

DIJALOGOM DO USPJEHA

Kako može (još) bolje: uvidi, zaključci i preporuke projekta
„Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj“



JAČANJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

UZ POTPORU



Dijalogom do uspjeha

Kako može (još) bolje: uvidi, zaključci i preporuke projekta
„Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj“



JACANJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

UZ POTPORU



Dijalogom do uspjeha

Kako može (još) bolje: uvidi, zaključci i preporuke projekta
„Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj“

2015., Zagreb



JACANJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

UZ POTPORU



Ova publikacija je financirana darovnicama Kraljevine Norveške, iz Fonda „Dostojanstveni rad i tripartitni dijalog“

PARTNERI



Ministarstvo rada
i mirovinskoga
sustava



SAVEZ SAMOSTALNIH
SINDIKATA HRVATSKE



HUP

Hrvatska udruga poslodavaca



IMPRESUM

IZDAVAČI:

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava,
Savez samostalnih sindikata Hrvatske,
Hrvatska udruga poslodavaca

ZA IZDAVAČA: Mladen Novosel

UREDNIKA: Dijana Šobota

ZA TISAK PRIPREMILA: Dijana Šobota

LEKTURA: Đurđica Pavlović

GRAFIČKO UREĐENJE: Martina Jović

TISAK: Stegatisak, Zagreb

NAKLADA: 800

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000909298.

ISBN 978-953-6176-14-4

SADRŽAJ

Uvod	7
1.0. AKTIVNOSTI PROJEKTA	9
2.0. UČENJE PO UZORU: USPOREDBA OBILJEŽJA INDUSTRIJSKIH ODNOSA U KRALJEVINI NORVEŠKOJ I REPUBLICI HRVATSKOJ	13
2.1. Obilježja industrijskih odnosa u Kraljevini Norveškoj	13
Organizacije socijalnih partnera	13
Kolektivno pregovaranje	17
Tripartitne institucije	21
2.2. Obilježja industrijskih odnosa u Republici Hrvatskoj	24
Organizacije socijalnih partnera	24
Tripartitne institucije	32
2.3. Norveški model kao uzor	34
3.0. SNAGE I SLABOSTI TRIPARTITNOGA SOCIJALNOGA DIJALOGA U REPUBLICI HRVATSKOJ	38
3.1. Uvod i metodologija	38
3.2. Nacionalni tripartitni socijalni dijalog	39
Ocjena stanja i dosadašnjih postignuća	39
Očekivanja, mandat i dnevni red	42
Institucionalni okvir i administrativna podrška	44
Utjecaj procesa oblikovanja i donošenja javnih politika na tripartitni socijalni dijalog	46
Strukturna obilježja aktera tripartitnoga socijalnoga dijaloga	47
Međusobno povjerenje, kultura dijaloga i zajednička vizija	52
3.3. Tripartitni socijalni dijalog na regionalnoj i lokalnoj razini	54
PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA U REPUBLICI HRVATSKOJ	60
Nacionalni tripartitni socijalni dijalog	61
Tripartitni socijalni dijalog na regionalnoj i lokalnoj razini	70

UVOD

Ova publikacija je završna publikacija projekta „Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj“ kojeg u partnerstvu provode Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Savez samostalnih sindikata Hrvatske i Hrvatska udruga poslodavaca zajedno s norveškim partnerima. Projekt je financiran darovnicama Kraljevine Norveške, iz Fonda „Dostojanstveni rad i tripartitni dijalog“. Svrha publikacije je dvojaka: prije svega, ona služi kao trajni zapis o provedenim aktivnostima, te ishodima i rezultatima pojedinih aktivnosti na projektu. Kao drugo, služi kao finalni programski dokument u kojem su prezentirani svi uvidi i zaključci projekta u pogledu dosadašnjih postignuća tripartitnog dijaloga u Republici Hrvatskoj, odnosno njegovih snaga i slabosti. U tom smislu, ovaj dokument ima zadatak predstaviti sukus svih analiza stanja i načina funkcioniranja tripartitnog dijaloga koje su provedene od strane vanjskih stručnjaka, norveških partnera, te samih aktera tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj. U konačnici, iz utvrđenog stanja izvedene su i preporuke kako unaprijediti socijalni dijalog u Republici Hrvatskoj. Navedene preporuke ostaju u ovoj publikaciji kao podsjetnik na zadatke koje su sami odredili partneri na ovom projektu, te ujedno sudionici nacionalnog tripartitnog dijaloga.

Autor prvog poglavlja s prikazom aktivnosti projekta je Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, kao nositelj projekta, dok drugo i treće poglavlje predstavljaju autorski tekst doc. dr. sc. Dragana Bagića, koji je na ovom projektu surađivao kao ekspert za industrijske odnose i socijalni dijalog, a koji je izrađen na temelju dokumenata, prezentacija i rasprava sa svih projektnih aktivnosti. Preporuke na kraju dokumenta su usuglašene među svim projektnim partnerima te predstavljaju zajednička stajališta predstavnika sve tri strane u nacionalnom GSV-u, i kao takve su dobra osnova za daljnji zajednički rad na unapređenju tripartizma u Republici Hrvatskoj. Jednoglasno uvažavanje potrebe za projektom takve vrste i unapređenja tripartitnog socijalnog dijaloga pokazuju postojanje visokih očekivanja, i nadanja, u pogledu budućeg razvoja tripartizma u Republici Hrvatskoj.

1.0. AKTIVNOSTI PROJEKTA

Slijedom Memoranduma o suglasnosti između Vlade Republike Hrvatske i Kraljevine Norveške o provedbi financijskog mehanizma za razdoblje 2009.-2014., potpisanoga 24. travnja 2014. godine, Republici Hrvatskoj omogućeno je korištenje sredstava norveške pomoći. Kraljevina Norveška stavila je ta sredstva na raspolaganje za potporu programa koji pridonose smanjenju gospodarsko- socijalnih razlika u EGP-u, te jačanju bilateralnih odnosa između Kraljevine Norveške i zemlje korisnice.

U sklopu programskog područja „Dostojanstveni rad i tripartitni dijalog“, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, u razdoblju od 17. rujna 2014. godine do rujna 2015. godine bilo je nositelj projekta „Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj“, prema projektnoj ideji Saveza samostalnih sindikata Hrvatske.

Cilj projekta bio je promicanje i jačanje tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Hrvatskoj na svim razinama (nacionalnoj i regionalnoj), te jačanje kapaciteta socijalnih partnera i uključenih državnih tijela u odnosu na funkcioniranje socijalnoga dijaloga, temeljen na dobrim iskustvima norveškoga socijalnoga modela i norveškom primjeru uspješnoga socijalnoga dijaloga. Projektni partneri Ministarstva bili su Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH), Hrvatska udruga poslodavaca (HUP), te Norveška konfederacija sindikata (LO) i Konfederacija norveških poduzeća (NHO), a projektni operator Innovation Norway.

Rezultati projekta trebali bi pozitivno utjecati na poticanje tripartitnoga socijalnoga dijaloga na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini, bolje razumijevanje zajedničkoga rada na osmišljavanju i provedbi nacionalnih i regionalnih/lokalnih gospodarskih i socijalnih politika u Republici Hrvatskoj, te pridonijeti uspostavljanju bilateralne suradnje između Republike Hrvatske i Kraljevine Norveške.

U sklopu projekta provedene su sljedeće projektne aktivnosti:

1. Uvodna tripartitna konferencija koja je označila početak projekta, održana je 22. rujna 2014. godine u Zagrebu. Okupila je 40 predstavnika socijalnih partnera i članove nacionalnoga Gospodarsko-socijalnoga vijeća. Tijekom konferencije članovi Gospodarsko-socijalnog vijeća na nacionalnoj razini, uz pomoć vanjskoga stručnjaka u području industrijskih odnosa, te norveških partnera, identificirali su osnovne probleme u funkcioniranju i radu tijela socijalnoga dijaloga, ponajprije na nacionalnoj razini, kao i područja i načine rada koje je moguće unaprijediti, te mjere i moguća rješenja radi poboljšanja efektivnosti socijalnoga dijaloga.
2. Na studijsko putovanje u Norvešku od 5. do 7. listopada 2014. godine, tripartitno izaslanstvo sastavljeno od osam predstavnika projektnih partnera i vanjskoga eksperta, otputovalo je predvođeno ministrom rada i mirovinskoga sustava. Posjet Kraljevini Norveškoj omogućio je sudionicima studijskoga putovanja razmjenu vrijednih informacija o načinu, primjerima i iskustvima dobre prakse norveških partnera u području socijalnoga dijaloga, te provedbi nacionalnih i lokalnih gospodarskih i socijalnih politika. Za vrijeme studijskoga posjeta održano je više sastanaka s predstavnicima norveške javne vlasti i institucija, sindikata i poslodavaca.
3. Nacionalna tripartitna konferencija i radionica, održana 23. travnja 2015. godine, okupila je 80 predstavnika sindikata, poslodavaca i članova lokalnih i nacionalnih gospodarskih socijalnih vijeća u cilju rasprave o načinima unaprjeđenja komunikacije među sudionicima socijalnoga dijaloga radi kvalitetnijeg i učinkovitijeg utjecaja na rješavanje pitanja od zajedničkog interesa na lokalnoj razini. U radionici koju je održao vanjski ekspert, sudjelovali su predstavnici županijskih gospodarsko-socijalnih vijeća. Tom su prilikom razmijenjena iskustva u radu, potrebe, ali i dogovoreni konkretni koraci za poboljšanje rada županijskih GSV-a, te jačanje njihovih kapaciteta.

4. Završna tripartitna konferencija održana 6. srpnja 2015. godine okupila je ukupno 50 sudionika - predstavnika socijalnih partnera, Vlade Republike Hrvatske i norveških projektnih partnera. Tom je prilikom predstavljena analiza i ocjena provedbe projekta i njegovi rezultati. Nakon rasprave, izrađene su preporuke u kojima se određuju prioriteti i područja suradnje socijalnih partnera u budućnosti radi poboljšanja njihove interakcije i boljeg konstruktivnoga socijalnoga dijaloga.
5. Promotivne projektne aktivnosti bile su usmjerene na podizanje svijesti o ulozi socijalnoga dijaloga, te publiciranje informacija i rezultata projekta, izrade priručnika i završne publikacije, radi što boljeg razumijevanja procesa i važnosti socijalnoga dijaloga, posebice proširenja njegova obuhvata i utjecaja.
- › Nova mrežna stranica Gospodarsko-socijalnog vijeća osmišljena i izrađena u sklopu projekta www.gsv.socijalno-partnerstvo.hr, predstavlja lako dostupan, informativan, interaktivan i dinamičan kanal komunikacije koji sadrži informacije o radu GSV-a, aktualnostima na području tripartitnoga i bipartitnoga socijalnoga dijaloga, prateću dokumentaciju, te ostale važne informacije o socijalnom dijalogu i socijalnom partnerstvu u Republici Hrvatskoj.
 - › Tiskani materijal:
 - › Letak nudi informacije o ciljevima i aktivnostima projekta i uključenim partnerima;
 - › Priručnik daje praktične smjernice o socijalnom dijalogu na nacionalnoj i regionalnoj razini, prikazuje važeći institucionalni i zakonodavni okvir tripartitnoga socijalnoga dijaloga, procese, te uloge i odgovornosti sudionika;
 - › Završna publikacija uključuje zajedničke zaključke i preporuke za postizanje veće učinkovitosti i održivosti tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Hrvatskoj.
 - › Logotip predstavlja tri projektne partnera (vlada, poslodavci i sindikati). Logotip se upotrebljava zajedno s logotipom Norway Grants uz tekst „UZ POTPORU”.

- › Promotivni materijali za projektne partnere i ostalu zainteresiranu javnost (roll-up banner, mape, blokovi, penkale i vrećice) služe predstavljanju i identificiranju projekta i projektnih aktivnosti, radi promicanja ideje i rezultata projekta.

2.0. UČENJE PO UZORU: USPOREDBA OBILJEŽJA INDUSTRIJSKIH ODNOSA U KRALJEVINI NORVEŠKOJ I REPUBLICI HRVATSKOJ

2.1. OBILJEŽJA INDUSTRIJSKIH ODNOSA U KRALJEVINI NORVEŠKOJ¹

ORGANIZACIJE SOCIJALNIH PARTNERA

Kraljevina Norveška prema obilježjima ekonomskog i socijalnog sustava spada u takozvani nordijski model, kojeg obilježavaju univerzalna socijalna prava financirana iz državnog proračuna i općih poreza, velik javni sektor, visoka razina zaposlenosti muškaraca i žena, relativno male razlike u plaćama, veliki utjecaj kolektivnog pregovaranja na određivanje cijene rada i kontrolu inflacije, te značajna uloga socijalnog partnera u procesu formiranja javnih politika koje se odnose na područje radnih odnosa. Industrijski odnosi² čine ključni element nordijskoga socijalnog i ekonomskog modela, što znači da organizacije socijalnih partnera, udruženja radnika (sindikati) i udruženja poslodavaca, imaju vrlo značajnu ulogu u oblikovanju socijalnih i ekonomskih, pa onda i političkih, uvjeta u zemlji.

Jedno od obilježja skandinavskoga ili nordijskoga modela industrijskih odnosa jest visoka razina organiziranosti radnika i poslodavaca. U odnosu na ostale nordijske zemlje, razina sindikalne gustoće u Norveškoj

¹ Ovo poglavlje uglavnom je temeljeno na publikaciji: Loken, Espen; Aarvaag Stokke, Torgeir; Nergaard, Kristine (2013.). *Labour Relations in Norway*. Oslo: Fafo. Osim navedene publikacije korištene su informacije i podaci prikupljeni tijekom studijskog posjeta Norveškoj u sklopu ovog projekta početkom listopada 2014. godine.

² Pojmom *industrijski odnosi* opisuju se međusobni odnosi poslodavaca i njihovih udruženja te sindikata, kao i odnosi svake od navedenih strana s državom i političkim elitama. Pojmom *sustav industrijskih odnosa* opisuju se stabilna strukturna obilježja navedenih odnosa između udruženja poslodavaca, sindikata i države, a koja su rezultat povijesnog razvoja i okolnosti, ekonomske strukture te obilježja političkog sustava. Više o ovim pojmovima vidi u: Bagić, Dragan (2010.). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj: društvena integracija ili tržišni sukob*. Zagreb: Tim press.

je nešto niža, ali još uvijek znatno viša u odnosu na prosjek Europske unije ili zemlje članice OECD-a. Potkraj 2012. godine Norveški sindikati su ukupno imali nešto više od 1,7 milijuna članova, uključujući i nezaposlene te umirovljenike. Kada se u obzir uzmu samo članovi sindikata koji su zaposleni, računa se da je sindikalna gustoća u Norveškoj 52 posto³. Za usporedbu, prosječna sindikalna gustoća u Europskoj uniji iznosi 23 posto, dok se u ostalim nordijskim državama kreće između 67 posto (Danska) i 74 posto (Finska)⁴. Jedno od distinktivnih obilježja nordijskoga modela industrijskih odnosa jest stabilnost sindikalne gustoće, što znači da tamošnji sindikati nisu proživjeli krizu kakvu su od 1980-ih proživjeli sindikati u većini drugih razvijenih industrijskih država. Stabilnost sindikalne gustoće u Norveškoj posebice iznenađuje s obzirom na to da norveški sindikati, za razliku od ostalih nordijskih država, nemaju nikakvu ulogu u distribuciji socijalnih usluga⁵. Kao i u većini drugih europskih država, i u Norveškoj postoji značajna razlika između sindikalne gustoće u privatnom i javnom sektoru, te s obzirom na vrstu djelatnosti. Sindikalna gustoća u javnom sektoru je 82 posto, a u privatnom sektoru 40 posto. U privatnom sektoru sindikalna gustoća je nešto viša u proizvodnim djelatnostima (50 posto) nego u uslugama (35 posto). Postoji i značajna razlika s obzirom na veličinu poduzeća u privatnom sektoru, pri čemu je u mikro poduzećima sindikalna gustoća manja od 20 posto, a u poduzećima s više od 200 zaposlenih doseže čak 65 posto.

Brojno sindikalno članstvo udruženo je u 110 aktivnih sindikata, od kojih je 90 udruženo u jednu od četiri sindikalne središnjice. Najveća i najstarija sindikalna središnjica je Norveška konfederacija sindikata (Landsorganisasjonen-LO) koja je osnovana 1899. godine te ima 895 tisuća članova, od kojih je 628 tisuća zaposleno. Iako je povijesno ta sindikalna središnjica okupljala uglavnom zaposlene u privatnom sektoru i „plave ovratnike“ (manualne radnike), danas u članstvu podjednak udio imaju zaposleni u privatnom i javnom sektoru, te ima sve veći udio „bijelih ovratnika“, odnosno visokoobrazovanih stručnjaka i profesionalaca. Okuplja ukupno 22 nacionalna sindikata, koji su uglavnom industrijskog tipa, što znači da

3 Pojam *sindikalna gustoća* odnosi se na udio zaposlenih članova sindikata u ukupnom broju zaposlenih u nekoj državi ili grani djelatnosti.

4 Podaci preuzeti s web stranice: <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Trade-Unions2>

5 Sindikati u većini nordijskih država upravljaju fondovima iz kojih se isplaćuju naknade za nezaposlenost.

okupljaju sve zaposlene bez obzira na stupanj obrazovanja i vrstu posla kojeg obavljaju unutar jedne djelatnosti. Najveći sindikat udružen u tu središnjicu je Norveški sindikat općinskih i drugih radnika (Fagforbundet) koji ima više od 300 tisuća članova, a naredna dva prema veličini su: Ujedinjena federacija norveških sindikata (Fellsforbundet) te Norveški sindikat zaposlenih u trgovini i uredima (Handel og Kontor i Norge). LO je povijesno imao bliske veze, te još uvijek ima, s norveškom Laburističkom strankom.

