

RAD I DRUŠTVENA PRAVEDNOST

# KAKO UNAPRIJEDITI KOLEKTIVNO PREGOVARANJE U HRVATSKOJ

Analiza i preporuke

Izv. prof. dr. sc. Dragan Bagić  
listopad 2022.



U Hrvatskoj ne postoji jedinstven sustav kolektivnog pregovaranja koji bi bio integriran u ukupni institucionalni poredak upravljanja tržištem rada i makroekonomskim trendovima zbog čega postojeće prakse kolektivnog pregovaranja nemaju znatne sistemske učinke na odnose na tržištu rada.



Tri scenarija mogu dovesti do transformacije postojećih divergentnih praksi kolektivnog pregovaranja u jedinstven sustav kolektivnog pregovaranja: Uspostava sustava kroz zakonodavna rješenja i javne politike države, sindikalne akcije te bipartitni konsenzus.



Sva tri scenarija su realistična, ali jedino drugi scenarij u potpunosti ovisi o djelovanju sindikata, te stoga treba biti prioritet sindikalnog djelovanja.



SAVEZ  
SAMOSTALNIH  
SINDIKATA  
HRVATSKE

FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG

# Sadržaj

<b>1. UVOD</b>	3
<b>2. SUSTAVI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA</b>	4
DEFINICIJA POJMA	4
PRIMJERI SUSTAVA KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA	5
KORISTI I PREDNOSTI POSTOJANJA SUSTAVA KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA	7
<b>3. PRAKSE KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA U HRVATSKOJ</b>	10
UVOD	10
PROŠIRENOST PRAKSI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA U HRVATSKOJ	10
OBRASCI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA	12
<b>4. PREMA HRVATSKOME SUSTAVU KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA</b>	15
POŽELJNA OBILJEŽJA SUSTAVA	15
SCENARIJI I MEHANIZMI USPOSTAVE SUSTAVA	17
<b>5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE</b>	22

## 1

## UVOD

Znanstvena istraživanja koja su provedena u Hrvatskoj u posljednjih desetak godina (Bagić, 2010.; Bagić, 2016.) pokazuju kako u Republici Hrvatskoj ne postoji jedinstveni sustav kolektivnog pregovaranja u smislu razine na kojoj se vode pregovori, ciklusa pregovaranja, ročnosti ugovora, te sadržaja i ciljeva kolektivnog ugovora. Moguće je identificirati nekoliko obrazaca koji su se ustalili u pojedinim segmentima tržišta rada, no ti obrasci su posljedica slučajnih sličnosti u karakteristikama kolektivnog pregovaranja, te ne predstavljaju uređene sustave koji imaju svoju unutrašnju logiku i koordinaciju. Iako u Hrvatskoj postoji relativno stabilna praksa kolektivnog pregovaranja u pojedinim sektorima gospodarstva i pojedinim srednjim i većim poduzećima, kao i javnom sektoru, te prakse ne proizlaze iz nekog jasnog sustava usklađivanja interesa radnika i poslodavaca. Spontana, pomalo stihijska, praksa kolektivnog pregovaranja stoga ne rezultira svim učincima za radnike kojima bi mogla rezultirati, a s obzirom na potencijale koji proizlaze iz ipak relativno proširene prakse kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj, pogotovu u usporedbi s većinom drugih postsocijalističkih zemalja. Također, te postojeće prakse kolektivnog pregovaranja nemaju znatne učinke na uređivanje odnosa na tržištu rada, niti su značajan instrument makroekonomske politike.

S druge strane, uređeni i stabilni sustavi kolektivnog pregovaranja jedno su od ključnih obilježja zemalja u kojima kolektivno pregovaranje ima velik utjecaj na radne uvjete i materijalna prava, te čine značajan instrument upravljanja odnosima na tržištu rada i makroekonomskim trendovima. Stoga se uspostava uređenog sustava kolektivnog pregovaranja nameće kao poželjan korak prema povećanju pokrivenosti kolektivnim ugovorima, te posebice povećanju utjecaja kolektivnog ugovora na prava radnika, odnose na tržištu rada i makroekonomsku politiku.

Do sada u Hrvatskoj nije bilo sistemskih pokušaja promjene navedene situacije niti je bilo pokušaja osmišljavanja mjera i aktivnosti koje bi mogle rezultirati usustavljanjem kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj. Takve aktivnosti nisu nastojali osmisliti niti socijalni partneri (sindikati i poslodavci) niti vlasti, iako je posljednjih godina bilo određenih poticaja u tome smjeru, koji su uglavnom dolazili iz Europske unije.

Ovaj izvještaj nastao je u sklopu suradnje Zagrebačkog ureda Zaklade Friedricha Eberta i Saveza samostalnih

sindikata Hrvatske (SSSH), koji su me angažirali kao stručnjaka za industrijske odnose s ciljem razrade mogućih scenarija i mehanizama promjene postojećih obrazaca kolektivnog pregovaranja u smjeru uspostave obrazaca iza kojih stoji određena logika i strategija djelovanja. Uz analizu literature, međunarodnih praksi i sublimacije dosadašnjih iskustava i znanja, ovaj se izvještaj temelji i na cjelodnevnoj radionici koja je održana 20. svibnja 2022. godine u prostorijama SSSH, na kojoj je sudjelovalo 15 predstavnika i čelnika 10 sindikata učlanjenih u SSSH. Tijekom navedene radionice, razmijenjena su iskustva o postojećim praksama kolektivnog pregovaranja, provedena je diskusija o prednostima i nedostacima uspostave sustava kolektivnog pregovaranja, koji podrazumijeva usklađivanje obrazaca kolektivnog pregovaranja među različitim poduzećima i granama djelatnosti, te mogućim mehanizmima za uspostavu takvog modela.

Zaključci opisanih istraživanja i aktivnosti predstavljeni su u ovom izvještaju u tri glavna poglavlja. Nakon ovog uvoda, u drugom se poglavlju definiraju ključni pojmovi i kratko predstavljeni modeli razvijenih sustava kolektivnog pregovaranja, u trećem poglavlju su sažete spoznaje o postojećim praksama kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj. Četvrto poglavlje donosi pregled mogućih scenarija i mehanizama/ intervencija koje bi vodile prema usustavljanju praksi kolektivnog pregovaranja. Izvještaj završava zaključnim poglavljem koje sadrži i preporuke za SSSH, te ostale sindikalne središnjice i sindikate, ali i Vladu i Hrvatsku udругu poslodavaca kao značajne aktere u procesu maksimiziranja pozitivnih potencijala kolektivnog pregovaranja kao prakse.

## 2

## SUSTAVI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA

### DEFINICIJA POJMA

Pojam „sustav kolektivnog pregovaranja“ u literaturi se obično koristi kao pojam kojim se opisuju dominantni obrasci kolektivnog pregovaranja u nekoj državi ili u nekom sektoru djelatnosti unutar neke države (rjeđe se koristi za obrasce kolektivnog pregovaranja na nadnacionalnoj razini, primjerice na razini multinacionalne korporacije ili Europske unije). Međutim, u ovom dokumentu taj pojam ima ponešto drukčije značenje. U ovom dokumentu razlikujemo dva srodna pojma „sustav kolektivnog pregovaranja“ i „ustaljeni obrazac praksi kolektivnog pregovaranja“. Razlikovanje ta dva pojma je važno kako bi se do kraja izrazila poanta i krajnja namjera koja stoji u pozadini ovoga dokumenta, a to je poticanje pozitivnih promjena u praksama kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj te povećanje utjecaja kolektivnog pregovaranja na materijalna i druga prava radnika u Hrvatskoj, reguliranje tržišta rada, upravljanje makroekonomskim pokazateljima i općenito unapređenje društvene klime.

Pod „ustaljenim obrascem praksi kolektivnog pregovaranja“ u sklopu ovoga dokumenta podrazumijevat ćemo stilizirani i generalizirani opis najčešćih/dominantnih karakteristika kolektivnog pregovaranja na nekom području, što može biti na razini pojedinog sektora djelatnosti ili na nacionalnoj razini. Ustaljene obrasce kolektivnog pregovaranja najčešće opisujemo s obzirom na slijedeće dimenzije i krajnje modalitete:

- **Razina pregovora:**  
Centralizirani (nacionalno, međusektorski, granski) vs. Decentralizirani (kućni)
- **Elaboracija** (razrada, preciziranje ugovorenih odredbi na nižim razinama kolektivnog pregovaranja – ako se pregovora na višim razinama):  
Jasna pravila elaboracije vs. Bez jasnih pravila elaboracije
- **Koordinacija među sektorima djelatnosti:**  
Koordinirani vs. Nekoordinirani
- **Pravilnost ciklusa pregovora:**  
Redoviti, stabilni ciklusi vs. Neredoviti, nema predvidljivih ciklusa

- **Glavni fokus kolektivnog pregovaranja:**  
Fokus na rast plaća i raspodjelu dodane vrijednosti vs. Bez čvrstog fokusa
- **Učestalost i karakter konflikta:**  
Konfliktni vs. Nekonfliktni.

Pomoću navedenih dimenzija možemo opisati dominantne prakse kolektivnog pregovaranja na određenoj razini, najčešće je to razina sektora djelatnosti, odnosno regionalna ili nacionalna razina u teritorijalnom smislu. Naravno, moguće je govoriti i o obrascima na razini sektora u pojedinoj regiji, ako postoje specifičnosti u odnosu na širi kontekst. Rjeđe se na ovaj način opisuju ustaljene prakse kolektivnog pregovaranja na razini jednog pojedinog poduzeća, makar je uz isključivanje prvih dviju dimenzija, moguće na sličan način opisati i prakse kolektivnog pregovaranja na razini pojedinog poduzeća ili skupine povezanih poduzeća.

„Sustav kolektivnog pregovaranja“ je pak pojam kojeg ćemo upotrijebiti kada želimo naglasiti da je određeni ustaljeni obrazac praksi kolektivnog pregovaranja uklopljen u širi institucionalni poredak neke nacionalne ekonomije ili određenog sektora djelatnosti, te čini njegov sastavni dio. Dakle, za razliku od bilo kojeg ustaljenog obrasca kolektivnog pregovaranja, sustav kolektivnog pregovaranja proizlazi iz institucionalnog ili političko-ekonomskog poretka, te stoga ima značajan sistemski utjecaj na reguliranje odnosa na tržištu rada i makroekonomskih trendova općenito. Kao što ćemo elaborirati kasnije, ne može bilo koji obrazac kolektivnog pregovaranja s bilo kakvim karakteristikama biti dio šireg institucionalnog i političko-ekonomskog poretka. Takvi obrasci kolektivnog pregovaranja su ujedno stabilniji, imaju veći učinak na reguliranja prava radnika, te općenito imaju veći ekonomski, politički i društveni značaj.

U središtu idealnog sustava kolektivnih pregovaranja je utvrđivanje cijene rada i raspodjela stvorene dodane vrijednosti. Ukoliko kolektivno pregovaranje nije organizirano oko tih središnjih interesnih pitanja industrijskih odnosa, teško možemo govoriti o kolektivnom pregovaranju koje ispunjava svoju temeljnu svrhu, iako sama praksa kolektivnog pregovaranja može biti vrlo ustaljena i redovita. Sustavi se mogu međusobno razlikovati po načinu na koji se utvrđuje cijena rada i način raspodjele

dodane vrijednosti, razini na kojoj se navedena pitanja reguliraju, te ciklusima u kojima se ta pitanja rješavaju kao i modelima njihova reguliranja. No, zajedničko svim stvarnim sustavima kolektivnog pregovaranja jest upravo u tome da imaju navedena pitanja u središnjem fokusu. S obzirom na to da sustavi kolektivnog pregovaranja doista dotiču središnja interesna pitanja radnika i poslodavaca, u njima uvijek postoji potencijal ili rizik od industrijskih sukoba, odnosno rizik od štrajkova u organizaciji sindikata, odnosno lock-downa u režiji poslodavaca. Sustavi se razlikuju s obzirom na to koliko se ti rizici doista pretvaraju u sukobe, a koliko postoje prakse i kulture pronalaska kompromisa kako bi se izbjegao sukob. U pravilu, u stvarnim sustavima kolektivnog pregovaranja uloga države kao facilitatora kolektivnog pregovaranja je marginalna. Naime, ne postoji modalitet i mehanizam na koji bi država svojim javnim politikama ili regulativom mogla navesti socijalne partnere (sindikate, odnosno poslodavce ili udruge poslodavaca) da najdublja i najvažnija interesna pitanja rješavaju kroz kolektivno pregovaranje. Država može facilitirati kolektivno pregovaranje kao praksu o pojedinim važnim pitanjima kroz, primjerice radno zakonodavstvo tako da omogućava određena fleksibilna rješenja kroz kolektivne ugovore, ali ta pitanja obično nisu u središtu interesnih odnosa radnika i poslodavaca, nego spadaju u važna ali ipak marginalna ili specifična interesna pitanja.

## PRIMJERI SUSTAVA KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA

Radi jasnijeg razumijevanja što doista znači sustav kolektivnog pregovaranja kako smo ga prethodno definirali, bit će potrebno opisati nekoliko slučajeva. U tablici 1 su opisane osnovne karakteristike četiri nacionalna sustava kolektivnog pregovaranja, a njihovim detaljnijim opisom nadamo se dati jasniju ilustraciju značenja pojma, te stvoriti podlogu za argumentaciju koristi za sindikate i radnike od uspostave čvrstog i jasnog sustava kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj.

Svi koji prate teme povezane s industrijskim odnosima, djelovanjem sindikata i interesnim odnosima u gospodarstvu dobro znaju kako su skandinavske zemlje uzor po svojim sustavima industrijskih odnosa i kolektivnog pregovaranja. Još od 1980-ih godina izučavaju se karakteristike skandinavskih modela industrijskih odnosa, u čijem je središtu vrlo detaljno uređeni sustav kolektivnog pregovaranja. Upravo zato što najbolje odgovaraju prethodno iznesenoj definiciji sustava industrijskih odnosa i ovdje ćemo početi s opisom sustava kolektivnog pregovaranja u Norveškoj i Švedskoj. Potom ćemo ilustrirati primjenjivost ovoga koncepta i na dva Hrvatskoj ipak bliža primjera, Njemačke i Slovenije. Iako ta dva primjera više odstupaju od idealnog tipa iznesenog u definiciji, još uvijek zadovoljavaju kriterije za status prepoznatljivih sustava industrijskih odnosa.

