

**ОДЕЛЕЊЕ ЗА СЕКТОРСКЕ АКТИВНОСТИ**

**Приручник за колективно преговарање и решавање спорова у јавној  
служби**

НАЦРТ

Међународна канцеларија рада

Женева

2011.

Copyright © Међународна организација рада 2011

Први пут објављено 2011

Публикације Међународне канцеларије рада уживају ауторско право на основу Протокола 2. Универзалне Конвенције о ауторским правима. Ипак, дозвољена је репродукција кратких извода без одобрења аутора и под условом да се наведе извор. За права умножавања или превода, захтев се треба доставити *ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland*, или путем електронске поште: [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org) Међународна канцеларија рада поздравља такве захтеве.

Књижаре, установе и други корисници регистровани код организација са правима на репродукцију могу направити копије и складу са лиценцама које су им издате у ту сврху. Посетите [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) како би сте пронашли организацију са правима на репродукцију у својој земљи.

---

Приручник за колективно преговарање и решавање спорова у јавној служби / Међународна организација рада, Одељење за секторске активности- Женева: МОР, 2011

978-92-2-825790-8 (штампа)

978-92-2-825791-5 (веб пдф)

МОР каталогизација података

---

Изрази кориштени у МОР публикацијама, које су у складу са праксом Уједињених нација, те представљање материјала у њима, не подразумевају израз било каквог мишљења од стране Међународне канцеларије рада о правном статусу било које земље, подручја или територије или њихових власти, нити се односе на разграничење њихових граница.

Одговорност за мишљења изражена у потписаним чланцима, студијама и другим доприносима је искључиво на њиховим ауторима, и објављивање истих не представља потврду од стране Међународне канцеларије рада за мишљења која су у њима изражена.

Позивање на имена компанија и комерцијалних производа и процеса не подразумева њихову потврду од стране Међународне канцеларије рада, и било који пропуст да се помену одређене компаније, комерцијални производ или процеси не представља знак неодобравања.

МОР публикација и електронски производи се могу добити путем главних књижара или локалних уреда МОР-а у многим земљама или непосредно од *ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland*. Каталог и попис нових издања доступни су бесплатно на горе наведеној адреси или путем електронске поште: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org)

Посетите нашу интернет страницу: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns)

---

Штампано у Женеви, Швицарска

---

## Предговор

Социјални дијалог, укључујући и колективно преговарање, је један од основних принципа МОР-а. Он треба да буде суштински елемент регулисања радних односа у јавном сектору. Дијалог и преговарање могу и треба да буду кључни преносници ефикасности, перформанса и правилности јавног сектора. Међутим, будући да су укључени супростављени интереси, ниједан од њих није лишен сукоба. Ако се владе и синдикати у јавном сектору морају подстицати да ову динамику уведу у рад јавног сектора, где индустријски мир има посебну важност у перцепцији јавности, онда морају превладавати размишљања о управљању сукобом. То је релевантније него икада пре у времену фискалне консолидације и мера штедње.

Оделење МОР-а за секторске активности објавило је 2005. године *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе*,<sup>1</sup> који предлаже механизме за партиципаторно доношење одлука, те представља темељ програма којег је одобрило Управно тело МОР-а у марту 2005. године. Акциони Програм је усмерен на побољшање капацитета актера јавних служби за учешће у квалитетном социјалном дијалогу и успостављање одговарајућих и одрживих механизма социјалног дијалога за национални развој и ублажавање сиромаштва. Овај приручник су наручила Одељења за секторске активности и социјални дијалог, као једну од пратећих активности овог Акционог програма и он укључује практичне примере, као и инпуте конституената и стручњака.

У августу 2008. године, Одељење МОР-а за социјални дијалог, радно законодавство и радну управу објавило је Документ број 17, *Радни односи у јавним службама: Компаративни преглед*, који описује поступке за утврђивање услова запослења и механизма за решавање спорова у неколико земаља. У извештају се даље наглашава потреба за развијањем ефикасних система за избегавање индустријског сукоба и решавања конфликта као што је разматрано у члану 8. Конвенције о радним односима (јавне службе), 1978 (бр. 151):

Решавање спорова насталих у вези са одређивањем услова запослења ће се тражити, примерено националним условима, путем преговора између страна, или независне и непристране машинерије, као што су посредовање, помирење и арбитража, успостављене на начин да се осигура поверење укључених страна.

У новембру 2010. године, Одељење МОР-а за секторске активности објавило је Радни документ бр. 277, *Превенција и решавање спора у радним односима у јавним службама: Добре политике и праксе*, који описује различите механизме који се користе широм света за решавање питања истакнутих у Документу број 17.

Овај приручник настоји да надогради посао урађен у овим публикацијама, нудећи компилацију добрих пракси у превенцији и решавању спора у јавним службама. Намера Приручника је да представи низ механизма, углавном међусобно

<sup>1</sup> В. Ратнам и С. Томода: *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе (Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform)* (Женева, МОР, 2005).

---

повезаних, које су владе и социјални партнери широм света развили, како би смањили и решавали спорове – а нарочито спорове у вези са интересима у колективном преговарању – у јавним службама. Наиме, приручник има за циљ да установи приступе и праксе широм света које су омогућиле синдикатима и послодавцима у јавном сектору да се укључе у преговоре о платама и условима рада на фер основи и уз минимално ометање јавних служби.