LO je sve do sredine 1970-ih bio faktički jedina sindikalna konfederacija i kao takva jedini sudionik svih procesa na nacionalnoj razini. Međutim, 1977. godine je osnovana prva alternativna sindikalna središnjica, koja je organizirala do tada samostalne sindikate, prije svega pokušavajući se pozicionirati kao politički neutralna organizacija. Riječ je o Konfederaciji strukovnih sindikata (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund – YS). Ona danas okuplja 21 sindikat koji ukupno imaju nešto više od 215 tisuća članova. Od tada postoji stalna konkurencija između YS-a i LO-a za članstvo i utjecaj, a njihovi međusobni odnosi su prolazili kroz različite faze veće ili manje suradnje. Od kraja 1990-ih situacija se dodatno usložnjava osnivanjem dviju novih konfederacija koje uglavnom okupljaju „bijele ovratnike“ u javnom i privatnom sektoru. Federacija norveških profesionalnih udruženja (Akademikerne) okuplja 170 tisuća članova i 13 strukovnih organizacija, uglavnom se radi o profesionalcima s visokom stručnom spremom kao što su odvjetnici, inženjeri, znanstvenici, liječnici, veterinari, arhitekti, stomatolozi itd. Konfederacija sindikata za profesionalce (Unio) okuplja 12 sindikata koji ukupno imaju 317 tisuća članova, uglavnom nastavnika i učitelja, medicinskih sestara, istraživača, policajca isl.

LO je postupno tijekom vremena izgubio monopolističku poziciju koju je imao u sindikalnom pokretu. Dok je do 1970-ih 80 posto ukupnog sindikalnog članstva pripadalo sindikatima udruženim u LO, danas je taj udio pao na nešto više od 50 posto. Razina fragmentiranosti i međusobne konkurencije među norveškim sindikatima i sindikalnim središnjicama je razmjerno visoka, pogotovu u usporedbi s drugim zemljama nordijskog modela industrijskih odnosa. No, navedene razlike nisu ideološko-političke naravi nego isključivo interesne. Iako norveške sindikalne središnjice konkuriraju za članstvo, ponajprije LO i YS međusobno, te Unio i Akademikerne međusobno, to ne slabi ukupnu poziciju sindikata.

Razina organiziranosti je izrazito visoka i na strani poslodavaca. Prema raspoloživim podacima 65 posto privatnih poslodavaca je udruženo u jedno od udruženja poslodavaca, a kada se uzmu u obzir svi poslodavci i njihove organizacije, 75 posto zaposlenih radi za poslodavca koji je udružen u jednu od organizacija poslodavaca. Navedeni podaci pokazuju da je razina organiziranosti čak nešto veća među poslodavcima nego među radnicima, s obzirom na to da je sindikalna gustoća 52 posto, a u privatnom sektoru tek 40 posto. Za razliku od sindikalne gustoće koja je stabilna ili s tek blagim opadanjem, razina organiziranosti poslodavaca u stalnom je porastu.

Najveće i najstarije udruženje poslodavaca je Udruženje norveških poduzeća (Næringslivets Hovedorganisasjon – NHO). Ta organizacija je sljednica prve norveške organizacije poslodavaca koja je osnovana 1900. godine (N.A.F.), a koja se 1989. godine udružila s još dva udruženja poslodavaca i obrta te je formirana nova organizacija. NHO okuplja više od 21 tisuću poduzeća koja zapošljavaju 574 tisuće zaposlenih. Većinu članova čine mali poslodavci s manje od 20 zaposlenih⁶. Poslodavci su udruženi u 21 sektorsko udruženje, od kojih je najveće Federacija norveške industrije. Granska udruženja poslodavaca zadužena su za kolektivno pregovaranje na granskoj razini, ali NHO im pruža značajnu stručnu podršku, a ponekad i određuje okvire za pregovore (vidjeti u poglavlju o kolektivnom pregovaranju). Kao i većina sličnih udruženja NHO kombinira ulogu udruženja poslodavaca i interesnog udruženja, što znači da s jedne strane stavlja naglasak na kolektivno pregovaranje sa sindikatima, a s druge strane na lobiranje prema vlastima.

Drugo po veličini udruženje poslodavaca je Federacija poduzeća Norveške (Virke), koja okuplja uglavnom mala poduzeća iz djelatnosti trgovine i drugih privatnih usluga. Ukupno ima nešto više od 16 tisuća članova koji zapošljavaju više od 200 tisuća zaposlenih. Za razliku od NHO-a, Virke nije udruženje poslodavaca više razine jer se ne sastoji od granskih udruženja, što znači da središnja organizacija sudjeluje u svim pregovorima za sve djelatnosti koje pokriva. Spekter je također značajno udruženje poslodavaca koje uglavnom okuplja javna poduzeća, odnosno poduzeća u većinskom ili djelomičnom vlasništvu države, kao i javne ustanove kao što su bolnice.

6 Podatak istaknut na stranicama organizacije: <https://www.nho.no/en/>

Ukupno ima 220 članica koje zapošljavaju 190 tisuća zaposlenih. Za razliku od NHO-a i Virke, Spekter ne sudjeluje u potpisivanju granskih kolektivnih ugovora nego uglavnom pruža potporu pri vođenju pregovora za kolektivno pregovaranje na razini pojedinoga poduzeća.

Lokalna samouprava je značajan poslodavac u Norveškoj, te su jedinice lokalne samouprave organizirane u vlastito udruženje poslodavaca koje se naziva Norveško udruženje lokalnih i regionalnih vlasti (KS). To udruženje okuplja u svojem članstvu 430 općina, 19 županija i 500 javnih poduzeća u vlasništvu lokalnih vlasti (uglavnom komunalnih) koji ukupno imaju 440 tisuća zaposlenika. Ta organizacija sudjeluje u kolektivnom pregovaranju za kolektivne ugovore za zaposlene u lokalnoj administraciji, kao i javnim službama koje su u nadležnosti lokalnih vlasti, te komunalnim djelatnostima.

Razina konkurencije i preklapanja među udruženjima poslodavaca nije velika, te donekle postoji između NHO-a i Virke. Određena preklapanja postoje i između NHO i Spekter, s obzirom na to da su neka bivša javna poduzeća u međuvremenu privatizirana, međutim još uvijek su ostala udružena u Spekter.

KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

Ono po čemu je norveški model industrijskih odnosa u potpunosti u skladu s nordijskim modelom jest uloga i način organizacije kolektivnoga pregovaranja. Za nordijski model industrijskih odnosa tipična je visoka razina pokrivenosti zaposlenih kolektivnim ugovorima, visoka razina centraliziranosti kolektivnoga pregovaranja, hijerarhijska struktura sustava kolektivnog pregovaranja, te središnji fokus kolektivnoga pregovaranja na usklađivanje plaća, kao i visoka razina koordinacije među različitim sektorima djelatnosti u pogledu kretanja visine plaća.

Plaće te ostala materijalna i socijalna prava 70 posto zaposlenih u Norveškoj regulirani su kolektivnim ugovorom. Kao i u drugim državama, postoji značajna razlika između javnog i privatnog sektora u pogledu pokrivenosti kolektivnim ugovorima. Kolektivni se ugovori primjenjuju na

sve zaposlene u javnom sektoru, dok su plaće i ostala prava regulirana kolektivnim ugovorom za 54 posto zaposlenih u privatnom sektoru. Kada se razina pokrivenosti kolektivnim ugovorima u Norveškoj usporedi s nekim drugim državama EU, tada se podatak o pokrivenosti od 70 posto može činiti relativno niskim, s obzirom na to da je prosječna pokrivenost u Europskoj uniji 62 posto, a pokrivenost u nekim državama znatno viša, iako imaju znatno nižu razinu sindikalne gustoće, kao što su, primjerice, Francuska (98 posto), Austrija (95 posto), Portugal (92%)⁷. No, postoje znatne kvalitativne razlike u posljedicama i značenju kolektivnih ugovora između pojedinih država, zbog čega usporedba postotka pokrivenosti može zavesti na pogrešne zaključke. Naime, u većini država izvan nordijskoga modela industrijskih odnosa visoka pokrivenost kolektivnim ugovorima je posljedica administrativnog proširenja kolektivnog ugovora na poslodavce i zaposlenike koji nisu udruženi u udruženja poslodavaca i sindikata. Takvi kolektivni ugovori ne moraju biti nužno vrlo ažurni i ne moraju imati značajan utjecaj na visinu plaće ili drugih materijalnih i socijalnih prava zaposlenih. Norveški se model temelji na kolektivnim ugovorima koji su ažurni, koji se redovito obnavljaju, te koji imaju značajan utjecaj na visinu plaće, njezino redovito usklađivanje s troškovima života, a vrlo mali dio navedene pokrivenosti posljedica je neke vrste administrativnog proširenja kolektivnih ugovora. Štoviše, taj institut je uveden tek tijekom 2000-ih kako bi se spriječio socijalni damping useljenih radnika. Od velikoga broja granskih kolektivnih ugovora do 2013. godine samo tri su proširena na zaposlene koji nisu članovi sindikata i čiji poslodavci nisu članovi udruženja poslodavaca.

Struktura kolektivnoga pregovaranja u Norveškoj je hijerarhijska, te se odvija na tri razine: nacionalnoj, granskoj te razini poduzeća. Hijerarhijski odnos među te tri razine vrlo je stog, što znači da niža razina obvezno mora ostati unutar okvira koji su definirani višom razinom.

Na nacionalnoj se razini pregovara o općim principima i procedurama odnosa između sindikata i poslodavaca na svim razinama koji su upisani u *Osnovnom ugovoru*, kojeg svake četiri godine potpisuju (obnavljaju) NHO i LO, a slične ugovore potpisuju i druge sindikalne i poslodavačke središnjice.

⁷ Podaci o pokrivenosti kolektivnim ugovorima preuzeti s adrese: <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Across-Europe/Collective-Bargaining2>

Taj ugovor kolokvijalno se naziva „Ustavom industrijskih odnosa“. Prvi takav ugovor potpisan je 1935. godine i od tada služi kao osnovni okvir industrijskih odnosa u Norveškoj, kojim se rješavaju sva bitna pitanja odnosa između sindikata i poslodavaca, kao što su prava sindikalnih povjerenika, način predstavljanja radnika kod poslodavca, procedure informiranja, savjetovanja i suodlučivanja, procedure kolektivnoga pregovaranja, te procedure mirnoga rješavanja sporova. Svi granski kolektivni ugovori koje potpisuju granska udruženja poslodavaca, te granski sindikati, u svojem prvom dijelu sadrže odredbe *Osnovnog ugovora*. Tim govorom se regulira niz pitanja koja se u drugim državama uobičajeno reguliraju zakonima, što ukazuje na činjenicu da su norveški socijalni partneri dugi niz godina u stanju vlastite odnose regulirati na konstruktivan način, bez pomoći ili pritiska države, odnosno političkih struktura. Činjenica da norveški socijalni partneri 80 godina na isti način reguliraju svoje međusobne odnose ukazuje na visoku razinu njihove spremnosti na suradnju, međusobno uvažavanje, te zajedničko nastojanje da suprotstavljene interese usklade mirnim putem kroz proceduru pregovora.

Konkretna materijalna prava radnika reguliraju se nacionalnim granskim kolektivnim ugovorima koje pregovaraju granska udruženja poslodavaca i granski sindikati (s nekim izuzetcima koji su spomenuti ranije). Osnova sadržaja tih ugovora jest visina plaća, odnosno promjena visine plaće u idućem razdoblju. U Norveškoj ne postoji zakonski zajamčena minimalna plaća, nego se ona ugovara u granskim kolektivnim ugovorima zasebno za svaku djelatnost⁸. Osim politike plaća, tim ugovorima se reguliraju i ostala pitanja radnih uvjeta (npr. radno vrijeme), te ostala socijalna i materijalna prava radnika. Granski kolektivni ugovori se sklapaju na dvije godine, te se obnavljaju po isteku toga ciklusa. Sustav gransko-kolektivnoga pregovaranja je stabilan više od 100 godina, jer je prvi granski kolektivni ugovor potpisan 1907. godine. Ciklusi pregovaranja za većinu sektora i djelatnosti se preklapaju, što znači da postoji vrlo usklađen sustav kolektivnoga pregovaranja za sve zaposlene, bez obzira na djelatnost i vrstu poslodavca. Osim što se pregovara za sve djelatnosti istodobno, postoji visoka razina koordinacije i u pogledu sadržaja, prije svega u smislu visine povećanja plaća. U nekim ciklusima pregovora

8 Zanimljivost je da su sindikati odbili inicijativu Vlade 1992. za uvođenjem zakonski određene minimalne plaće jer bi to za posljedicu imalo gubitak značenja sindikata.

ta koordinacija je strukturirana i formalizirana, što znači da LO i NHO, kao najznačajnija udruženja sindikata i udruga poslodavaca, organiziraju centralizirano pregovaranje za sve sektore djelatnosti kako bi se osigurala maksimalna razina usklađenosti (primjerice takvi pregovori su se odvijali 2004. i 2008. godine). U drugim ciklusima nema središnje koordinacije od strane sindikalne i poslodavačke središnjice nego cjelokupne pregovore vode granska udruženja poslodavaca i granski sindikati. U takvim ciklusima koordinacija je neformalna, tako da se najprije pregovara o plaćama u onim sektorima djelatnosti koji su izloženi međunarodnoj konkurenciji, a potom taj uzor slijede ostali, manje izloženi sektori djelatnosti. Posljedica koordinacije ciklusa, ali i sadržaja (trendova) kolektivnoga pregovaranja jest vrlo visoka razina usklađenosti kretanja plaća u različitim sektorima djelatnosti od 1970-ih do danas. U razdoblju od 2000. do 2012. godine prosječna godišnja stopa rasta plaća iznosila je 4,6 posto za sve zaposlene, a u većini djelatnosti rast se kretao unutar 0,2 postotna poena u odnosu na prosjek⁹. Navedena činjenica utječe na stabilnu razinu socijalnih razlika, koje se ne povećavaju u razdobljima ekspanzije ili krize za pojedine sektore. U javnom sektoru ciklusi pregovora također su dvogodišnji, te su usklađeni sa ciklusima u privatnom sektoru. Također, kretanje plaća u javnom sektoru prati trendove u privatnom, što znači da su pregovori u javnom sektoru dio ukupnog sustava kolektivnoga pregovaranja.

Pregovori na razini poduzeća samo su nadopuna pregovora na razini djelatnosti, te se ugovori koji se potpisuju na razini poduzeća moraju kretati u okvirima koji su ugovoreni na razini djelatnosti. Štoviše, kod pregovora na razini poduzeća nije dopušten štrajk, dok je štrajk dopušten i uobičajen prilikom pregovora na granskoj razini. U slučaju nemogućnosti dogovora na razini poduzeća, strane idu na dobrovoljnu medijaciju ili pak o tome odlučuje poslodavac. Pregovore na lokalnoj razini vode menadžment i sindikalni povjerenici u poduzeću, a sindikalne centrale ili udruženje poslodavaca rijetko se miješaju, osim ako lokalna razina ne zatraži pomoć ili posredovanje. No, sindikalne centrale i udruženja poslodavaca nadziru drže li se pregovarači na razini poduzeća okvira koji su postavljeni u granskom ugovoru.

⁹ Podaci iz prezentacije gospodina Yngvar Tveita koju je prezentirao članovima projektnog tima u listopadu 2014. godine prilikom studijskog posjeta Norveškoj.

S obzirom na to da je sustav kolektivnoga pregovaranja vrlo strukturiran, te da je ograničeno pravo na štrajk osim u razdobljima kolektivnoga pregovaranja, broj štrajkova nije veliki i oni se događaju u predvidljivim intervalima, svake dvije godine. Po razdoblju pregovora broj štrajkova se kreće između dva (2010. godine) i 29 (2000. godine), s tim da je obično između 10 i 12 po razdoblju. S obzirom na to da su štrajkovi vezani za gransko kolektivno pregovaranje, oni su relativno masovni i rezultiraju relativno velikim brojem izgubljenih radnih dana, no s obzirom na to da su predvidljivi i strukturirani, ne nanose značajne gubitke poslodavcima. Štrajkovima prethodi obvezni postupak mirenja, a predviđena je procedura zaustavljanja štrajka u slučaju procjene da nanosi posebno značajnu štetu društvu. No, ta procedura je relativno složena, pa uključuje Vladu, parlament i posebno nezavisno tijelo, Nacionalni odbor za nadnice¹⁰, koje donosi konačnu odluku o obustavi štrajka u takvom slučaju.

TRIPARTITNE INSTITUCIJE

21

Jedno od obilježja nordijskoga ili skandinavskoga modela industrijskih odnosa jest i visoka razina uključenosti socijalnih partnera u proces formiranja javnih politika i regulative koja se odnosi na tržište rada, politiku plaća, radne uvjete i radne odnose, kao i neke važne elemente socijalne države. Takav sustav u kojemu socijalni partneri imaju, formalno ili neformalno, značajan utjecaj na javne politike koje donosi država naziva se *korporativizam*. Tim terminom želi se naglasiti kako je u takvim društvima upravljanje socijalnim i ekonomskim pitanjima koordinirano od strane predstavnika najznačajnijih društvenih „kolektiviteta“, a to su prije svega radnici i poslodavci. Korporativizam podrazumijeva, s druge strane, značajnu ulogu države i javne regulative u reguliranju odnosa između sindikata i udruženja poslodavaca, odnosno reguliranju radnih odnosa, radnih uvjeta i politika plaća.

Način oblikovanja javnih politika koje se odnose na područje rada i socijalnih prava u Kraljevini Norveškoj definitivno ima obilježja korporati-

¹⁰ Riječ je o tijelu kojeg na razdoblje od tri godine imenuje Vlada, a sastoji se od tri nezavisna člana, po jednog predstavnika NHO-a i LO-a, te po dva ad-hoc predstavnika strana koje se nalaze u sporu.

vizma. To znači da su predstavnici sindikata i predstavnici udruženja poslodavaca intenzivno uključeni u proces oblikovanja javnih politika koje se odnose na ta područja. Njihov način sudjelovanja u tom procesu nije visoko formaliziran ili institucionaliziran kroz permanentna tijela nego je više obilježje političke kulture, koja se aktivira svaki put kada se otvori neko pitanje koje je od izravnog ili posrednog interesa socijalnih partnera. Konkretno, to znači da Vlada ili ministarstva uspostavljaju posebne odbore za svako pojedino pitanje koje dođe na dnevni red u koje se obavezno imenuju predstavnici socijalnih partnera. Rijetko se događa da vlasti donesu neku regulativu koja se odnosi na područje radnog života bez uspostavljanja takvog odbora i vrlo intenzivnih konzultacija s predstavnicima socijalnih partnera.

Iz toga proizlazi kako je glavnina tripartizma u Norveškoj više kulturna norma i običaj nego čvrsto institucionalizirani sustav. No, to ne znači da nema stalnih tripartitnih tijela sa značajnom ulogom, kako u definiranju strateških smjernica tako i u održavanju redovitog funkcioniranja uspostavljenog sustava industrijskih odnosa.