Iako je švedski sustav industrijskih odnosa znatno poznatiji i češće opisan u literaturi, ovdje ćemo veći naglasak staviti

na norveški primjer, s obzirom na to da, prema našem mišljenju, još jasnije ilustrira koncept kojeg tematiziramo. U Norveškoj postojeći sustav industrijskih odnosa i kolektivnog pregovaranja stabilno funkcionira minimalno od 1935. godine, kada je potpisan prvi opći sporazum između sindikalne središnjice i središnje organizacije poslodavaca. Tim sporazumom su definirana opća pravila igre između poslodavaca i sindikata na nacionalnoj razini, uključujući i karakteristike sustava kolektivnog pregovaranja. Važno je naglasiti kako su poslodavci i sindikati svojevoljno i nezavisno od države sporazumom uredili međusobne odnose, te postavili model kolektivnog pregovaranja. Naravno, takvom razvoju događaja prethodile su godine industrijskih sukoba. U Norveškoj se kolektivno pregovaranje provodi u pravilu svake dvije godine i to u istom razdoblju godine, tijekom ožujka i travnja. Dakle, postoji potpuna pravilnost i predvidljivost ciklusa. Ishod pregovora za poslodavce osigurava u potpunosti predvidljive i stabilne troškove rada, a radnici imaju stabilne i sigurne plaće u tom razdoblju, s jasnim vremenskim okvirom u kojemu se može očekivati povećanje plaće ili barem njezino usklađivanje s kretanjem troškova života. Iako se kolektivnim ugovorima rješavaju i druga interesna pitanja, najvažnija tema kolektivnih pregovora u Norveškoj je kretanje plaća, odnosno pitanje njihova rasta između dvije točke kolektivnog pregovaranja. To je pitanje zbog kojeg, u slučaju izostanka dogovora među pregovaračima, dolazi do štrajka. Pregovori o plaći se vode temeljem utvrđenih činjenica o kretanju troškova života, te raspodjeli dodane vrijednosti koju stvaraju rad i kapital. Kada je u pitanju raspodjela dodatne vrijednosti, prati se udio rada (kroz plaće) i udio kapitala (dobit i investicije) u ukupnoj stvorenoj dodanoj vrijednosti, te se pregovara o budućoj raspodjeli, što izravno utječe na kretanje plaća, odnosno na njihov rast preko iznosa inflacije (što je u pravilu nesporan iznos rasta). Stavljanjem u središte pregovora raspodjele dodane vrijednosti obje strane pregovaračkog stola preuzimaju odgovornost za buduće kretanje produktivnosti i konkurentnosti. Ali onda obje strane stola i dijele uspjeh, odnosno sredstva koja su ostvarena rastom produktivnosti i konkurentnosti. Navedeni pregovori primarno se odvijaju na razini pojedinog sektora djelatnosti i na toj razini se vode središnji pregovori. Općim je pravilima regulirano da je samo na toj razini dopušten štrajk, iako se u drugom koraku nakon zaključenja sektorskog ugovora pregovori nastavlja na razini svakog pojedinog poslodavca u toj djelatnosti, ali sada bez mogućnosti štrajka. Dakle, postoji jasan sustav elaboracije dogovora s više razine na nižu, s tim da se na razini sektora definira minimalni rast plaća, dok se na razini poduzeća potom ugovara stvarni rast sukladno tržišnoj poziciji i mogućnostima pojedinoga poslodavca. U pravilu, većina (gotovo 2/3) rasta plaća se ugovara na razini poduzeća. Dakle, veliki dio stvarnih radnih uvjeta se regulira dodatnim pregovorima na razini poduzeća, ali politički i interesno se sukob odvija izvan poduzeća, na razini grane djelatnosti. Na taj su način pojedina poduzeća lišena unutrašnje napetosti između radnika i menadžmenta. Osim značajne elaboracije na nižim razinama, postoji i vrlo uređen sustav koordinacije među sektorima djelatnosti. Ta koordinacija se ostvaruje na dva načina. U pojedinim

ciklusima pregovora sindikalna i poslodavačka središnjica potpisuju nacionalni multisektorski kolektivni ugovor koji definira osnovne gabarite kretanja plaća za sve, cijelo gospodarstvo. No, u većini ciklusa ne potpisuje se nacionalni kolektivni ugovor nego se koordinacija odvija po „front runner“ modelu, koji podrazumijeva pregovore najprije onih sektora koji su najizloženiji međunarodnoj konkurenciji, te stoga najbolje reprezentiraju ukupnu konkurentnost norveškoga gospodarstva. Smatra se kako je razina produktivnosti i konkurentnosti tih izvozno orijentiranih industrijskih sektora (za koje se potpisuje takozvani „industrijski kolektivni ugovor“) mjerilo za sve ostale sektore. Takav sustav osigurava visoku razinu pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorom (70-80%), pri čemu u sustavu ne postoji minimalna plaća nego se ona ugovora u kolektivnim ugovorima za svaku pojedinu djelatnost, slobodnom voljom poslodavaca i sindikata. Država ima mogućnost proširiti primjenu kolektivnog ugovora na poslodavce koji nisu članovi udruge poslodavaca. U tom slučaju se proširuje samo odredba o minimalnoj plaći, čime se sprječava neloyalna konkurencija. Iz navedenoga je razvidno kako je sustav kolektivnog pregovaranja integralni dio ukupnog institucionalnog sustava Norveške, te važan instrument vođenja ukupne ekonomske politike, kako u smislu kontrole inflacije tako i u smislu osiguravanja rasta produktivnosti poduzeća i međunarodne konkurentnosti ukupnoga gospodarstva i svakoga sektora pojedinačno.

Vrlo sličan sustav postoji i u Švedskoj, s tom razlikom da su ciklusi u Švedskoj manje predvidivi. Obično traju tri godine, ali ima odstupanja, te se pregovori ne odvijaju u isto vrijeme (ciklusi nisu preklapljeni) za sve djelatnosti. Švedska je zanimljiva po tome što jasnije ilustrira u kojoj mjeri je sustav kolektivnog pregovaranja dio ukupnog institucionalnog modela. Sustav kolektivnog pregovaranja, ali i cjelokupni sustav industrijskih odnosa, sastavni je dio švedskoga modela socijalne države. Socijalni partneri, sindikati i poslodavci, imaju izravan utjecaj na širi spektar javnih politika i to na izravan način, tako da političke elite dijele s njima svoje ovlasti odlučivanja, te zajednički tragaju za kompromisnim rješenjima za široki spektar javnih politika. Takav model u kojemu vlasti dijele svoju moć odlučivanja s predstavnicima radnika (sindikati) i predstavnicima poslodavaca u literaturi je poznat kao „korporativistički model demokracije“.

Druga dva primjera, kako smo uvodno naglasili, manje odgovaraju ideal tipskom sustavu industrijskih odnosa, ali su značajni jer pokazuju da se osnovni ciljevi mogu ostvariti i uz manje savršen model. Za Hrvatsku je posebno relevantan slovenski primjer, s obzirom na zajedničko institucionalno, ekonomsko i političko nasljeđe. Slovenija je od početka 1990-ih uspostavila centraliziran i sveobuhvatan sustav kolektivnog pregovaranja koji se temelji na kolektivnim pregovorima na granskoj razini, a koji su primarno fokusirani na kontrolu kretanja plaća. Naime, izvozno orijentirana slovenska industrija morala je osigurati međunarodnu konkurentnost, među ostalim, i pažljivom kontrolom troškova rada, pa je koristila granske kolektivne pregovore kako bi kontrolirala kretanje plaća. U situaciji

nestabilnih cijena i visoke inflacije, s druge strane, sindikati su kroz kolektivno pregovaranje nastojali zaštititi životni standard radnika. Tako je u Sloveniji uspostavljen sustav kolektivnog pregovaranja koji je bio u središtu ukupnog ekonomskog modela Slovenije. Pregovori na granskoj razini nisu sinkronizirani u pravilne cikluse među sektorima niti su ciklusi pravilni unutar pojedinog sektora, ali se pregovori odvijaju redovito, ili svake druge godine. Također, nema nikakvog eksplicitnog mehanizma koordinacije među sektorima, ali postoji međusobno neformalno praćenje trendova. Pravila elaboracije nisu razrađena, te ne postoji jasan sustav kako se ona provodi, ali u većini sektora postoji praksa pregovora i na razini poduzeća i na razini sektora djelatnosti, no bez jasnih pravila, te uz pravo štrajka na obje razine. Do nedavno, slovenski je sustav rješavao većinu problema u vezi s kretanjem plaća, te nije postojala potreba za zakonskom regulacijom minimalne plaće, no posljednjih godina slovenski model kolektivnog pregovaranja doživljava postupno slabljenje kroz proces decentralizacije kolektivnog pregovaranja, što je stvorilo potrebu uvođenja zakonski regulirane minimalne plaće.

Njemački je model zanimljiv po tome što je primarno temeljen na razini pojedine regije, odnosno savezne države i sektora djelatnosti. Iako u njemačkom sustavu postoji više vrsta kolektivnih ugovora kojima se reguliraju različita pojedinačna pitanja, najvažniji je „tarifni kolektivni ugovor“ u kojemu se detaljno regulira visina plaća po pojedinim skupinama i vrstama radnih mjesta. Tarifnim kolektivnim ugovorima se regulira rast plaće u odnosu na prethodnu razinu, bilo linearno za sva radna mjesta, ili diferencirano po skupinama radnih mjesta. Metoda koordinacije poznata pod nazivom „konvoj model“ slična je opisanome norveškome modelu, što znači da se pregovori odvijaju prema određenome redoslijedu, tako da najprije pregovaraju oni sektori koji su više izloženi međunarodnoj konkurenciji. Također se u pravilu pregovora na dvije razine, nakon granskog ugovora na razini jedne regije idu pregovori na razini pojedinog poduzeća. Ciklusi pregovora su obično bili jednogodišnji, ali se u novije vrijeme razdoblje važenja tarifnog kolektivnog ugovora produžilo na 24 mjeseca. Ciklusi nisu striktno sinkronizirani. I njemački sustav kolektivnog pregovaranja dio je ukupnog okvira socijalno-tržišnoga gospodarstva.

Tablica 1

**Prikaz obilježja odabranih sustava kolektivnog pregovaranja**

Država	Razina pregovora	Elaboracija	Koordinacija	Ciklusi	Sadržaj	Utjecaj na prava
Norveška	Nacionalno ili sektorski	Postoji, striktno uređena – pregovori na razini poduzela u okvirima sektorskih ugovora	Da, „front runner model“ ili eksplicitna	Svake dvije godine – ožujak/travanj	Rast plaća primarno u odnosu na troškove života i raspodjelu dodane vrijednosti	Veliki, ne postoji zakonski uređena minimalna plaća; proširenja; pokrivenost 70-80%
Švedska	Dvije razine (ranije tri)	Jasno razrađena, pregovori na granskoj razini potom na razini poduzeća	Da, formalna i neformalna. KU za industriju određuje standard (maksimum)	Redovito, obično svake tri godine; ali postoje izuzetci	Kretanje i omjeri plaća	Presudan; vrlo malo regulirano zakonima
Slovenija	Sektorski (ranije nacionalni)	Postoji, nije striktno uređena	Slaba	Nema jedinstvenih ciklusa, nema pravilnosti i predvidljivosti formalno, ali neformalno svake godine	Politika plaća u odnosu na konkurentnost i troškove života	Značajna, ali nedavno uvođenje minimalne plaće pokazalo neka slaba mjesta; 80% pokrivenost
Njemačka	Sektorski na razini regija	Da	Da, ali neformalna; konvoj model; sve slabiji utjecaj	Postoje ali nisu fiksno određeni za cijeli sustav; ranije svakih 12 mjeseci sada cca svaka 24 mjeseca	Više vrsta KU; Poseban tarifni ugovor o kojem se najčešće pregovara; kretanje plaća	Veliki ali pokrivenost pada i sada iznosi oko 55%; razlike po sektorima i regijama

## KORISTI I PREDNOSTI POSTOJANJA SUSTAVA KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA

Koje su prednosti i koristi postojanja sustava kolektivnog pregovaranja pokušat ćemo ilustrirati kroz pojedine dimenzije za svakog od ključnih aktera (radnici/sindikati i poslodavci), te za državu i društvo u cjelini.

Kao što je navedeno, ključna dimenzija stvarnog sustava kolektivnog pregovaranja jest stavljanje cijene rada i raspodjele dodane vrijednosti između radnika i poslodavca u središte pregovora, kao najvažnijeg interesnog pitanja. Vjerujemo kako nije potrebna posebno detaljna elaboracija koja je prednost stavljanja plaća u središte kolektivnog pregovaranja iz perspektive sindikata. Naime, kolektivnim ugovaranjem plaća ostvaruje se najvažnija misija i funkcija suvremenih sindikata kao kolektivnog zastupnika interesa radnika. Suvremeni sindikati se u stručnoj terminologiji često nazivaju „bargaining agent“, odnosno „pregovarački zastupnik“, koji u ime i za interes radnika pregovara o uvjetima rada općenito, a prije svega cijeni rada. Sindikati svoju punu misiju osiguravaju upravo preuzimanjem odgovornosti za ugovaranje cijene rada kroz pregovore s poslodavcem. Sindikat koji nije u mogućnosti ili u stanju obaviti tu svoju primarnu funkciju, bilo zato što je

isključen iz toga procesa, odnosno ima sporednu ulogu u tom procesu, u osnovi ne ispunjava osnovnu misiju svoga postojanja. Za sindikate je posebno rizična ili problematična ona situacija u kojoj ih poslodavci i/ili država zaobilaze u uređivanju plaća, uključujući i minimalne plaće. Kada plaće rastu jednostranom odlukom poslodavca, a koja nije rezultat pritiska i pregovora sa sindikatom, sindikati postaju suvišni, te poslodavac ima dobre argumente za odgovaranje radnika od članstva u sindikatu, čak i ako sindikat ima određenu ulogu u uređivanju ostalih materijalnih prava ili nematerijalnih radnih uvjeta (radno vrijeme, norme, dostojanstvo radnika itd.). Nije slučajnost da se skandinavski sindikati opiru svim pokušajima zakonskog uređivanja minimalne plaće u svojim državama s argumentom da bi oni time izgubili svoju osnovnu funkciju pregovarača cijene rada u ime svojih članova. S druge strane, za poslodavce je ugovaranje cijene rada kroz kolektivne ugovore funkcionalno jer osigurava predvidljivost i stabilnost cijene rada u određenom vremenskom razdoblju, ali također omogućava i snižavanje brzine rasta cijene rada u situacijama kada je ponuda radne snage niska a potražnja visoka. Naime, u situaciji kada postoji nedostatak odgovarajuće radne snage pregovaračka pozicija pojedinog zaposlenika raste, te poslodavca dovodi u situaciju da se nalazi pod brojnim pritiscima radnika za

povećanjem plaće, što može u kratkom roku dovesti do smanjenja produktivnosti i konkurentnosti. Primjer Slovenije dobro ilustrira koja je korist od kolektivnog ugovaranja plaća u situaciji nestabilnih cijena a izvozno orijentiranoga gospodarstva, koje mora kontrolirati svoju konkurentnost. Stavljanje plaća i cijene rada, a pogotovu fer raspodjele dodane vrijednosti u središte pregovora ujedno na šire društvenoj razini osigurava veću razinu osjećaja pravednosti sustava, a time i veće zadovoljstvo građana i veću političku stabilnost. Ako su cijena rada i raspodjela dodane vrijednosti u središtu pregovora, pogotovu onih centraliziranih, tada je i ugrađenost kolektivnog pregovaranja u ukupni institucionalni i političko-ekonomski poredak veća.