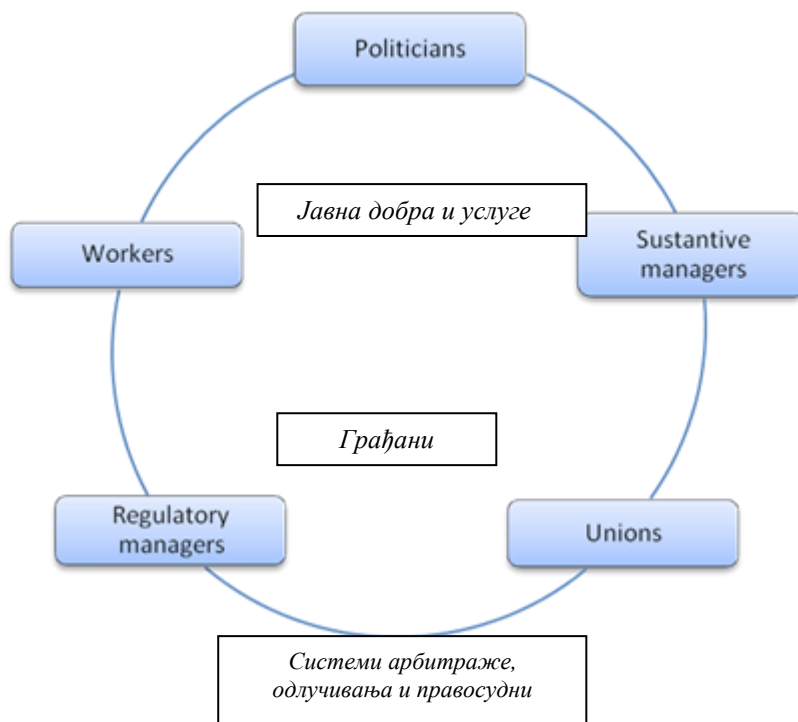
У исто време, овај приручник представља један од аутпут-а израђених у оквиру глобалног производа “Подршка колективном преговарању и праведним индустријским и радним односима”, по којем је канцеларија усредоточила своје напоре у различитим Одељењима са циљем стварања глобалних инструмената који помажу у превенцији и решавању радних спорова. Одељење за секторске активности и Одељење за индустријске и радне односе желе захвалити господину Клајву Томпсону за допринос у расветљавању овог важног аспекта рада МОР-а. Такође желимо захвалити координаторима овог истраживања, Карлосу Р. Карион Креспо-у и Сузан Хејтер, што су поделили своја искуства и техничке инпуте. На крају, признајемо истраживања и подршку од стране Рооса Макипаа у изради овог Приручника.

*Alette van Leur*  
Директорица  
Одељење за секторске активности (SECTOR)  
Међународна канцеларија рада

## Уводна реч

*Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе* дефинише јавне услуге на следећи начин: "Било да се пружају јавно или приватно, услуге као што су здравствене, образовне, комуналне, поште, телекомуникације, транспорта, полицијске и ватрогасне, сматрају се јавним услугама, јер се пружају ради одржавања благостања сваког грађанина и помагања развоју друштва у целини."<sup>2</sup> Концепт "јавног радника" може значајно варирати у разним националним правним системима. Према Комитету стручњака за примену конвенција и препорука (СЕАСР) и Комитету за слободу удруживања (СФА), мора се представити разлика између јавних службеника који својим функцијама директно учествују у државној управи и службеника који делују као елементи подршке у овим активностима, и службеника које запошљава влада, јавна предузећа или аутономне јавне институције.<sup>3</sup>

Радни односи у јавном сектору су кључна компонента свеобухватне мреже друштвених односа и институција, које су се нашироко изучавале. Студија коспонзорисана од стране Америчке развојне банке и Центра за управу и развој Јужне Америке предложила је следећи дијаграм да прикаже односе између актера у склопу подсистема радних односа у јавном сектору:



Извор: Бонифачио и Фавилене, стр. 14.

<sup>2</sup> В. Ратнам и С. Томода: *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе* (*Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform*) (Женева, МОП, 2005), стр. 1.

<sup>3</sup> МОП: *Зборник одлука и принципа Комитета за слободу удруживања Управног тела МОП-а* (*Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*), пето (ревидирано) издање (Женева, 2006), став 887.

---

Овај дијаграм није намењен укључивању других подсистема, као што су политички, правни или економски систем. Он показује развојеност политичких и административних арена. Политичка арена дефинише правила и приоритете, стандарде квалитета и расподелу ресурса, док је административна арена одговорна за провођење циљева политике. Политичари представљају овлашћења државе, а менаџери су канали кроз које се ова овлашћења користе. По томе се деле на самосталне менаџере који проводе јавне политике и "регулаторне" менаџере који управљају индустријским односима.

Доносиоци одлука у јавном сектору често настоје максимизирати социјалну негу и делотворно и праведно. Као резултат тога, они могу изабрати политике запошљавања које минимизирају трошкове пружања јавних услуга, или за решавање несавршености тржишта рада другде у економији. Чинећи то, креатори политика су неизбежно доносили одлуке које утичу на услове запошљавања и интересе радника. МОП подстиче креаторе политика да узимају у обзир интересе радника како би сукобе свели на минимум. У ту сврху, МОП конституенти су усвојили Конвенцију о радним односима (јавне службе), 1978. (Бр. 151) и препоруку о радним односима (јавне службе), 1978. (Бр. 159), који пружају минималне стандарде и смернице које владини послодавци требају пратити.

Као што су конституенти то учинили 1978. године, овај приручник се заснива на претпоставци да радни односи у јавној управи реагују на динамику која се разликује од оне у осталим секторима. МОП је дефинисао специфичности радних односа у јавном сектору како следи:

Начин успоставе односа међу странама није увек уговорни однос, него је веома често административни однос, па чак и уколико су неки аспекти услова рада слични за све категорије радника без обзира на сектор у којем се налазе, барем почетак и престанак односа обично имају различита обележја.

...

Генерализација реформе јавног сектора која је започела 80-их година, узрокује промене у правном режиму који уређује многе гране државе и у одређеној мери оно што се сада сматра трендом довођења државне службе под општи режим рада. Један писац је истакнуо да су реформе или процеси реструктурисања у јавном сектору довели до насилног продрмавања начина на који се управљало јавном управом и наметања стилова и структура управљања приватног сектора.

...

Надаље институције које нису постојале у оквиру јавне управе, као што су тела за заступање радника, сада су основане у складу са режимом рада. Исто се догодило са прописима за стварање форума за учешће радника ... захваљујући заступању синдиката и слободи удруживања, долази до све већег учешћа у постављању услова рада, колективног преговарања и све више чак и права на штрајк.<sup>4</sup>

Радни односи у јавној управи и данас настављају прелаз, а све више земаља усваја механизме концензуса за утврђивање услова рада. На пример, Мозамбик, Боцвана и Уругвај су од 2008.године усвојили законе како би се омогућило колективно преговарање у јавној управи. Четири од 48 земаља које су ратификовале конвенцију бр. 151, то су учиниле од октобра 2009.године: Габон у октобру 2009.године, Словачка у фебруару 2010.године, Бразил у јуну 2010.године и

<sup>4</sup>Ј.Л. Даз: *Социјални дијалог у јавној служби (Social dialogue in the public service)* (Женева, МОП, 2002).

