

Challenges for Organising and Collective Bargaining
in Care, Administration and Waste collection sectors
in Central Eastern European Countries

NEIZVESNA BUDUĆNOST KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA U ZEMLJAMA CENTRALNE I ISTOČNE EVROPE



Neizvesna budućnost kolektivnog pregovaranja u zemljama centralne i istočne Evrope - izveštaj

Sławomir Adamczyk
Institut za javne poslove

Izvršni rezime

Ovaj izveštaj, pripremljen u okviru CEECAW projekta na osnovu nacionalnih izveštaja istraživača, analizira stanje kolektivnog pregovaranja (CB) i organizovanja sindikata u dvanaest zemalja centralne i istočne Evrope (CEE). Izveštaj istražuje na koji način strukturne slabosti, institucionalna fragmentacija i nedostatak okvira politika ograničavaju razvoj mehanizama pregovaranja u ovom regionu. Analiza je sprovedena u kontekstu Direktive EU 2022/2041 o adekvatnim minimalnim zaradama (AMW Direktiva), koja pravno obavezuje države članice da promovišu kolektivno pregovaranje tamo gde je pokrivenost ispod 80%.



Uvodni deo naglašava ključnu ulogu CB-a u evropskom socijalnom modelu. U mnogim (starijim) državama članicama EU, pregovaranje na nivou više poslodavaca je u prošlosti doprinosilo zaštiti radnika i društvenoj stabilnosti, čime se uspostavljala ravnoteža između konkurentnosti i prava radnika. Međutim, od finansijske krize 2008–2009, kolektivno pregovaranje se pretvorilo iz proaktivnog alata za poboljšanje uslova u defanzivnu strategiju čiji je cilj očuvanje postojećih standarda. Ova promena je dovela do sve većeg broja ustupaka u pregovorima i pojave decentralizacije, naročito u javnom sektoru, što je narušilo dimenziju solidarnosti u kolektivnom delovanju.

Zemlje CEE suočavaju se s dodatnim izazovima zbog nevoljnosti poslodavaca, fragmentisane koordinacije sindikata i ograničenog učešća države. Kolektivno pregovaranje se uglavnom odvija na nivou kompanija, uz malo vertikalne ili horizontalne koordinacije. Multinacionalne korporacije dodatno ograničavaju sindikalne aktivnosti pretnjama o premeštanju proizvodnje ili investicija, koristeći mobilnost globalnog kapitala da oslabe mehanizme određivanja zarada.

Izveštaj takođe razmatra teorijske okvire za razumevanje raznolikosti modela industrijskih odnosa u CEE. Imajući u vidu koncepte poput „varijante kapitalizma“ i „zavisne tržišne ekonomije“, pokazalo se da je zemlje CEE teško klasifikovati. Dok Slovenija zadržava karakteristike koordinisane ekonomije, Mađarska i Rumunija su se približile anglosaksonskom liberalnom modelu. Poljska kombinuje elemente kontinentalnog i mediteranskog tipa. Ova raznolikost otežava primenu jedinstvenih rešenja.

Nacionalni izveštaji omogućili su upoređivanje trenutne prakse industrijskih odnosa u zemljama regiona. U nastavku je kratak pregled glavnih nalaza istraživača, po abecednom redu:

Bugarska ima razvijene tripartitne strukture. Uprkos pritisku stranog kapitala, sektorsko pregovaranje se ocenjuje kao relativno snažno. U Hrvatskoj je zabeležena stabilnost u broju kolektivnih ugovora, ali nevoljnost poslodavaca da pregovaraju i rigidnost radnog zakonodavstva izazivaju zabrinutost za budućnost. U Češkoj, kolektivno pregovaranje se dominantno odvija na nivou kompanija, a poslodavci, naročito multinacionalne kompanije, izbegavaju sektorske pregovore. U Estoniji, slaba sindikalna organizovanost i restriktivni uslovi za proširenje kolektivnih ugovora otežavaju rad malih sindikata. Mađarsku karakteriše konfliktni pluralizam i marginalizacija socijalnog dijaloga od strane vlasti od 2010. godine, uz povećanu fleksibilnost tržišta rada. Letonija i Litvanija imaju nizak nivo sektorskog pregovaranja; u Letoniji je dozvoljeno i da ne-sindikalni predstavnici vode pregovore, što se smatra kontroverznim, dok u Litvaniji privatni sektor gotovo da nema kolektivne ugovore. Poljska je usvojila hibridni model sa snažnim tripartitnim dijalogom na centralnom nivou, ali je pokrivenost kolektivnim pregovaranjem izuzetno niska (oko 13%). Postoji tendencija da se ugovori zamenjuju propisima o zaradama, dok izostaje aktivnost države, što je opisano kao „neprijateljska neutralnost“.