Druga važna dimenzija sustava kolektivnog pregovaranja jest postojanje što pravilnijeg ciklusa pregovora. Glavna prednost pravilnih ciklusa kolektivnih pregovora iz perspektive sindikata leži u normalizaciji i rutinizaciji samog kolektivnog pregovaranja. To znači da sindikati ne moraju u takvim okolnostima trošiti energiju na vršenje pritiska na poslodavca radi pokretanja kolektivnog pregovaranja. Tamo gdje nema pravilnog i stabilnog ciklusa kolektivnog pregovaranja, sindikati moraju natjerati poslodavca na otvaranje pregovora u trenutku kada sindikati smatraju da je došlo vrijeme za korekciju prava radnika. To omogućava poslodavcima kupovanje vremena i odugovlačenje započinjanja pregovora, čime se slabi pozicija sindikata, te povećava nezadovoljstvo članstva prema djelovanju sindikata. Pravilni ciklusi pregovora ujedno olakšavaju samu organizaciju sindikalnoga rada, omogućuju kvalitetnije pripreme za pregovore, te tempiranje štrajkaškog potencijala. Za same sindikate još je korisnije ako su ciklusi pregovora općeg karaktera značenja, te vrijede kao svojevrsno pisano ili nepisano pravilo za cijelo gospodarstvo ili barem većinu djelatnosti. U tom slučaju otvara se mogućnost šireg zajedničkog pritiska sindikata iz različitih djelatnosti i poduzeća na poslodavce kolektivno. Za poslodavce postojanje predvidivog i pravilnog ciklusa kolektivnog pregovaranja prije svega osigurava predvidljivost troškova rada kroz određeno vrijeme kao i jamstvo socijalnog mira u predvidljivom vremenskom okviru. Za društvo općenito, pravilni ciklusi također imaju benefit jer povećavaju vjerojatnost da će kolektivno pregovaranje imati makroekonomske učinke, posebice kad su ciklusi pregovora u različitim sektorima usklađeni. Pravilni ciklusi pregovora imaju učinak i na opći optimizam i zadovoljstvo jer daju predvidljiv vremenski okvir u kojemu značajan dio radnika može očekivati ili relativni rast plaća ili barem njihovo zadržavanje na istoj razini u odnosu na troškove života.

Načelno bi se moglo pretpostaviti da su radnicima i sindikatima poželjniji kraći ciklusi pregovora, primjerice jedanput godišnje, jer omogućavaju bržu korekciju plaća u situaciji veće inflacije ili brže profitiranje radnika od eventualnog ubrzanog rasta produktivnosti poduzeća. S druge strane, može se pretpostaviti da su poslodavcima više u interesu duža razdoblja između pregovora jer imaju stabilnost cijene rada kroz duže vremensko razdoblje, te im oni omogućavaju odgodu dijeljenja viška dodane vrijednosti

s ranicima kroz određeno vrijeme, što kratkoročno omogućava rast dobiti i stvaranje zaliha za nove investicije. Što je optimalan rok u određenoj mjeri vjerojatno ovisi i o specifičnostima pojedinog sektora djelatnosti.

Treće ključno pitanje sustava kolektivnog pregovaranja jest pitanje razine pregovora. U svim primjerima sustava kolektivnog pregovaranja koje smo ranije opisali, sustav kolektivnog pregovaranja je uspostavljen primarno na sektorskoj razini, uz više ili manje uređena pravila elaboracije na razini poduzeća. Općenito u literaturi se pitanje karaktera kolektivnog pregovaranja u nekoj zemlji određuje primarno s obzirom na dominantnu razinu pregovora, pri čemu se sustavi dijele na centralizirane, u kojima se pregovara dominantno na nacionalnoj razini ili razini djelatnosti, i decentralizirane u kojima se dominantno pregovara na razini poduzeća. Gotovo je samorazumljivo kako je o sustavu lakše govoriti ako je dominantna razina pregovora na višoj razini. Naime, kada se pregovara na višoj razini lakše je kontrolirati ključne obrasce i karakteristike kolektivnog pregovaranja, kao što je usklađeni ciklus pregovora, što je u fokusu pregovora i koordinacija među djelatnostima. Znatno je teže uspostaviti i održavati sustav ako je dominantna razina pregovora razina poduzeća. Kada se pregovara isključivo na razini poduzeća, mogućnost uspostave sustava uvelike ovisi o strukturi sindikata. Ako dominiraju kućni sindikati koji nisu dio sindikalnih središnjica, tada je gotovo nemoguće očekivati uspostavu ili dugoročno održavanje bilo kakvog sustava. S druge strane, granski sindikat koji pregovara na razini poduzeća u velikom broju poduzeća unutar sektora ima određene šanse za uspostavu i održavanje sustava, no to traži značajan napor jer je potrebno svakoga pojedinoga poslodavca uvjeravati (argumentima ili silom) da prihvati određeni obrazac kolektivnog pregovaranja. Stoga možemo zaključiti kako je znatno lakše uspostaviti određeni sustav kolektivnog pregovaranja ako se pregovara na granskoj razini, uz elaboraciju na razini poduzeća. Uspostava granske razine pregovora za sindikate smanjuje organizacijske troškove pregovaranja, povećava vidljivost djelovanja sindikata među radnicima u određenoj djelatnosti i profesijama, omogućava pokrivanje kolektivnim ugovorom znatno većeg broja zaposlenih, čak i kod poslodavaca kod kojih nemaju podružnicu ako je poslodavac član udruge poslodavaca. Naravno, u slučaju administrativnog proširenja primjene kolektivnog ugovora, osigurava se znatno širi učinak djelovanja sindikata u sektoru, čime se jača legitimitet i ugled sindikata. Za sindikate važna prednost granskog pregovaranja je i mogućnost efikasnije međusektorske koordinacije. Za poslodavce je pregovaranje na razini sektora poželjno jer se potencijalni sukob seli iz poduzeća, te u slučaju štrajka štetu jednako trpe svi poslodavci u sektoru a ne neki pojedinačni poslodavac. Nadalje, poslodavci kolektivnim pregovorima na granskoj razini eliminiraju cijenu rada iz međusobnog natjecanja, što usporava pritisak na rast plaća u situaciji nedostatka radne snage određenog profila. To također omogućava upravljanje konkurentnošću cijeloga sektora, što je važno kod izvozno orijentiranih sektora, odnosno sektora koji imaju prijatnu međunarodne konkurencije (npr. turizam).



Pregovorima na granskoj razini omogućava se kvalitetno rješavanje određenih nematerijalnih pitanja značajnih za cijeli sektor, kao što je raspodjela radnoga vremena i slično. Iz perspektive države i društva u cjelini, gransko kolektivno pregovaranje omogućava prebacivanje odgovornosti na socijalne partnere za rješavanje specifičnih pitanja iz sfere radnoga prava i interesnih odnosa umjesto da takva pitanja mora rješavati država zakonskim intervencijama. Nadalje, gransko kolektivno pregovaranje omogućava uspostavu fleksibilnijeg sustava minimalnih plaća, koje se ugovaraju zasebno za svaki sektor, sukladno strukturi radne snage, situaciji na tržištu rada, te produktivnosti sektora.

Posljednja dimenzija sustava kolektivnog pregovaranja koju valja obraditi jest postojanje određenoga stupnja koordinacije među sektorima ili poduzećima, ovisno o razini pregovora, oko razine prava i zahtjeva koji se postavljaju. Kao što spomenuli, funkcija koordinacije među sektorima/pouzećima jest usklađivanje kretanja plaća u različitim granama djelatnosti, čime se osigurava određeno zadržavanje sličnih odnosa među granama, te smanjuju međusektorske razlike u plaćama. Postojanje određenih međusektorskih razlika u plaćama je neizbježno jer se sektori razlikuju po produktivnosti, izloženosti međunarodnoj konkurenciji, visini dodane vrijednosti koju je moguće stvoriti u danim tehnološkim i tržišnim uvjetima itd. No, koordinacijom kolektivnog pregovaranja omogućava se zadržavanje tih međusektorskih razlika u određenim okvirima, te se sprječava njihovo nekontrolirano kretanje. Time se ujedno osigurava određena distribucija radne snage među sektorima. Koordinacija je korisna za većinu sindikalnoga pokreta, a pogotovu sindikate koji zastupaju radnike s donjeg dijela distribucije plaća i produktivnosti, jer im olakšava pritisak na rast plaća. Ona je korisna i za sindikate koji zastupaju radnike u sektorima koji su po sredini distribucije jer se postavlja jasan referentni okvir kojeg oni zajedničkim naporima mogu gurati prema gore, dok je nešto manje korisna sindikatima koji zastupaju radnike u sektorima koji se nalaze na gornjem kraju distribucije, jer koordinacija s drugim sektorima olakšava poziciju poslodavaca u pregovorima i gura stopu rasta prema prosječnoj. Poslodavcima je koordinacija korisna jer im omogućava zajednički pritisak za umjereniji rast plaća u prosjeku. No, koordinacija je posebno korisna za društvo, jer stvara određeni osjećaj solidarnosti i međusobnoga dijeljenja sudbine. Koordinacija je još korisnija za upravljanje makroekonomskim trendovima jer kretanje plaća, kao važnu komponentu makroekonomske politike, čini predvidljivom i upravljivom kategorijom. Bez koordiniranog sustava kolektivnog pregovaranja, upravljanje kretanjem plaća, a koji su čimbenik osobne potrošnje, štednje i inflacije, faktički nije moguće.

## 3

# PRAKSE KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA U HRVATSKOJ

## UVOD

Iako u Republici Hrvatskoj postoji obveza evidencije kolektivnih ugovora u odgovarajućim registrima, zbog njihove brojnosti i decentraliziranosti, analognog formata, šturih informacija koje su evidentirane, neažurnosti dostave informacija od strane potpisnika, te pogrešaka službenika koji vode takve registre u pojedinim tijelima, nije lako i jednostavno dobiti uvid u proširenost kolektivnog pregovaranja, pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima, te karakteristikama praksi kolektivnog pregovaranja. Stoga se detaljan uvid u navedena obilježja kolektivnog pregovaranja može dobiti samo provedbom povremenih ad hoc istraživanja, kakva su prema našim saznanjima i dostupnoj literaturi provedena samo tri (2009., 2014. i 2021. godine)<sup>1</sup>. Dio izvještaja koji slijedi temelji se na sintezi navedena tri istraživanja, a konkretni pokazatelji uglavnom se odnosi na posljednja dva istraživanja.

Cilj ovoga dijela izvještaja jest temeljem podataka prikazati prakse kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj, te time dokazati polaznu tezu o nepostojanju jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja.

## PROŠIRENOST PRAKSI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA U HRVATSKOJ

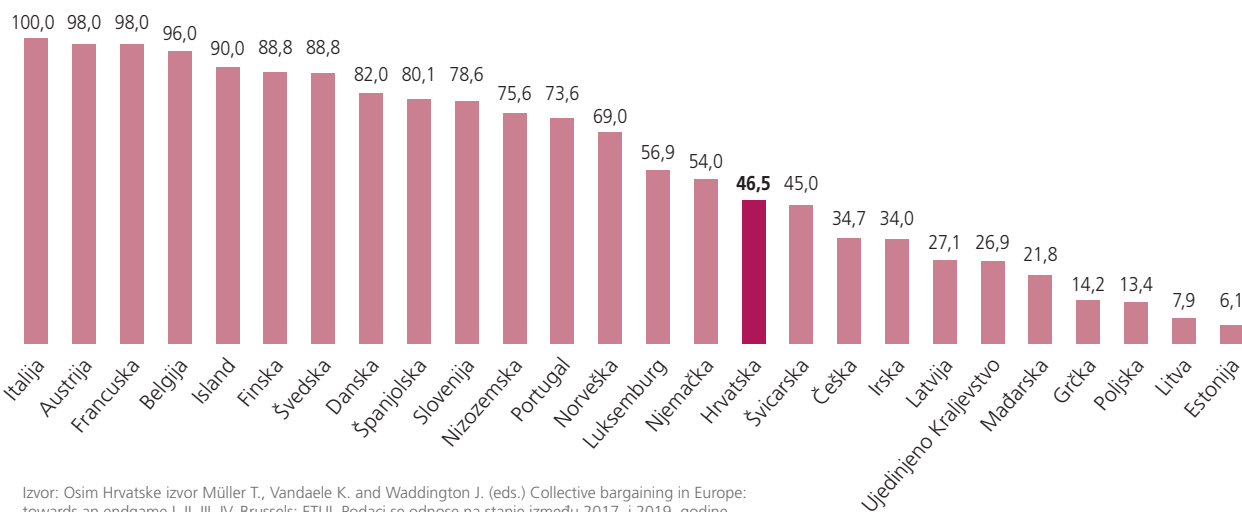
KPotkraj 2021. godine u Republici Hrvatskoj bilo je na snazi 580 pojedinačnih kolektivnih ugovora, kojima su bila regulirana prava oko 670.000 zaposlenih<sup>2</sup>. Broj važećih kolektivnih ugovora sličan je broju (570) koji je utvrđen 2014. godine, što jasno pokazuje da su prakse kolektivnog pregovaranja postojane kroz duže vremensko razdoblje. Broj radnika pokrivenih kolektivnim ugovorima je između 2014. i 2021. godine blago narastao (sa oko 640.000 na oko 670.000), ali se stopa pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima značajno smanjila, ponajprije zbog značajno većeg rasta ukupne zaposlenosti. Tako je stopa pokrivenosti za sve zaposlene 2014. godine iznosila 52,7%, a 2021. godine 46,5%. Navedeni pad, iako znatan, nije odraz slabljenja praksi kolektivnog pregovaranja, kako to pokazuje i sam broj važećih kolektivnih ugovora, nego prije svega pokazuje trendove promjena u strukturi zaposlenosti radnika s obzirom na djelatnosti, te veličinu i tip poslodavaca. Očito je u navedenom razdoblju udio zaposlenih u sektorima i poduzećima u kojima postoje prakse kolektivnog pregovaranja stagnirao ili blago rastao, dok je znatno brže rasla zaposlenost u onim djelatnostima, te poduzećima (npr. malim i srednjim) u kojima ne postoji i nikada nije postojala praksa kolektivnog pregovaranja.