---

Словенија у септембру 2010.године. Програми достојанственог рада (*DWCP*) за Бенин, Мадагаскар, Македонију и Намибију су ратификацију конвенције бр. 151 поставили као приоритет за трипартитне партнере, а МОП је програмирала активности за промовисање примене конвенције бр. 151 у Ел Салвадору, који ју је ратификовао 2006.године. *DWCP*-у Кирибатија, Тувалуа и Маршалових отока у складу са тим такође укључују обавезу примене законодавства.

Као што је ОЕЦД истакнуо: "У поређењу са приватним сектором, радни односи у јавном сектору су дубоко укоренењени у за земљу специфичне правне, нормативе и институционалне традиције, што отежава поређења.<sup>5</sup> За ово запажање су релевантни историја, култура и правни оквири. Овај приручник даје примере институција које су кориштене за превенцију и решавање спорова у том контексту и намерава да подстакне расправу која би водила ка развоју механизма који поштују националне карактеристике, уз истовремено поштовање важећих стандарда МОП-а

*Carlos R. Carrión-Crespo*  
Виши секторски стручњак јавне службе  
Одељење за секторске активности  
МОП Женева

<sup>5</sup> Европска фондација за побољшање животних и радних услова: *Индустријски односи у јавном сектору (Industrial relations in the public sector)* (Даблин, 2007.), стр. 2, цитирајући ОЕЦД: *Управљање у влади: студија изводљивости о развоју компаративних података (Management in government: Feasibility report on the development of comparative data)* (Париз, 2005), стр. 7, <http://www.eurofound.europa.eu/docs/eiro/tm0611028s/tm0611028s.pdf> (прегледано 27.10.2011.).





---

## Садржај

Страна

Предговор.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Уводна реч .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Попис скраћеница.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Увод .....	<b>Error!</b> <b>Bookmark not defined.</b>
Промовисање делотворног избегавања и решења спора у кључном сектору запошљавања .....	1
Структура приручника.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Најбоља пракса превенције и решавања спора у радним односима у јавним службама: Елементи и следови.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Најбоља пракса превенције и решавања спора у јавном сектору: Приступ и предлози.....	6
Циљеви и контекст.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Предлог смерница.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Оквирне напомене: фер и здраво колективно преговарање као подлога за избегавање сукоба .....	9
Део I: Превенција спора.....	12
1. Социјални дијалог као полазна тачка .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2. Омогућавање деловања квалитетно изграђених система преговара: Самоуправа и одговарајућа интервенција.....	15
3. Структурисање преговарања: Представници у преговарањима.....	17
4. Структурисање преговарања: Нивои преговарања и координација међу нивоима.....	20
5. Приступ и модели преговарања.....	24
Позицијски модел .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Модел заједничке користи .....	25
Мешовити модел.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Консултације и преговарање .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Промена размишљања .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Поуке за преговарање у јавном сектору.....	31
Позицијско преговарање: Ахилова пета јавног сектора .....	36

---

6.	Припрема за преговарање .....	38
	Формирање изборне јединице .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Флексибилни процес преговарања .....	36
	Посредовање међу странама у сукобима о интересима .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Истраживање .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Анализа ризика .....	38
7.	Промовисање модела радних места .....	41
8.	Род и колективно преговарање .....	42
	Зашто су родна питања важна у јавној служби .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Који су проблеми? .....	43
	Како се ова питања могу решити? .....	45
9.	Осетљиве групе .....	48
10.	Обука и изградња капацитета .....	49
11.	Активно олакшавање преговора .....	50
12.	Заједничка истрага / истраживање .....	51
13.	Кодекси добре праксе .....	52
14.	Заједничко решавање проблема .....	52
15.	Дужност преговарања у доброј вери .....	53
16.	Трајање уговора .....	54
17.	Јасноћа и структура уговора .....	55
18.	Одржавање уговора .....	56
19.	Суочавање са променама у договореним резултатима .....	58
Део II. Решавање спора .....		64
20.	Механизми за решавање спорова .....	66
21.	Пројектовање система за решавање спора .....	70
22.	Укључивање особа са вишег нивоа .....	72
23.	Разговори уз мирење .....	73
24.	Заједничко решавање проблема .....	74
25.	Мирење и посредовање .....	74
	Посредовање као стални ресурс .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Модел преговарање-мирење-арбитража .....	77
	Посредовање у споровима о правима .....	78
26.	Утврђивање чињеничног стања .....	80
27.	Арбитража .....	81

<i>Мед-арб</i> .....	82
<i>Обавезна арбитража</i> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
30. Индустриска акција .....	90
Индустриска акција као последње уточиште .....	90
Најава штрајка .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Обавеза мира .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Обавеза мира током преговора .....	92
Обавеза мира након потписивања уговора .....	92
Забране индустриске акције у случају спорова о правима .....	92
Забране и ограничења индустриске акције у случају кључног особља и основних делатности .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Гласање о послодавчевој понуди ради превенције штрајка .....	93
31. Род и решавање спора .....	96
32. Интегрисани системи за управљање сукобом .....	98
33. Обједињавање свих аспеката .....	98
Канадски закон о радним односима у јавној служби, 2003.године .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
34. Одржавање способности система за решавање спорова да реагује: потреба за сталним преиспитивањем и ревитализацијом .....	101
Закључне напомене .....	101
Конвенција број 87: Изводи .....	100
Конвенција број 98: Изводи .....	102
Конвенција број 151: Изводи .....	107
Конвенција број 154: Изводи .....	107
Конвенција број 159: Изводи .....	112
Конвенција број 163: Изводи .....	111



---



---

## Попис скраћеница

ACAS	Служба за саветовање, мирење и арбитражу (Уједињено Краљевство)
ADR	Систем за алтернативно решавање спорова
BATNA	Најбоља алтернатива за споразум о којем се преговара
CCMA	Комисија за помирење, посредовање и арбитражу (Јужна Африка)
DADS	Динамични прилагодљиви системи решавања спорова
ECN	Унапређено кооперативно преговарање
FMCS	Савезна служба за посредовање и помирење (Сједињене Државе)
MOP	Међународна организација рада
Мед-арб	Посредовање-арбитража
MTB	Модификовано традиционално преговарање
NEDLAC	Национални савет за економски развој и рад (Јужна Африка)
NCPP	Национални центар за партнерство и перформанс (Ирска)
OECD	Организација за економску сарадњу и развој
PSLRB	Комитет за радне односе у државној служби (Канада)
REP	Програм побољшања односа
SER	Социјални и економски савет (Холандија)