Usklađeno vođenje politike plaća i cijena (kontrola inflacije) očito je jedno od središnjih obilježja norveškoga socijalnoga i ekonomskoga modela. Stoga ne čudi da su čak dva stalna tripartitna tijela posvećena upravo tom cilju. Najstarije stalno tripartitno tijelo uspostavljeno je 1962. godine pri uredu predsjednika Vlade i naziva se *Kontaktini odbor*. Glavna mu je svrha vođenje političkih konzultacija o smjeru kretanja plaća u idućem razdoblju, te posljedicama tih trendova na ostale makroekonomske indikatore. Unutar tog odbora Vlada ima mogućnost iznijeti svoje stavove i očekivanja socijalnim partnerima o poželjnom smjeru kretanja plaća, odnosno visini promjene, prije svakog ciklusa kolektivnog pregovaranja, te čuti namjere i očekivanja onih koji će u konačnici sudjelovati u tim pregovorima. U tom odboru danas su zastupljeni predstavnici svih značajnih organizacija poslodavaca i sindikalnih središnjica, ali i predstavnici drugih interesnih skupina kao što su poljoprivrednici i ribari. Taj odbor je značajan u procesu usklađivanja očekivanja svih strana, te stvara osnovne okvire za kasnije pregovore na granskoj razini.

Nešto kasnije uspostavljeno je i drugo tijelo, koje na tehničkoj razini podržava sustav koordiniranog upravljanja plaćama, a riječ je o *Odboru za tehničke izračune za pregovore o nadnicama*. Rad toga tehničkog odbora administrira Ministarstvo rada, a u njemu su predstavljeni stručnjaci sindikata, udruženja poslodavaca, te relevantnih Vladinih ministarstava. Njegova glavna svrha jest priprema svih podataka i izračuna potrebnih za proces kolektivnoga pregovaranja. Glavni je cilj postići suglasnost sve tri strane o kretanju plaća u prethodnome razdoblju, te ostalim relevantnim makroekonomskim indikatorima koje treba uzeti u obzir prilikom pregovora, kako bi sve tri strane krenule u pregovore s istih premisa, odnosno zajedničke slike o ekonomskom i socijalnom stanju u zemlji. Taj odbor dva puta godišnje podnosi izvještaje koji služe svim stranama kao polazište u procesu pregovora.

Stalno tripartitno tijelo koje se kontinuirano bavi pitanjima iz područja tržišta rada i srodnim socijalnim pitanjima uspostavljeno je tek 2003. godine na zahtjev socijalnih partnera, a njegov rad administrira Ministarstvo rada. U *Savjetodavnom odboru za tržište rada i mirovinska pitanja* svoje predstavnike imaju glavne sindikalne središnjice i udruženja poslodavaca.

Iako u Norveškoj glavni element industrijskih odnosa ne čine tripartitni socijalni paktovi, oni se povremeno potpisuju i igraju određenu ulogu u koordinaciji cjelokupnoga sustava. U posljednjih tridesetak godina potpisano je nekoliko takvih sporazuma. Zanimljiv je primjer sporazuma o inkluzivnijem radnom životu, koji je prvi put potpisan 2001. godine, te je od tada do danas obnavljan četiri puta. Glavni cilj tih sporazuma jest smanjenje izostanaka s posla zbog kratkoročnih ili dugoročnih bolovanja, te produženje radnoga vijeka radnika, odnosno odgoda odlaska u mirovinu, ali i povećati mogućnost zapošljavanja radnika sa smanjenim radnim sposobnostima. U pozadini sporazuma bilo je nastojanje države da smanji izdatke za naknade svakom od 600 tisuća radnika koji su svaki dan odsutni s posla zbog neke vrste zdravstvenoga problema, te nastojanje poslodavaca da povećaju upravljivost radnom snagom, ali i spriječe eventualno prebacivanje dijela državnoga troška na njih. Sporazumom je identificirano da je ključni mehanizam za rješavanje navedenih problema u promjenama u organizaciji rada, te značajkama radnog okruženja.

Poslodavci su se obvezali poduzeti promjene u organizaciji posla i značajki radnog okruženja kako bi smanjili izostanke s posla ili prijevremena umirovljenja zbog smanjenja radne sposobnosti, a za uzvrat su dobili administrativnu i financijsku pomoć za realizaciju planiranih mjera. Sporazum je rezultirao ostvarenjem većine postavljenih ciljeva, iako nešto sporije nego se inicijalno planiralo.

Navedeni sporazum može se istaknuti kao konkretno postignuće norveškoga tripartizma, premda je vjerojatno njegovo najveće postignuće izgradnja i održavanje stabilnog sustava industrijskih odnosa kroz dugo razdoblje, koji uspješno rješava sve interesne sukobe i daje značajan doprinos uspostavi i održavanju harmoničnoga društva.

2.2. OBILJEŽJA INDUSTRIJSKIH ODNOSA U REPUBLICI HRVATSKOJ¹¹

24

ORGANIZACIJE SOCIJALNIH PARTNERA

Obilježja sindikalnoga pokreta u Republici Hrvatskoj pod značajnim su utjecajem okolnosti u kojima je on formiran, a koje obilježava kontekst tranzicije i nacionalnog osamostaljivanja, te rapidne deindustrijalizacije i duboke ekonomske krize u prvoj polovini 1990-ih. Takav kontekst odredio je niz obilježja i značajki novouspostavljenoga sindikalnoga pokreta. Njegova ključna obilježja su vrlo visoka fragmentiranost na svim razinama organizacije, te visoka razina međusobne konkurencije sindikata za sve manje članstvo.

Iz socijalizma je sindikalni pokret izašao s potencijalno značajnim naslijeđem – brojno članstvo, značajna sindikalna imovina, te niz dugogodišnjih sindikalnih profesionalaca na različitim razinama organizacije. Međutim, svi navedeni resursi vrlo su se brzo počeli osipati ili fragmentirati. Nakon promjene sustava, dolazi do naglog pada broja radnika koji ostaju članovi sindikata. Članstvo koje je zadržano nakon 1991. godine dalje će se

¹¹ Za detaljniji opis obilježja sustava industrijskih odnosa u Republici Hrvatskoj vidi: Bagić, Dragan (2010.). Industrijski odnosi u Hrvatskoj: društvena integracija ili tržišni sukob. Zagreb: Tim press.

smanjivati tijekom prve polovine 1990-ih, kako zbog posljedica rata (raseljavanje stanovništva s 1/3 teritorija), tako i zbog posljedica sloma niza velikih sustava poduzeća, ili zbog presporoga prilagođavanja na nove uvjete poslovanja u tržišnoj ekonomiji i ratnim okolnostima, kao i posljedica kasnije neuspješne privatizacije. Sindikalna gustoća u Republici Hrvatskoj se potkraj 1990-ih stabilizirala na razini 35 posto i 500 tisuća članova sindikata. Takva razina sindikalne gustoće u tom trenutku je predstavljala čak solidan uspjeh hrvatskih sindikata u zadržavanju članstva u usporedbi s drugim tranzicijskim državama (s izuzetkom Slovenije te Rusije, Bjelorusije i Ukrajine zbog drugih razloga). U idućih desetak godina sindikalna gustoća će ostati relativno stabilna kao i broj radnika učlanjenih u neki od sindikata. Međutim, u posljednje vrijeme dolazi do ponovnog opadanja sindikalne gustoće. Istraživanje iz 2014. godine utvrdilo je pad sindikalne gustoće s 35 posto, koliko je utvrđeno metodom ankete 2009. godine, na 26 posto, što je pad sindikalnoga članstva u razdoblju od pet godina za oko $\frac{1}{4}$ ¹². Takva sindikalna gustoća je na razini prosjeka za sve članice EU, te je nešto viša od prosjeka za ostale tranzicijske zemlje, ali znatno niža u odnosu na zemlje skandinavskoga ili nordijskoga modela. Kada se u obzir uzme znatno niža razina zaposlenosti, te dvostruko niža sindikalna gustoća, razumljivo je zbog čega hrvatski sindikati ukupno imaju četiri puta manje članova od norveških sindikata.

Kao i u norveškom slučaju, i u Hrvatskoj postoje znatne razlike u sindikalnoj gustoći prema tri kriterija: između javnog sektora u širem smislu, uključujući državnu upravu, javne službe i javna poduzeća, (60 posto) i privatnog sektora (15 posto); u privatnom sektoru između privatiziranih poduzeća i novoosnovanih poduzeća, te velikih poduzeća s jedne strane i malih poduzeća s druge strane. Također, mogu se zamijetiti i određene razlike s obzirom na djelatnosti, na istom tragu kao u Norveškoj, između proizvodnih djelatnosti u kojima je sindikalna gustoća nešto viša i uslužnih djelatnosti u kojima je nešto niža od prosjeka za privatni sektor.

No, sama ukupna brojnost članstva sindikata nije dovoljna za razumijevanje snage sindikata i mogućnosti njegova djelovanja. Drugo važno pitanje u vezi s tim jest razina fragmentiranosti (usitnjenosti) sindikalnoga

¹² Riječ je o anketnom istraživanju koje je autor proveo 2014. godine, a čiji rezultati još nisu objavljeni u formi znanstvenog rada.

pokreta. Kao i u ostalim tranzicijskim državama, sindikalni pokret u Hrvatskoj vrlo je fragmentiran i to na svim razinama organizacije. Broj registriranih (625), ali i aktivnih sindikata (150 je udruženo u neku sindikalnu središnjicu što se može uzeti kao indikator aktivnosti, dok je broj stvarno aktivnih zasigurno veći za 20 posto), izrazito je velik. Nije rijetka pojava većeg broja kućnih sindikata u istom poduzeću, pogotovu u javnim poduzećima. U granama djelatnosti koje imaju dužu tradiciju sindikalnog organiziranja i veći broj članova djeluje više konkurentskih granskih sindikata (trgovina, građevinarstvo, metalna industrija, zdravstvo, itd.).

Za obilježje sustava industrijskih odnosa posebice je značajan broj sindikalnih središnjica, kojih od 1990. godine konstantno djeluje pet ili šest. Podjele među središnjicama koje su nastale u samim utemeljiteljskim koracima novoga demokratskoga sindikalnoga pokreta, ostale su fiksirane do danas usprkos nizu pokušaja ujedinjavanja. Iako broj središnjica ostaje stabilan, proces dekoncentracije njihove moći traje od 1990. do danas. Taj proces dekoncentracije vidljiv je kroz stalan pad broja i udjela članova najveće središnjice. Dok je tijekom 1990-ih Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH) bio uvjerljivo najjača središnjica koja je okupljala više od pola svih sindikalno organiziranih radnika, danas se četiri reprezentativne središnjice znatno manje razlikuju prema broju članova. SSSH je središnjica koja uglavnom okuplja zaposlene u prerađivačkoj industriji, te poljoprivredi i vodnom gospodarstvu. To je jedina sindikalna središnjica koja je zadržala industrijsku strukturu sindikata koji okupljaju sve kategorije radnika kod većeg broja poslodavaca u istoj ili srodnim djelatnostima. SSSH je nastao udruživanjem reformiranih socijalističkih sindikata i novoosnovanih nezavisnih sindikata.

Od nedavno najveća sindikalna središnjica jesu Nezavisni hrvatski sindikati (NHS), koji uglavnom okupljaju zaposlene u javnim poduzećima, te u nešto manjoj mjeri zaposlene u državnoj upravi i privatnom sektoru. Matica hrvatskih sindikata (MHS) ima relativno stabilno članstvo tijekom vremena, te je, u pravilu, uvijek bila treća sindikalna središnjica po veličini sa sigurnim statusom reprezentativnosti za nacionalni tripartitni dijalog. MHS dominantno okupljala zaposlene u javnim službama, kao što su obrazovanje, kultura i zdravstvo, ali u tu središnjicu su učlanjeni i neki sin-

dikati iz privatnog sektora, te državne uprave. Hrvatska udruga radničkih sindikata (HRUS) uglavnom okuplja kućne sindikate iz privatiziranih ili poluprivatiziranih poduzeća. U toj središnjici, kao i u NHS-u, dominiraju kućni sindikati, ali s nastojanjima za uspostavom granske strukture.

Konkurencija među sindikatima, a posebice središnjicama, relativno je velika i ima negativne posljedice. Sindikati unutar istoga poduzeća ili iste grane djelatnosti usitnjavaju mali broj članova, mala financijska sredstva i mali broj stručnih kadrova. To usitnjavanje zasigurno slabi svaki pojedini sindikat, ali i smanjuje ukupni učinak sindikata koji međusobno konkuriraju.

Za razliku od sindikata, koji su izrazito fragmentirani, poslodavce dominantno okuplja jedna udruga poslodavaca – Hrvatska udruga poslodavaca (HUP). HUP je udruga poslodavaca više razine, što znači da je u HUP udruženo 30 granskih udruga poslodavaca, koji su uglavnom okupljeni po načelu djelatnosti. Razina organiziranosti poslodavaca u Hrvatskoj je relativno solidna, te kao i u slučaju Norveške nešto veća u odnosu na sindikalnu gustoću. Naime, u granska udruženja HUP-a učlanjeno je 5.600 poslodavaca koji ukupno zapošljavaju nešto manje od 400 tisuća radnika, što predstavlja oko polovine ukupnog broja zaposlenih u privatnom sektoru. Mali i srednji poslodavci znatno su rjeđe članovi udruge poslodavaca u odnosu na velike poslodavce. Razina organiziranosti poslodavaca u pojedinim djelatnostima posebno je niska. Granska struktura HUP-a ne prati u potpunosti strukturu djelatnosti, a onda niti organizaciju sindikata, što otežava kolektivno pregovaranje na granskoj razini. Manja fragmentiranost poslodavaca u odnosu na sindikate stavlja poslodavce u nešto povoljniju poziciju u odnosu na sindikate u slučaju pregovora na granskoj ili nacionalnoj razini, ali i u odnosima prema državi. Bilo je pokušaja osnivanja i alternativnih udruženja poslodavaca, no ti pokušaji u pravilu nisu zaživjeli.

KOLEKTIVNO PREGOVARANJE

Glavno obilježje kolektivnoga pregovaranja u Republici Hrvatskoj jest nepostojanje jedinstvenoga sustava kolektivnoga pregovaranja, te značajan doprinos administrativnog proširenja primjene kolektivnih ugovora na ukupnu razinu pokrivenosti.

Potkraj 2014. godine u Republici Hrvatskoj je na snazi bilo 570 važećih kolektivnih ugovora koji su, zajedno s tada važećim proširenjima primjene granskih kolektivnih ugovora, regulirali prava 53 posto zaposlenih¹³. Navedena pokrivenost nešto je niža od prosjeka Europske unije, ali viša u odnosu na većinu drugih postsocijalističkih članica EU, s izuzetkom Slovenije. No, 1/3 od te pokrivenosti izravna je posljedica administrativnih proširenja primjene granskih kolektivnih ugovora¹⁴. Pokrivenost bez administrativnog proširenja je, dakle, znatno niža i iznosi 37%¹⁵.

Očekivano, postoje znatne razlike u pokrivenosti kolektivnim ugovorima između privatnog i javnog sektora. Pokrivenost u državnoj upravi i javnim službama je potpuna, dok je pokrivenost u javnim poduzećima na razini 75 posto. Kao zanimljivost može se istaknuti činjenica da je pokrivenost zaposlenih u lokalnoj i regionalnoj samoupravi znatno niža u odnosu na nacionalnu razinu (središnju državu), pa je samo 18 posto zaposlenih u tijelima lokalne i regionalne samouprave te njima pripadajućim javnim službama, pokriveno kolektivnim ugovorom. S druge strane, ne postoji tako velika razlika u pokrivenosti između javnih poduzeća kojima je osnivač središnja država i javnih poduzeća kojima su osnivači jedinice lokalne ili regionalne samouprave. U privatnom sektoru pokrivenost, računajući i doprinos administrativnog proširenja primjene kolektivnih ugovora, je na razini od 35 posto. U privatnom sektoru postoje značajne razlike u pokrivenosti kolektivnih ugovora i s obzirom na djelatnost.

13 Podaci o pokrivenosti kolektivnim ugovorima su preuzeti iz autorove studije izrađene po narudžbi Ministarstva rada pod nazivom „Analysis of the Impact of Collective Agreements on the Wage System in the Republic of Croatia“.

14 Potkraj 2014. godine na snazi su bila još proširenja kolektivnih ugovora: KU za graditeljstvo, KU za ugostiteljstvo, KU za putničke agencije, te KU za drvnu i papirnu industriju.

15 Prijelaznim i završnim odredbama Zakona o radu, koji je usvojen sredinom 2014. godine, propisan je prestanak važenja ranijih proširenja primjene kolektivnih ugovora odlukom ministra, a prijelazni rok je istekao početkom veljače 2015. godine. U postupku su zahtjevi za proširenjem novosklopljenih granskih ugovora za graditeljstvo, turizam i ugostiteljstvo.

Za razliku od Norveške, u Hrvatskoj ne postoji jedinstven i uređen sustav kolektivnoga pregovaranja. S obzirom na razinu na kojoj se pregovara, ročnost ugovora (neodređeno ili određeno), te redovitost i trajanje ciklusa pregovaranja, možemo prepoznati četiri odvojena sustava kolektivnoga pregovaranja. Prvi od njih ima obilježje redovitih ciklusa pregovora isključivo na granskoj razini. Taj sustav pregovaranja uočavamo prije svega u državnoj upravi i u javnim službama na nacionalnoj razini, gdje se faktički pregovara s Vladom, iako zaposleni rade u većem broju zasebnih ustanova. Osim u državnoj upravi i javnim službama takav sustav postoji i u nekim privatnim sektorima, kao što je, primjerice, humanitarno razminiranje ili privatizirani dio zdravstvenoga sustava. Unutar ovog obrasca kolektivnoga pregovaranja kolektivni se ugovori sklapaju isključivo na određeno vrijeme, te se po isteku ugovori u pravilu obnavljaju uz eventualno manje „procjepe“ između isteka starog i potpisa novog ugovora. Ročnost pojedinih ugovora se razlikuje, ali u pravilu nije kratka i traje između tri i pet godina. S obzirom na broj ugovora koji spadaju u ovaj obrazac (samo devet ugovora), možemo reći da je on najrjeđi od sva četiri, ali s obzirom na broj zaposlenih čija su prava regulirana takvim ugovorima to je najznačajniji obrazac, jer su takvim ugovorima regulirana prava 40 posto svih zaposlenih pokrivenih kolektivnim ugovorima.