Usprkos smanjenju stope pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima (iako je apsolutna pokrivenost blago rasla), prakse kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj su još uvijek značajno rasprostranjenije u usporedbi s drugim postsocijalističkim zemljama Središnje i Istočne Europe, s izuzetkom Slovenije. U tom smislu uz Sloveniju i Hrvatska predstavlja izuzetak, te donekle Češka, s obzirom na to da je kolektivno pregovaranje gotovo potpuno iščezlo kao praksa djelovanja sindikata, te reguliranja radnih uvjeta i materijalnih prava radnika u ostalim zemljama Srednje i Istočne Europe.

<sup>1</sup> Sva tri navedena istraživanja proveo je autor ovog izvještaja. Prvo istraživanje, 2009. godine, provedeno je u sklopu izrade doktorske disertacije o obilježjima industrijskih odnosa u Hrvatskoj a rezultati su objavljeni u samoj doktorskoj disertaciji, te u knjizi objavljenoj temeljem iste (Bagić, Dragan (2010.). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj: društvena integracija ili tržišni sukob*. Zagreb: TimPress). Druga dva istraživanja provedena su za potrebe Ministarstva rada i mirovinskog sustava potkraj 2014. godine i potkraj 2021. godine. Rezultati prvog istraživanja su dijelom objavljeni u publikaciji: Bagić, Dragan (2016.). *Obilježja kolektivnog pregovaranja u Republici Hrvatskoj: usporedba javnog sektora i gospodarstva*. U: Barjašić Špiler, L. i Radek, I. (ur.) *Utjecaj kolektivnih ugovora na prava radnika u RH*. Zagreb: Matica hrvatskih sindikata. Rezultati posljednjeg istraživanja iz 2021. do sada nisu javno objavljeni. Koautori istraživanja provedenog 2021. godine su Dragan Bagić, Jelena Ostojić i Luka Jurković.

<sup>2</sup> Stvarni broj važećih kolektivnih ugovora nije moguće egzaktno utvrditi s obzirom na manjkavosti evidencija. Zasižno postoji dio kolektivnih ugovora koji nisu evidentirani u nadležnim evidencijama, a za dio vjerojatno nije evidentirano raskidanje ili prestanak važenja.

Slika 1  
Stopa pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima u odabranim zemljama Europe



Izvor: Osim Hrvatske izvor Müller T., Vandaele K. and Waddington J. (eds.) Collective bargaining in Europe: towards an endgame I, II, III, IV. Brussels: ETUI. Podaci se odnose na stanje između 2017. i 2019. godine, osim za Hrvatsku za koju je podatak za 2021. godinu

U hrvatskom kontekstu, kao što je poznato iz ranijih istraživanja, postoje znatne razlike u proširenosti praksi kolektivnog pregovaranja s obzirom na sektor prema tipu vlasništva, grani djelatnosti u privatnom sektoru, te starost i veličinu poduzeća. Navedene razlike u proširenosti praksi s obzirom na ta obilježja najbolje ilustrira prikaz pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima prema granama djelatnosti, gdje su vidljive izrazito velike razlike među granama djelatnosti. Na to utječe struktura vlasništva, obrasci kolektivnog pregovaranja, te struktura sektora s obzirom na veličinu i starost poduzeća. Potpunu pokrivenost imaju radnici zaposleni u dva sektora djelatnosti u kojima postoji granski kolektivni ugovor koji je proširen sukladno Zakonu o radu, a riječ je o građevinarstvu, te turizmu i ugostiteljstvu. Potpuna pokrivenost u ta dva sektora pokazuje prednost prakse kolektivnog pregovaranja na granskoj razini, što daje mogućnost proširenja primjene kolektivnog ugovora. Treba napomenuti kako je u te dvije grane djelatnosti proširena i praksa dodanog kolektivnog pregovaranja i na razini poduzeća, gdje se prava iz granskog ugovora dodatno razrađuju ili detaljnije reguliraju, posebice regulacija plaća.

Značajno iznad prosjeka je pokrivenost i kolektivnim ugovorima u djelatnostima u kojima dominiraju javni poslodavci, kao što su javna uprava i obrana, obrazovanje, te djelatnost zdravstvene zaštite i socijalne skrbi, u kojima je pokrivenost 75-80%. U tim djelatnostima se također pregovora na granskoj razini, odnosno za javne službe i međusektorski. S obzirom na to da je u tim djelatnostima središnja država uvjerljivo najveći poslodavac, dva ključna kolektivna ugovora (Temeljni kolektivni ugovor za javne službe, te Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike) pokrivaju gotovo sve zaposlene za koje se plaće osiguravaju u državnome proračunu.

Iznatprosječno visoka stopa pokrivenosti kolektivnim ugovorima osigurana je i u djelatnosti opskrbe električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija, gdje je pokrivenost

veća od 85%. Navedeno je posljedica činjenice da u toj djelatnosti postoji faktički samo jedan veliki poslodavac, a riječ je o HEP grupi. Iako unutar grupe djeluje više odvojenih poduzeća, pregovori se vode na razini cijele grupacije, formalno s udrugom poslodavaca. Stoga se formalno može reći i da u ovom sektoru postoji gransko pregovaranje s obzirom na to da sindikati vode pregovore s udrugom poslodavaca, a ne jednim pojedinačnim poslodavcem. No, stvarno je zapravo riječ o kućnom kolektivom ugovoru na razini holdinga, odnosno skupine vlasnički i upravljački povezanih poduzeća.

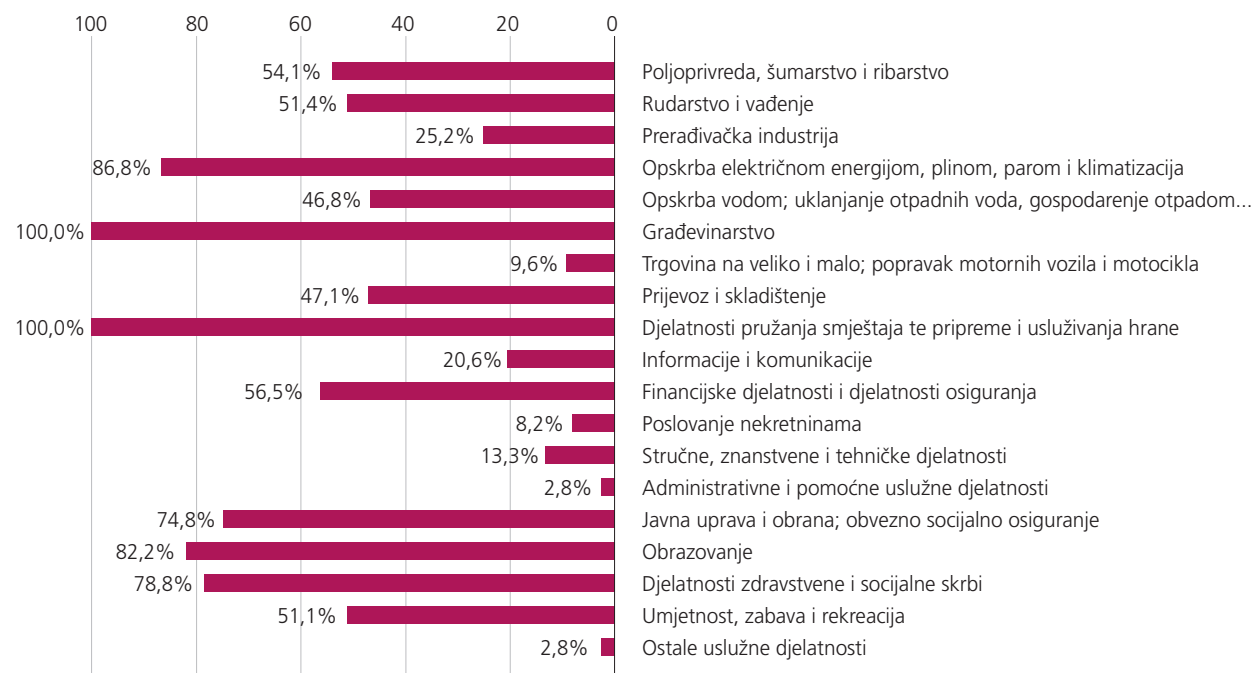
Prosječna stopa pokrivenosti kolektivnim ugovorima bilježi se u nizu djelatnosti u kojima se vode pregovori na razini poduzeća. Uglavnom je riječ o sektorima u kojima dominiraju veliki poslodavci, te poslodavci koji su nastali prije 1990. U njima je zadržana praksa sindikalnog djelovanja, što rezultira i stabilnom praksom kolektivnog pregovaranja.

Na kraju se nalazi niz sektora s niskom razinom pokrivenosti, od kojih treba posebno izdvojiti prerađivačku industriju, u kojoj se vjerojatno zamjećuje najsnažniji negativni trend pokrivenosti kolektivnim ugovorima zbog procesa restrukturiranja pojedinih podsektora. Tri procesi dovode do eliminacije starih poduzeća u kojima je postojala praksa kolektivnog pregovaranja, te njihova zamjena novim poduzećima u kojima takva praksa nije uspostavljena. Treba istaknuti i sektor trgovine na veliko i malo, jer je riječ o velikom sektoru po broju zaposlenih, s relativno lošim radnim uvjetima i niskim plaćama, u kojima je kolektivno pregovaranje prisutno samo u vrlo malom broju većih trgovačkih poduzeća.

Navedeni kratki prikaz podataka o proširenosti praksi kolektivnog pregovaranja pokazuje relativnu stabilnost praksi kolektivnog pregovaranja kroz duže vrijeme, ali i velike razlike s obzirom na djelatnosti i tip vlasništva.

Slika 2

Pokrivenost radnika kolektivnim ugovorima prema grani djelatnosti (podaci samo za zaposlene u pravnim osobama)



## OBRASCI KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA

Sva dosadašnja istraživanja (Bagić, 2010.; Bagić, 2106.) su pokazala kako u Hrvatskoj ne možemo govoriti o postojanju dominantnog obrasca kolektivnog pregovaranja kojim bi se moglo opisati kolektivno pregovaranje u različitim sektorima i djelatnostima. S obzirom na to da u proteklim godinama nije bilo tektonskih promjena u praksama kolektivnog pregovaranja, isti zaključak donosi i naše posljednje istraživanje kolektivnog pregovaranja provedeno 2021. godine. U principu se mogu razlikovati četiri dominantna obrasca praksi kolektivnog pregovaranja s obzirom na različite kriterije.

Prvi obrazac nalazimo u javnom sektoru za koji se plaće izdvajaju iz državnog proračuna, dakle za one zaposlene kojima je izravni (državna uprava) ili posredni (javne službe) poslodavac središnja država. U tom dijelu pregovaranje se odvija na dvije razine. Na međusektorskoj razini se ugovara osnovica plaće, a preko nje i kretanje plaća svih zaposlenih (oko 250.000). Na toj razini pregovora formalno se pregovara odvojeno o visini osnovice plaće za zaposlene u državnoj upravi i odvojeno za zaposlene u javnim službama, ali faktički je riječ o visoko koordiniranim pregovorima, pa se to stoga može smatrati složenim procesom međusektorskog pregovaranja. Dodatno se pregovora još na granskoj razini za javne službe o specifičnim pitanjima svake grane djelatnosti, odnosno svake javne službe, od kojih dio dotiče i neka posebna materijalna prava zaposlenih u pojedinoj javnoj službi, što se može smatrati i određenom vrstom elaboracije. Povremeno ti granski pregovori znaju rezultirati i dodanim povećanjima plaća za zaposlene u nekoj od grana, kao što se nedavno dogodilo za zdravstvo, te obrazovanje. U ovom

obrascu ciklusi pregovora su relativno stabilni i predvidljivi. Međusektorsko pregovaranje o osnovici plaće odvija se svake godine, u pravilu potkraj godine se pregovora o visini osnovice plaće za narednu fiskalnu godinu. No, često dolazi do odstupanja od te pravilnosti jer jedna od strana (najčešće država) odugovlači proces pregovora. Primjerice, pregovori o osnovici plaće za 2022. godinu su dovršeni tek u proljeće te godine. Kolektivni ugovori formalno se sklapaju na rok od četiri godine, te se ta pravilnost uglavnom poštuje, makar i tu povremeno postoje izuzetci. Na ovoj razini pregovori o visini plaća jesu u središtu procesa, no postoji nedostatak u sustavu određivanja plaća koji dijelom smanjuje značenje samog utvrđivanja visine i/ili rasta osnovice plaće. Naime, Vlada ima mogućnost jednostrane promjene visine koeficijenata za sva radna mjesta ili za pojedina radna mjesta, što je praksa koja se često događa. Na taj način Vlada ima mogućnost utjecati na kretanje plaća svih zaposlenih ili pojedinih skupina zaposlenih, neovisno o pregovaračkom procesu, a učinak, jednokratno, takvih odluka za pojedine skupine zaposlenika može biti veći od učinka kolektivnog pregovora. U ovom obrascu postoji i značajna konfliktnost u procesu kolektivnog pregovaranja, s obzirom na to da sindikati koji predstavljaju zaposlene u državnoj upravi i javnim službama imaju značajan štrajkaški potencijal. Naime, većina radnika spremna je uključiti se u štrajk jer je mali rizik od bilo kakve penalizacije poslodavca, mala je vjerojatnost gubitka plaće zbog sudjelovanja u štrajku jer, u pravilu, poslodavac plati i vrijeme provedeno u štrajku, postoji unutrašnja međusobna podrška za štrajk itd. Stoga su upravo u ovom obrascu zabilježeni najmasovniji i najdugotrajniji štrajkovi.

