18;

³⁶ Vlada RH je samoinicijativno iznela predlog izmena Zakona o radu pred Hrvatski sabor, što je rezultiralo istupanjem sindikata iz GSV. Blokada je trajala nekoliko meseci, kada je Vlada povukla sporan predlog zakona. Nakon izbora nove Vlade pristupilo se izradi novog Sporazuma o GSV koji je gotovo identičan prethodnom, s tim da je Ured za socijalno partnerstvo postao Samostalna služba u Ministarstvu za rada i mirovinskog sustava. Detaljnije u: SSSS: „Gospodarsko socijalno vijeće“, <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucjara/socijalni-dijalog/gospodarsko-socijalno-vijece-43>, (02.06.2016.);

sada imaju po četiri, a Vlada šest predstavnika u veću³⁷. Veće i dalje ima pravo da daje mišljenje na zakonske predloge iz svoje oblasti, ali kadrovske, organizacijske, tehničke i materijalne uslove za rad veća osigurava Vlada³⁸, što je identično prethodnom sporazumu³⁹. Dakle, veće nije finansijski nezavisno od Vlade Republike Hrvatske

6. Primena uporedne prakse u reformi Socijalno-ekonomskog saveta u Srbiji

Na osnovu komparativnog pregleda možemo zaključiti da je položaj ovakvih tela u navedenim evropskim zemljama znatno povoljniji i daleko razvijeniji u odnosu na položaj Socijalno-ekonomskog saveta u Srbiji. Pre svega, pomenuli smo da ovo telo predstavlja ustavnu kategoriju, ima institucionalnu i finansijsku nezavisnost; karakteriše ga učešće nezavisnih eksperata u radu kao i decentralizacija, što su, svakako, standardi kojima treba težiti, ali uz napomenu da ih treba prilagoditi društvenom kontekstu i prilikama u našoj zemlji. U nastavku razmotrićemo trenutni kapacitet za ostvarivanje ovih standarda s obzirom na položaj i domete Socijalno-ekonomskog saveta u Srbiji.

Pitanje uspostavljanja saveta kao ustavne kategorije je pre svega pravno i političko pitanje. Dakle, potrebno je izvršiti promenu teksta Ustava po predviđenoj proceduri i savet uspostaviti kao ustavnu kategoriju. Time bi se sprečilo svako zakonsko ukidanje ove institucije i omogućio barem prividni kontinuitet socijalnog dijaloga. Da li je ova promena svrsishodna? U trenutku kada država Srbije u procesu pristupanja Evropskoj uniji usvaja evropske modele, mora se voditi računa o svrsishodnosti postojanja tih institucija. Nije dovoljno samo postaviti valjan pravni okvir, nego je isti potrebno uskladiti sa postojećom društvenom situacijom. Može se zaključiti da se svrsishodnost uspostavljanja saveta kao ustavne kategorije ogleda u postavljanju saveta kao ekskluzivnog tela za vođenje tripartitnog socijalnog dijaloga, uz naglasak na težak položaj radnika u Srbiji. Time bi se ustavnom definicijom, pored savetodavne funkcije u cilju poboljšanja socijalnog dijaloga, dodala i zaštita prava radnika u procesu tranzicije i pridruživanja Srbije Evropskoj uniji.

Drugo značajano obeležje je institucionalna i finansijska nezavisnost. Moglo bi se zaključiti da u trenutnoj situaciji ovo telo ne poseduje ni jedan od ova dva oblika nezavisnosti. Pošto bi savet uspostavio kao ustavna kategorija, potrebno

³⁷ Sporazum o osnivanju gospodarsko-socijalnog vijeća, *Narodne novine*, br. 88/2013, čl.5; U prethodnom sporazumu je bilo jasno navedeno da Veće ima 15 članova, po pet od svakog socijalnog partnera, a svaki član ima obavezno najmanje jednog zamenika. Navedeno u: Sporazum o gospodarsko-socijalnom vijeću i drugim oblicima socijalnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (prečišćen tekst), *Narodne novine*, br.88/2001, čl.4;