Drugi obrazac kolektivnoga pregovaranja susrećemo u nekim granama djelatnosti u privatnom sektoru (graditeljstvo, turizam i ugostiteljstvo, trgovina i sl.). Njegovo glavno obilježje jest kombiniranje granskoga pregovaranja i dodatnih kućnih ugovora, koji nisu obvezni. U granskim se ugovorima u pravilu reguliraju određena pitanja vezana uz radne uvjete i radno vrijeme, različita materijalna prava i beneficije, te eventualno osnovna ili najniža plaća, dok se pojedina prava čvršće definiraju u kućnim ugovorima, kao i detalji vezani uz osnovnu plaću. Granski ugovori u pravilu se potpisuju na neodređeno vrijeme, te ne postoje redoviti ciklusi njihove revizije, zbog čega često dolazi do zastarijevanja pojedinih odredbi, u odnosu na regulativu ili u odnosu na opće trendove na tržištu rada. Ovaj obrazac također obuhvaća razmjerno mali broj ugovora i djelatnosti, ali kada su ovi ugovori administrativno prošireni, obuhvaća relativno veliki dio zaposlenih u privatnom sektoru.

Treći obrazac predstavlja dinamično pregovaranje na razini poduzeća u dijelu velikih poduzeća u privatnom sektoru i javnim poduzećima. Glavno obilježje ovog obrasca jest činjenica da se sklapaju isključivo kolektivni ugovori na razini poduzeća, koji se sklapaju na određeni rok, te se redovito obnavljaju pri isteku. Unutar ove skupine spadaju i ona poduzeća u kojima se ugovori potpisuju na neodređeno, ali se redovito ažuriraju kroz dopune i anekse. Uz prvi obrazac, ovaj obrazac je vrlo dinamičan pa ti kolektivni ugovori znatnim dijelom prate i diktiraju trendove na tržištu rada. Valja napomenuti kako ni unutar ovog obrasca nema usklađenog ritma pregovaranja. Trajanje pojedinih ciklusa ovisi o tradiciji pojedinog poduzeća, a također varira između jedne i pet godina.

Četvrti obrazac također obuhvaća one situacije u kojima se pregovori odvijaju na razini poduzeća. Za razliku od trećeg obrasca, ovdje dominiraju kolektivni ugovori na neodređeno vrijeme, koji su sklopljeni relativno davno (prosječna starost više od pet godina), te koji se relativno rijetko ažuriraju ili dopunjavaju. Relevantnost tih ugovora i njihovo stvarno značenje za reguliranje prava zaposlenih vrlo su upitni, s obzirom na to da su sklopljeni relativno davno te da nisu ažurirani.

Očita posljedica nepostojanja jedinstvenoga sustava kolektivnoga pregovaranja u Republici Hrvatskoj jest odsutnost bilo kakvog sustava koordinacije i usklađivanja prava i kretanja plaća, odnosno odsutnost uređenog i upravljanog sustava plaća. Dodatni razlog zbog kojeg kolektivno pregovaranje u Hrvatskoj ne pridonosi uspostavi bilo kakvog usklađenog sustava plaća leži u činjenici da značajan dio kolektivnih ugovora uopće ne regulira visinu osnovne plaće, a oni koji reguliraju visinu osnovne plaće (sadrže cjelovit tarifni dio) rijetko reguliraju mehanizme i razinu njezina usklađivanja kroz vrijeme. Većina sadržaja kolektivnih ugovora odnosi se na ostala materijalna prava i druge socijalne beneficije. U tom segmentu različiti kolektivni ugovori su uglavnom usklađeni, te se u pravilu u svima njima reguliraju prava i visine desetak tipova različitih materijalnih prava. Činjenica da je pitanje određivanja, visine i usklađivanja osnovne plaće toliko sporedan element kolektivnoga pregovaranja u Hrvatskoj, zapravo predstavlja jednu od najvećih razlika u obilježjima industrijskih odnosa u

Hrvatskoj i Norveškoj, s obzirom na to da je upravo reguliranje kretanja osnovne plaće središnji element cjelokupnoga sustava industrijskih odnosa u Norveškoj.

S obzirom na to da u Hrvatskoj ne postoji relevantna statistika štrajkova, nije moguće usporediti obilježja hrvatskoga i norveškoga sustava u vezi s tim pitanjem. No, glavnu razliku zasigurno predstavlja činjenica da se u Hrvatskoj većina štrajkova događa na razini pojedinoga poslodavca, a gotovo nikada na razini djelatnosti, ako izuzmemo javne službe. Također, u Hrvatskoj se većina štrajkova i drugih industrijskih akcija događa u poduzećima koja se nalaze u dubokoj krizi, pa takvim akcijama radnici nastoje zaštititi minimum prava i dostojanstvo („štrajkovi iz očaja“). Vjerojatno je znatno veći broj štrajkova i drugih industrijskih akcija u Hrvatskoj motiviran borbom za isplatom već zarađenih plaća nego borbom za povećanje plaća.

TRIPARTITNE INSTITUCIJE

Tripartitne konzultacije između Vlade i predstavnika socijalnih partnera u Republici Hrvatskoj imaju dugu i stabilnu tradiciju u usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama. Od 1994. godine tripartitni socijalni dijalog na nacionalnoj razini je institucionaliziran u vidu Gospodarsko-socijalnog vijeća u kojemu su predstavljeni najznačajniji Vladini resori, te lideri udruge poslodavaca (HUP), odnosno reprezentativnih sindikalnih središnjica, čiji se broj mijenjao tijekom toga razdoblja. Neformalne konzultacije između Vlade i predstavnika sindikata i poslodavaca započele su i ranije, prije formaliziranja suradnje kroz sporazum o osnivanju GSV. Osnovni institucionalni okvir i modeli funkcioniranja koji su uspostavljeni na početku nisu se značajnije mijenjali do danas¹⁶. Iako je rad GSV-a bio više puta u prekidu, zbog unutarsindikalnih nesuglasica i nesuglasica između Vlade i sindikata, može se reći da je u proteklih 20 godina njegovo djelovanje bilo uglavnom kontinuirano. Na formalnoj razini promjene političkih orijentacija na vlasti nisu značajno utjecale na promjene odnosa vlasti prema tripartitnom socijalnom dijalogu.

Rad GSV-a je visokoformaliziran i strukturiran kroz odgovarajuće sporazume o osnivanju, te poslovnik o radu. Sve procedure definiranja dnevnoga reda, radna tijela GSV-a, te način donošenja mišljenja i zaključaka definirani su tim dokumentima. S obzirom na teme kojima se bavi, GSV spada u red širokih *tripartitnih tijela* jer na dnevnom redu ima široki spektar tema¹⁷, znatno izvan okvira tema koje su od primarnog interesa socijalnih partnera (regulativa vezana uz radne odnose, industrijske odnose, tržište rada te politiku plaća). Tako GSV razmatra javne politike koje se tiču obrazovanja, zdravstva, socijalne politike, industrijske politike, porezne politike, državnoga proračuna, makroekonomske politike itd. GSV je zamišljen kao savjetodavno tijelo Vlade, kroz koje socijalni partneri imaju mogućnost utjecati na javne politike.

16 Za detaljniju povijest nacionalnog tripartitnog socijalnog dijaloga vidi u: Bagić, Dragan (2010.). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj: društvena integracija ili tržišni sukob*. Zagreb: Tim press; Bagić, Dragan (2015.) *Tripartitni socijalni dijalog: osnovni pojmovi, procesi i očekivanja*. Zagreb: MRMS, SSSH, HUP.

17 O klasifikaciji tripartitnih tijela vidi u: Bagić, Dragan (2015.) *Tripartitni socijalni dijalog: osnovni pojmovi, procesi i očekivanja*. Zagreb: MRMS, SSSH, HUP.

To znači da je procedurama predviđen proces konzultacije o svim javnim politikama i propisima koji se odnose na navedena područja prije nego se javne politike usvoje na Vladi i parlamentu. Sporazumima o osnivanju nacionalnoga GSV-a predviđena je mogućnost uspostave tripartitnih tijela na lokalnoj i regionalnoj razini.

Osim GSV-a, u Hrvatskoj postoje i druge institucije koje imaju tripartitno značenje, no ne radi se o klasičnim tripartitnim tijelima koja su formirana radi konzultacija između Vlade i socijalnih partnera o javnim politikama ili kolektivnom pregovaranju, nego je riječ o upravljačkim ili savjetodavnim tijelima različitih javnih agencija u kojima socijalni partneri imaju pravo na svoje predstavnike. Uglavnom je riječ o državnim tijelima ili agencijama koje su zadužene za upravljanje određenim socijalnim uslugama, kao što je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje itd.

Tripartitna suradnja između Vlade i socijalnih partnera na nacionalnoj razini u oblikovanju javnih politika povremeno ima i nešto manje formalno značenje, uglavnom kroz sudjelovanje predstavnika socijalnih partnera u radnim skupinama za pripremu prijedloga javnih politika i propisa. Ne postoji nikakav formalni, institucionalizirani okvir koji uređuje na kojim prijedlozima javnih politika predstavnici socijalnih partnera trebaju i mogu biti uključeni nego to ovisi o konstelaciji odnosa i volji Vladinih tijela. U pravilu, svi prijedlozi izmjena radnoga zakonodavstva, te srodnih propisa, raspravljani su u sklopu tripartitnih radnih skupina. Međutim, to ne znači kako je u konačnici o tim temama postignut konsenzus.

Postignuća tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Hrvatskoj u proteklih 20 godina su relativno mala. Osim činjenice da GSV omogućava redovite kontakte između vlasti i socijalnih partnera, teško se mogu izdvojiti značajna postignuća. U razdoblju od 20 godina potpisan je samo jedan tripartitni socijalni pakt (Partnerstvo za razvoj iz 2001. godine) koji u suštini nije implementiran, te je vrlo brzo raskinut. Osim neuspjeha jedinog socijalnog pakta, kao argument za ocjenu o slabim postignućima tripartitnoga socijalnoga dijaloga može se izdvojiti činjenica da ni jedna značajnija reforma radnoga zakonodavstva ili nekoga drugoga segmenta socijalnih

i ekonomskih javnih politika nije provedena temeljem konsenzusa Vlade i socijalnih partnera¹⁸. U pravilu, svaka značajnija reforma izvor je većih ili manjih tenzija kako među socijalnim partnerima tako i između njih i Vlade. Također, teško se postiže suglasnost među akterima tripartitnog dijaloga o prioritetima u ekonomskoj i socijalnoj sferi, kao i rješenjima konkretnih problema.

Kao što se iz kratkoga prikaza obilježja tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Republici Hrvatskoj može iščitati, ključna razlika između Norveške i Hrvatske u tom pogledu nalazi se u činjenici da je hrvatski tripartitni dijalog znatno čvršće institucionaliziran nego u Norveškoj, ali daje znatno slabije rezultate u smislu postizanja kompromisa i suglasnosti među njegovim sudionicima. Dok se norveški tripartitni socijalni dijalog više oslanja na političku kulturu dijaloga, suradnje i kompromisa, a manje na formalni institucionalni okvir, u Hrvatskoj je obrnuto.

2.3. NORVEŠKI MODEL KAO UZOR

U literaturi se općenito smatra kako su sustavi industrijskih odnosa duboko strukturirani sustavi, koji se oblikuju postupno, te u značajnoj mjeri ovise o ukupnoj ekonomskoj, socijalnoj i političkoj strukturi neke države. To ih čini tromim sustavima koji se sporo i teško mijenjaju, ali ujedno i sustavima u kojima nije moguće kopiranje modela iz jedne države u drugu. U povijesti je bilo više pokušaja da se obilježja nordijskoga ili skandinavskoga modela prenesu u neka druga društva, ali svi su uglavnom završili neuspješno. Tu činjenicu svakako valja imati na umu kada se uspoređuju sustavi industrijskih odnosa, te pokušavaju definirati preporuke za unapređenje jednog sustava temeljem iskustava i načina funkcioniranja drugog sustava, kao što je riječ u ovom projektu i ovom dokumentu. Međutim, ta činjenica ne znači da jedan sustav ne može poslužiti kao uzor za uređenje drugog sustava, ako se fokusira na načela njegova uređenja a ne na pokušaj doslovnog prenošenja pojedinih institucija.

¹⁸ Kao određeni izuzetak može se izdvojiti tek mirovinska reforma koja je provedena u razdoblju između 1999. i 2001. godine.

Temeljem prikazanih obilježja sustava industrijskih odnosa u Kraljevini Norveškoj i Republici Hrvatskoj, kao i razmjene iskustava tijekom aktivnosti na ovom projektu, moguće je izdvojiti nekoliko svojstava sustava industrijskih odnosa, ali i opće političke kulture Kraljevine Norveške, koji mogu poslužiti kao uzori za daljnji razvoj industrijskih odnosa u Republici Hrvatskoj.

Prije svega, od obilježja norveškoga modela mogli bismo izdvojiti **visoku razinu koordinacije u sustavu industrijskih odnosa, ali i vođenju ukupne ekonomske i socijalne politike** (obilježja takozvanog visokoupavljanog kapitalizma), kao element po kojemu se taj sustav znatno razlikuje od hrvatskoga, te koji bi mogao poslužiti kao uzor. Naime, središnji element norveškoga sustava industrijskih odnosa jest hijerarhijski sustav kolektivnoga pregovaranja **čiji je glavni cilj upravljanje sustavom plaća kako bi se ostvarila dva važna ekonomska i socijalna cilja:** osigurati umjeren ali konstantan rast plaća za sve zaposlene, kako bi se na taj način kontrolirala inflacija te ukupna konkurentnost gospodarstva; osigurati usklađeno kretanje plaća u različitim sektorima djelatnosti, kako ne bi došlo do povećanja socijalnih razlika. S druge strane, u Hrvatskoj ne postoji sustav koordinacije politike plaća, što za rezultat ima negativne učinke na konkurentnost gospodarstva (u razdobljima gospodarskoga rasta plaće brzo rastu te se ne ostvaruje porast produktivnosti), ali i stalno povećanje socijalnih razlika, pogotovu između različitih sektora djelatnosti. Sustav kolektivnoga pregovaranja u Hrvatskoj ima relativno mali utjecaj na kretanje plaća u Republici Hrvatskoj, a gotovo da nema nikakav utjecaj na koordinaciju sustava plaća. Usvajanje ideje o blagotvornom ekonomskom i socijalnom učinku uspostave koordiniranog sustava plaća od strane sindikalnih, poslodavačkih i političkih elita u Republici Hrvatskoj mogao bi biti značajan korak naprijed. Tu ideju bi potom valjalo implementirati kroz izgradnju koordiniranijega sustava kolektivnoga pregovaranja, jer je to jedini mehanizam kojim se uspostava takvog sustava može provesti u praksi. Uspostava koordiniranoga sustava kolektivnoga pregovaranja nije promjena koja se može ostvariti brzo i u potpunosti, s obzirom na obilježja aktera industrijskih odnosa u Hrvatskoj, ali se svakako može usvojiti od strane svih sudionika kao uzor kojemu se teži i koji se ostvaruje kroz male korake i pomake.

Sustav koordinacije u Norveškoj ne bi bio moguć bez drugog važnog obilježja, a to je **politička kultura dijaloga, suradnje i kompromisa**. Ta kultura se očituje u više elemenata norveškoga sustava industrijskih odnosa. Ona se vidi prije svega u činjenici da postoji duga povijest suradnje između sindikata i udruženja poslodavaca, koji uspijevaju 80 godina regulirati pravila međusobnih odnosa te tako stvarati okvir za dijalog, kompromis i kolektivno pregovaranje. Nadalje, ta kultura se očituje i na tripartitnoj razini, gdje su socijalni partneri involvirani u donošenje svih ključnih javnih politika koje se odnose na područje radnih odnosa, tržišta rada i socijalne sigurnosti bez čvrstog formalnog i institucionaliziranog okvira. Očito je kako se ta tripartitna suradnja primarno zasniva na političkoj kulturi, a ne čvrstim institucijama i ugovorima. Vladina strana prihvaća socijalne partnere kao ravnopravne aktere koji zajedno s njom upravljaju ekonomskim i socijalnim sustavom. S političkom kulturom povezan je i **snažan osjećaj dijeljenja zajedničke sudbine koji se izražava kroz sintagmu „svi smo mi na istom brodu“**, a koji stoji u pozadini spremnosti na kompromise. Primjer takvoga djelovanja jest spremnost poslodavaca da odustanu od zahtjeva za značajnijom liberalizacijom tržišta rada u zamjenu za očuvanje sustava kontrole i koordinacije plaća. S druge strane, sindikati su aktivni sudionik sustava kojem je jedan od proklamiranih ciljeva ograničavanje i kontrola rasta plaća, što znači da su spremni žrtvovati priliku za ostvarivanje partikularnih interesa za očuvanje sustava u cjelini. U Hrvatskoj su svi akteri netom nakon Domovinskoga rata zaboravili osjećaj dijeljenja zajedničke sudbine, te se svatko fokusirao na vlastite kratkoročne i partikularne interese. Takva politička kultura povezana je s nedostatkom kulture argumentiranoga dijaloga, te se javne rasprave uglavnom vode kroz jednostranu komunikaciju i kvaziargumentaciju.

Treći element norveškoga sustava industrijskih odnosa koji može poslužiti kao uzor jest **oslanjanje na bipartizam kao temeljni stup industrijskih odnosa**. Tripartitna razina socijalnoga dijaloga jest važan element norveškoga sustava, ali ipak se stječe dojam kako je okosnica toga sustava zapravo bipartitni socijalni dijalog, odnosno neka vrsta dugoročnoga partnerstva između sindikata i udruženja poslodavaca.

Prije svega, sindikati i udruženja poslodavaca više od 80 godina uspješno reguliraju međusobne odnose. Ti dogovori temelj su cijeloga sustava, kojeg zakonska regulativa tek nadopunjava. Oni su ključni akteri uspostave i održavanja koordiniranoga sustava upravljanja plaćama kroz centralizirano kolektivno pregovaranje, te su tako nositelji politike koja omogućava održavanje relativno malih socijalnih razlika. Zajednički traže rješenja za nove probleme i izazove, kao što je u novije vrijeme integracija useljenika na norveško tržište rada. Obilježje hrvatskoga sustava industrijskih odnosa jest slabo razvijen bipartitni socijalni dijalog, pogotovu u privatnom sektoru i na sistematskoj razini, zbog čega niz problema i sukoba interesa između radnika i poslodavaca mora rješavati država vlastitom intervencijom. Takva situacija značajno opterećuje tripartitni socijalni dijalog i jača poziciju države, odnosno političkih elita kojima socijalni partneri daju ulogu sudca u njihovim međusobnim sporovima, umjesto da sukobe interesa pokušaju razriješiti samostalno te tako ojačaju vlastitu, pojedinačnu i zajedničku, poziciju prema državi i političkim elitama.