---

## Увод

### Промовисање делотворног избегавања и решавања спора у кључном сектору запошљавања

Јавни сектор има врло значајан број запослених у свим земљама широм света. Стога не изненађује што МОП има велики интерес у промовисању међународних норми о добрим радним односима у овом кључном сектору рада. Међутим такође је истина да су овде у игри веома посебни фактори јавног сектора, подстакнути првенствено потребом за непрекидним основним услугама. Међународна конференција рада усвојила је конвенцију о радним односима (јавне службе), 1978. (Бр. 151) имајући на уму јединствена обележја јавног сектора. Конвенција се примењује на све особе запослене од стране јавних власти.<sup>6</sup> Члан 7. и 8. се баве основним областима постављања услова запошљавања и решавања спорова:

По потреби треба предузети мере које су у складу са националним условима за подстицање и промовисање потпуног развоја и кориштења машинерије за преговарање око услова запошљавања између релевантних јавних власти и организација јавних службеника, или других метода, како би се представницима јавних запосленика омогућило да учествују у утврђивању тих питања. (Члан 7.)

Решавање спорова насталих у вези са одређивањем услова запошљавања треба се тражити, као што може бити примерено националним условима, путем преговора између страна или кроз независну и непристрасну машинерију, као што су посредовање, мирење и арбитража, успостављених на такав начин да се осигура поверење укључених страна. (Члан 8.)

Ова два подручја су уско повезана: успех преговарачких аранжмана може да зависи од њихових основних мера за решавање спора. Са циљем унапређења циљева утврђених у члану 7., овај приручник жели да пружи смернице владама и синдикатима о начинима промовисања циљева решавања спорова из члана 8.

Различити политички системи широм света развили су разноврсне процесе радних односа у јавној служби.<sup>7</sup> Ипак, преглед приступа и механизма виђених у различитим националним системима пружа уверљиве индикаторе о бољим начинима обављања ствари. Приручник даје предлоге: у оквиру плана који је усклађен са МОП стандардима, он позива владе и синдикате да размотре низ опција, неке су релативно интегрисане, друге можда алтернатива једна другој.

<sup>6</sup> Конвенција 151 дефинише појам "јавни запосленик" као сваку особу која има јавна овлашћења. Само запослени на високом нивоу, чије функције обично подразумевају израду политика или су менаџерске, односно запослени чије су функције веома поверљиве природе могу бити искључени из гаранција које пружа конвенција - види *С. Олни и М. Руеда*: Конвенција бр 154: *Промовисање колективног преговарања (Convention No. 154: Promoting collective bargaining)* (Женева, МОП, 2005), стр. 14.

<sup>7</sup> *Г. Касале и Ј. Тенкоранг: Радни односи у јавној служби: компоративни приказ (Public service labour relations: A comparative overview)*, Документ бр. 17, *ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch* (Женева, МОП, 2008), стр. 2.

---

МОП је стално промовисала заједничку платформу стандарда за приватни и јавни сектор, што је у пракси значило затварање историског јаза. Конвенција о колективном преговарању 1981 (Бр. 154) и њена препорука (бр. 163) су прошириле концепт колективног преговарања, који је први пут артикулисан у конвенцији о праву на организовање и колективно преговарање из 1949. (бр. 98), протежући је истовремено на све гране делатности, тј. како на приватни тако и на јавни сектор, осим на оружане снаге и полицију. Комитет стручњака и Комитет о слободи удруживања препоручују државама да из услова конвенције бр. 98 не искључују велике категорије радника које запошљава влада, само на основу тога што су ти радници формално у истом положају као и јавни службеници запослени у државној управи.<sup>8</sup> Конвенција број 151 пак наводи да се националним законима или другим прописима утврђује мера у којој се конвенција примењује на високо позициониране службенике, чије се функције сматрају креирањем политика, менаџерским или строго поверљивима. Конвенција садржи сличну врсту одредбе о оружаним снагама и полицији. Током расправа које су се водиле током усвајања конвенције бр. 151, Комитет за јавне службе је потврдио да "сами чланови парламента, правосуђа и други изабрани или именовани чланови јавних власти нису обухваћени појмом лица запослених од стране јавних власти" и стога ће бити искључени из примене конвенције. Подразумева се да се то тумачење односи и на конвенцију бр. 154.<sup>9</sup>

До 2009. године један извјештај МОП-а је утврдио следеће:

У целом свету, иако облик и домет овог тренда широко варира од земље до земље, чини се да долази до општег удаљавања од једностраног утврђивања услова запошљавања од стране државе као послодавца. . . . Данас је више или мање прихваћена чињеница да је основни тренд у радним односима у јавном и полу-јавном сектору према систему колективног преговарања сличан оном који се примењује у приватном сектору.<sup>10</sup>

Заједничка платформа се такође протеже на превенцију и решавање спорова.

Овај приручник не заговара неки посебан државни систем, иако се неки системи чешће спомињу од других. Нити је у случају неке земље фокус на томе да ли се одређени приступ или механизам још увек примењује или је замењен. Приручник настоји да упакује и представи идеју превенције и решавања спора онима који разматрају идеју властитих система. Настојања у вези са решавањем спорова никад нису потпуна, никада савршена, а ни све промене не представљају напредак. Али неки приступи су у стању да на бољи начин помире политичке циљеве социјалне

<sup>8</sup> МОП: *Збирка одлука и принципа Комитета за слободу удруживања Управног тела МОП-а (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO)*, пето (ревидирано) издање (Женева, 2006), став 886 и 887.

<sup>9</sup> Међународна конференција рада: *Регистар поступака (Record of Proceedings)* (1978), стр. 25 / 4, и Б. Гемигин, А. Одеро и Х. Гуидо: *Колективно преговарање: МОП стандарди и принципи надзорних тела (Collective Bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies)* (Женева, МОП, 2000), стр. 21.

<sup>10</sup> Види Б. Гемигон: *Колективно преговарање: Шездесет година након међународног признања (Collective bargaining: Sixty years after its international recognition)* (Женева, МОП, 2009), стр. 2 и 8-9.