³⁸ Sporazum o osnivanju gospodarsko-socijalnog vijeća, *Narodne novine*, br. 88/2013, čl.18;

³⁹ Sporazum o gospodarsko-socijalnom vijeću i drugim oblicima socijalnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (prečišćen tekst), *Narodne novine*, br.88/2001,čl.18;

bi bilo izvršiti izmenu postojećeg zakona kojim bi se precizirala nezavisnost ove institucije. Institucionalna nezavisnost bila bi spoljašnja i unutrašnja. Savet bi bio nezavisan u svom radu od strane parlamenta uz obavezu da podnosi redovni godišnji izveštaj o svom radu i specijalizovani godišnji izveštaj o stanju socijalnog dijaloga. Sa druge strane, teži postupak bi bilo uspostavljanja unutrašnje nezavisnosti. Unutrašnja nezavisnost saveta bi podrazumevala nezavisnost socijalnih aktera jednih od drugih i nezavisnost sindikata i poslodavaca od uticaja izvršne vlasti. Reforma bi mogla izgledati ovako. Izvršna vlast bi se mogla uspostaviti kao medijator između socijalnih aktera bez prava ekskluzivnosti u odlučivanju, kao što to sada ima prilikom određivanja minimalne cene radnog časa. Broj učesnika ne bi bio zasnovan na paritetnoj osnovi, te bi Vlada kao takva imala jednog učesnika manje u savetu, dok bi broj učesnika druga dva socijalna aktera bio jednak. Usled slabosti sindikalnog pokreta, sindikatima bi se dalo pravo suspenzivnog veta na one odluke koje direktno zadiru u prava radnika. Ukoliko bi se sindikati odlučili da iskoriste ovo pravo, proces donošenja zakona ili drugog pravnog akta bi bio zaustavljen sve dok se ne postigne potrebna saglasnost. Radi povećanja institucionalne nezavisnosti, bilo bi potrebno promeniti način izbora rukovodstva saveta. Ključni organi u rukovođenju saveta bi bili predsednik, sekretar i stručne službe Saveta. Ovi organi bi bili birani na javnom konkursu, uz uslov da su predstavnici ili sindikata ili poslodavaca. Ovim bi se onemogućio direktan uticaj Vlade na rukovođenje ovog saveta i pospešila uloga medijatora.

Naredni oblik nezavisnosti je finansijska nezavisnost. Potrebno je vratiti se na holandski model, koji pretpostavlja finansiranje saveta od strane privrede. Ovaj model bi mogao da bude prihvaćen u Srbiji ukoliko bi se utvrdila pravila finansiranja, a privreda sprečila da ima velik uticaj na rad saveta. Jedan od načina sprečavanja velikog uticaja privrede jeste pravo suspenzivnog veta sindikata. Opravdano se postavlja pitanje kako privoleti privredu da finansira rad ovog tela. Na ovo pitanja ću pokušati da odgovorim u problematizaciji postavljenih reformi.

Iz uporedne prakse primetno je učešće nezavisnih eksperata u radu ovih tela. Naš zakonski okvir ostavlja mogućnost Savetu da pozove nezavisne stručnjake da učestvuju u radu radnih tela, ali bez prava glasa⁴⁰. Nezavisni stručnjaci bi trebalo da budu stalni članovi radnih tela Saveta sa pravom glasa. Radna tela bi tako mogla da povećaju svoju ulogu u kreiranju politike Saveta što bi vodilo vođenju kvalitetnijeg socijalnog dijaloga. Stručnjaci koji bi se za ove potrebe angažovali bi bili dobri poznavaoi ekonomsko-socijalne oblasti, oblasti radnog zakonodavstva sa iskustvom u vođenju socijalnog dijaloga. Naš zakon pretpostavlja postojanje lokalnih socijalno-ekonomskih saveta. Nekolicina lokalnih saveta je nastala pre formiranja nacionalnog saveta. Prema registru nadležnog ministarstva svega deseti deo jedinica lokalne samouprave ima formirana ova tela.