Rumunija je nakon 2011. prošla kroz neoliberalnu deregulaciju koja je razorila sektorsko pregovaranje, ali su nedavne reforme, i zahvaljujući podršci EU, nagoveštaj postepenog poboljšanja. U Srbiji, važeći propisi dozvoljavaju kolektivno pregovaranje i bez učešća sindikata, što dodatno slabi socijalni dijalog, koji ionako nema naročitu podršku vlasti, uprkos statusu kandidata za članstvo u EU. Slovačka održava bilateralne dijaloške strukture i na sektorskom nivou, ali je njihova efikasnost ograničena upotrebom klauzula o izuzeću od strane poslodavaca. Slovenija se i dalje izdvaja po visokoj pokrivenosti kolektivnim pregovaranjem zahvaljujući obaveznom članstvu poslodavaca u privrednim komorama, iako i ovaj model postepeno erodira.

Prema Globalnom indeksu radnih prava za 2024. godinu, Mađarska i Srbija su klasifikovane kao zemlje sa sistematskim kršenjima radnih prava, dok su Poljska, Bugarska i Rumunija označene kao zemlje sa učestalim kršenjima.

AMW Direktiva predstavlja značajnu promenu u politici EU. Njen član 4(1) obavezuje države članice da stvore uslove pogodne za kolektivno pregovaranje, uključujući zaštitu sindikalne aktivnosti i podsticanje smislenog pregovaranja o zaradama. Iako direktiva nameće obaveze delovanja, a ne rezultate, ona stvara pravni i politički okvir za jačanje pokrivenosti kolektivnim pregovaranjem. Član 4(2) obavezuje države sa pokrivenošću ispod 80% da uspostave okvire za kolektivno pregovaranje i da pripreme akcione planove sa konkretnim koracima i rokovima. Ovi planovi se moraju preispitivati najmanje svakih pet godina i izrađivati u konsultaciji sa socijalnim partnerima.

Uprkos ovoj prilici, nacionalni odgovori su u CEE neujednačeni i ograničeni. Analiza nacionalnih izveštaja pokazuje da se u većini zemalja regiona politička i sindikalna pažnja uglavnom fokusirala na odredbe AMW Direktive koje se odnose na mehanizme određivanja zarada, dok je razvoj akcionih planova za promociju kolektivnog pregovaranja (kako zahteva član 4 Direktive) bio odložen. Prema podacima koje su istraživači prikupili do kraja novembra 2024. (dakle nakon roka za implementaciju Direktive), stanje je bilo sledeće:

U Bugarskoj nema napretka u vezi sa akcionim planom, iako socijalni partneri predlažu da budući predlozi zakona sadrže petogodišnji plan. Hrvatska je formirala radnu grupu za izradu akcionog plana, ali nije bilo značajnih nastavaka aktivnosti. Češka je ostvarila najviše formalnog napretka: socijalni partneri su podneli predloge, a vlada ih je klasifikovala prema izvodljivosti, ali se uskoro ne očekuju veći zakonski koraci. Estonija i Mađarska nisu započele izradu akcionih planova; aktivnosti su se svele na rasprave o prilagođavanju minimalne zarade.

Letonija je započela diskusije, koje su pokrenuli sindikati, radi razvoja zakona koji favorizuje kolektivne ugovore. Litvanija planira da pripremi akcioni plan u okviru šireg projekta o socijalnom dijalogu, ali nema konsenzusa, a detalji su nejasni. Poljska je započela konsultacije početkom 2023, ali je zakonodavni proces zastao. Sindikati su

izneli ambiciozne preporuke, uključujući kriterijume reprezentativnosti i podsticaje kroz javne nabavke, ali nacrt zakona do sredine 2025. nije stigao u parlament.

Rumunija je uključila zahtev za akcioni plan u nacrt zakonodavstva, sa ciljem da se poveća pokrivenost kolektivnog pregovaranja na 80%. Međutim, konkretni koraci još uvek nisu preduzeti. Slovenija, pozivajući se na visoku pokrivenost pregovaranjem (78%), ne vidi potrebu za dodatnim merama, iako nedostaju zvanični podaci. U Slovačkoj, akcioni plan kasni uprkos zakonskoj obavezi, a sindikati traže veće angažovanje vlade i jačanje članstva. Srbija, iako je zemlja kandidat, nije preduzela nikakve aktivnosti u vezi sa sprovođenjem Direktive.

Uopšteno govoreći, razvoj akcionih planova ostaje marginalizovano pitanje u regionu. Sindikati su samo sporadično insistirali na akciji, suočeni sa otporom poslodavaca i ravnodušnošću ili neaktivnošću javnih vlasti. Nalazi ukazuju na značajan jaz između očekivanja EU i napora na nacionalnom nivou u pogledu jačanja sistema kolektivnog pregovaranja.