---

правде, социјалне укључености, економског напретка и делотворног пружања услуга, а овај приручник упућује на исте.<sup>11</sup>

Међутим, систем који добро ради не може се једноставно пренети у други контекст. Елементи који стоје иза система су од највеће важности и треба их узети у обзир.<sup>12</sup> Институције, политике и праксе су заиста производи својих домовина и историје, те су ретко – ако уопште – отворени за брзо пресликавање негде друго. На пример, функционисање посебних института радних односа се може разумети само ако се стави у контекст одређене земље.<sup>13</sup> Стога је због политичког контекста јавне службе, колективно преговарање осетљиво на политике владе.<sup>14</sup> Али, пре усвајања било којег властитог механизма, национални реформатори могу пронаћи у другим системима и издвојити из њих дизајн и идеје који су изводљиви, посебно када су договорени кроз инклузивне консултативне процесе. Намена овог приручника је да пружи такве примере добре праксе.

Постоји простор за законодавне и институционалне реформе, када системима мањкају мерила за међународне радне стандарде.<sup>15</sup> Ти стандарди се могу сматрати врхунцем обимних и промишљених одлука трипартитних учесника на међународном нивоу и надасве заслужују да буду осликани у свим домаћим системима.

---

<sup>11</sup> МОР подстиче кориштење методе преговарања, мирења и посредовања, као и арбитраже коју проводи непристрасно тело, али по питању судских механизма, стандарди МОР-а не прописују одређени модел за организацију система и поступака превенције и решавања радног спора. Међународни радни стандарди дефинишу опште принципе и дају смернице државама чланицама које су корисне за доношење закона и формулисање практичних мера. Свака земља осмишљава системе и поступке за решавање радних спорова који најбоље одговарају судским традицијама и праксама индустријских односа те земље. (МОР: *Побољшање судских механизма за решавање радних спорова у Бугарској (Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria)*, Извештај о Трипартиној конференцији на високом нивоу, Софија, 5. мај 2006. (Будимпешта, 2006), стр. 6-7 и 34-35).

<sup>12</sup> МОР: *Побољшање судских механизма за решавање радних спорова у Бугарској (Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria)*, Извештај о Трипартиној конференцији на високом нивоу, Софија, 5. мај 2006. (Будимпешта, 2006), стр. 34-35.

<sup>13</sup> Ибид., стр. 32.

<sup>14</sup> Г. Касале и Ј. Тенкоранг: *Радни односи у јавној служби: компаративни приказ (Public service labour relations: A comparative overview)*, Документ број 17, *ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch* (Женева, МОР, 2008), стр. 1-2.

<sup>15</sup> Види, на пример, неколико извештаја за државе који се појављују у <sup>15</sup> Г. Касале и Ј. Тенкоранг: *Радни односи у јавној служби: компаративни приказ (Public service labour relations: A comparative overview)*, Документ број 17, *ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch* (Женева, МОР, 2008), и регистар наведених земаља, стр. 9, и Б. Гемигон: *Колективно преговарање: Шездесет година након међународног признања (Collective bargaining: Sixty years after its international recognition)* (Женева, МОР, 2009) које су биле предметом жалби у вези са кршењем колективног преговарања пред одбором за слободу удруживања. Види такође У. Уоон: *Компаративна студија о индустријским односима и колективном преговарању у источноазијским земљама (A comparative study on industrial relations and collective bargaining in East Asian countries)*, Радни документ број 8, *ILO Industrial and Employment Relations Department* (Женева, МОР, 2009), стр. 23: "Колективно преговарање у јавном сектору је веома неразвијено у свим источноазијским земљама, углавном због законских ограничења наметнутих запосленицима у јавном сектору."

### Могући индикатори добре праксе:

1. Веза државног система..... са циљевима и захтевима из члана 8. Конвенције 151;
2. Системи које карактеристише висок ниво социјалног дијалога међу странама у друштву, који посебно приказују инклузивни режим колективног преговарања у који су укључени представници свих или већине кључних актера;
3. Системи у којима процес колективног преговарања сам по себи (за разлику од вањских сила, агенција и процеса) редовно производи уговоре;
4. Системи који приказују подршку институција и мере за процес преговарања, као што су мирење, посредовање, те селективно и када је примерено, арбитража;
5. Системи који показују висок степен успеха у решавању спорова колективног преговарања са најмањим прекидима у пружању услуга;
6. Системи који испоручују уговоре који су генерално прихватљиви странама и одрживи током "намењеног животног века" уговора, и који јачају однос између страна;
7. Системи који испоручују уговоре који доприносе перформансу јавног сектора.

Овај приручник намерава пружити охрабренје и помоћ. За владе, а посебно за професионалце у области људских ресурса, важно је да манифестација међународних радних стандарда у њиховим домаћим системима радних односа у јавном сектору не доведе до социјалних немира, нарочито у облику акције штрајка. Ако је промена потребна, фокус би требао да буде на проналажењу најбоље праксе у принципима и механизмима решавања сукоба. Будући да односи на радном месту неминовно привлаче контроверзе, социјални партнери треба да буду сигурни да законски прописи имају циљ, те да су еластични и прилагодљиви.

Приручник је намењен члановима радничких организација и влада, као и особљу министарства рада и других министарстава. Њега такође могу користити парламентарни заступници, руководиоци у заједницама и друге заинтересоване стране и друштво које жели сазнати више о питањима вазаним за колективно преговаранје и решавање спорова.

## Структура приручника

Приручник је представљен у два смера. Почиње са низом оквирних тврдњи за материјал који следи. Главно полазиште је социјални дијалог на стварним основама односа међу кључним странама. Потом, крећући се са генералног ка специфичнијем, приручник се бави аутономијом у процесу преговарања, другим карактеристикама процеса преговарања, приступима и формулама за превенцију спора и коначно, у другом делу, приступима и формулама за решавање спорова.