Drugi obrazac kojeg valja izdvojiti znakovit je za dvije gospodarske grane u kojima postoji tradicija pregovaranja

na razini grane djelatnosti, te elaboracija na razini poduzeća. Riječ je o sektorima turizma i ugostiteljstva, te graditeljstva. To su dvije grane u kojima je sačuvana praksa pregovora na granskoj razini, koja je bila uspostavljena početkom tranzicijskog procesa i u svim drugim djelatnostima. Uz pregovore na razini djelatnosti, pregovara se i na razini poduzeća, pri čemu nisu nužno obuhvaćena sva značajna poduzeća u tim djelatnostima. Primjena ova dva kolektivna ugovora u pravilu je administrativno proširena, što osigurava 100% pokrivenosti u te dvije grane djelatnosti. No, ta pokrivenost često je samo formalna jer u praksi u velikome dijelu srednjih, malih i mikro poslovnih subjekata nema nikakvih mehanizama kontrole primjene tih kolektivnih ugovora. U oba granska kolektivna ugovora uređena je visina minimalne određene plaće po skupinama radnih mjesta, što znači da pregovaranje o plaćama jest u fokusu tih kolektivnih ugovora. Razlika postoji utoliko što je tarifni prilog Kolektivnog ugovora za graditeljstvo znatno detaljniji jer određuje minimalne plaće za 13 skupina radnih mjesta, dok je u Kolektivnom ugovoru za ugostiteljstvo ugovorena minimalna plaća za četiri skupine radnih mjesta prema složenosti poslova. U tom smislu Kolektivni ugovor za graditeljstvo ima veći izravni utjecaj na odnose među plaćama u sektoru djelatnosti i izravni utjecaj na kretanje plaća kada dolazi do njihovih promjena. U oba kolektivna ugovora se eksplicitno zabranjuje mogućnost derogiranja ugovorenih minimalnih plaća kućnim kolektivnim ugovorom. U obje djelatnosti se pregovara i na razini poduzeća u dijelu poduzeća. Tako je potkraj 2021. zabilježeno oko 40 kućnih ugovora za djelatnost graditeljstva, te oko 75 kućnih kolektivnih ugovora za djelatnost turizma i ugostiteljstva. Prakse kolektivnog pregovaranja u ove dvije djelatnosti se razlikuju i s obzirom na pravilnost ciklusa. Posljednjih nekoliko godina u djelatnosti turizma i ugostiteljstva uspostavljen je pravilan dvogodišnji ciklus granskog kolektivnog pregovaranja, dok u sektoru graditeljstva nema pravilnog ciklusa jer se granski kolektivni ugovor sklapa na neodređeno, ali se relativno često odredbe ažuriraju izmjenama i dopunama, te ugovor uključuje odredbu o redovitim dvogodišnjim usklađivanjima materijalnih prava. Nema naznaka da postoji bilo kakav implicitni ili eksplicitni sustav koordinacije pregovora u ove dvije grane djelatnosti međusobno ili sa kolektivnim pregovaranjem u drugim djelatnostima. Razina konfliktnosti pregovora u te dvije djelatnosti, kako kod pregovora na granskoj razini tako i na razini pojedinog poduzeća je niska.

Preostala dva obrasca odnose se na prakse kolektivnog pregovaranja na razini pojedinog poduzeća, koje je prošireno u ostalim djelatnostima. Dva posljednja obrasca razlikuju se međusobno s obzirom na postojanje pravilnih ciklusa pregovora i/ili s obzirom na fokus sadržaja pregovora. Prvi od ova dva obrasca možemo opisati kao *redoviti pregovori na razini poduzeća*. On podrazumijeva pravilne cikluse pregovora, a ugovaranje plaća i njihova korekcija su u fokusu pregovaračkog procesa. Dakle, možemo govoriti kako je ovdje riječ o onim slučajevima gdje možemo govoriti o postojanjima elementa sustava kolektivnog pregovaranja na razini poduzeća. Međutim, treba naglasiti

kako su prakse unutar ovog obrasca vrlo divergentne. Primjerice, kada je u pitanju trajanje ciklusa, postoji široki raspon od jednogodišnjih ciklusa do ciklusa koji traju više od tri godine. Međusobno se razlikuju i modeli ugovaranja plaća i referentni okvir koji se uzima u obzir prilikom korekcija plaća. Stoga se unutar ovog obrasca nikako ne može govoriti o jednom sustavu kolektivnog pregovaranja, nego o fragmentiranim, međusobno neusklađenim i nekoordiniranim praksama.

Drugi obrazac karakterističan za pregovore na razini poslodavca obilježava nepostojanje bilo kakve pravilnosti, redovitosti i cikličnosti kolektivnog pregovaranja. Sama činjenica nepostojanja bilo kakve cikličnosti eliminira vjerojatnost postojanja sustava na mikrorazini. Ukoliko ne postoji redovitost pregovora, posebice ako je razdoblje između dvije točke pregovora duže od nekoliko godina to ima za posljedicu neažurnost toga kolektivnog ugovora u pogledu reguliranja plaća, odnosno njihova usklađivanja s troškovima života, kretanjem plaća na tržištu rada, te kretanjima produktivnosti poslodavca. Stoga ga možemo opisati kao *neažurno pregovaranje na razini poduzeća*. Naravno, samim time otpada i mogućnost bilo kakve koordinacije s procesom kolektivnog pregovaranja u drugim poduzećima i djelatnostima. S obzirom na to da u ovom obrascu nema cikličnosti koja bi osigurala redovito usklađivanje plaća nije rijetkost da poslodavci jednostrano povećavaju plaće radnicima zbog pritiska sa tržišta rada (npr. nemogućnost privlačenja novih zaposlenika zbog relativno niskih plaća), iako formalno postoji praksa kolektivnog pregovaranja. Ovaj je obrazac relativno često prisutan u javnim poduzećima, kojima je vlasnik središnja država ili lokalna i regionalna samouprava, u kojima je visoka sindikalna gustoća. U posljednjih desetak godina plaće u dijelu javnih poduzeća su zamrznute, od početka financijske krize i njezina prolongiranoga trajanja u Hrvatskoj. To znači da u značajnom broju slučajeva kolektivno pregovaranje po ovom obrascu rezultira malim utjecajem na prava radnika, čime se slabi legitimitet i ugled sindikata, što dugoročno dovodi do opadanja sindikalne gustoće. Izostanak cikličnosti, te pravodobnog usklađivanja plaća može u ovome modelu dovesti do izrazite konfliktnosti u određenom trenutku, kada kulminira nezadovoljstvo radnika. Posljednji opisani obrazac kolektivnog pregovaranja predstavlja prakse koje su najudaljenije od ideal tipskog modela sustava kolektivnog pregovaranja.

Iako nije moguće u potpunosti kvantificirati udio svakog od četiri opisana obrasca u broju važećih kolektivnih ugovora i broju pokrivenih radnika, mogu se dati određene procjene i indicije. Kada je u pitanju pokrivenost, prva dva opisana obrasca, koja su i najbliže ideal tipskoj definiciji sustava kolektivnog pregovaranja, zauzimaju oko 2/3 ukupne pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima. Glavni razlog tako velikom udjelu prva dva opisana obrasca leži u činjenici da su dva granska kolektivna ugovora za gospodarstvo (ugostiteljstvo i turizam, te graditeljstvo) administrativno proširena, te se primjenjuju na sve radnike i poslodavce u tim djelatnostima, čime je obuhvaćeno oko 200.000 radnika. Obrazac kolektivnog pregovaranja za zaposlene

kojima je poslodavac izravno ili posredno središnja država regulira prava i plaće oko 250.000 zaposlenih. To znači da ukupno dva centralizirana obrasca kolektivnog pregovaranja obuhvaćaju oko 450.000 zaposlenih, iako se formalno radi o samo četiri kolektivna ugovora (uz još oko 115 dodatnih ugovora koji elaboriraju ta prava na razini poduzeća ili sektora javnih službi ali ne pridonose pokrivenosti radnika kolektivnim ugovorima).

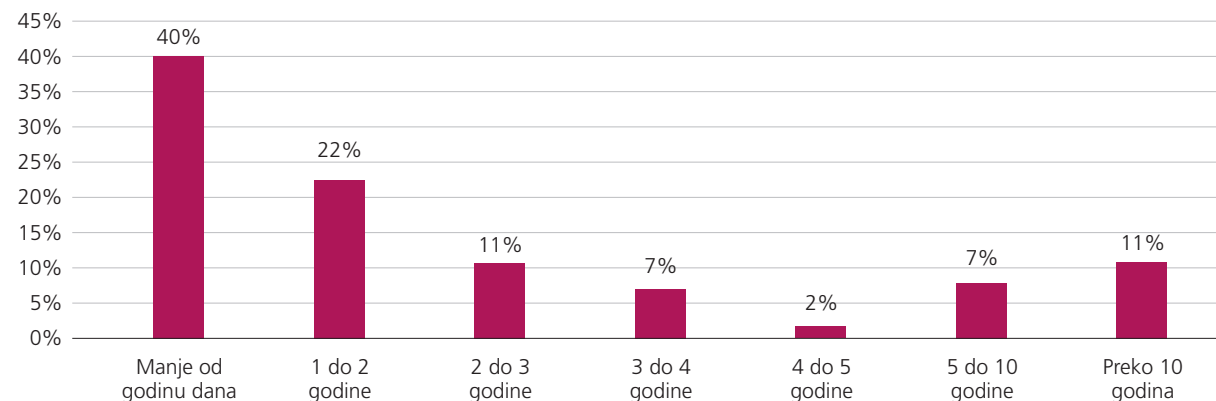
Oko 460 kolektivnih ugovora koji spadaju u dva preostala obrasca obilježena pregovaranjem samo na razini poduzeća ukupno pokrivaju oko 220.000 zaposlenih, što u prosjeku iznosi oko 480 radnika po jednom kolektivnom ugovoru. Omjer između dva obrasca pregovaranja na razini poduzeća nije lako kvantificirati, pa se temeljem dostupnih podataka i analiza može procijeniti tek okvirni omjer. Treba zamijetiti da je većina (54%) važećih kolektivnih ugovora sklopljena na neodređeno vrijeme, što samo po sebi otvara veliku mogućnost uspostave neredovitog, a onda posljedično i neažurnog obrasca kolektivnog pregovaranja. Dostupni podaci pokazuju kako je oko 20% važećih kolektivnih ugovora nije ažurirano četiri godine ili dulje, a još 7% nije ažurirano tri do četiri godine (slika 3). Dakle, 27% svih kolektivnih ugovora otpada na posljednji opisani obrazac kojeg smo nazvali *neažurno pregovaranje na razini poduzeća*. Temeljem toga možemo zaključiti kako od 460 kolektivnih ugovora koji se odnose na razinu poduzeća i za koje ne postoje granski ugovori, nešto više od polovine (oko 55%) otpada na obrazac *redovitog pregovaranja na razini poduzeća*, dok oko 45% otpada na obrazac *neažurnog pregovaranja na razini poduzeća*. Međutim, vjerojatno je stvarni omjer više u korist *neažurnog pregovaranja na razini poduzeća* ako se uzme u obzir središnji kriterij, a to je pitanje reguliranja plaće. Naime, ranija istraživanja su

pokazala kako u polovini kolektivnih ugovora visina plaća nije cjelovito regulirana. Brojni su primjeri situacija u kojima postoji redovita ciklička praksa kolektivnog pregovaranja, a da takvi kolektivni ugovori ne sadržavaju precizne odredbe o visini plaće, te se ona ne korigira prema jasnim mjerilima. Sindikati često pristaju na potpisivanje takvih kolektivnih ugovora, te se zadovoljavaju povećanjem ostalih materijalnih prava, kao što su božićnice, regressi za godišnji, jubilarne nagrade i slična prava, a da u regulaciju plaća ne ulaze.

Prikazani podaci i analiza potvrđuje polaznu pretpostavku ovoga projekta o nepostojanju jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj, ali da postoje neki elementi sustava u pojedinim djelatnostima, te na mikrorazini u pojedinim poduzećima. Činjenice da ipak postoje određeni elementi sustava, iako fragmentirano po djelatnostima, cjelokupnu ideju o uspostavi jedinstvenoga sustava čini realističnijom. Izostanku sustava prije svega pridonosi činjenica kako je još uvijek raširena praksa kolektivnog pregovaranja koje nije fokusirano na uređivanje plaća, a posebice na usklađivanje plaća s odgovarajućim pokazateljima, bilo eksternim (troškovi života, inflacija, kretanje plaća na tržištu rada) bilo internim (profitabilnost, produktivnost, stvorena dodana vrijednost). Drugi ključan čimbenik je izostanak pravilnih ciklusa pregovaranja u značajnom broju slučajeva, što onemogućava i eventualno usklađivanje ciklusa kako bi se došlo do jedinstvenog i uređenog sustava. Treći čimbenik koji dovodi do izostanka sustava, jest decentraliziranost kolektivnog pregovaranja u većini djelatnosti, s izuzetkom djelatnosti obuhvaćenih državnim upravom i javnim uslugama, graditeljstva, te turizma i ugostiteljstva.

Slika 3

**Vrijeme proteklo od posljednjeg ažuriranja odredbi kolektivnog ugovora**  
(sklapanje novog kolektivnog ugovora ili potpis aneksa) – svi važeći kolektivni ugovori



# 4

## PREMA HRVATSKOME SUSTAVU KOLEKTIVNOG PREGOVARANJA

### POŽELJNA OBILJEŽJA SUSTAVA

Ovaj dio izvještaja temeljen je na radionici sa sindikalnim čelnicima i aktivistima radi utvrđivanja potrebe za uspostavljanjem jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj, identifikaciji poželjnih karakteristika i elemenata sustava, te evaluacije mogućih mehanizama njegove uspostave.

Svi sudionici radionice su se složili kako bi uspostava jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja bio poželjan razvoj događaja u kolektivnom pregovaranju i industrijskim odnosima općenito u Hrvatskoj. Kao glavne prednosti uspostave jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja sudionici radionice su prepoznali (tablica 2):

- Podizanje minimalne razine prava za sve zaposlene unutar iste grane djelatnosti i gospodarstva u cjelini.
- Ujednačavanje (minimalnih) prava za sve radnike unutar iste djelatnosti.
- Ujednačavanje prava radnika u srodnim djelatnostima.
- Normalizacija kolektivnog pregovaranja među poslodavcima.
- Olakšavanje uspostave prakse kolektivnog pregovaranja zbog normalizacije kolektivnog pregovaranja u poduzećima i djelatnostima gdje sada ne postoji takva praksa (posljedično povećanje pokrivenosti i broja kolektivnih ugovora).
- Definiranje jasnih vremenskih okvira za pregovore, čime se sprječava odugovlačenje pregovora.
- Predvidljivi ciklusi pregovora omogućavaju bolju pripremu pregovora, a bolja priprema bolje ishode.
- Smanjivanje nelojalne konkurencije za poduzeća koja imaju praksu kolektivnog pregovaranja i poštuju prava radnika.
- Uspostava općeprihvaćenog modela usklađivanja plaće (uspostava politike plaća).