⁴⁰ Zakon o socijalno-ekonomskom savetu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 125/2004, čl. 11; SES (2008): *Poslovnik o radu Socijalno-ekonomskog saveta*, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Beograd, čl. 30;

U cilju poboljšanja rada ovih saveta potrebno je podsticati njihovo osnivanje u jedinicama lokalne samouprave. Decentralizacijom bi se postigla efikasnost u radu saveta, a lokalni ekonomski saveti bi spremnije odgovarali na kršenja prava radnika u lokalnoj sredini⁴¹.

7. Budućnost tela u postojećem društvenom kontekstu

Prethodno je navedeno da je uloga Socijalno-ekonomskog saveta ograničena postojećim društvenim kontekstom. Ključni elementi društvenog konteksta koje je neophodno posmatrati su: 1) stanje socijalnog dijaloga; 2) uloga sindikata u radu saveta; 3) odnos sindikata i politike i podeljenost sindikalnog pokreta; 4) neefikasnost saveta u kreiranju socijalnog dijaloga. Na osnovu ovih elemenata se može doći do ključnog nalaza o budućnosti ovog tela u Srbiji.

Da li se Socijalno-ekonomski savet može uspostaviti kao ustavna kategorija? Uspostavljanjem ovog tela kao ustavne kategorije bi se obezbedila trajnost u njegovom funkcionisanju. Ukoliko bi funkcionalnost ovog tela uporedili sa funkcionisanjem drugih nezavisnih tela koja su definisana ustavom, mogli bi smo doći do zaključka da ustavni položaj znači i funkcionalnost ovog tela. Kako se radi o telu koje se bavi osetljivim, ali usko interesnim pitanjima, njegov položaj je znatno otežan. Dakle, pored uspostavljanja ovog tela kao ustavne kategorije, bilo bi potrebno raditi na jačanju sindikalnog pokreta kako bi ovo telo imalo svrhu. Politički konsenzus oko pitanja zaštite prava radnika u procesu tranzicije i pristupanja Srbije EU je neophodan. Postavlja se pitanje koliko bi ovaj konsenzus narušio politiku Vlade usmerenu ka stranim direktnim investicijama i uopšteno gledano neoliberalnu paradigmu na kojoj se zasniva ekonomski sistem naše zemlje. Veliki pomak ka ustavnoj definiciji je neophodno učiniti uz odustajanje od neoliberalne paradigme, jačanje sindikalnog pokreta i širok politički konsenzus. Pitanje je koliko su politički akteri spremni da načine ovaj korak.

Da li Socijalno-ekonomski savet može da ima institucionalnu i finansijsku nezavisnost? Ova dva oblika nezavisnosti bi morala da budu osnov za delovanje ove institucije. U postojećem društvenom kontekstu je moguće uspostaviti spoljašnju nezavisnost ovog tela. Ipak, nezavisnost ovog tela od Vlade i uspostavljanje Vlade kao medijatora je teži zadatak. Još teži zadatak je obezbediti suspenzivni veto sindikata. Politički akteri nisu spremni da načine ove korake, te nije moguće ostvariti veću institucionalnu nezavisnost u postojećem društvenom kontekstu. Finansijsku nezavisnost nije takođe moguće uspostaviti u postojećem društvenom kontekstu. Potrebno je raditi na svesti socijalnih aktera, što je dugo-

⁴¹ Primer flagrantnog kršenja prava radnika je slučaj Leskovačke Jure. Uz pretnju otkazom, radnicima je uskraćeno elementarno pravo na pauzu tokom procesa rada. Izostala je oštra reakcija države, nadležnog ministarstva, ali i saveta. Izražava se sumnja da se pod okriljem stranih direktnih investicija može dozvoliti kršenje zakonskih propisa. Decentralizacija ovog tela, uz postojanje jakog sindikalnog pokreta, je jedno od mogućih rešenja.

trajan i mukotrpan proces, kako bi se mogla ostvariti finansijska nezavisnost ove institucije. Po pitanju izbora rukovodstva Saveta postoji bojazan da bi u postojećem društvenom kontekstu sprovođenje javnog konkursa bilo fiktivno.