Ponovno naglašavajući duboku svijest da se obilježja jednog modela industrijskih odnosa ne mogu prenositi jednostavno u druge, ističemo kako tri istaknuta principa prema kojima je organiziran sustav industrijskih odnosa u Norveškoj, ali i cjelokupno norveško društvo, mogu i trebaju biti usvojeni od strane aktera industrijskih odnosa u Hrvatskoj, sindikalnih, poslodavačkih i političkih elita, kao načela njihova djelovanja, koja trebaju pokušati implementirati, makar u malim koracima, u svakoj prilici koju imaju.

3.0. SNAGE I SLABOSTI TRIPARTITNOGA SOCIJALNOGA DIJALOGA U REPUBLICI HRVATSKOJ

3.1. UVOD I METODOLOGIJA

Jedan od glavnih ciljeva projekta „Jačanje tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Republici Hrvatskoj“ jest postizanje zajedničkoga razumijevanja aktera tripartitnoga dijaloga oko snaga i dobrih strana tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Republici Hrvatskoj kao i njegovih slabosti, koje je potrebno otkloniti da bi se on unaprijedio. Sporazum oko stanja stvari i ključnih problema u tripartitnom socijalnom dijalogu u Republici Hrvatskoj prvi je i prijeko potreban preduvjet za izradu zajedničkih preporuka za njegovo unapređenje, a navedene su u nastavku ovoga dokumenta. A zajedničke preporuke za unapređenje tripartitnoga dijaloga preduvjet su zajedničkom budućem djelovanju za njegovo stvarno unapređenje kroz implementaciju preporuka.

Svrha je ovoga poglavlja prezentirati glavne rezultate različitih aktivnosti u sklopu projekta, čiji je bio cilj detektiranje snaga i slabosti tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Republici Hrvatskoj. Ovo poglavlje je autorska kompilacija analiza, argumenata i rasprava koje su nastale i iznesene tijekom svih dosadašnjih projektnih aktivnosti. Konkretno, u izradi ove analize korišteni su sljedeći izvori:

- › Prezentacije predstavnika projektnih partnera o njihovu viđenju stanja, snaga i slabosti tripartitnoga socijalnoga dijaloga u RH s Uvodne konferencije održane u rujnu 2014. godine.
- › Rasprave sudionika Uvodne konferencije o stanju tripartitnoga socijalnoga dijaloga.
- › Ekspertna analiza stanja tripartitnoga socijalnoga dijaloga prezentirana na Uvodnoj konferenciji.

- › Samoevaluacija projektnih partnera – članova nacionalnoga GSV-a za potrebe pripreme Nacionalne konferencije o tripartitnom socijalnom dijalogu koja je održana u travnju 2015. godine.
- › Panel- diskusije članova GSV-a na Nacionalnoj konferenciji o tripartitnom socijalnom dijalogu.
- › Samoevaluacija rada županijskih GSV-ova.
- › Rasprave na radionici o tripartitnom socijalnom dijalogu na regionalnoj razini koja je održana u travnju 2015. godine.

Ovo poglavlje je primarno strukturirano prema razinama tripartitnoga socijalnoga dijaloga, tako da se najprije iznosi analiza stanja, odnosno snaga i slabosti nacionalnoga tripartitnoga socijalnoga dijaloga a potom i određeni uvid u stanje i probleme u tripartitnom socijalnom dijalogu na regionalnoj i lokalnoj razini.

3.2. NACIONALNI TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG

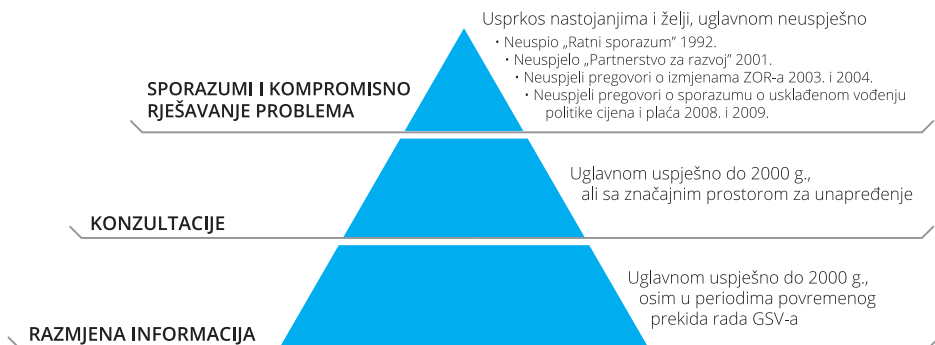
39

OCJENA STANJA I DOSADAŠNJIH POSTIGNUĆA

Opća je ocjena da je tripartitni socijalni dijalog u Republici Hrvatskoj čvrsto etabliran i institucionalno dobro uređen u proteklih nešto više od 20 godina njegova formalnog funkcioniranja. To znači da, izuzev kraćih prekida, više-manje rutinski funkcionira od uspostave 1994. godine. Rutinsko funkcioniranje tripartitnoga dijaloga ponajprije vrijedi za treću fazu njegova razvoja od 2000. godine do danas. To znači da se sjednice GSV-a redovito održavaju, u pravilu jedanput mjesečno, te da nema čestih i dugotrajnih prekida u redovitom funkcioniranju GSV-a. U posljednjih 15 godina u samo dva navrata (2010. godine i 2014. godine) došlo je do prekida u radu GSV-a zbog sukoba među njegovim akterima, oba puta vezano uz procedure izmjena Zakona o radu. Već ta činjenica može se smatrati određenim postignućem, kada se to stanje usporedi sa stanjem u većini drugih post-socijalističkih država.

Rutinsko funkcioniranje tripartitnoga dijaloga ostvaruje uglavnom svoje ciljeve kada je u pitanju minimalna razina socijalnoga dijaloga koja se svodi na međusobno informiranje sudionika, prije svega u smislu informiranja socijalnih partnera o Vladinim zakonodavnim i drugim inicijativama. Na razini konzultacija socijalnih partnera o Vladinim zakonodavnim inicijativama i javnim politikama tripartitni socijalni dijalog nema potpuno jednoznačno pozitivnu ocjenu s obzirom na to da često dolazi do nepravodobnih konzultacija socijalnih partnera, bilo da se konzultacije provode samo formalno nakon što je odluka već donesena, ili se konzultacije provode u prekratkom vremenu koje ne dopušta socijalnim partnerima puno sudjelovanje. No, u većini zakonskih inicijativa koje su definirane mandatom GSV-a postoje pravodobne konzultacije.

Tripartitni socijalni dijalog može se ocijeniti najmanje uspješnim na najvišoj razini koja se od socijalnog dijaloga može očekivati, a to je uključivanje socijalnih partnera u proces oblikovanja javnih politika, te kompromisno rješavanje najvažnijih pitanja, koja se formaliziraju u obliku strateških tripartitnih sporazuma, odnosno socijalnih paktova. Socijalni partneri smatraju kako ih Vladina strana nedovoljno uključuje u ranoj fazi formiranja javnih politika u radne skupine, pogotovu pri izradi strateških dokumenata, te nekih važnih zakona izvan područja radnoga prava. No, čak i kada su socijalni partneri uključeni u radne skupine, odnosno kod javnih politika u kojima je involviranost socijalnih partnera od početka visoka, kao što je radno zakonodavstvo, rijetko se ključna pitanja rješavaju dogovorom svih triju strana. Sve veće izmjene radnoga zakonodavstva u posljednjih 15 godina bile su praćene oštrim sukobima između sindikata i udruge poslodavaca, odnosno sindikata i Vlade. Nemogućnost postizanja dogovora o ključnim strateškim pitanjima vidljiva je i iz činjenice da su u Hrvatskoj u proteklih 25 godina potpisana samo dva socijalna pakta („Ratni sporazum“ iz 1992. godine i „Partnerstvo za razvoj“ iz 2001. godine), a niti jedan od njih nije zaživio, odnosno vrlo brzo je došlo do njihova raskidanja.



Slika 1. Ocjena postignuća tripartitnog dijaloga prema piramidi socijalnog dijaloga

Iako predstavnici sindikata, udruge poslodavaca i političke elite ne uspijevaju naći zajednički jezik oko rješenja pojedinih pitanja, te ih riješiti kompromisno i kroz dijalog, može se reći da je tripartitni socijalni dijalog u posljednjih 20 godina stvorio atmosferu redovite komunikacije, korektnih odnosa i relativno umjerenih sukoba, koji, i kada se događaju, odvijaju se u legalnim okvirima, korištenjem legitimnih sredstava političkoga djelovanja, kao što su prosvjedi, javni apeli i referendumске inicijative.

OČEKIVANJA, MANDAT I DNEVNI RED

Međutim, većina aktera tripartitnoga dijaloga sa sve tri strane ističe kako nisu zadovoljni trenutnim stanjem tripartitnoga dijaloga te ga žele unaprijediti, što jasno iskazuje postojanje visokih ambicija na sve tri strane. Tome svjedoči i niz rasprava na samom GSV-u, kao i zaključaka GSV-a o potrebama unapređenja njegova rada. Sama činjenica da su predstavnici tri strane usuglasili potrebu za projektom kakav je „Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj“, pokazuje postojanje visokih aspiracija u pogledu budućeg razvoja tripartizma u Republici Hrvatskoj. Takva stajališta su opetovana kroz aktivnosti koje su se odvijale tijekom projekta, od zaključaka Uvodne konferencije do panel rasprave na Nacionalnoj konferenciji „Dijalogom do uspjeha“. Podsjećamo da su na uvodnoj konferenciji ovoga projekta, među ostalim, usvojeni sljedeći zaključci:

- › Sve tri strane žele podići tripartitni socijalni dijalog na višu razinu kako bi on rezultirao tripartitnim sporazumima o strateškim razvojnim pitanjima te kompromisnim rješavanjem sporova.
- › Sve tri strane teže uspostaviti tripartizam po uzoru na najuspješnije zemlje u tom pogledu, kao što je Norveška i ostale skandinavske zemlje.
- › Sve tri strane će raditi na unapređenju međusobnog povjerenja i razumijevanja, kako bi svaka od strana bila uvjerena u stvarnu predanost druge dvije strane unapređenju i razvoju tripartitnoga dijaloga.

U pogledu prioriteta za unapređenje funkcioniranja tripartitnoga socijalnoga dijaloga postoje izvjesne razlike između Vladine strane, s jedne strane, te socijalnih partnera s druge strane. Socijalni partneri, bez razlike, i sindikati i udruga poslodavaca, smatraju kako su potrebna prije svega značajna unapređenja u području konzultiranja socijalnih partnera o javnim politikama koje su definirane sporazumima o osnivanju GSV-a, te njihova intenzivnijeg uključivanja u proces pripreme javnih politika u ranoj fazi, kako bi socijalni partneri mogli utjecati na sam osnovni dizajn javnih politika, prije nego one budu formulirane u pravne akte (zakone,

pravilnike itd.). Kada je u pitanju proces konzultiranja, ključni prigovor socijalnih partnera odnosi se na nepravodobno konzultiranje jer se propisi pripremaju u kratkom roku te stavljaju na raspravu na GSV neposredno prije nego što će ući u službeni Vladinu i parlamentarnu proceduru. Nerijetko se dokumenti dostavljaju prekasno da bi se socijalni partneri mogli kvalitetno očitovati. Čak se događa da propisi budu već usvojeni na Vladi prije nego što su raspravljani na sjednicama GSV-a, što je protivno Sporazumu o osnivanju GSV-a, kojim su se sve tri strane obvezale na poštivanje određenih procedura.

S druge strane, Vladina strana ključnom slabošću tripartitnoga dijaloga smatra nedostatak konstruktivnosti i spremnosti na kompromise na strani socijalnih partnera, koji u dijalog ulaze s vlastitih partikularnih pozicija, ne uzimajući u dovoljnoj mjeri u obzir cjelinu određenog problema, što otežava proces uključivanja socijalnih partnera u proces oblikovanja javnih politika, ali i proces konzultacija. Naime, procesom konzultacija socijalni partneri nisu zadovoljni ako njihovi prijedlozi nisu u potpunosti usvojeni. Vladina strana smatra kako zauzimanje takve pozicije implicira da je tripartitni socijalni dijalog mehanizam suodlučivanja, a ne savjetovanja, kako je i definiran sporazumima o osnivanju GSV-a. Vladina strana smatra da mora zadržati autonomiju u odlučivanju o javnim politikama, te ne može na GSV prenijeti ovlasti donošenja odluka, pogotovu u situacijama u kojima ne postoji suglasnost između sindikata i udruge poslodavaca. Nadalje, Vladina strana ističe nedostatne kapacitete socijalnih partnera da se aktivno uključe u proces oblikovanja javnih politika, ali i praćenja provedbe usvojenih propisa.

Kao što je navedeno, sporazumima o osnivanju GSV-a definirana su područja javne politike koja su od interesa za socijalne partnere, te o kojima će se informiranje i konzultiranje provoditi kroz to tijelo. Od prvog sporazuma koji je potpisan 1994. godine, do posljednjeg sporazuma koji je potpisan 2013. godine, područja „nadležnosti“ GSV su se širila, tako da je danas vrlo široki spektar područja u „mandatu“ GSV-a. Unutar tako definiranih tema koje će se razmatrati na sjednicama GSV-a nije definirana lista prioriteta. To za posljedicu ima relativno opsežan dnevni red

GSV-a i njegovih radnih tijela (povjerenstva GSV-a), što rezultira visokom razinom pritiska na predstavnike svake od strana, a pogotovu socijalnih partnera u pogledu priprema i raspoloživog vremena za konzultacije s nižim razinama organizacije, te zauzimanje stručnih i/ili interesnih pozicija. Zbog opterećenosti velikim brojem propisa, članovima GSV-a ostaje relativno malo vremena i raspoložive energije za raspravu o strateškim i općim pitanjima, što je istaknuto od strane predstavnika različitih strana u sklopu aktivnosti na ovom projektu. Postojanje navedenog problema prepoznato je i ranije od strane svih sudionika GSV-a, te su u tom smislu formalno i neformalno usvajani različiti zaključci koji nisu provedeni u djelo. S obzirom na htijenje svih aktera da unaprijede socijalni dijalog na način da postane okvir za kompromisno rješavanje strateških pitanja, navedeni procesni nedostatak u radu GSV-a čini se izrazito značajnim.

INSTITUCIONALNI OKVIR I ADMINISTRATIVNA PODRŠKA

44

Kao što je navedeno, osnovni institucionalni dizajn tripartizma u Hrvatskoj nije značajno mijenjan od prvog sporazuma o osnivanju GSV-a iz 1994. godine, a u posljednje vrijeme je dodatno unaprijeđen. Glavna unapređenja u novije vrijeme odnose se na činjenicu da je najnovijim sporazumom ukinuto preglasavanje triju strana, te GSV donosi mišljenja i zaključke konsenzusom, ili se u zapisniku iznose različita stajališta svake od strana. Dodatno, u zadnjim izmjenama sporazuma je preciznije definiran hodogram kretanja propisa tako da je razmatranje propisa na GSV-u obvezno prije njegova razmatranja na sjednici Vlade, za razliku od ranije prakse kada je razmatranje propisa bilo predviđeno prije njegova ulaska u parlamentarnu proceduru. Također, novim sporazumom je predviđeno obvezno informiranje zastupnika u Hrvatskome saboru o mišljenju kojeg je o nekom propisu zauzeo GSV. Većina predstavnika socijalnih partnera, kao i Vladinih predstavnika u GSV-u, smatra kako je sadašnje institucionalno uređenje rada GSV-a zadovoljavajuće, te na tom planu nisu potrebne značajnije promjene, odnosno da problemi u radu GSV-a i njegovim postignućima ne proizlaze iz same forme i procedura nego ponajprije iz nepoštivanja dogovorenih procedura rada GSV-a.

Jedino institucionalno unapređenje tripartizma koje je izneseno u sklopu aktivnosti na ovom projektu odnosi se na pitanje integracije tripartizma u tijela Hrvatskoga sabora. Naime, u pojedinim razdobljima socijalni partneri imali su pravo izravno imenovati svoje predstavnike kao vanjske članove pojedinih odbora u Hrvatskome saboru, dok je kasnije s promjenama Poslovnika Hrvatskoga sabora to izmijenjeno, čime je parlament izgubio elemente tripartitnoga socijalnoga dijaloga.

S druge strane, postoji značajno neslaganje između Vladine strane i socijalnih partnera u pogledu modaliteta pružanja administrativne podrške radu GSV-a. Naime, na početku svog mandata aktualna Vlada je donijela odluku o ukidanju Ureda Vlade RH za socijalno partnerstvo, koji je od 2002. godine bio zadužen za pružanje administrativne podrške i koordinaciju tripartitnoga socijalnoga dijaloga. Taj ured je pripojen Ministarstvu rada i mirovinskog sustava, te je unutar toga ministarstva formirana Služba za socijalno partnerstvo. Socijalni partneri su tijekom projektnih aktivnosti u više navrata iznijeli stajališta kako je ukidanje Vladina ureda za socijalno partnerstvo značajno oslabilo administrativnu podršku radu GSV-u, te općenito smanjila koordinativne mogućnosti, kao i brzinu i kvalitetu komunikacije između socijalnih partnera i Vladinih tijela. Socijalni partneri na određen način imaju osjećaj kako je ukidanjem Vladina ureda za socijalno partnerstvo nestao posrednik koji im je mogao olakšati stupanje u kontakt s različitim ministarstvima i agencijama. Preoblikovanje navedenog ureda socijalni partneri doživljavaju kao još jedan čimbenik koji pridonosi gubitku kontinuiteta u funkcioniranju tripartitnoga socijalnoga dijaloga.