Uz navedene prednosti koje su iznijeli sudionici treba pridodati i nekoliko onih koje su posredne, a nisu izravno artikulirane tijekom radionice. Tu prije svega treba istaknuti normalizaciju rasta plaća i unapređenja životnog standarda, u skladu s kretanjem troškova života i ukupne produktivnosti gospodarstva. Normalizacija rasta plaća, ne samo nominalno nego i realno, mogla bi imati značajan učinak na ukupnu razinu (ne)zadovoljstva u društvu i razinu društvenog optimizma. Naime, niz istraživanja pokazuje da je Hrvatska izrazito pesimistično društvo, a jedan od čimbenika toga pesimizma jest i kontinuirana stagnacija ili čak degradacija životnog standarda za značajan dio populacije. Uspostava sustava kolektivnog pregovaranja svakako je snažan alat za široko rasprostranjivanje normalizacije rasta plaća. Nadalje, korist od uspostave jedinstvenoga sustava jest i podizanje javne vidljivosti kolektivnog pregovaranja i djelovanja sindikata, što bi moglo pozitivno utjecati na javni ugled sindikata a možda i olakšalo zadržavanje članova i privlačenje novih članova. Jasan i stabilan sustav kolektivnog pregovaranja koji ima pravilne cikluse olakšava sindikatima i upravljanje očekivanjima članova. Nadalje, uspostava jedinstvenoga sustava bi kolektivno pregovaranje učinila instrumentom ukupne ekonomske i makroekonomske politike.

Kada su u pitanju obilježja toga sustava, sudionici su također postigli visoku razinu suglasja o tome kakav bi taj sustav trebao biti:

- Utvrđivanje visine plaća i model usklađivanja plaća u središtu kolektivnog pregovaranja.
- Nije nužno da se uspostavi jedinstveni sustav koji obuhvaća i javni sektor i privatni sektor.
- U privatnom sektoru poželjno je uvođenje dvorazinskog pregovaranja u svim djelatnostima, po uzorku na obilježja kolektivnog pregovaranja u djelatnostima graditeljstva te turizma i ugostiteljstva.
- Na razini djelatnosti dogovarale bi se minimalne razine prava i rasta plaća, dok bi se na kućnoj razini ugovarale visine plaća iznad minimalnih ovisno o mogućnostima u svakom poduzeću.

- Uspostava pravilnih ciklusa pregovora na svim razinama.
- Sudionici su preferirali dvogodišnje cikluse.

Treba naglasiti kako tijekom diskusije nije stavljan poseban naglasak na razvoj eksplicitnih mehanizama koordinacije među sektorima, ali se može očekivati da bi se određeni stupanj koordinacije uspostavio implicitno, kroz uspostavu presedana i referentnog okvira. Nadalje, u ovoj diskusiji nije detaljnije raspravljen model elaboracije granskih kolektivnih ugovora na razini poduzeća. Kada je elaboracija u pitanju, posebno je osjetljivo pitanje mogućnosti (ograničene) derogacije odredbi granskog kolektivnog ugovora, što je trend koji se posljednjih godina javlja u nizu zemalja koje desetljećima imaju dvorazinski sustav kolektivnog pregovaranja. Kada je u pitanju elaboracija, nije detaljnije dotaknuto niti pitanje preklapanja ciklusa granskih i kućnih

kolektivnih ugovora, što je također važno pitanje u procesu oblikovanja sustava kolektivnog pregovaranja.

Sudionici su prepoznali tri osnovna tipa rizika uspostave sustava, koji uključuje pregovore na dvije razine:

- Dojam da se sve odvija automatski (po inerciji i prema definiranim općim pravilima) smanjuje motivaciju članova za angažman i samo članstvo u sindikatu.
- Uspostava pro forma sustava koji nema stvarni utjecaj na prava radnika.
- Uspostava pregovora na granskoj razini potencijalno može dovesti do snižavanja prava na razini uspješnijih poduzeća u djelatnosti jer minimalni uvjeti dogovoreni na granskoj razini jačaju pregovaračku poziciju poslodavca.

Tablica 2

**Sažetak radionice o prednostima i rizicima uspostave jedinstvenog sustava kolektivnog pregovaranja**

Grupa	Nedostaje li sustav?	Koristi?	Rizici?	Poželjna obilježja?
1	Zamjetne razlike u cijeni rada unutar sektora; Poslodavci ispunjavaju samo minimalna zakonska prava;	Lakše provoditi nadzor i educirati članove i povjerenike o nadzoru; Osiguravaju se minimalno standardi za sve zaposlene u sektoru;	Stvara dojam da se sve događa automatski i da je sve uređeno, pa članstvo ne vidi potrebu za članstvom; Neusklađenost ciklusa;	Stavljanje plaća u središte pregovora na postojećoj razini pregovora; a
2	Srodne djelatnosti sada nisu pokrivene kolektivnim ugovorom; Nejednak položaj radnika unutar sektora; Poslodavci na kućnoj razini nisu spremni na pregovore;	Uspostava općeprihvaćenog modela usklađivanja plaća;	Na sektorskoj razini pregovori guraju plaće prema dolje; Različiti poslodavci u istom sektoru nisu jednako uspješni – za neke puno veće mogućnosti u slučaju zasebnog pregovaranja;	Nije nužno imati jedinstven sustav za javni i privatni sektor; U privatnom sektoru poželjno je imati dvorazinsko pregovaranje (sektor i poduzeće); Dvogodišnji ciklusi pregovora; Plaće u središtu;
3	Nedostaju ciklusi; Bez redovitih ciklusa nema adekvatne pripreme, zbog čega nema rezultata;	Uspostava sustava u kojem se prikupljaju potrebe i zahtjevi članstva;	Uspostava pro-forma sustava koji ne donosi stvarnu promjenu u pravima radnika;	Nužno pregovaranje na granskoj razini – kućna razina ne može stvoriti sustav; Fokus na plaće; Redoviti ciklusi
4	Svaki sindikat ulaže napore da natjera poslodavce na pregovore; Normalizacija kolektivnog pregovaranja; Otežava otežanje procesa pregovora od strane poslodavaca	Predvidljivost pregovora; Implicitna obveza za pregovaranjem;	Monotonija	Ne mora biti isti obrazac za javni sektor i privatni sektor; Dvogodišnji pravilni ciklusi; Usklađivanje plaća u središtu pregovora; Dvorazinsko pregovaranje;
5	Trošak i napor dovođenja druge strane za stol;	Sustav potiče poslodavce na pregovore; Za poslodavce je korist to što se smanjuje nelojalna konkurencija (u slučaju proširenja primjene);	Odstupanje nekih poduzeća od kućnih pregovora u slučaju sklapanja granskog ugovora, što bi dovelo do snižavanja prava; Granski ugovor slabi pregovaračku situaciju	Dvorazinsko pregovaranje – gransko, minimalni uvjeti za sektor, a kućnim viša razina prema mogućnosti poduzeća; Svakako zadržati pregovore i na kućnoj razini; Dvogodišnji ciklusi;



Tablica 3

## Evaluacija prihvatljivosti i realističnosti mogućih mehanizama za uspostavu sustava

Grupa	Dimenzija	Posebni zakon o kolektivnom pregovaranju kojim bi bio propisan novi sustav	Ograničenje razdoblja na koji se može sklopiti KU	Pritisak sindikata prema poslodavcima u smjeru istog obrasca	Štrajkovi i prosvjedi	Uspostava čvrste politike kolektivnog pregovaranja unutar središnjica (SSSH)	Zakonsko nametanje modela uređivanja i usklađivanja plaća
1	PRIHVATLJIVOST MEHANIZMA	+	+	+	+	+	+
	REALISTIČNOST MEHANIZMA	-	+	+/-	-	-	+/-
3	PRIHVATLJIVOST MEHANIZMA	-	-	+	+	+	+
	REALISTIČNOST MEHANIZMA	-	+	-	-	+	+
4	PRIHVATLJIVOST MEHANIZMA	+	+	+	+	+	+
	REALISTIČNOST MEHANIZMA	+	-	-	-	+	+
5	PRIHVATLJIVOST MEHANIZMA	+	+	+	+	+	+
	REALISTIČNOST MEHANIZMA	+	+	+/-	-	+	+/-

Legenda: + DA; +/- Nije sigurno; - NE

\* Grupa 2 nije postigla konsenzus oko odgovora na postavljena pitanja.

Kada je u pitanju prvi navedeni rizik, treba reći da on nije posebno vjerojatan. Čak i kada bi se sustav uspostavio u kratko vrijeme i u potpunosti, trebalo bi proći puno vremena da od strane svih sudionika doista bude percipiran kao posve rutinizirana praksa. Osim toga, upravo u zemljama koje imaju takve sustave, razina sindikalne gustoće je znatno veća nego u zemljama u kojima ne postoje sustavi, odnosno gdje je kolektivno pregovaranje decentralizirano. Drugi prepoznati rizik doista postoji, ali u tom slučaju bi se moglo postaviti pitanje: je li uopće riječ o „sustavu kolektivnog pregovaranja“? Jer, ako se doista pregovara o visini i usklađivanju plaća, ako se u središte pregovora stave stvarni interesni odnosi u poduzeću, a to je raspodjela stvorene dodane vrijednosti, tada rizik od pro forma pregovaranja ne postoji. S druge strane, ako navedena pitanja nisu u fokusu kolektivnog pregovaranja, onda je svako kolektivno pregovaranje, bez obzira na kojoj razini se odvijalo i po kojem obrascu, pro forma. Kada je u pitanju treći rizik, on se ne može u potpunosti odbaciti. No isto tako se mogu identificirati mehanizmi za njegovo minimaliziranje. Prije svega, uspješnim poslodavcima se ne isplati relativno snižavati prava svojim radnicima, te tako generirati nezadovoljstvo i riskirati mogući odljev radne snage ili otežati regrutaciju novih zaposlenika, pogotovu u situaciji niske ponude (kvalitetne) radne snage. Drugi mehanizam za anuliranje ovoga rizika jest jačanje štrajkaškog kapaciteta sindikata kao sredstva jačanja pregovaračke pozicije.

Zaključno možemo konstatirati kako su sudionici radionice prepoznali znatno više prednosti nego rizika od uspostave jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja, te imaju sliku koja bi trebala biti glavno obilježje takvoga sustava.

## SCENARIJI I MEHANIZMI USPOSTAVE SUSTAVA

Znatno složenije pitanje od poželjnosti i karakteristika sustava kolektivnog pregovaranja jest pitanje na koji način doći do uspostave sustava, odnosno do značajnih promjena u postojećim obrascima kolektivnog pregovaranja tako da se uspostavi relativno jedinstveni sustav? Da to nije jednostavan niti lak proces pokazuje i niz pokušaja uređivanja praksi kolektivnog pregovaranja u zemljama južne Europe (npr. Italije) koje bi poprimile obrise jedinstvenog i strukturiranog sustava tijekom više desetljeća 20. stoljeća. Iako neki pokušaji promjena nisu uspjeli, postoje i primjeri transformacija sustava kolektivnog pregovaranja. Upravo povijest industrijskih odnosa u Hrvatskoj u proteklih 30 godina dokazuje kako je moguće mijenjati dominantne obrasce kolektivnog pregovaranja, te uspostavljati i rastakati sustav kolektivnog pregovaranja. Naime, u proteklih 30 godina Hrvatska je imala tri procesa značajnih promjena praksi kolektivnog pregovaranja. Najprije, od 1992. do 1995. svjedočili smo procesu uspostave prilično uređenog i centraliziranog sustava kolektivnog pregovaranja, da bismo od 1996. i kasnije svjedočili njegovom (brzom) raspadu. Međutim, ponovno od početka 2000-ih smo svjedočili postupnoj uspostavi i stabilizaciji određenih obrazaca kolektivnog pregovaranja, od kojih barem dva imaju obilježja uređenih sustava kolektivnog pregovaranja (dvorazinsko pregovaranje u javnom sektoru i dvorazinsko pregovaranje u dvije gospodarske grane za koje se potpisuju granski kolektivni ugovori). Upravo navedena iskustva aktera u samoj Hrvatskoj jasno pokazuju kako su dominantni obrasci kolektivnog pregovaranja promjenjivi u relativno kratkim vremenskim intervalima, te da mogu voditi do uspostave sustava.

Načelno, u hrvatskome kontekstu možemo prepoznati tri moguća scenarija uspostave jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja, polazeći od ključnog aktera u tom procesu. Svaki od tih scenarija ima svoje mehanizme kroz koje se ostvaruje promjena.

### Scenarij 1 Uspostava sustava kroz zakonodavna rješenja i javne politike države

S obzirom na povijest industrijskih odnosa (ali općenito i ekonomske politike i drugih domena javnih politika) u kojoj je ključni akter u oblikovanju rješenja i odnosa bila središnja država, logičan prvi scenarij za uspostavu jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja jest državna intervencija u obrasce kolektivnog pregovaranja kroz zakonodavnu regulativu i druge javnopolitičke mjere. Motivacija države za pokretanje ovoga scenarija može biti različita. S jedne strane, može biti naprosto prisiljena na takav smjer djelovanja pritiskom nekog od socijalnih partnera (npr. sindikata). S druge strane, moguće je zamisliti da političke elite požele usmjeriti hrvatsko gospodarstvo prema koordiniranom tipu kapitalizma (vidi literaturu o varijacijama kapitalizma), te onda zbog ostvarivanja svoje političke agende požele intervenirati u obrasce kolektivnog pregovaranja. Naravno, s obzirom na članstvo u Europskoj uniji, a uzimajući u obzir neke najnovije trendove u javnopolitičkim inicijativama na razini EU, može se zamisliti i situaciju u kojoj politike i trendovi na europskoj razini primoravaju hrvatsku državu na djelovanje u smjeru uspostave sustava plaća, a time i sustava kolektivnog pregovaranja.

U ovom scenariju moguće je prepoznati više različitih putanja, odnosno zakonodavnih inicijativa koje bi država mogla poduzeti kako bi usmjerila aktere (poslodavci i sindikati) prema uspostavi praksi kolektivnog pregovaranja prema promjeni postojećih obrazaca i uspostavi uređenijih obrazaca kolektivnog pregovaranja. Neki od tih putova mogu biti vrlo meki i blagi poticaji s neizvjesnim ishodom, a s druge strane mogu se zamisliti i znatno snažnija i izravnija zakonska usmjeravanja praksi kolektivnog pregovaranja. Naravno, ograničenje takvih zamislivih zakonodavnih mehanizama nalazi se u nizu ustavnih odredbi koje jamče slobodu udruživanja, slobodu uređivanja međusobnih odnosa ugovornih strana, zaštitu tržišne ekonomije itd. U ograničenja radikalnih mogućnosti spadaju i konvencije Međunarodne organizacije rada kojima je Hrvatska potpisnica.