---

**Најбоља пракса превенције и решавања спора у радним односима у јавним службама:**

**Елементи и следови**

**Foundations**

- Social dialogue
- Stakeholder recognition
- Engagement framework

**Dispute prevention**

- Joint training
- Joint research
- Productive bargaining
- Facilitated negotiations
- Promoting model workplaces
- Joint problem solving
- Effective change management
- Duty to bargain in good faith
- Maintaining agreements

**Dispute Resolution**

- Effective dispute resolution agencies
- Good dispute system design
- Enlisting assistance
- Facilitated discussions
- Fact-finding
- Joint problem solving
- Conciliation & mediation
- Voluntary arbitration
- Med-arb
- Compulsory arbitration
- Industrial action
- Integrated dispute resolution
- Review & renewal

---

## Најбоља пракса превенције и решавања спора у јавном сектору: Приступи и предлози

### Циљеви и контекст

Квалитетне јавне услуге треба подупрети добрим системом радних односа, који утеловљује делотворне приступе и механизме решавања спорова. Циљ овог приручника је да допринесе достигнућима служби да:

- Свима осигурају приступ сигурним, поузданим и приступачним услугама ради испуњења основних људских потреба;
- Омогуће одржив локални социјални и економски развој ради промовисања циљева потпуне запослености и ублажавања сиромаштва;
- Обезбеде сигурно и здраво окружење за грађане;
- Побољшају и унапреде демократију;
- Обезбеде људска права.<sup>16</sup>

У широј сфери односа на радном месту у јавном сектору, овај приручник се бави споровима о интересима, који би могли довести до индустријске акције и са њом повезаних ефеката прекида јавних услуга. У том контексту, спор о интересима је онај спор који произилази из разлика у одређивању будућих права и обавеза. Он обично произилази из неуспелог усаглашавања ставова током колективног преговарања. Он не потиче из постојећег права, него из интереса једне од страна да створи такво право кроз његово утеловљење у колективном уговору, и отпора друге стране да то учини.<sup>17</sup>

Приручник почиње са узводним процесом преговарања и приступима за регулисање економских спорова. Спорови о правима такође могу изазвати сукоб, а неке информације за помоћ у њиховом решавању су такође укључене у приручник. Спор о правима је спор који се односи на повреду или тумачење постојећег права или обавезе садржане у закону, колективном уговору или појединачном уговору о раду. У његовој суштини се налази тврдња да раднику или групи радника нису омогућена његова / њена / њихова одговарајућа права.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Види предговор за В. Ратнам и С. Томода: *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе (Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform)* (Женева, МОП 2005).

<sup>17</sup> Ф. Стедман: *Приручник о алтернативном решавању радних спорова (Handbook on alternative labour dispute resolution)* (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), стр. 13.

<sup>18</sup> Ибид.

---

## Предлог смерница

Нека општа запажања се могу дати на самом почетку. Међународно искуство у комбинацији са међународним стандардима даје следећи предлог смерница:

1. *Социјални дијалог* између кључних страна би требао да буде главно обележје регулаторног система јавног сектора, како у његовом формирању тако и у раду. Свеобухватно и структурирано колективно преговарање и консултације, ојачани високим нивоом размене информација, треба да буду конститутивни елементи дијалога. Структуре и процедуре успешног социјалног дијалога имају потенцијал за решавање економских и социјалних питања, подстицање доброг управљања, унапређење социјалног и индустријског мира и стабилности, те јачање напретка. Успех социјалног дијалога зависи од неколико питања као што су поштовање основних права на слободу удруживања и колективно преговарање; јаке, независне организације радника и послодаваца са техничким капацитетима и знањем потребним за учешће у социјалном дијалогу; политичка воља и опредељеност за учешће у социјалном дијалогу свих страна, те одговарајућа институционална подршка.<sup>19</sup>
2. Уколико је циљ ефективна институционализација сукоба, све кључне стране треба да учествују у *формативном социјалном дијалогу и регулаторном систему који из тога произилази, те сталним прилагођавањима тог система*. То би обухватило све послодавце, раднике и њихове представнике (обично синдикате) у јавном сектору, а можда и представнике цивилног друштва. Владе имају важну улогу у унапређењу и одржавању националног социјалног дијалога, те промовисању и провођењу законског оквира, тако што осигуравају независност и основна права социјалних партнера.
3. *Свеобухватни систем радних односа који пројектује заједничку језгру принципа и циљева како за јавни тако и за приватни фактор* има највеће шансе да постигне јединство сврхе и резултата. Конвенција бр. 151 је усвојена како би попунила јаз између права радника у приватном и јавном сектору, јер је Конвенција бр. 98 из свог делокруга искључила све јавне службенике ангажоване у државној управи. Иако је право на организовање заштићено Конвенцијом бр. 151 сличним, али не и идентичним условима из Конвенције бр. 98, Конвенцијом бр. 151 се може уклонити дискриминација која је неповољна за државне службенике у односу на раднике у приватном сектору у погледу суштинских принципа синдикалних права.<sup>20</sup> Добре политике и праксе радних односа су изнад било какве поделе између јавног и приватног сектора и примењују се на оба сектора са истом логиком; штавише јер се допринос приватног сектора и даље шири на услуге које је искључиво пружала држава.

<sup>19</sup> Види "Шта је социјални дијалог?" ("What is Social Dialogue?"), <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/social.htm> (прегледано 27.10.2011.).

<sup>20</sup> МКР, 64. сједница, 1978.: *Привремени записник (Provisional Record)*, стр. 28/12, 28/13 и 28/28.

- 
4. Међутим, *посебна размишљања наступају у јавном сектору*. Јавни интерес захтева да се основне услуге одржавају и буду поштеђене, те да се кључне државне функције наставе у свим фазама ангажмана рада и управљања.
  5. На исту тему, *треба пажљиво размотрити улогу индустријске акције*. Динамика и ефикасност колективног преговарања значајно је наглашена способношћу и правом влада и синдиката да користе утицај ради унапређења својих права. У идеалном случају, уместо да се потпуно забрани, прибегавање индустријској акцији се може уредити и ограничити циљаним методама које штите комплетност преговарачког процеса.
  6. *Процеси преговарања, консултација и решавања спора требају уживати максималну аутономију владе*. Владе, а посебно државна министарства трезора и финансија, имају легитиман интерес када се ради о утицају одређивања плата у јавном сектору на буџете, и стога мора постојати неки дијалог и однос између политичких процеса и процеса радних односа. И наравно, ако неуспех у преговарању у јавном сектору проузрокује велики поремећај у пружању услуга јавности, влада ће бити заинтересована страна. Ипак, ако систем радних односа дадне жељени допринос ефикасности јавног сектора, праведности и индустријском миру, онда му се мора дати простора да ради свој посао. Непотребно уплитање или неблаговремена интервенција може нарушити интегритет колективног преговарања и пратећих процеса решавања спорова.
  7. *Преговарање и консултације у јавном сектору требају промовисати обележја најбољих пракси*. У свету постоје различите традиције, стилови и формуле односа између рада и управе, а неке нуде боља искуства и исходе од других, као што се сугерише у уводном делу. Систем јавног сектора који учествује у реформи треба свесно настојати да установи, усвоји и по потреби прилагоди, обележја више конструктивних модела.
  8. *Превенција и решавање спора треба да обухвати флексибилан, али интегрисани пакет мера који би се користио према потреби*. Сукоб има више облика, те специфичне мере могу да буду прикладније за решавање појединих питања. Изазов за било који систем управљања спором је обезбеђење асортимана решења у склопу интегрисаног оквира.
  9. *Агенције које се баве превенцијом и решавањем спорова требају да делују првенствено као "примопредајници" окоснице процеса колективног преговарања и консултација*. То значи да превенција спора треба да буде усмерена на образовање и олакшице, док решавање спора треба бити усмерено на промоцију и, ако је потребно, обнову процеса преговора. Замена за преговарање и консултације, као што су доношење решења и арбитража, треба поставити као резервне мере. Добровољном решавању и арбитражи треба дати предност у односу на обавезне варијанте.
  10. *Системе треба редовно преиспитивати како би осигурали сталну релевантност и борбу против претеране елаборације и окоштавања*. Радни односи су нова територија за алтернативно решавање спорова (ADR). Предмет примарне забринутости је увек било обезбеђење процеса који су неформални, доступни, брзи и исплативи. Међутим, чак и алтернативе су показале снажну тенденцију да