Valja napomenuti kako sama promjena institucionalnog dizajna određene službe ne mora za posljedicu imati gubitak kontinuiteta i prijašnjih funkcija. No, u ovom slučaju je promjena institucionalnog dizajna bila praćena i značajnim kadrovskim promjenama, što je u određenoj mjeri vjerojatno pojačalo dojam gubitka kontinuiteta na strani socijalnih partnera. Čak i kada bi se institucionalni dizajn ove službe vratio na prethodno stanje, to samo po sebi ne bi donijelo i vraćanje ranije uloge i načina funkcioniranja te službe.

UTJECAJ PROCESA OBLIKOVANJA I DONOŠENJA JAVNIH POLITIKA NA TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG

S obzirom na to da je tripartitni socijalni dijalog u svojoj suštini sredstvo utjecaja socijalnih partnera na javne politike koje donose vlasti, kvaliteta i način funkcioniranja sustava za pripremu, donošenje te praćenje i evaluaciju javnih politika izravno utječe i na kvalitetu tripartitnoga socijalnoga dijaloga. Na tom planu tijekom projektnih aktivnosti prepoznato je nekoliko problema koji, iako nisu izravno vezani za tripartitni socijalni dijalog, imaju izravan utjecaj na kvalitetu i postignuća tripartitnoga socijalnoga dijaloga.

U tom području identificirano je nekoliko skupina problema. Prije svega, državna tijela imaju relativno kratkoročne planove vlastitih zakonodavnih aktivnosti, koji se donose na godišnjoj razini, no i ti kratkoročni planovi često se mijenjaju. Navedeno je izravna posljedica činjenice da se javne politike i s njima povezani propisi često donose u vrlo kratkom roku, što je ili posljedica reakcija na aktualna zbivanja u pojedinim resorima, ili nedostatka čvršćih strateških programa i planova vladajućih garnitura. Vladina tijela često započinju pripremu za donošenje određenih javnih politika pa od toga odustaju ili značajno mijenjaju najavljeni smjer. Činjenica da se propisi donose u kratkom roku vidljiva je iz statistike rada Hrvatskoga sabora koja pokazuje kako se velika većina zakona u Hrvatskoj donose po hitnom postupku. Takva praksa značajno otežava mogućnost uključivanja socijalnih partnera u proces, odnosno mogućnost provođenja korektnog postupka konzultacija koji bi socijalnim partnerima davao dovoljno vremena za formuliranje vlastitih stajališta i prijedloga za unapređenjem predloženih javnih politika i propisa.

Činjenica da se javne politike planiraju, oblikuju i donose u kratkim rokovima ne ostavlja dovoljno vremena za njihovu kvalitetnu pripremu, prije svega u smislu izrade odgovarajuće stručne podloge, detaljne i precizne analize zatečenog stanja, te argumentiranog razmatranja alternativnih ciljeva i metoda određene intervencije. Kao posljedica navedenog, u Hrvatskoj konstantno nedostaje kvalitetnih analiza određenih područja

u koje se želi intervenirati kroz javne politike, a javna rasprava o takvim intervencijama se ne temelji na činjenicama, analizama i argumentima nego uglavnom na interesnim pozicijama i uvjerenjima. Sudionici rasprava tijekom projektnih aktivnosti više su puta istaknuli potrebu za uvođenjem „uvodnih dokumenata javnih politika“ (policy papers) u sustav oblikovanja i donošenja javnih politika. Uvođenjem procesa oblikovanja javnih politika koji se temelji na uvodnim dokumentima zahtijeva i dodatnu edukaciju državnih službenika, ali i predstavnika socijalnih partnera. Također, da bi se napravio značajan pomak u pristupu oblikovanju javnih politika u smjeru modela javnih politika utemeljenih na činjenicama i dokazima nužno je osigurati dostupnost odgovarajućih statističkih podataka i istraživanja koji mogu poslužiti kao odgovarajuća podloga.

STRUKTURNA OBILJEŽJA AKTERA TRIPARTITNOGA SOCIJALNOGA DIJALOGA

Smatramo kako na ishode i značenje tripartitnoga socijalnoga dijaloga vrlo značajan utjecaj imaju i strukturna obilježja samih sudionika. Držimo kako svaka od tri strane ima niz značajki koje ju čine konstruktivnim akterom tripartitnoga dijaloga, te imaju pozitivan učinak na njegove ishode. Jednako tako smatramo kako svaka od tri strane ima i određene strukturne značajke koje ju čine manje konstruktivnim akterom tripartitnoga dijaloga, zbog kojih ona umanjuje njegova postignuća. Na Uvodnoj konferenciji ovog projekta usvojen je zaključak kako će svaka od strana „... raditi na izgradnji potrebnih kapaciteta, te otklanjanju unutrašnjih slabosti koje otežavaju ulazak u dugoročne kompromisne aranžmane“.

VLAST I POLITIČKE ELITE

Nacionalne vlasti u Hrvatskoj mogu biti kredibilan i konstruktivan akter tripartitnoga dijaloga jer postoji visoka razina njihove unutrašnje političke konsolidiranosti, koja se očituje prije svega u činjenici da u 25 godina hrvatskoga višestranačja ni jedna vlada nije izgubila većinu u parlamentu prije isteka mandata, odnosno nisu održani ni jedni prijevremeni izbori zbog toga razloga. Ta činjenica vladinim čelnicima daje visoku razinu političkog autoriteta, koji može biti iskorišten za gradnju kompromisa sa socijalnim partnerima. Jednako tako, u institucionalnom i političkom smislu Vlada ima dominantnu ulogu u odnosu na druge institucije vlasti, kao što su Hrvatski sabor, Predsjednik Republike ili lokalna i regionalna samouprava. To ju svakako čini kredibilnim sugovornikom u tripartitnom socijalnom dijalogu. Nadalje, Vlada je i veliki poslodavac, što joj omogućava da utječe na radna i socijalna prava brojnih građana, odnosno da utječe na trendove na tržištu rada.

48

Kao slabosti predstavnika nacionalne vlasti, odnosno političkih elita kao aktera tripartitnoga socijalnoga dijaloga može se prije svega izdvojiti činjenica da nemaju jasne i transparentne vizije vođenja javnih politika, zbog čega dužnosti preuzimaju nespremni, te često mijenjaju vlastite odluke i smjerove politika. Nadalje, zbog populističkog modela vođenja predizbornih kampanja, političke elite na vlasti nisu spremne povlačiti rizične i nepopularne poteze. Zbog toga odugovlače s provođenjima reformi, a to također smanjuje kapacitet za ulazak u ozbiljnije aranžmane sa socijalnim partnerima. Činjenica da je Vlada veliki poslodavac također strukturno opterećuje socijalni dijalog, jer u njemu Vlada ne nastupa samo kao vlast koja posreduje između suprotstavljenih interesa u društvu, nego nastupa i kao zainteresirani poslodavac koji nastoji općom regulativom pomoći i sebi kao poslodavcu.

Od strane socijalnih partnera u više je navrata tijekom projektnih aktivnosti istican problem prekida kontinuiteta tripartitnoga socijalnoga dijaloga s ciklusima promjene vlasti, ili s kadrovskim promjenama na čelu pojedinih resora tijekom mandata. Naime, svaka kadrovska promjena na čelu ključnih Vladinih resora zahtijeva ponovni proces uhodavanja tripartit-

nog dijaloga, odnosno proces prihvatanja važnosti tripartitnoga dijaloga od strane novih dužnosnika. Iako svi ključni politički akteri deklarativno iskazuju privrženost održavanju i jačanju tripartitnoga dijaloga, čini se kako ne postoji dovoljna razina informiranosti različitih razina političkih dužnosnika o tome što tripartitni dijalog doista znači, te kako funkcionira u praksi. To za posljedicu ima njihovo nesnalaženje na početku obavljanja dužnosti, što zahtijeva duže ili kraće vrijeme prilagodbe, upoznavanja s poviješću tripartizma u RH i njegovim institucionalnim okvirom, za vrijeme čega dolazi do zastoja u njegovu redovitom funkcioniranju. Navedena iskustva socijalnih partnera, ali i samih dužnosnika koji su priznali slično vlastito iskustvo, ukazuje kako tripartitni socijalni dijalog nije duboko ugrađen u hrvatsku političku kulturu.

Dodatna posljedica nedovoljne razine informiranosti i praktične privrženosti tripartitnom socijalnom dijalogu od strane hrvatskih političkih elita ima za posljedicu značajne razlike među Vladinim resorima u pogledu angažmana u tripartitnom socijalnom dijalogu i otvorenosti prema socijalnim partnerima. To otežava koordinaciju na Vladinoj strani kako bi se osiguralo da sva ministarstva pravodobno uključuju GSV u proces pripreme i donošenja propisa. Kada je koordinacija Vladine strane u GSV-u prepuštena ministru nadležnom za rad, taj problem se može dodatno povećati, jer ostala ministarstva mogu percipirati tripartitni dijalog autonomnom zonom ministarstva rada, a ne općim načelom donošenja javnih politika koje jednako obvezuje sva Vladina tijela.

Pojedini predstavnici socijalnih partnera imaju osjećaj i da neki politički dužnosnici imaju tendenciju da tripartitni socijalni dijalog implicitno supstituiraju općom javnom raspravom ili ga podvedu pod opću javnu raspravu, o pojedinom prijedlogu zakona. To je za predstavnike socijalnih partnera, dakako, neprihvatljivo jer eliminira samo bit tripartitnoga socijalnoga dijaloga kao izravnog mehanizma utjecaja socijalnih partnera na javne politike.

U konačnici, socijalni partneri Vladinoj strani zamjeraju nedovoljno uvažavanje argumenata koje iznose socijalni partneri, odnosno sklonost različitih Vladinih garnitura da pojedine odluke donose iako pred socijalne partnere nisu iznijele uvjerljive argumente.

SINDIKATI

Strukturna obilježja sindikalnoga pokreta koja pozitivno djeluju na tripartizam u Hrvatskoj su prije svega njihova izrazita motivacija za sudjelovanjem u socijalnom dijalogu kako bi na taj način ostvarili svoju temeljnu svrhu: osigurati bolje radne i socijalne uvjete svom članstvu. Stoga ne čudi da su pojedine sindikalne središnjice stalni promotori razvoja socijalnoga dijaloga, pa i kroz inicijative za provođenjem zajedničkih projekata s druga dva partnera. Hrvatski sindikati su, u komparativnoj perspektivi, zadržali solidnu razinu sindikalne gustoće, odnosno brojnost članstva, pogotovu u javnom sektoru i pojedinim djelatnostima gospodarstva. Ta činjenica ih čini relevantnim društvenim i političkim akterom. Posljedično, sindikati su zadržali i određeni mobilizacijski potencijal, kojeg mogu iskoristiti kako bi uvjerali druge aktere u svoju društvenu i političku relevantnost. Neki sindikati i sindikalne središnjice zadržali su određene stručne i kadrovske kapacitete.

S druge strane, sindikati kao akteri tripartitnoga socijalnoga dijaloga imaju i određen slabosti. One se prije svega očituju u visokoj razini fragmentiranosti sindikalnoga pokreta, koja postoji i na razini sindikalnih središnjica koje su relevantni akteri tripartitnoga socijalnoga dijaloga. Fragmentiranost sindikata dovela je do dominacije kućnih sindikata u većini grana djelatnosti, što onemogućava razvoj granskoga kolektivnoga pregovaranja, a time i rješavanja niza radno-pravnih problema na bipartitnoj razini, što za posljedicu ima opterećivanje tripartitnoga socijalnoga dijaloga. Veliki broj reprezentativnih sindikalnih središnjica, među kojima postoji stalna konkurencija za članstvo i udružene sindikate, otežava zauzimanje jedinstvenih zajedničkih stajališta na sindikalnoj strani u pregovorima sa poslodavcima i Vladom. To čini manje vjerojatnim dogovore o socijalnim paktovima, kako su pokazala i ranija iskustva potpisanih socijalnih paktova koje su razvrgnuli sindikati zbog pritiska vlastite konkurencije. Nadalje, sindikalne središnjice nemaju visoku razinu kontrole nad udruženim sindikatima, te nisku razinu autonomije u djelovanju, što ih dodatno smanjuje šansu za njihov ulazak u dugoročne paktove i aranžmane, koji nužno podrazumijevaju i preuzimanje određenih „troškova“

za stranu koju oni predstavljaju. Fragmentiranost sindikalnoga pokreta i središnjica slabi kadrovske i stručne kapacitete sindikalne strane, što smanjuje njihovu sposobnost da se kvalitetno pripreme za pojedine rasprave u GSV-u, odnosno da na odgovarajući način argumentiraju vlastite pozicije. Slabiji kapaciteti sindikalnih središnjica otežavaju njihov doprinos unapređenju kvalitete javnih politika i unapređenju procesa njihova oblikovanja temeljem činjenica i dokaza.

Druge dvije strane sindikalnoj strani posebice zamjeraju često taktiziranje sa sudjelovanjem u radu GSV-a, s obzirom na činjenicu da sindikati povremeno koriste prekid rada u GSV-u kao sredstvo pritiska prema Vladi zbog pojedinih zakonskih akata.

POSLODAVCI

Hrvatska udruga poslodavaca koja u GSV-u predstavlja poslodavce ima nekoliko strukturnih obilježja koji ju čine konstruktivnim akterom tripartitnoga dijaloga. Prije svega, poslodavce predstavlja samo jedna poslodavačka središnjica, što znači da na poslodavačkoj strani ne postoji problem fragmentacije i konkurencije, te s njima povezanim negativnim posljedicama za tripartitni socijalni dijalog. HUP je također relevantan i reprezentativan sudionik tripartitnoga socijalnoga dijaloga s obzirom na to da okuplja poslodavce koji zapošljavaju oko polovinu zaposlenih u privatnom sektoru. Gotovo svi značajni poslodavci su članovi HUP-a. Također, za razliku od ostala dva aktera HUP ima relativno stabilna stajališta o ekonomskim i društvenim problemima te metodama njihova rješavanja, pa u tom pogledu postoji jedinstvenost stavova članica i različitih granskih udruženja. To ga svakako čini stabilnim akterom tripartitnoga socijalnoga dijaloga.

S druge strane, kao strukturni elementi HUP-a koji ga slabe kao sudionika tripartitnoga dijaloga može se istaknuti činjenica da glavne članice HUP-a primarno djeluju kao konkurenti na domaćem tržištu, što ih usmjerava na zahtjeve koji predstavljaju najmanji zajednički nazivnik, te umanjuje vjerojatnost odustanka od nekih kratkoročnih interesa i zahtjeva u slučaju eventualnog socijalnog pakta, odnosno nekog kompromisnog aranžmana.

Brojna HUP-ova granska udruženja nisu primarno orijentirana na kolektivno pregovaranje na granskoj razini, nego prije svega djeluju kao zagovornici interesa određene skupine poslodavaca prema državi i regulatornim tijelima. Ta činjenica umanjuje vjerojatnost razvoja granskoga kolektivnoga pregovaranja, čime se pak otežava rješavanje niza problema iz sfere radnih odnosa na bipartitnoj razini, što opterećuje tripartitnu razinu socijalnoga dijaloga.

Druge dvije strane HUP-u prije svega zamjeraju fokusiranje na kratkoročne i neposredne interese poslodavaca, što se očituju u isticanju zahtjeva za snižavanjem troškova rada i poslovanja općenito kao njihovih najvažnijih zahtjeva. Zauzimanje takve pozicije otežava kompromis sa sindikalnom stranom, koja ne može prihvatiti tezu da su snižavanje troškova rada, veća fleksibilizacija radnoga zakonodavstva, te snižavanje poreza (što za posljedicu ima snižavanje socijalnih prava građana), jedini način da se poveća konkurentnost hrvatskoga gospodarstva.

MEĐUSOBNO POVJERENJE, KULTURA DIJALOGA I ZAJEDNIČKA VIZIJA

Tijekom projektnih aktivnosti svi akteri su naglasili postojanje određene razine nepovjerenja među sudionicima tripartitnoga socijalnoga dijaloga. Riječ je o nedostatku povjerenja koje je potrebno da bi se ušlo u dugoročne i kompromisne aranžmane, a koje podrazumijeva uvjerenje da sve tri strane iskreno dijele istu viziju društva, da u pozadini rezoniranja svake od strana stoji težnja k ostvarivanju zajedničkoga dugoročnog dobra, te da svaka od strana doista ima odlučnost ispuniti preuzete obveze. Izvor nepovjerenja je vjerojatno u prethodnim negativnim iskustvima, odnosno nedostatku pozitivnih iskustava zajedničkog uspješnog rješavanja ekonomskih i društvenih problema. Navedeni nedostatak povjerenja zasigurno otežava unapređenje tripartitnoga dijaloga na najvišu razinu, na kojoj bi on bio sredstvo kompromisnog rješavanja ključnih ekonomskih i društvenih problema.

Međusobno nepovjerenje velikim dijelom proizlazi iz osjećaja da različite strane ne dijele istu viziju društva. Takav osjećaj značajnim dijelom proizlazi iz neslaganja o konkretnim pitanjima koja stoje na dnevnome redu i o kojima se javno vode razgovori. Iz neslaganja oko pojedinačnih pitanja izvode se zaključci o potpuno različitim vizijama društva i općeg dobra. Međutim, s obzirom na to da se o viziji društva i njegova razvoja, odnosno vizijama općeg dobra, rijetko ozbiljno i iskreno razgovara, navedeni osjećaj nije utemeljen na dobroj osnovi. Stoga se tijekom realizacije ovog projekta pojavila inicijativa da se među akterima tripartitnoga dijaloga povedu razgovori upravo o viziji, te da se, polazeći od eventualne zajedničke vizije, revidiraju stajališta svake od strana o konkretnim, praktičnim i dnevnim pitanjima.

Obnova povjerenja vezana je i uz kvalitetu dijaloga među akterima. Tijekom projekta više puta se isticalo kako svaka od strana ne uvažava argumente drugih strana, te kako svaka od strana zastupa određena stajališta koja nisu utemeljena na racionalnoj i činjeničnoj argumentaciji. Dakle, jedna od prepreka daljnjem razvoju tripartitnoga dijaloga jest i opisana kultura dijaloga. Ključni nedostatak postojeće kulture dijaloga jest odnos svake od strana prema argumentima drugih. Akteri nisu skloni vlastita stajališta propitivati temeljem argumenata i kontraargumenata koje iznose drugi sudionici dijaloga, odnosno vlastita stajališta ne argumentiraju dovoljno u racionalnom diskursu, koristeći činjenice i dokaze kao osnovu za zauzimanje stajališta.