#### a) Blagi pristupi

Među blage pristupe spadaju one zakonodavne inicijative koje neznatno mijenjaju postojeća pravila, ali tako da usmjere aktere na promjene praksi kolektivnog pregovaranja u određenom smjeru, a koje bi vodile prema određenom tipu sustava kolektivnog pregovaranja. S obzirom na postojeće obrasce kolektivnog pregovaranja u kojima dominira izostanak bilo kakve pravilnosti i

usklađenosti ciklusa pregovora, među blage intervencije spada ograničavanje dopuštenog trajanja kolektivnog ugovora kroz izmjene odredbi Zakona o radu. Ako je cilj uspostaviti pravilne cikluse, te ih uskladiti, svakako bi bilo korisno zabraniti mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora na neodređeno. Dodatno bi se moglo ograničiti maksimalno trajanje ugovora na određeno, recimo do tri godine, umjesto sadašnjih pet. Navedena mjera bi intenzivirala kolektivno pregovaranje u četvrtom opisanom obrascu u kojemu dominira neredovito kolektivno pregovaranje, što bi olakšalo uvođenje novih praksi u pogledu stavljanja naglasaka na korekcije plaća. Iako neizravno, ova mjera bi olakšala usklađivanje ciklusa kolektivnog pregovaranja.

Ako je jedan od ciljeva poticanje kolektivnog pregovaranja na razini grane djelatnosti, poticaj bi se mogao dati također kroz izmjene Zakona o radu tako da se postojeće fleksibilnije odredbe koje se mogu ugovoriti u kolektivnim ugovorom (primjerice veći iznos sati preraspodjele radnoga vremena) reguliraju tako da se takve odredbe mogu regulirati isključivo granskim kolektivnim ugovorima. Naravno, općenito broj odredbi koje se mogu fleksibilnije postaviti kroz kolektivni ugovor u odnosu na zakonsku normu može se znatno povećati u odnosu na postojeće stanje. Na taj način bi prije svega poslodavci dobili poticaj za kolektivno pregovaranje na razini grane djelatnosti. S vremenom bi se moglo očekivati širenje praksi kolektivnog pregovaranja na granskoj razini, što je preduvjet za uspostavu dvorazinskog kolektivnog pregovaranja.

U meke mjere spadaju i različiti drugi mehanizmi kojima se potiče socijalni dijalog, razvoj sindikalnoga djelovanja, te djelovanja udruga poslodavaca. Primjerice, u sklopu mjera i aktivnosti koje se financiraju iz Europskoga socijalnoga fonda ili drugih sličnih izvora može se predvidjeti financiranje unapređenja kapaciteta socijalnih partnera za socijalni dijalog, odnosno aktivnosti koje su usmjerene na aktivnosti socijalnih partnera kojima oni kroz međusobni dijalog rješavaju pojedina pitanja u svojim granama djelatnosti. Iako takve mjere nemaju izravni učinak na razvoj sustava kolektivnog pregovaranja one stvaraju preduvjete kao što su povjerenje i suradnja socijalnih partnera, te unapređenje njihovih kapaciteta za socijalni dijalog, čiji je dio i kolektivno pregovaranje.

#### b) Srednji pristup

Srednji pristup u ovom scenariju predstavljaju one izmjene u zakonodavnoj regulativi koje znače veće zadiranje u postojeća pravila i institucionalni okvir, ali još uvijek bez radikalnijih promjena institucionalnog okvira. Primjer takvoga pristupa mogao bi se, primjerice, pronaći u Zakonu o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata kroz davanje automatske reprezentativnosti sindikatima koji su potpisnici ugovora na granskoj razini za kolektivno pregovaranje na razini poduzeća u odgovarajućoj grani djelatnosti. Na taj bi se način uveo posve novi kriterij za status reprezentativnosti, čime bi se dao poticaj sindikatima za okrupnjivanje i ulaganje napora za uspostavu kolektivnih pregovora na granskoj razini. Ujedno, tako bi se osigurala

adekvatna elaboracija granskih kolektivnih ugovora na nižoj razini, te efikasniji mehanizmi kontrole primjene kolektivnih ugovora.

U ovu vrstu intervencije spada i zakonsko omogućavanje posebnih prava za članove sindikata koja se ugovaraju kroz kolektivne ugovore. Navedeno pitanje je u više navrata bilo na dnevnome redu rasprave među socijalnim partnerima, te između njih i Vlade, a čini se kako jedan od modela ima šansu ući u najnovije izmjene Zakona o radu. Ova mjera ima prije svega učinak na očuvanje sindikalnoga članstva, te eventualno omogućava sindikatima rast članstva, što u konačnici daje mogućnost sindikatima za vršenje pritiska prema poslodavcima u smjeru oblikovanja određenoga sustava kolektivnog pregovaranja.

### c) *Radikalni pristup*

Radikalni pristup podrazumijeva značajne promjene postojećih pravila i institucija koje se odnose na kolektivno pregovaranje ili uređivanje plaća općenito. U ovom slučaju država bi inicirala donošenje posve novih pravila koja značajno detaljnije reguliraju određena pitanja. Ta prava sada nisu regulirana ili su regulirana vrlo blago. Naravno, pri definiranju takvih radikalnih zadiranja u postojeći sustav valjalo bi voditi računa o izbjegavanju kršenja ustavnih načela ili odredbi konvencija Međunarodne organizacije rada.

Moguće je zamisliti dvije takve radikalnije intervencije u postojeću regulativu. Jedna bi se odnosila na donošenje zakona koji bi relativno striktno regulirao kolektivno pregovaranje tako da znatno ograniči manevarski prostor akterima u pogledu izbora razine pregovora, ciklusa pregovora, odnosa između razina pregovora (primjerice, zabrana štrajka na kućnoj razini ako postoji granski ugovor) itd. Naravno, takvo ograničavanje manevarskoga prostora ne može biti striktno nametnuto, ali može biti ograničeno kroz određena pravila o tome koja vrsta kolektivnih ugovora će biti predmetom provjere i procesuiranja inspekcije rada, kojom vrstom kolektivnih ugovora se mogu regulirati određena pitanja i sl.

Druga je mogućnost donošenja zakona o plaćama, koji bi znatno detaljnije i striktnije regulirao pravila utvrđivanja plaća i njihova kretanja, u čemu bi važan utjecaj bio dan kolektivnom pregovaranju. Naravno, ovakav pristup bi zasigurno imao niz osporavanja iz pravne i političke perspektive.

## Scenarij 2 Sindikalna akcija

Ako govorimo o promjenama obrazaca kolektivnog pregovaranja onda je razumljivo da je djelovanje sindikata jedan od ključnih alata za postizanje toga cilja. Povijesno gledano, uspostava kolektivnog pregovaranja kao instrumenta i instituta rezultat je pritiska i akcije sindikata. Najuređeniji sustavi kolektivnog pregovaranja, kao što su

ranije opisani skandinavski, uspostavljeni su nakon snažnih pritiska sindikata i sukobljavanja radnika sa poslodavcima i vlastima. Da bi se smirili ulični nemiri i štrajkovi, poslodavci su prihvatili razgovarati sa sindikatima, te su zajednički dogovorili sustav kolektivnog pregovaranja. Stoga je logično tražiti mehanizme i instrumente za promjenu obrazaca kolektivnog pregovaranja upravo o djelovanju sindikata.

### a) *Politika kolektivnog pregovaranja*

Temeljna pretpostavka strateškoga djelovanja sindikata u području kolektivnog pregovaranja jest definiranje jasne, eksplicitne i čvrste politike kolektivnog pregovaranja na razini svakog pojedinog sindikata. Politika kolektivnog pregovaranja podrazumijeva definiranje temeljnih načela i ciljeva djelovanja sindikata kroz kolektivno pregovaranje. Ta načela moraju biti definirana eksplicitno i pisano u dokumentu koji je dostupan svima koji u ime sindikata na bilo kojoj razini sudjeluju u procesu kolektivnog pregovaranja, a taj dokument treba biti donesen od strane najvišega tijela sindikata kao ključni programski dokument za sindikalno djelovanje u narednom razdoblju. Donošenjem svoje politike kolektivnog pregovaranja sindikat bi trebao dati odgovor na slijedeća pitanja:

- Na kojoj/kojim razinama želi voditi kolektivno pregovaranje?
- Koji su ciljevi i svrha kolektivnog pregovaranja na svakoj od razina?
- Koja je politika plaća koju će sindikat zagovarati u kolektivnom pregovaranju: očekivano apsolutno kretanje plaća u naredom razdoblju; poželjni omjeri plaća unutar sektora/poduzeća; referentni okvir za usklađivanje plaća (inflacija, kretanje plaća u referentnim djelatnostima i zanimanjima, produktivnost i stvorena dodana vrijednost itd.).
- Koji su poželjni ciklusi pregovora?
- Koja je interna procedura utvrđivanja zahtjeva i prihvaćanja nacрта kolektivnih ugovora?
- Koja je prihvatljiva dinamika trajanja kolektivnih pregovora?
- Koja su pitanja mimo materijalnih prava (plaća!) u fokusu u idućem razdoblju kroz kolektivno pregovaranje?

Donošenje takvih dokumenata omogućava sindikatima konzistentno djelovanje u kolektivnom pregovaranju, te djelovanje u istom smjeru u svim pregovorima koje vode, pogotovu ako dominira praksa pregovora isključivo na kućnoj razini. Ujedno, taj dokument oslikava poželjnu viziju sustava kolektivnog pregovaranja za koju se zalaže pojedini sindikat.

Donošenjem takvoga dokumenta, i njegovim striktnim pridržavanjem, smanjila bi se jedna od najvećih slabosti hrvatskih sindikata u kolektivnom pregovaranju, a to je izostanak konzistencije u nastupu i zahtjevima. Često su poslodavci ti koji određuju kada će se pregovarati, koliko dugo će trajati pregovori, na koji rok će sklopiti kolektivni ugovor, te hoće li se u kolektivnom ugovoru regulirati plaće. Takva permisivnost nekih sindikata prema poslodavcima u kolektivnom pregovaranju narušava temeljnu osnovu povjerenja u sindikate.

### **b) Međusobno usklađivanje**

Ako sindikati žele uspostavu jedinstvenog sustava kolektivnog pregovaranja, barem u određenoj mjeri, tada je nužno međusobno usklađivanje u pogledu praksi kolektivnog pregovaranja. Preduvjet za to jest uspostava konzistentnih praksi unutar svakog sindikata zasebno, dakle donošenje vlastite politike kolektivnog pregovaranja. Sindikalne središnjice bi trebale preuzeti ulogu aktera koji facilitira usklađivanje politika kolektivnog pregovaranja među sindikatima koji su članovi iste središnjice, kada se jednom uspostavi praksa formuliranja takvih dokumenata. Naravno, moguće je zamisliti i da niz kućnih sindikata iz iste djelatnosti rade na usklađivanju svojih praksi kolektivnog pregovaranja, iako nisu dio iste sindikalne središnjice. To je postupan proces kojim bi sindikati svojim vlastitim djelovanjem i međusobnim usklađivanjem u praksama kolektivnog pregovaranja mogli dati značajan doprinos procesu konsolidacije praksi kolektivnog pregovaranja u smjeru uspostave određenog sustava.

### **c) Dizanje konfliktnog potencijala**

Tijekom radionice koja je organizirana u sklopu ovoga projekta, ali i u nizu drugih razgovora i javnih izjava, sindikalni čelnici često navode kako poslodavci nisu spremni za pregovore ili da poslodavci nešto ne žele „staviti u kolektivni ugovor“. Često se pri tome navodi kako poslodavci „nemaju određenu kulturu kakvu imaju na Zapadu“, „kako nisu svjesni važnosti kolektivnog pregovaranja“. Također, sindikalni aktivisti se često žale na nevoljkost sindikalnog članstva i radnika za štrajk. I ta nevoljkost se objašnjava nedostatkom određene „svijesti“ i „kulture“. Dakle, općenito postoji značajna tendencija objašnjavanja neuspjeha u kolektivnom pregovaranju kulturološkim razlozima. No, takav pristup je pogrešan. Kolektivni pregovori su prije svega interesni odnos. Svaka od strana inzistira na onome što smatra svojim interesom, te vrši pritisak na drugu stranu sredstvima kojima raspolaže. Poslodavci nigdje ne daju radnicima određena prava radi „svijesti“ ili „kulture“ nego isključivo radi pritiska kojemu su izloženi ili pak smatraju da je to što daju radnicima i njihov interes. Jednako tako, članovi sindikata i ostali radnici nisu spremni na štrajk i rizik kojeg on donosi ako procjenjuju da dobitak kojeg mogu ostvariti nije značajan ili da postoji drugi način kako bi ostvarili sličan dobitak. Takva percepcija je moguća ako se kolektivnim pregovorima ne rješavaju stvarni problemi radnika ili ne donose osjetne koristi.

Ova dva problema su blisko povezana. Ako sindikat nije u stanju mobilizirati članstvo i radnike na štrajk, nije u stanju izvršiti stvarni pritisak na poslodavca. Ako nije u stanju izvršiti stvarni pritisak na poslodavca, onda nije u prilici nametnuti poslodavcu svoja stajališta u kolektivnom pregovaranju. Ako sindikat ne može nametnuti svoje pozicije i izboriti osjetno veća prava radnika ili rješavanje gorućih nematerijalnih prava, tada će ubuduće još teže moći mobilizirati članstvo i radnike na štrajk, čime se dalje slabi pregovaračka pozicija prema poslodavcima.

Iz navedenoga proizlazi da je za stvarno oblikovanje obrazaca kolektivnog pregovaranja od strane sindikata, ali i puko održavanje relevantnosti kolektivnog pregovaranja prema bilo kojem obrascu, nužan rad na dizanju konfliktnog potencijala sindikata. To podrazumijeva intenzivniji rad s članstvom, te adekvatnu pripremu samoga članstva prije ulaska u kolektivne pregovore. Radnici i članovi moraju biti uvučeni u proces prije nego on započne, te moraju biti njegovi sudionici od samoga početka. To je preduvjet za bilo kakvu mobilizaciju kasnije kada pregovori dođu do kritične točke, odnosno do one točke u kojoj očito dolazi do razilaženja među pregovaračkim stranama u pitanjima koja su postavljena kao ključna za sindikat.

Treba imati na umu da se „kultura štrajka“ gradi. Ona nije nešto što je biološki naslijeđeno ili upisano u neku nepromjenjivu kulturnu matricu kod bilo koje skupine. „Kultura štrajka,“ se gradi kroz iskustvo i djelovanje. Jednako tako i spremnost poslodavaca na pregovore i stvarno uvažavanje sindikata je nešto što nije biološki upisano u njihovo podrijetlo, nego je nešto što se gradi kroz djelovanje, ali i sukobljavanje.