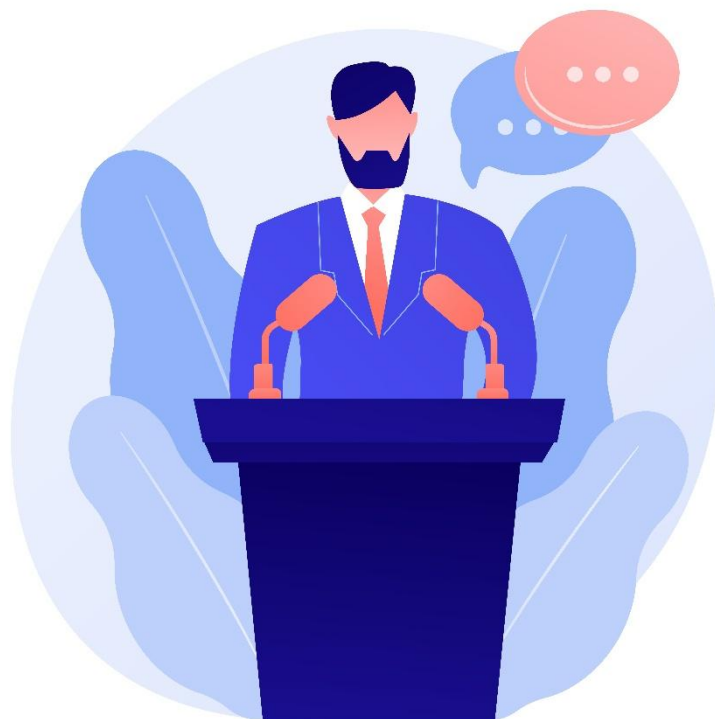
Trenutna dešavanja ukazuju na širi obrazac institucionalne inercije i ograničenih kapaciteta sindikata za mobilizaciju. Mnogi sindikati imaju poteškoća da aktivno zahtevaju nacionalne reforme u cilju obnove kolektivnog pregovaranja. Otpor poslodavaca i nedostatak političke volje vlasti dodatno ograničavaju napredak.



Važno je i provokativno to što izveštaj dovodi u pitanje pretpostavku da nivo sindikalne organizovanosti direktno određuje pokrivenost kolektivnim pregovaranjem. U nekoliko zemalja EU (tačnije njih 15), visoka pokrivenost se održava putem institucionalnih mehanizama poput automatskog proširenja ugovora (npr. Francuska, Španija), obaveznog članstva poslodavaca u udruženjima (Austrija) ili sistema osiguranja za nezaposlenost kojima upravljaju sindikati (Švedska, Danska). Ovi sistemi nadomešćuju opadanje sindikalnog članstva. Nasuprot tome, zemlje CEE nemaju slične institucionalne mehanizme, pa je pokrivenost kolektivnim pregovaranjem krhka i zavisi od dobrovoljnog angažovanja. To znači da, ukoliko nacionalni akcioni planovi u zemljama CEE zaista žele da prošire pokrivenost kolektivnim pregovaranjem, moraju biti podržani snažnim institucionalnim mehanizmima. Sindikati bi trebalo aktivno da zahtevaju razvoj i sprovođenje takvih okvira. To ne znači da ne treba da rade na jačanju sopstvene unutrašnje moći, odnosno na izgradnji pregovaračkih kapaciteta i pridobijanju novih članova. Ove aktivnosti treba da se odvijaju paralelno.

Izveštaj nudi nekoliko preporuka. Prvo, sindikati bi trebalo da promovišu obnovu kolektivnog pregovaranja, uključujući sektorske pregovore na različitim nivoima, npr. na nivou lokalnih javnih službi, gde je koordinacija lakše ostvariva i vidljivija. Drugo, mehanizmi za proširenje kolektivnih ugovora treba da se pojednostave i učine transparentnijim. Treće, pravila o javnim nabavkama mogu se reformisati u korist poslodavaca koji učestvuju u kolektivnom pregovaranju. Četvrto, vlade treba da razviju podsticaje za učešće poslodavaca (pravne, finansijske ili reputacione). Konačno, sindikati moraju da unaprede svoj javni imidž, naročito među mlađim radnicima, kroz ulaganje u strategije komunikacije i aktivno angažovanje na digitalnim društvenim mrežama.

Izveštaj takođe ističe jedan strukturni paradoks: u mnogim zemljama CEE, snažna individualna zaštita radnika nasleđena iz komunističkog doba umanjuje percipiranu vrednost kolektivnih ugovora. Sindikati strahuju da bi prelazak na pregovaračke okvire mogao da oslabi te postojeće zaštite ako ne ponudi veće koristi. Tako, buduće kolektivno pregovaranje mora da se bavi i novim pitanjima poput fleksibilnog rada, digitalnog nadzora i algoritamskog upravljanja kako bi dokazalo svoju relevantnost.



Na kraju, izveštaj upozorava da rastući populistički pokreti kako u zemljama CEE tako i u celoj EU podrivaju dugoročne napore ka evropskoj harmonizaciji industrijskih odnosa. To, na primer, znači da se vizija sprovođenja delotvornih prekograničnih pregovora u multinacionalnim kompanijama koje posluju u EU trenutno čini neostvarivom.

Ipak, član 4. AMW Direktive ostaje jedinstvena prilika da se kolektivno pregovaranje vrati kao ključni alat za usklađivanje ekonomskih i socijalnih ciljeva. Autor zaključuje da, čak i ako spor pred Sudom pravde EU dovede do osporavanja (pojedinih) odredbi Direktive, priprema akcionih planova i debata o reformama će pokazati da li inicijative na nivou EU mogu suštinski i pozitivno da utiču na nacionalne sisteme industrijskih odnosa.