3.3. TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG NA REGIONALNOJ I LOKALNOJ RAZINI

Sporazumima o osnivanju nacionalnoga GSV-a regulirana je i mogućnost osnivanja tripartitnih tijela na nižim razinama vlasti¹⁹, na razini županija kao oblika regionalne samouprave, te na razinama gradova i općina, kao oblicima lokalne samouprave. Navedenim sporazumima regulirano je prenošenje reprezentativnosti sindikalnih i poslodavačkih središnjica s nacionalne razine na lokalnu razinu, čime je regulirano pitanje aktera i sudionika tripartitnoga dijaloga na lokalnoj razini²⁰.

Tijekom projekta provedena je i evaluacija rada županijskih GSV-ova, te je s njihovim predstavnicima održana radionica na kojoj su razmijenjena iskustva o dosadašnjem radu, postignućima, te snagama i slabostima u njihovu radu. U sklopu ovoga projekta naglasak je u analizi stanja tripartizma na nižim razinama vlasti stavljen ponajprije na županijsku razinu, s obzirom na izrazito veliki broj gradova i općina koje bi bilo teško pokriti aktivnostima u sklopu ovoga projekta.

Većina županijskih GSV-ova osnovana je u razdoblju između 2000. i 2004. godine (17 od 21), a prije toga razdoblja osnovani u GSV-ovi Dubrovačko-neretvanske i Vukovarsko-srijemske županije (1998. godine), te Istarske županije (1999. godine). Najmlađi GSV osnovan je 2008. godine u Koprivničko-križevačkoj županiji.

Temeljem podataka koje je prikupila Služba za socijalno partnerstvo Ministarstva rada i mirovinskog sustava o aktivnosti županijskih GSV-ova do kraja 2014. godine, uočava se izrazita razlika u razini aktivnosti različitih županijskih GSV-ova. S obzirom na razinu kontinuiteta u radu (je li bilo većih ili manjih prekida u radu od osnivanja), te s obzirom na intenzitet rada (broj sjednica od osnivanja, odnosno u posljednjem razdoblju), županijska gospodarsko-socijalna vijeća se mogu grupirati u četiri skupine:

19 Naravno, u svakom trenutku je na snazi samo jedan sporazum o osnivanju nacionalnoga GSV-a, pa se množinom u ovoj rečenici želi naglasiti kako su određena pitanja na sličan način bila regulirana i u ranijim sporazumima.

20 Više o institucionalnom uređenju rada GSV-ova na regionalnoj i lokalnoj razini vidi u: Bačić, Dragan (2015.) *Tripartitni socijalni dijalog: osnovni pojmovi, procesi i očekivanja*. Zagreb: MRMS, SSSH, HUP.

- › Vrlo aktivni (7): Brodsko-posavska županija, Karlovačka županija, Splitsko-dalmatinska županija, Međimurska županija, Osječko-baranjska županija, Vukovarsko-srijemska županija, Zagrebačka županija i Koprivničko-križevačka županija.
- › Aktivni ali bez kontinuiteta (3): Grad Zagreb, Varaždinska županija i Sisačko-moslavačka županija.
- › Osrednja razina aktivnosti (6): Bjelovarsko-bilogorska županija, Istarska županija, Požeško-slavonska županija, Primorsko-goranska županija te Krapinsko-zagorska županija.
- › Neaktivni (5): Zadarska županija, Virovitičko-podravska županija, Ličko-senjska županija, Šibensko-kninska županija te Dubrovačko-neretvanska županija.

Vrlo aktivna županijska gospodarsko-socijalna vijeća u pravilu imaju kontinuitet u radu od svog osnivanja, te su u pravilu od osnivanja održala 50 i više sjednica (izuzetak je GSV Koprivničko-križevačke županije koji je ukupno održao 25 sjednica od osnivanja, ali je osnovan znatno kasnije u odnosu na ostale), odnosno četiri do šest sjednica godišnje. Drugu skupinu čine GSV-ovi koji imaju značajan diskontinuitet u radu, ali su u razdobljima u kojima su djelovali imali intenzivan rad. U tim slučajevima se očito radi o postojanju aktera koji imaju želju za tripartitnim dijalogom, ali povremeni međusobni sukobi na duže razdoblje prekidaju taj dijalog. Osrednje aktivni županijski GSV-ovi su u ukupnom promatranom razdoblju uglavnom imali kontinuitet u radu, ali on nije bio izrazito intenzivan, te su se održavale jedna do dvije sjednice u prosjeku godišnje. Posljednju skupinu čine GSV-ovi koji su formalno uspostavljeni u jednom razdoblju, ali tripartitni dijalog nije zaživio, te je brzo prekinut.

S obzirom na znatne razlike u intenzitetu i kontinuitetu aktivnosti, razumljivo je kako postoje i značajne razlike u samoevaluaciji postignuća od strane aktera i sudionika tripartitnoga socijalnoga dijaloga na županijskoj razini. Akteri samo manjeg broja županijskih GSV-ova (četiri od 16 koji su odgovorili na upitnik) navode kako su zadovoljni postignućima njihova GSV-a, odnosno smatraju da su postignuća njihova GSV-a značajna. S druge strane, podjednak broj sudionika županijskih GSV-ova dali su

dominantno negativnu ocjenu postignuća njihovih GSV-ova u proteklom razdoblju, dok su ostali smatrali da su postignuća osrednja. U pozadini takvih ocjena stoji dojam većine aktera županijskih GSV-ova kako se rad u njima svodi samo na razmjenu informacija, nema stvarnoga procesa savjetovanja, a pogotovu suodlučivanja o javnim politikama iz domene županijskih vlasti. Navedena činjenica dijelom može biti i posljedica relativno suženih ovlasti županija u domeni gospodarskih i socijalnih pitanja.

U samoevaluacijama svojega rada, različiti županijski GSV-ovi su iznijeli primjere dobrih postignuća u dosadašnjem radu, koja se mogu grupirati u sljedeće tipove odgovora:

- › Dobri odnosi i atmosfera.
- › Dogovor u vezi ključnih projekata na području županije.
- › Uspješno uključivanje u rješavanje problema u pojedinim poduzećima.
- › Poboljšanje bipartitnih odnosa.
- › Posredovanje u informiranju o nekim nacionalnim politikama.
- › Zajedničko uključivanje u projekte.
- › Konsenzus o razvojnim prioritetima i strategijama županije.

S druge strane, u samoevaluaciji akteri tripartitnoga dijaloga su identificirali i niz problema i slabosti u svojem radu koji se mogu grupirati na sljedeći način:

- › Neuvažavanje stajališta socijalnih partnera od strane županijskih vlasti.
- › GSV ne raspravlja o svim važnim temama u djelokrugu županija.
- › O stajalištima GSV-a (socijalnih partnera) se ne informira županijska skupština.
- › Nedovoljna motiviranost članova.
- › Socijalni partneri ne utječu na dnevni red.
- › Pasivnost socijalnih partnera (nemaju inicijativu).

Tijekom radionice koja je održana u travnju u sklopu ovoga projekta s predstavnicima županijskih GSV-ova neki od navedenih problema su dodatno prodiskutirani, te se temeljem svega navedenog može identifi-

cirati niz strukturnih prepreka za unapređenje tripartitnoga dijaloga na razini županija, koji su detaljnije elaborirani u nastavku.

Prije svega, temeljem iskustava i primjera koje su navodili predstavnici županijskih GSV-ova, čini se kako je jedan od ključnih problema koji sprječavaju značajnija postignuća velikoga dijela županijskih GSV-ova nedovoljno jasno razumijevanje uloge tripartitnih tijela na županijskoj razini. Naime, niz primjera pokazuje da županijski GSV-ovi od strane županijskih čelnika, ali i predstavnika socijalnih partnera, nisu shvaćeni kao tijela kroz koja se treba ostvariti uključivanje socijalnih partnera u oblikovanje županijskih javnih politika. To je vidljivo iz činjenice da se u nizu županija sjednice županijskih GSV-ova održavaju nevezano uz sjednice županijskih skupština, koje donose županijske javne politike, nego prigodničarski, vezano uz pojedine značajne datume ili sezonski, dva do četiri puta godišnje. Ako sjednice županijskih GSV-ova nisu vezane uz sjednice županijskih skupština ili uz trenutak kada značajne odluke donose sami župani, onda iz toga nedvojbeno proizlazi kako takvi GSV-ovi ne mogu vršiti svoju osnovnu funkciju – savjetodavnog tijela župana i/ili županijske skupštine o županijskim javnim politikama od interesa za socijalne partnere. Temeljem informacija prikupljenih u ovome projektu, koje nisu posve sustavne i znanstveno rigorozne, stječe se dojam da je ključna razlika između onih županijskih GSV-ova koji intenzivno rade, te čiji su sudionici zadovoljni postignućima, i onih koji rade manje intenzivno, čiji sudionici nisu posve zadovoljni postignućima, upravo u tome koliko jasno i striktno shvaćaju ulogu koju trebaju imati županijski GSV-ovi.

Ako sami sudionici, a prije svega predstavnici socijalnih partnera, primarno ne doživljavaju GSV kao sredstvo utjecaja na županijske javne politike, onda iz toga proizlazi niz problema u radu županijskih GSV-ova koje su sudionici sami isticali: da se stajališta socijalnih partnera i GSV-a ne uvažavaju na županijskoj razini, da se njihovim zaključcima ne informiraju županijske skupštine, te da općenito mišljenja i zaključci županijskih GSV-ova ostaju bez reakcije.

Niz primjera iz prakse ukazuje da se županijski GSV-ovi često bave analizom općih tendencija na tržištu rada na području županije, što se može

smatrati dobrom praksom. No, ako praćenje tih trendova ostaje glavna ili dominantna uloga županijskih GSV-ova, onda je očito kako oni ne obavljaju ulogu koja im je namijenjena, a to je utjecanje i oblikovanje županijskih javnih politika.

Zanimljiva je praksa angažmana županijskih GSV-ova na rješavanju problema u pojedinim konkretnim trgovačkim društvima. U tim situacijama se županijski GSV-ovi javljaju kao neka vrsta posrednika koji pokušavaju artikulirati kratkoročna ili dugoročna rješenja. Oni pokušavaju zajednički lobirati prema instancama koje mogu donijeti određenu odluku da se aktiviraju. Iako navedena praksa ne spada u uloge koje se tipično vezuju uz tripartitna tijela, ona se može smatrati pozitivnom i inovativnom.

Diskusija tijekom radionice održane u sklopu ovoga projekta, kao i upitnici samoevaluacije za članove županijskih GSV-ova, pokazali su također da županijski GSV-ovi često raspravljaju o nacionalnim javnim politikama, te shodno zaključcima šalju vlastita očitovanja ili zahtjeve za pojašnjenjima resornim tijelima na nacionalnoj razini. S obzirom na to da, prema njihovom iskustvu, rijetko dobivaju povratnu informaciju, to stvara osjećaj nezadovoljstva i frustracije, što se preljeva na negativnu ocjenu ukupnih postignuća i značenja županijskih GSV-ova. Navedena je još jedna ilustracija kako na stvarno funkcioniranje županijskih GSV-ova, ali i subjektivni osjećaj zadovoljstva njegovim postignućima, značajan utjecaj ima percepcija njihove uloge i misije. Aktivnosti na ovome projektu su jasno ukazale interes i potrebu sudionika županijskih GSV-ova da budu uključeni u konzultacije o pojedinim nacionalnim javnim politikama. Ostaje pitanje: jesu li županijski GSV-ovi mehanizam kroz koji se to treba odvijati, ili treba uspostaviti bolje mehanizme unutrašnjih konzultacija unutar socijalnih partnera, te između središnje vlasti te županijskih i lokalnih vlasti?

Članovi županijskih GSV-ova su u pojedinim slučajevima isticali i nedostatak motivacije, odnosno nedovoljnu angažiranost pojedinih članova GSV-a. Navedeni problemi vezani uz razumijevanje misije GSV-ova, te postavljanje realnih očekivanja, svakako se mogu identificirati kao jedan od elementa koji može negativno utjecati na navedenu motivaciju, pa se posljedično može očekivati da bi se motivacija pojedinih članova

mogla povećati ako bi uloga i misija GSV-a bila jasnija i potpunije ostvarena u praksi.

Aktivnosti na ovome projektu pokazale su i nedvojbenu potrebu za razmjenom iskustava među članovima županijskih GSV-ova međusobno, te između članova županijskih GSV-ova i članova nacionalnoga GSV-a. Svi sudionici radionice iskazali su zadovoljstvo prvom prilikom za međusobni dijalog i razmjenom iskustava. To jasno ukazuje kako postoji potreba za međusobnim informiranjem o praksama rada i načinu rješavanja pojedinih problema, kako bi se standardizirali pristupi i prakse, koje očito nisu standardizirane kada je u pitanju pristup, organizacija i način rada županijskih GSV-ova. Stoga se zaključno može reći kako je svakako potreban i dobrodošao veći angažman nacionalnih aktera tripartitnoga dijaloga u razvoju i jačanju tripartitnoga dijaloga na nižim razinama.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Glavna svrha projekta Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj jest stvaranje preduvjeta za unapređenje tripartitnoga socijalnoga dijaloga u Republici Hrvatskoj, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj i lokalnoj razini kroz analizu dosadašnjih iskustava i postignuća, te razmjenu iskustava s partnerima iz Kraljevine Norveške.

Kroz dijalog tijekom projektnih aktivnosti među članovima nacionalnog i županijskih gospodarsko-socijalnih vijeća iskristalizirane su glavne smjernice promjena koje je potrebno poduzeti kako bi se unaprijedili funkcioniranje i postignuća tripartitnoga nacionalnoga dijaloga.

Preporuke navedene u ovom poglavlju predstavljaju zajednička stajališta sve tri strane u nacionalnom GSV-u, te kao takve predstavljaju dobru osnovu za daljnji zajednički rad na unapređenju tripartizma u Republici Hrvatskoj.

NACIONALNI TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG

Ovisno o tipu prepreka koje slabe tripartitni socijalni dijalog u Republici Hrvatskoj, preporuke za unapređenje tripartitnoga socijalnoga dijaloga na nacionalnoj razini mogu se grupirati u pet skupina:

- I. Obilježja procesa oblikovanja i provođenja javnih politika (obilježja policy-making procesa).
- II. Uloga, rad i teme Gospodarsko-socijalnoga vijeća.
- III. Institucionalna podrška tripartitnom socijalnom dijalogu.
- IV. Kvaliteta i kultura dijaloga.
- V. Kapaciteti i odnos političara i socijalnih partnera prema tripartitnom socijalnom dijalogu.

U nastavku su navedeni konkretni prijedlozi za unapređenje za svaki od pet aspekata koji utječu na kvalitetu i postignuća tripartitnoga socijalnoga dijaloga.

62

I. OBILJEŽJA PROCESA OBLIKOVANJA I PROVOĐENJA JAVNIH POLITIKA (OBILJEŽJA POLICY-MAKING PROCESA)

Tripartitni socijalni dijalog je sastavni dio procesa oblikovanja javnih politika, te na njegova obilježja i postignuća izravno utječe značenje vođenja javnih politika. Stoga je potrebno socijalni dijalog, kao mehanizam uključivanja socijalnih partnera u proces odlučivanja, ugraditi u odgovarajuće Vladine dokumente. Prakse oblikovanja i provedbe javnih politika koje nisu usklađene s najboljim europskim i svjetskim praksama nužno smanjuju i kvalitetu i učinkovitost tripartitnoga socijalnoga dijaloga, kao mehanizma koji omogućava socijalnim partnerima (udrugama sindikata i poslodavaca više razine) ekskluzivan i izravan kanal utjecaja na taj proces, ali i kvalitetu, učinkovitost i održivost javnih politika i propisa usvojenih bez utjecaja socijalnih partnera. Stoga je jedan od ključnih preduvjeta za unapređenje tripartitnoga socijalnoga dijaloga usklađivanje procesa oblikovanja, provedbe i evaluacije javnih politika s najboljim europskim i svjetskim praksama u tom području.

Kako bi se proces oblikovanja javnih politika u Republici Hrvatskoj unaprijedio u tom smjeru, potrebno je uspostaviti i učvrstiti neke procese i prakse koje sada ne postoje ili nisu dovoljno razvijene:

1. Za ključne javne politike osigurati dovoljno vremena kako bi proces oblikovanja javne politike mogao biti proveden u skladu s najboljim standardima. Propisi od primarnog interesa za socijalne partnere u pravilu se donose u redovitom postupku, a samo iznimno u hitnom postupku uz obrazloženje.
2. Prijedloge javnih politika, što je više moguće, temeljiti na cjelovitim i pouzdanim analizama stanja, te analizama učinaka i učinkovitosti predloženih mehanizama intervencije, temeljem međunarodnih iskustava, pilot-projekata, ili eksperimentalnih intervencija (evidence-based policy making). Za što veći broj javnih politika uvesti proceduru temeljem uvodnih dokumenata s prijedlozima i prikazima javne politike (policy papers) kao što su „zelena knjiga“ (green paper) i „bijela knjiga“ (white paper), čime se osigurava da propis koji će u konačnici biti donesen bude utemeljen na preciznoj, stručnoj analizi stanja u području u koje se želi intervenirati, cjelovitom pregledu ciljeva koji se mogu postići vezano uz područje u koje se želi intervenirati, te cjelovitoj analizi alternativnih mehanizama za postizanje željenih ciljeva. Dakle, prebaciti težište s tehničke procedure formuliranja pravnih akata na proces osmišljavanja učinkovite javne politike.
3. Uvesti praksu redovite tripartitne i stručne evaluacije javnih politika, kako bi se provjerilo ostvaruju li implementirane javne politike očekivane ciljeve, te na temelju takvih evaluacija predlagati promjene i unapređenje javnih politika.
4. Za ključne javne politike potrebno je osigurati adekvatne resurse, kao što su sredstva za stručne analize, studije i evaluacije. Na razini Vlade kao središnjoj točki političkog odlučivanja potrebno je osigurati kapacitete za stručnu analizu, koordinaciju i evaluaciju javnih politika u svrhu njihove primjerene kvalitete, dosljednosti i usklađenosti.

5. Potrebno je nastaviti obrazovanje službenika u svim tijelima državne uprave o suvremenim pristupima oblikovanju javnih politika, sukladno Strategiji reforme javne uprave.
6. Dosljedno provoditi Zakon o procjeni učinaka propisa, te dalje razvijati taj institut i unapređivati procedure njegove primjene.