Da li se u rad Socijalno-ekonomskog saveta mogu uključiti nezavisni stručnjaci? U postojećem društvenom kontekstu je moguće uključiti nezavisne stručnjake u radna tela. Međutim, postavlja se pitanje koliko bi glas ovih eksperata bio uvažavan od strane drugih socijalnih aktera. U stanju odsustva ovog tela u procesu donošenja novih rešenja i nemogućnosti aktera da učestvuju u kreiranju istih, postavlja se pitanje svrhe uključivanja ovih stručnjaka. Ipak, kako bi se pospešio rad ovog tela, neophodno je uključiti nezavisne stručnjake u rad ovog tela. Da li je moguće izvršiti decentralizaciju ovog tela? Naša zemlja nije sprovela potrebnu političku decentralizaciju zbog nesprenosti političkih aktera. U vezi sa tim može se zaključiti da nije moguće izvršiti ni decentralizaciju u radu ovog tela, čemu u prilog govori mali broj ovih saveta na lokalnom nivou. Iako naš zakonski okvir podrazumeva postojanje ovih aktera na lokalnom nivou, do dalje decentralizacije neće doći dok se ne izvrši prenošenje ovlašćenje između različitih nivoa vlasti.

8. Zaključak

Ovaj radi teži da odgovori da li postoji dalji smisao postojanja Socijalno-ekonomskog Saveta u Srbiji s obzirom na uočeno stanje. Preko definicije socijalnog dijaloga i analize društvenog konteksta nastanka ove institucije pokušano je da se odredi stanje socijalnog dijaloga u Srbiji. Socijalni dijalog u Srbiji se nalazi na stranputici, a ta stranputica je uslovljena ulogom Saveta u procesu kreiranja socijalnog dijaloga. Dalje se pristupilo definisanju uporedne prakse, gde su predstavljeni pozitivni primeri. Postoji mogućnost primene određenih primera iz uporedne prakse, kao što su uspostavljanje tela kao ustavne kategorije, spoljašnja institucionalna nezavisnost i uključivanje nezavisnih eksperata u rad ovog tela. Pitanje unutrašnje institucionalne i finansijske nezavisnosti, mogućnost suspenzivnog veta sindikata, uloga Vlade kao medijatora i decentralizacija ove ustanove su teško primenjivi pozitivni primeri i zavise od društvenog konteksta koji se ogleda u podeljenosti i slabosti sindikalnog pokreta, vezi sindikata sa politikom, lošim stanjem socijalnog dijaloga i ograničenoj ulozi Saveta. Dakle, postoji mogućnost delimične primene primera iz uporedne prakse. Kako bi se omogućila potpuna primena potrebno je izvršiti promenu društvenog konteksta. Darendorf navodi da je za potpunu kulturnu obnovu potrebno čitavih 60 godina! Da li imamo vremena za to? Povećanje uloge Saveta u kreiranju socijalnog dijaloga treba da bude zasnovano na promeni postojećeg društvenog konteksta i primeni svih pozitivnih primera iz uporedne prakse. Put ka promeni društvenog konteksta je trnovit i zahteva strukturne promene, promenu neoliberalne paradigme, razvoj jakih sindikata i razvoj svesti aktera o potrebi za vođenjem socijalnog dijaloga kojim se štite interesi radnika.