## **Scenarij 3 Bipartitni konsenzus**

Svi sustavi kolektivnog pregovaranja koji postoje i smatraju se uzorima u osnovi su rezultat dogovora i kompromisa između poslodavaca i sindikata. Tom konsenzusu obično su prethodili intenzivni sukobi, kako štrajkovi u poduzećima tako i ulični nemiri i političke pobune. No, nije uvijek nužno da do kompromisa dođe nakon intenzivnih sukoba. Moguće je zamisliti scenarij u kojemu, potaknuti zajedničkim potrebama, poslodavci i sindikati prepoznaju određeni model kolektivnog pregovaranja kao okvir za partnersko upravljanje dinamikom na tržištu rada. Nedavni sporazum Hrvatske udruge poslodavaca i Saveza samostalnih sindikata Hrvatske o poticanju kolektivnog pregovaranja predstavlja korak u tom smjeru. Unutar ovoga scenarija može se prepoznati nekoliko mehanizama koji mogu dalje razvijati tu praksu.

### **a) Osvježavanje strateške prekretnice**

Krizna situacija ili neka značajna strukturna promjena u društvu može biti snažan facilitator za strateška približavanja do tada relativno razdvojenih aktera, koje može rezultirati partnerstvom i kompromisom. Hrvatska se upravo nalazi na

jednoj takvoj prekretnici, pogotovu relevantnoj za stanje na tržištu rada. Naime, u posljednjih nekoliko godina Hrvatska je prešla iz zemlje sa značajnim viškom radne snage (od početka 1980-ih do 2020-ih traje faza visoke nezaposleni i pada aktivnosti stanovništva, što zapravo znači višak radne snage) u zemlju sa značajnim manjkom radne snage. Najnoviji val iseljavanja, te dugoročno negativni demografski trendovi trajno su promijenili situaciju na tržištu rada. Navedeni problem neće biti lako rješiv niti useljavanjem radne snage jer je globalna konkurencija za radnom snagom sve veća (cijeli razvijeni Zapad ima nedostatak radne snage!), a u Hrvatskoj standard života nije posebno konkurentan (omjer između troškova života i plaća) za doseljenike iz dalekih destinacija. Ta promjena bitno mijenja pregovaračku poziciju između poslodavaca i radnika, odnosno sindikata kao njihovih predstavnika. Ali ujedno dovodi u pitanje i cjelokupni socijalni sustav. Dakle, nalazimo se u situaciji koja je prekretnica, te je prilika da predstavnici poslodavaca i sindikata zajednički traže rješenja. Pogotovu s obzirom na to da se od političkih elita ne mogu očekivati brza i kvalitetna rješenja. U tom strateškom partnerstvu je prilika i za definiranje uloge kolektivnog pregovaranja kao jednog od mehanizama za bolje nošenje s novom situacijom.

#### ***b) Konsolidacija na obje strane***

Strateške iskorake nije moguće napraviti bez konsolidacije i na strani poslodavaca i na strani sindikata. I jedna i druga strana mora konsolidirati svoje resurse i unaprijediti organizaciju, ali i uskladiti međusobne organizacijske strukture kako bi partnerstvo moglo biti stvarno i efikasno.

Na strani poslodavaca to znači jačanje HUP-a, te usklađivanje njegove unutrašnje strukture i organizacije sa logičnom strukturom grana djelatnosti, što je preduvjet za razvoj granskog kolektivnog pregovaranja u većem broju djelatnosti. Alternativno, ako se to ne dogodi, a nastavi proces reforme Hrvatske gospodarske komore u dobrovoljnu organizaciju, valja razmisliti o uključivanju i HGK-a u proces kolektivnog pregovaranja. HUP također mora u svojoj misiji i strategiji staviti veće težište na kolektivno pregovaranje. Naime, HUP svoj poseban status crpi iz činjenice da je socijalni partner, a glavna funkcija socijalnih partnera jest kolektivno pregovaranje. Jače uživljavanje HUP-a u poziciju socijalnoga partnera u odnosu na ulogu lobista za partikularne interese svojih članica, ključno je za razvoj bilo kakvog sustava kolektivnog pregovaranja. Treba naglasiti kako HUP-u prijete osipanje i marginalizacija ako ne konsolidira svoju poziciju i misiju, te ukoliko članice ne prihvate ulogu HUP-a ponajprije kao socijalnoga partnera.

S druge strane, sve manji sindikalni resursi (članstvo i financijska sredstva) zahtijevaju početak stvarnoga procesa konsolidacije, o kojemu se neuspješno govori više od 20 godina. Ako uskoro ne dođe do procesa konsolidacije brojni sindikati bi mogli značajno oslabiti zbog nastavka gubitka članstva a njihov utjecaj mogao bi biti marginaliziran.

## 5

## ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Analiza koja je iznesena u ovom dokumentu jasno pokazuje kako u Hrvatskoj ne postoji jedinstveni sustav kolektivnog pregovaranja. Za potrebe ove analize sustav kolektivnog pregovaranja smo definirali kao ustaljeni obrazac kolektivnog pregovaranja koji je uklopljen u širi institucijski poredak neke nacionalne ekonomije ili određenog sektora djelatnosti, te čini njegov sastavni dio. Načelno se mogu prepoznati četiri različita obrasca kolektivnog pregovaranja, od kojih dva imaju neke elemente sustava kolektivnog pregovaranja.

Sudionici radionice koja je provedena u sklopu ovoga projekta prepoznali su značajne prednosti postojanja jedinstvenoga sustava kolektivnog pregovaranja, te izrazili potrebu za njegovom uspostavom. Sudionici su posebno stavili naglasak na potrebu stavljanja visine i kretanja plaća u središte svih kolektivnih pregovora, nastojeći razviti zajednički model usklađivanja plaća s eksternim (inflacija, troškovi života, kretanje plaća na tržištu rada) i internim (profitabilnost, produktivnost, stvorena dodana vrijednost) pokazateljima. Naime, postojeće prakse kolektivnog pregovaranja često ne stavljaju naglasak na pregovore o plaćama ili kada stavljaju naglasak nema jasnog kriterija ili modela prema kojemu se one utvrđuju. Takav pristup kolektivnom pregovaranju nije osigurao rutiniraniju normalizaciju i usklađivanje plaća s relevantnim pokazateljima, nego se ta vrsta ishoda kolektivnih pregovora doživljava kao izuzetak. Također, prepoznate su prednosti uspostave redovitih ciklusa kolektivnog pregovaranja, te njihova usklađivanja među djelatnostima i poduzećima, pri čemu većina sudionika smatra kako bi trajanje ciklusa trebalo biti dvije godine. Većina sudionika zagovara i uspostavu dvorazinskog modela kolektivnog pregovaranja, s pregovorima o minimalnim uvjetima i plaćama na razini djelatnosti, i dodatnim pregovorima na razini poduzeća o stvarnim iznosima i kretanju plaća, sukladno mogućnosti svakog poduzeća zasebno.

Analizom su identificirana tri scenarija za uspostavu sustava kolektivnog pregovaranja s pripadajućim mehanizmima. Prvi scenarij podrazumijeva ključnu ulogu države u uspostavi sustava kroz blaže, srednje ili radikalne intervencije u postojeći pravni i institucionalni okvir koji regulira kolektivno pregovaranje i plaće. Drugi scenarij podrazumijeva ključnu ulogu sindikata u uspostavi sustava kolektivnog pregovaranja, i to kroz uspostavu eksplicitnih

politika kolektivnog pregovaranja na razini svakog sindikata, usklađivanje tih politika među sindikatima, te podizanje konfliktnog potencijala sindikata. Treći scenarij se temelji na bipartitnom konsenzusu, kroz osvješćivanje činjenica da se Hrvatska i njezino tržište rada nalaze na strateškoj prekretnici, te kroz procese konsolidacije i restrukturiranja na strani sindikata i na strani poslodavaca, kako bi imali kapacitete za strateško djelovanje i stvarne intervencije u odnose i procese na tržištu rada.

Tri iznesena scenarija nisu međusobno isključiva, te se poželjni ishod može najbolje ostvariti upravo kombinacijom sva tri scenarija, kao i mehanizama koje predviđa svaki od tih scenarija. No, s obzirom na to da je ovaj projekt usmjeren na sindikate, kao i da je kolektivno pregovaranje glavni posao sindikata dok druga dva aktera (poslodavci i država) mogu svoje društvene uloge ostvariti i bez postojanja kolektivnog pregovaranja, preporuka Savezu samostalnih sindikata Hrvatske i udruženim sindikatima jest fokusiranje na drugi scenarij. Do sada su hrvatski sindikati prečesto svoje potrebe i probleme nastojali rješavati isključivo oslanjajući se na državu i njezine zakonodavne inicijative, a za stanje u industrijskim odnosima i kolektivnom pregovaranju okrivljavati poslodavce. Jasno je da su druga dva aktera u trokutu industrijskih odnosa važni i bez njihove suradnje nisu moguće promjene, ali sindikati, da bi ih mijenjali, najprije moraju podići vlastite kapacitete i usavršiti vlastito djelovanje. Tek nakon toga može slijediti djelovanje prema državi radi pokretanja mehanizama iz prvoga scenarija i daljnji rad sa Hrvatskom udrugom poslodavaca radi pokretanja mehanizama iz trećega scenarija.

Vlasti na nacionalnoj razini moraju prihvatiti kolektivno pregovaranje kao važan instrument rješavanja problema na tržištu rada, te kao instrument vođenja makroekonomske politike, odnosno instrument za upravljanje općom društvenom atmosferom i raspoloženjem. U tom smislu Vlada treba bez oklijevanja implementirati blage intervencije u javne politike kojima se potiče razvoj kolektivnog pregovaranja. Pojedinačni poslodavci i posebice HUP moraju osvijestiti posve novu strukturnu situaciju na tržištu rada, koja zahtijeva bitno drukčiji pristup prema radnicima i njihovim predstavnicima. U takvim okolnostima, poslodavci i HUP moraju prepoznati sindikate kao svoje neizbježne partnere s kojima

pokušavaju stabilizirati situaciju i urediti tržište rada, a u čemu je jedinstveni sustav kolektivnog pregovaranja nužan instrument.

S obzirom na to da su postojeće prakse kolektivnog pregovaranja divergentne, čak i na razini praksi pojedinoga sindikata, a kamoli među sindikatima i granama djelatnosti, nije realno očekivati brze i nagle promjene praksi kolektivnog pregovaranja u istom smjeru radi uspostave jedinstvenoga sustava. Stoga je potrebno imati na umu da se ovdje govori o pokretanju dugotrajnog procesa koji će teći različitom brzinom i različitim putanjama u različitim slučajevima. Stoga takvu postupnost i individualizirani odabir puta valja podržavati. No, već samo prihvaćanje činjenice da bi određena konvergencija praksi kolektivnog pregovaranja bila poželjna i korisna, te spremnost da se iz te perspektive donose pojedinačne odluke u procesu kolektivnog pregovaranja predstavlja značajan iskorak.

## O AUTORU

**Dragan Bagić** je izvanredni profesor na Odsjeku za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu. Područja znanstvenih istraživanja su industrijski odnosi, sociologija politike i sociologija migracija. Jedan je od rijetkih istraživača u Hrvatskoj koji se kontinuirano bavi istraživanjima u području industrijskih odnosa, što je područje na kojem je doktorirao 2010. godine. Proveo je veći broj analiza i istraživanja za potrebe socijalnih partnera te održao veći broj edukacija za potrebe sindikata u Hrvatskoj i regiji.

Nakladnici:

Friedrich-Ebert-Stiftung,  
Regionalni ured za Hrvatsku i Sloveniju,  
Praška 8 | HR 10000 Zagreb | Croatia

Savez samostalnih sindikata Hrvatske  
Trg kralja Petra Krešimira IV. br. 2  
10 000 Zagreb

Za izdavače:

Sonja Schirmbeck,  
[sonja.schirmbeck@fes.de](mailto:sonja.schirmbeck@fes.de)  
[www.croatia.fes.de](http://www.croatia.fes.de)

Mladen Novosel, predsjednik  
[www.sssh.hr](http://www.sssh.hr)

Komercijalna upotreba svih medija koje izdaje Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nije dopuštena bez prethodne suglasnosti FES-a.



# KAKO UNAPRIJEDITI KOLEKTIVNO PREGOVARANJE U HRVATSKOJ

## Analiza i preporuke



Studija polazi od razlikovanja pojmova „ustaljeni obrazac praksi kolektivnog pregovaranja“ i „sustav kolektivnog pregovaranja“, pri čemu prvi podrazumijeva generalizirani opis dominantnih karakteristika kolektivnog pregovaranja na nekom području, dok drugi označava onaj ustaljeni obrazac praksi kolektivnog pregovaranja koji je sastavni dio institucionalnog i političko-ekonomskog poretka, te stoga ima značajan sistemski utjecaj na reguliranje odnosa na tržištu rada i makroekonomskih trendova općenito. Pogledom rezultata dosadašnjih istraživanja o karakteristikama praksi kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj, zaključuje se kako u Hrvatskoj ne postoji jedinstveni sustav kolektivnog pregovaranja koji bi odgovarao gornjoj



definiciji. Mogu se prepoznati četiri različita obrasca praksi kolektivnog pregovaranja, ali niti jedan od njih nema sistemski učinak na regulaciju odnosa na tržištu rada. Temeljem jednodnevne radionice sa sindikalnim čelnicima i aktivistima sindikata udruženih u SSSH identificirane su prednosti uspostave jedinstvenog sustava kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj, uz neke minorne rizike. Analizom ukupnih odnosa među akterima industrijskih odnosa te njihovih karakteristika, identificirana su tri moguća scenarija uspostave jedinstvenog sustava kolektivnog pregovaranja u Hrvatskoj, pri čemu svaki od scenarija se oslanja na drugi set mehanizama: uspostava sustava kroz zakonodavna rješenja i javne politike države, a koji bi



podrazumijevao ključnu ulogu zakonodavnih intervencija države koje su usmjerene na smanjenje heterogenosti praksi kolektivnog pregovaranja i njegova poticanja tamo gdje nije razvijeno; sindikalna akcije, koja podrazumijeva prije svega konsolidiranje pristupa sindikata kolektivnom pregovaranju i jačanje mobilizacijskog potencijala sindikata kako bi se poslodavce natjeralo na kolektivno pregovaranje po određenom modelu; bipartitni konsenzus, koji podrazumijeva uspostavu strateškog partnerstva udruge poslodavaca i sindikata u rješavanju strukturnih ekonomskih i društvenih problema (demografska kriza) koristeći alate kolektivnog pregovaranja.

Daljnje informacije o ovoj temi možete dobiti na:  
[www.fes.hr](http://www.fes.hr) i [www.sssh.hr](http://www.sssh.hr)