Implementiranje navedenih unapređenja u proces oblikovanja i provedbe javnih politika riješilo bi neke od problema koji su prepoznati u analizi stanja i postignuća tripartitnoga socijalnoga dijaloga, kao što je nepravodobno uključivanje socijalnih partnera u proces oblikovanja javnih politika, nedostatak analitičkih podloga za predložene zakone i propise, te stručne i cjelovite procjene njihovih učinaka, kao i vođenje rasprave među socijalnim partnerima i Vlade temeljem interesnih pozicija.

II. ULOGA, RAD I TEME GOSPODARSKO-SOCIJALNOG VIJEĆA

64

Analizom je utvrđeno kako su jednim od izvora nezadovoljstva svake od triju strana u GSV-u i određene razlike u shvaćanju uloge GSV-a, kao nacionalnoga tripartitnoga tijela, prije svega u smislu ambicija i razine suglasnosti koja se može očekivati. Socijalni partneri očekuju da će njihovi zahtjevi i argumenti biti uvaženi, dok Vladina strana želi zadržati autonomiju odlučivanja, što uključuje i pravo na odbacivanje argumenata i zahtjeva socijalnih partnera. Kako bi se izbjegli nesporazumi u očekivanjima, poželjno je preciznije definiranje standarda prihvatljive procedure savjetovanja u situacijama kada ne postoji suglasnost oko pojedinih javnih politika, odnosno propisa ili strateških dokumenata. Postizanje potpune suglasnosti između socijalnih partnera i Vlade nije nužan ishod tripartitnoga socijalnoga dijaloga, sve dok taj dijalog nije samo formalno ispunjavanje procedure. Neslaganje može biti prihvaćeno kao legitimno ako je prethodno provedena kvalitetna rasprava, temeljem uvjerljivih dokaza i argumenata, te ako su zahtjevi socijalnih partnera djelomično ili potpuno odbačeni nakon što su ozbiljno razmotreni.

Analiza stanja tripartitnoga dijaloga pokazala je kako njegovi sudionici imaju osjećaj da se u GSV-u ne posvećuje dovoljno vremena i energije

raspravama o dugoročnim i strateškim pitanjima. S obzirom na to da je mandat GSV-a postavljen relativno široko, te da socijalni partneri iskazuju interes za razmjerno veliki broj propisa koji se donose, a koji se onda uvrštavaju u dnevni red GSV-a, potrebno je dosljedno provesti segmentaciju dnevnoga reda prema važnosti, koja podrazumijeva definiranje različite razine informiranja i savjetovanja, odnosno uključivanja socijalnih partnera. Na taj se način sam GSV „rasterećuje“, što otvara prostor za veću posvećenost dugoročnim i strateškim pitanjima. Predlaže se segmentiranje tema sukladno cjelovitoj strukturi GSV-a (radne skupine, povjerenstva GSV-a, GSV), na sljedeći način:

› **Teme koje su od ključnog interesa za socijalne partnere.**

Za ove teme se očekuje puno sudjelovanje socijalnih partnera u procesu oblikovanja javnih politika, od radnih skupina do konačnog usvajanja u parlamentu; za te teme socijalni će partneri osigurati kapacitete za proaktivno sudjelovanje sa stručnim doprinosom procesu.

› **Strateške inicijative socijalnih partnera** – teme koje iniciraju socijalni partneri a odnose se na strateška pitanja i razvoj. Za ove teme Vlada bi imala obvezu razmotriti inicijative i prijedloge socijalnih partnera, te se očitovati o njima u razumnom roku.

› **Teme koje su važne, ali nisu od strateškoga značenja.** Za ove teme bi procedura trebala biti primarno usmjerena na povjerenstva GSV-a.

› **Teme koje su manje važne.** O njima se socijalni partneri samo informiraju izravnim kanalima komunikacije, bez obveze da se o njima raspravlja kroz rad GSV-a, te bez obveze usvajaju stajališta na GSV-u ili povjerenstvima.

S obzirom na to da je glavni prigovor socijalnih partnera da Vladina strana često ne poštuje definiranu formu tripartitnoga dijaloga, te procedure i rokove koji su predviđeni Sporazumom o osnivanju GSV-a, predlaže se jače formaliziranje Vladine obveze savjetovanja i uključivanja socijalnih partnera u proces oblikovanja i donošenja javnih politika uvrštavanjem tih procedura u odgovarajuće dokumente koji reguliraju rad same Vlade.

Ako se prihvati navedeni pristup segmentacije dnevnoga reda tripartizma, potrebno je na odgovarajući način izmijeniti i Sporazum o osnivanju GSV-a i ostale relevantne dokumente, kako bi se jasno definirale procedure klasificiranja tema, te procedure uključivanja i savjetovanja, ovisno o razini važnosti teme. Time bi Vladina strana i kroz Sporazum o GSV-u izravnije preuzela obvezu uključivanja predstavnika socijalnih partnera u radne skupine za izradu pojedinih javnih politika koje se odnose na one teme koje su označene kao strateške za socijalne partnere i tripartitni socijalni dijalog. Istodobno, socijalni partneri bi kroz novi sporazum pristali da o određenim temama koje su označene kao manje važne budu samo izravno (a ne samo kroz proces opće javne rasprave) informirani.

Projektni partneri predlažu i čelnicima Hrvatskoga sabora da se tripartizam konzistentno provede i u radnim tijelima Hrvatskoga sabora ako se osigura izravna zastupljenost predstavnika reprezentativnih socijalnih partnera u svim radnim tijelima koja su od njihova interesa (odbori zaduženi za zakonodavstvo, rad i socijalno partnerstvo, gospodarstvo, europska pitanja i sl.).

III. INSTITUCIONALNA PODRŠKA TRIPARTITNOM SOCIJALNOM DIJALOGU

Za uspješan rad Gospodarsko-socijalnoga vijeća na nacionalnoj razini od izrazitog je značenja osigurati odgovarajuću institucionalnu podršku u vidu administrativne službe koja će efikasno koordinirati rad svih članova GSV-a, te članova svih tijela GSV-a. Navedena služba treba služiti za administrativnu, i posebice stručnu pripremu i podršku radu GSV-a, ali i kao tijelo preko kojega se može odvijati koordinacija aktivnosti i komunikacije među članovima GSV-a, odnosno trima stranama čiji su predstavnici zastupljeni u GSV-u.

Za uspješno obavljanje navedene uloge, služba za administrativnu podršku radu GSV-a treba biti konstituirana na način da zadovoljava sljedeće kriterije:

- › Potrebno je osigurati kadrovski kontinuitet u navedenoj službi kako bi se sačuvalo institucionalno pamćenje i znanje, koje značajno olakšava ispunjavanje opisanih zadataka, kao i samu komunikaciju.
- › Mora imati određeni autoritet i kanale komunikacije prema svim tijelima Vlade (ministarstvima, agencijama itd.).
- › Treba imati dozu „neutralnosti“ u odnosima među tri strane, kako bi svi članovi GSV-a, bez obzira koga predstavljaju, imali jednak odnos prema toj službi.
- › Treba osigurati mehanizam za uspostavu kontakata između socijalnih partnera i drugih ministarstava i vladinih agencija kada to nije moguće osigurati na drugi način.

Odluka o formi i statusu navedene službe (samostalni ured, samostalna služba unutar ministarstva, ili služba unutar određene uprave ministarstva) može se prepustiti Vladinoj strani na uređivanje ako su ispunjeni gornji kriteriji.

Za unapređenje javnih politika u području tržišta rada, radnih odnosa i industrijskih odnosa nužno je osigurati povećanje opsega znanja o procesima na tim područjima. Sadašnja razina javnih statistika i znanstvenih istraživanja ne zadovoljava potrebe za vođenje javnih politika utemeljenih na znanju i činjenicama (evidence-based policy making). Stoga je nužno poduzeti korake kako bi se postojeće stanje unaprijedilo, i to kroz:

- › Osnivanje zasebne istraživačke institucije za područje radnih i industrijskih odnosa.
- › Predlaže se razmotriti mogućnost financiranja namjenskih istraživačkih aktivnosti u proračunu ministarstva nadležnog za rad (koji se dodjeljuje istraživačima temeljem javnog poziva).
- › Utjecati na nositelje javne statistike da u svoje strateške prioritete uključe razvoj i unapređenje javnih statistika koje se odnose na tržište rada, radne odnose i industrijske odnose.
- › Poticati jačanje interesa istraživača u društvenim znanostima za pitanja tržišta rada, radnih odnosa i industrijskih odnosa.

- › Informirati Hrvatsku zakladu za znanost i Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnologiju o važnosti uvrštavanja tema vezanih uz tržište rada, radne odnose i industrijske odnose među prioritetima za financiranje znanstveno-istraživačkih projekata.

IV. KVALITETA I KULTURA DIJALOGA

Kao nastavak aktivnosti na ovom projektu, poželjno je osmisliti daljnje zajedničke projekte i aktivnosti, radi jačanja međusobnog povjerenja sudionika tripartitnog socijalnoga dijaloga. Svi sudionici toga projekta naglasili su kako među sudionicama tripartitnog socijalnoga dijaloga ne postoji puno povjerenje. Da bi se tripartitni socijalni dijalog podigao na višu razinu, jačanje međusobnoga povjerenja je prijeko potreban preduvjet. Za jačanje međusobnoga povjerenja, nužna su pozitivna iskustva suradnje na zajedničkim projektima i aktivnostima. Stoga valja, temeljem iskustva na ovom projektu, nastaviti raditi na zajedničkim projektima kao što je projekt osnivanja tripartitnog instituta za radne i industrijske odnose, projekt razgovora na oblikovanju zajedničke vizije Hrvatske i sl.

Unapređenje kvalitete i kulture dijaloga izravno je vezano i uz način argumentacije stajališta svake od strana, a za čija unapređenja su predložene mjere u prethodne tri dimenzije. Kultura i kvaliteta dijaloga izravno je vezana uz kvalitetu i značenje procesa oblikovanja javnih politika. Bez unapređenja kvalitete općeg procesa oblikovanja javnih politika, nije moguće ni unaprijediti kvalitetu rasprave unutar tripartitnog tijela. Naravno, za unapređenje kvalitete dijaloga (kvaliteta argumentacije stajališta, odnos prema argumentima drugih strana itd.) potrebno je osigurati odgovarajuće kapacitete na svakoj od tri strane, što je detaljnije razrađeno u nastavku.

V. KAPACITETI I ODNOS POLITIČARA I SOCIJALNIH PARTNERA PREMA TRIPARTITNOM SOCIJALNOM DIJALOGU

Jedan od zaključaka analize stanja i postignuća tripartitnoga dijaloga oko kojih postoji suglasnost svih sudionika jest problem prekida kontinuiteta socijalnoga dijaloga kod političkih ili kadrovskih promjena na Vladinoj strani. Promjena vlasti nakon parlamentarnih izbora, ili čak kadrovske promjene unutar mandata, dovode do usporavanja i otežavanja socijalnoga dijaloga jer postoji relativno slabo razumijevanje institucionalnog okvira, te uloge tripartitnoga socijalnoga dijaloga u procesu oblikovanja i donošenja javnih politika od strane političara. Stoga je potrebno pokrenuti projekt sustavne edukacije političara o tripartitnom socijalnom dijalogu. Valjalo bi osmisлити posebne edukativne aktivnosti usmjerene na srednje i mlađe generacije političara, kao što su članovi značajnih političkih stranaka (vlasti i opozicije), te zastupnici u Hrvatskome saboru zainteresirani za područje tržišta rada, radnih i industrijskih odnosa. Navedenim aktivnostima trebali bi biti obuhvaćeni političari svih političkih orijentacija, bez obzira na trenutni status vlasti ili opozicije.

Posebno je važno informirati dužnosnike na početku mandata o postojećem institucionalnom okviru tripartitnoga socijalnoga dijaloga, te njegovu ulogu u procesu oblikovanja i donošenja javnih politika. U tom pogledu posebice je važno dužnosnicima na početku mandata ukazati na potrebu tripartitnoga socijalnoga dijaloga, ali i općeg procesa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u procesu oblikovanja javnih politika, odnosno na razlici između tripartitnoga socijalnoga dijaloga i javne rasprave o prijedlozima javnih politika.

Sa Vladine strane se očekuje visoka razina predanosti uključivanju socijalnih partnera u proces oblikovanja javnih politika unutar resora. Stoga je važno da proces socijalnoga dijaloga ima visoku razinu vidljivosti. Poželjno je zadržavanje i unapređivanje sustava koordinatora za socijalni dijalog unutar ministarstava.

Općenito, projektni partneri smatraju kako bi pitanja socijalnoga dijaloga morala biti uključena i u budući kurikulum građanskog odgoja, kako bi se na taj način pridonijelo podizanju ukupne svijesti o važnosti i potencijalima socijalnoga dijaloga.

Socijalni partneri, udruge sindikata i poslodavaca više razine, trebaju raditi na unapređenju vlastitih kapaciteta za konstruktivno i sadržajno sudjelovanje u tripartitnom socijalnom dijalogu na nacionalnoj razini. To se prije svega odnosi na jačanje stručnih kapaciteta. Sindikalna strana se mora brinuti da se fragmentirani kapaciteti što bolje koriste i što kvalitetnije koordiniraju, pa eventualno i konsolidiraju.

Posebno je važno da socijalni partneri razvijaju vlastite kapacitete (pojedinačno i zajednički) za praćenje primjene javnih politika i njihovu evaluaciju, kao i mehanizama i kapaciteta za prikupljanje podataka i informacija s terena a koji mogu biti upotrijebljeni za praćenje provedbe i evaluaciju javnih politika. Unapređenje sustava oblikovanja, donošenja, provedbe i evaluacije javnih politika zahtijeva od svih sudionika toga procesa, pa dakle i socijalnih partnera, raspolaganje odgovarajućim kapacitetima, znanje i informacije kako bi se mogli uključiti u navedene procese po načelu argumentacije utemeljene na činjenicama.

Socijalni partneri trebaju kroz bilateralni dijalog pokušati riješiti što više interesnih pitanja, kako bi s jedne strane olakšali tripartitni dijalog, a s druge strane da bi o što većem broju pitanja mogli zajednički nastupiti prema Vladinoj strani. Teme o kojima bi prije svega valjalo povesti stratešku raspravu između udruga sindikata i udruge poslodavaca jesu: pitanje sredstava i metoda podizanja konkurentnosti, pitanja uloge fleksibilnosti radnih odnosa, te pitanje odnosa cijene rada i produktivnosti.

Kako bi se to moglo ostvariti, potrebno je da svaka strana za sebe povede unutrašnju raspravu o dugoročnim interesima i ciljevima, kao i odnosu između dugoročnih i kratkoročnih ciljeva, kako bi svaka od strana izgradila kvalitetnu platformu za kompromis. Posebice je važno raspraviti, te eventualno revidirati one interese koji su, ili izravno suprotni interesima druge dvije strane, ili su teško ostvarivi (nisu realistični u danim institucionalnim, ekonomskim, socijalnim i političkim okolnostima).

TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG NA REGIONALNOJ I LOKALNOJ RAZINI

Za unapređenje tripartitnoga socijalnoga dijaloga na regionalnoj i lokalnoj razini, temeljem aktivnosti u sklopu ovog projekta, moguće je predložiti niz aktivnosti za unapređenje:

- › Potrebno je educirati predstavnike županijskih i lokalnih vlasti o važnosti i ulozi tripartitnoga socijalnoga dijaloga u oblikovanju županijskih, odnosno lokalnih javnih politika.
- › Potrebno je educirati predstavnike socijalnih partnera na razini županija i jedinica lokalne samouprave o ulozi županijskih i lokalnih GSV-ova, prije svega kao instrumenata njihova utjecaja na županijske, odnosno lokalne javne politike.
- › Osmisliti projekte kojima se jačaju kapaciteti tajništva lokalnih i županijskih GSV i to u pogledu kreiranja dnevnoga reda, medijskog izvještavanja i sl.
- › Potrebno je osmisliti mehanizam koji bi omogućio redovite razmjene iskustava članova županijskih i lokalnih GSV-ova međusobno, kao što su, primjerice, godišnje konferencije o tripartizmu. U sklopu istoga mehanizma omogućiti godišnje susrete i razmjenu iskustava članova županijskih GSV-ova i nacionalnoga GSV-a.
- › Omogućiti umrežavanje, suradnju i razmjenu iskustva među pojedinim županijskim i lokalnim GSV-ovima na temama od posebnog zajedničkog interesa (primjerice, teme koje su specifične za pojedine regije te nadilaze pojedine županije, kao što su, primjerice, teme vezane uz turizam, poljoprivredu itd.).
- › Unapređenja procesa konzultacija o nacionalnim politikama unutar socijalnih partnera (udruga sindikata i udruga poslodavaca), kako bi pri formiranju stajališta bili uključeni komentari i prijedlozi pripadajućih članova županijskih i lokalnih GSV-ova.

- › Razmotriti mogućnost uključivanja županijskih GSV-ova u proces konzultiranja o nacionalnim politikama koje imaju izravne posljedice po lokalne ili županijske javne politike.
- › Osvijestiti nacionalne dužnosnike i službenike o postojanju i djelovanju županijskih i lokalnih GSV-ova, te potrebe da se odgovori na njihove eventualne upite, ili prijedloge vezane uz odgovarajuće sektorske nacionalne javne politike.

Navedene preporuke upućuju na potrebu osmišljavanja daljnjih projekata, temeljem iskustava ovoga projekta, koji će biti usmjereni upravo na ostvarivanje navedenih preporuka za unapređenje kvalitete tripartitnoga socijalnoga dijaloga na županijskoj i lokalnoj razini. No, uvijek je potrebno imati u vidu da su za izradu projekata s održivim rezultatima nužne tripartitne strateške podloge kako bi projekti imali smisao, bili bolje koordinirani i kako bi se uspostavila sinergija koja bi vodila razvoju u istome smjeru.

PARTNERI



Ministarstvo rada
i mirovinskoga
sustava

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (MRMS)
www.mrms.hr



Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH)
www.sssh.hr



HUP
Hrvatska udruga poslodavaca

Hrvatska udruga poslodavaca (HUP)
www.hup.hr



Norveška konfederacija sindikata (LO)
www.lo.no



Udruženje norveških poduzeća (NHO)
www.nho.no

UZ POTPORU



Ova publikacija je financirana darovnicama Kraljevine Norveške,
iz Fonda „Dostojanstveni rad i tripartitni dijalog“

www.norwaygrants.org