---

постану застареле и да удвостручују недостатке формалних административних и судских процеса. Системи се морају стално и ригорозно преиспитивати како би одржали своју ефикасност.

11. У регулаторном систему би требала да постоји одредба о независним *стручним и веродостојним агенцијама за превенцију и решавање спорова које располажу адекватним ресурсима.*

12. *Ставови су важни колико и машинерија.* Стабилан формални систем радних односа који обухвата одговарајуће механизме за решавање спорова је потребан али недовољан услов за добре резултате у јавном сектору. Много је важније неговати окружење за сарадњу у односима на радном месту усмерене ка пружању услуга у друштву и праведности на радном месту.

### **Оквирне напомене: фер и здраво колективно преговарање као подлога за избегавање сукоба**

Иако је фокус овог приручника на избегавању и решавању спорова, колективно преговарање се сматра примарном референтном тачком у сваком пољу идеализованог решавања спорова. Сидни и Биатрис Веб су већ крајем деветнаестог века документовали "начин колективног преговарања" као пут за решавање спорова у процесу индустријализације земље,<sup>21</sup> а оштроумни познаваоци тржишта рада су од тада оштрили своје анализе:

У задњих две стотине година, у западним друштвима постоје два прихваћена аранжмана за решавање конфликтних интереса међу групама и организацијама и међу њиховим конститутивним члановима: сарадња између тржишта и државних регулаторних механизма утврђених политичким процесима ...

Преговори и израда споразума као средство за решавање сукоба између организација, имају различите предности у поређењу са парницама, владиним наредбама или ратом до истребљења. . . . Важно обележје споразума је обавеза обе стране да га примењују, уместо да се и даље сукобљавају и ратују следом одлуке која је неприхватљива за једну страну. . . . Смисао се огледа у томе да ни једна одлука међу групама не може изворно решити спор, уколико се стране нису договориле да је прихвате. Вероватноћа да стране проводе свој властити уговор је далеко већа, него прихватање одлуке која је штетна за једну страну.<sup>22</sup>

И у једном ранијем уводном документу о решавању радних спорова, МОП је на веома једноставан начин дао предлог:

---

<sup>21</sup> С. и Б. Веб: *Индустријска демократија (Industrial democracy)* (London, Longmans, Green & Co, 1897), Vol. No. II, Gl. II.

<sup>22</sup> Ј. Данлоп: *Решавање спорова: Преговори и постизање консензуса (Dispute resolution: Negotiation and consensus building)* (Westport, CT, Greenwood Publishing, 1984), стр. 3 и 25.

Делотворно решавање радних спорова представља велики приоритет. Још је важнија потреба да се спрече спорови свих врста који пре свега настају. . . Колективно преговарање спречава спорове расподелом моћи на радном месту.<sup>23</sup>

Замршеност и начини решавања спорова који су наведени у наставку текста, су повезани са опцијама за превенцију спорова, а оне су опет углавном усидрене у моделу који признаје примарну улогу самоуређења, посебно у облику колективног преговарања. Добри системи превенције и решавања спорова се тада могу описати као они који стране, као главне носиоце односа и резултата, усмеравају на повратак у процес колективног преговарања. То је зато јер квалитет и природа односа између страна у великој мери одређују судбину њихових повезаних економских судбина и дејство њихових заједничких настојања - добрих, лоших или безначајних – на економију и друштво.<sup>24</sup>

Међутим, ако су циљ индустријски мир и други друштвено корисни резултати, онда се то неће постићи било којом варијантом колективног преговарања. Систем пре свега мора да буде инклузиван, правичан и робустан, способан за интегрисање ресурса и расподелу награда на функционалан начин. Али изван тога, одређени системи могу бити бољи од других у промовисању узајамне користи за стране и друштво. За здрава радна места су карактеристични односи поверења, поштовања и квалитетна комуникација. Мере подршке које се овде заговарају црпе своју тежину из перспективнијих модела.

Овај приручник нема намеру да репродукује или заговара одређене државне системе решавања спорова у целости. Уместо тога, прикупљени су и тематски представљени разноврсни поучни принципи, формуле и праксе, који се крећу од широких питања односа преко процеса преговарања до решавања спорова. Овај приручник позива различито позициониране креаторе политика у јавном сектору да трагају за приступима и механизмима који се могу разматрати и, ако се сматрају обећавајућим, усвојити и прилагодити домаћим потребама. Прави изазов лежи у поновној интерпретацији предлога или формуле како би послужила локалним потребама и тежњама.

#### Сажетак принципа МОП-а о праву на колективно преговарање

Стандарди и принципи који произилазе из конвенција, препорука и других инструмената МОП-а о праву на колективно преговарање, те принципи које је утврдио Комитет стручњака и Комитет за слободу удруживања управног тела на основу тих инструмената, могу се сажети како следи:

1 Право на колективно преговарање је основно право, које државе због свог чланства у Међународној организацији рада имају обавезу поштовати, промовисати и остваривати, у доброј вери (МОП Декларација о основним принципима и правима на раду и њен наставак и праћење).