Literatura

- Andrić Čedanka, (2016): *Intervju. Kakav je odnos socijalnih aktera prema radu Saveta?* (18. februar 2016. godine);
- Andrić Čedanka (ur.) (2015): *Izveštaj o radu Socijalno-ekonomskog saveta i Sekretarijata u 2014. godini*, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Beograd;
- CESE: „Le budget du CESE“ <http://www.lecese.fr/decouvrir-cese/budget-du-cese> (02.06.2016.);
- Constitution of France- loi constitutionnelle, *Journal officiel de la Republique Française*, no 2008-724;
- Kovačević Aleksandar (2015): *Uticaj civilnog društva na proces političkog odlučivanja-slučaj Srbije 2000-2015*, master teza, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka;
- Kulić Živko, Dučić Vujasinović Divna (2010): *Socijalni dijalog (instrumenti)*, SSSS, Beograd;
- Loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental“, *Journal officiel de la Republique Française*, no 2010-704;
- Odluka Socijalno-ekonomskog Saveta br. 95/2011, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 35/2011;
- Odluka Socijalno-ekonomskog Saveta br. 57/2012, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 22/2012;
- Ordinamento e attribuzioni del CNEL, *Senato della Repubblica*, n. 33/1957;
- Senato della Repubblica (2012): *Constituzione della Repubblica Italiana*, Le pubblicazioni del Senato, Roma;
- SES (2008): *Poslovnik o radu Socijalno-ekonomskog saveta*, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Beograd;
- SES: „Socijalno-ekonomski savet-odeljak međunarodna saradnja“, <http://www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/doc/sesuevropi.pdf>, (31.05.2016.);
- SES (2016): *Informator o radu Socijalno-ekonomskog saveta*, Socijalno-ekonomski savet Republike Srbije, Beograd;
- SER (2011): *Industrial Organisation Act*, SER Printing Department, The Hague;
- Sporazum o gospodarsko-socijalnom vijeću i drugim oblicima socijalnog partnerstva u Republici Hrvatskoj (prečišćen tekst), *Narodne novine*, br. 88/2001;
- Sporazum o osnivanju gospodarsko-socijalnog vijeća, *Narodne novine*, br. 88/2013;
- SSSS: „Gospodarsko socijalno vijeće“, <http://www.sssh.hr/hr/static/podrucja-rada/socijalni-dijalog/gospodarsko-socijalno-vijece-43>, (02.06. 2016.);

- Stojiljković Zoran (2010); „Socijalni dijalog u Srbiji-razlozi (pre)skromnog dosadašnjeg učinka“, 7-40, Stojiljković Zoran, Mihailović Srećko (ur.): *Stanje socijalnog dijaloga u Srbiji posle dvadeset godina tranzicije*, SLA, Beograd;
- UGS „Nezavisnost“, „UGS Nezavisnost istupio iz Socijalno-ekonomskog saveta Srbije“, 14. jul 2014, Dostupno preko: <http://www.nezavisnost.org/pages/posts/ugs-nezavisnost-istupio-iz-socijalno-ekonomskog-saveta-srbije972.php>, (03.06.2016);
- UGS „Nezavisnost“, „Održan protest povodom izmena Zakona o radu i Zakona o PIO“, 18. jul 2014, Dostupno preko: <http://www.nezavisnost.org/pages/posts/odrzan-protest-povodom-izmena-zakona-o-radu-i-zakona-o-pio985.php>, (03.06.2016);
- Vlada Republike Srbije: „Sporazum o osnivanju, delokrugu i načinu delovanja Socijalno-ekonomskog saveta iz 2001“, čl. 2, <http://www.arhiva.srbija.gov.rs/vesti/2001-08/02/26844.html>, (03.06.2016);
- Zakon o radu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 i 75/2014;
- Zakon o socijalno-ekonomskom savetu“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 125/2004.

ALEKSANDAR KOVAČEVIĆ

*PhD student in Political sciences at Faculty of Political Sciences,
University of Belgrade*

THE ROLE OF THE SOCIAL AND ECONOMIC COUNCIL IN CREATING SOCIAL DIALOGUE IN SERBIA

The Social and Economic Council, as the institutional mechanism for cooperation between social actors, should have the main role in creating social dialogue in Serbia. However, the limited influence of the Social and Economic Council on the process of creating social dialogue marginalizes its role. Consequently, we will analyse the weaknesses in the work of this institution, its position in comparative perspective and possible redesign. Additionally, we need to find a model most similar to ours and justify our thinking about the possible improvement of the legal framework for the functioning of this independent body based on good practice examples. At the end of the paper, we will give recommendations for the redesign of this institution with the greater emphasis on its independence.

Key words: *Social dialogue, Social and Economic Council, political decision-making, institutional independence, comparative analysis*