<sup>23</sup>Р. Херон и Ц. Ванденабееле: *Решавање радног спора: Уводни водич (Labour dispute resolution: An introductory guide)* (Женева, МОП, 1999) стр. (iii) и 17.

<sup>24</sup>"Јача демократија и слобода удруживања и права на колективно преговарање могу довести до веће економске и социјалне стабилности која побољшава глобалну конкуретност и економске резултате". (МОП: *Слобода удруживања у пракси: Извучене поуке (Freedom of association in practice: Lessons learned)*, Међународна конференција рада, 97. седница, 2008, стр. 67).

2. Колективно преговарање је право послодавца и њихових организација, с једне стране, и организације радника с друге стране (синдиката првог нивоа, савеза и конфедерација). Само у случају непостојања ових потоњих организација могу [друге врсте] представника односних радника склапати колективне уговоре.
3. Право на колективно преговарање морају признати сви приватни и јавни сектори, а из његовог остваривања се могу искључити само припадници оружаних снага, полиције и јавни службеници који су ангажовани у државној управи (Конвенција бр. 98).
4. Када држава ратификује Конвенцију о колективном преговарању, 1981. (бр. 154), право на колективно преговарање се такође примењује у контексту јавне управе, за коју се могу утврдити посебни модалитети примене у складу са одредбама. Конвенција о радним односима (јавне службе), 1978. (бр. 151) осигурава нижи ниво међународне заштите за колективно преговарање, јер у контексту јавне управе допушта могућност одређења између колективног преговарања и других метода одређивања услова запошљавања.
5. Сврха колективног преговарања је регулисање услова запошљавања, у ширем смислу, и односа између страна.
6. Колективни уговори треба да буду обавезујући. Мора бити могуће одредити услове запошљавања који су повољнији од оних утврђених законом. Појединачни уговори не смеју имати предност над колективним, осим ако су повољније одредбе садржане у појединачним уговорима.
7. Да би било делотворно, остваривање права на колективно преговарање захтева да су радничке организације независне, а не "под надзором послодавца или организације послодавца", те да се процес колективног преговарања може наставити без уплитања власти.
8. Синдикат који представља већину или висок постотак радника у преговарачкој јединици може уживати преференцијална или ексклузивна права на преговарање. Међутим, у случајевима у којима нема синдиката који испуњава те услове, или се та ексклузивна права не признају, радничке организације требају бити у могућности да закључе колективни уговор у име својих властитих чланова .
9. Принцип добре вере у колективном преговарању подразумева признавање репрезентативних организација, настојећи да постигну договор, учешћем у изворним и конструктивним преговорима, избегавањем неоправданих кашњења у преговорима и обостраним испуњавањем преузетих обавеза.
10. Колективно преговарање је по природи добровољно и мора се омогућити да се преговарање обавља на сваком нивоу.
11. Изрицање обавезне арбитраже у случајевима у којима странке не постигну споразум је генерално у супротности са принципом добровољног колективног преговарања и допуштено је само: (1) у основним услугама у строгом смислу те речи (онима чији би прекид угрозили животе, личну сигурност или здравље свих, или дела становништва), (2) у вези са јавним службеницима запосленим у државној управи, (3) када је, након дужих и незакључених преговора, јасно да се застој неће превладати без иницијативе власти, и (4) у случају акутне националне кризе. Увек је пожељна арбитража прихваћена од обе стране.
12. Интервенције законодавних или управних тела која имају дејство поништавања или мењања садржаја слободно закључених колективних уговора, укључујући и одредбе о платама, у супротности су принципа добровољног колективног преговарања. Ограничења о садржају будућих колективних уговора, нарочито у односу на плате, које су наметнуле власти, као дио стабилизације или политика структурних прилагођавања на рачун главних питања економских и социјалних политика, допуштена су само у мери у којој таквим ограничењима претходе консултације са

организацијама радника и послодаваца, и које испуњавају следеће услове: да се примењују као изузетна мера, и то само у мери у којој је то потребно; да не прелазе разуман временски период, те да су праћене одговарајућим гаранцијама осмишљеним да ефикасно заштите животни стандард дотичних радника, посебно оних који ће вероватно бити највише погођени .

Извор: Б. Гемигон, А. Одеро и А. Гуидо: Колективно преговарање: *МОП стандарди и принципи надзорних тела (Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies)* (Женева, МОП, 2000), 75-77. [Репродуковано у В. Ратнам и С. Томода: *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе (Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform)* (Женева, МОП, 2005)]

## ДЕО I: Превенција спора<sup>25</sup>

Систем радних односа заснован на концензусу је најбољи превентивни алат против индустријског конфликта и може да има различите облике.<sup>26</sup> Циљ би требао да буде осмишљавање и реализација делотворних процеса и институција које препознају и решавају и мире легитимне интересе страна на радном месту и друштву у целини.

Велики део расправе која следи у даљем тексту односи се на процес преговарања. За ову сврху, разматрамо димензије тог сложеног феномена које се тичу превенције и решавања спора.

### 1. Социјални дијалог као полазна тачка

МОП је већ израдио публикације посвећене социјалном дијалогу у контексту јавне службе, а овај приручник преузима његове поуке и гради се на истим.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> За почетну расправу на ту тему, види поглавље 12 "Превентивно мирење", у *Мирење у индустријским споровима: практични водич (Conciliation in industrial disputes: A practical guide)* (Женева, МОП, 1973).

<sup>26</sup> Према глобалном извештају под наставком и праћењем Декларације МОП-а о основним принципима и правима на раду (МОП: *Слобода удруживања у пракси: Извучене поуке (Freedom of association in practice: Lessons learned)*, Међународна конференција рада, 97. седница, 2008), "успешно колективно преговарање и друге методе дијалога између радника и послодаваца могу спречити сукобе. ... На пример, ефективни механизми колективног преговарања су помогли како би се спречила свака обустава рада у периоду 1998. – 2005. у сектору образовања у Јужној Африци." Погледајте више о овој теми: Јужноафричка Република, Министарство образовања: *Наставници за будућност: Решавање несташице наставника како би се постигло образовање за све*. Осим тога, МОП анкета социјалног дијалога 2006. сугерисала је да се индустријски сукоби решавају брже и делотворније него прије. Глобални извештај сугерише да је "колективно преговарање допринело овом позитивном резултату. Колективни уговор ствара амбијент међусобног помирења и успоставља социјални мир. Али он је такође важан нормативни извор за решавање спорова (нпр. успостављање узајамно прихватљивих правила за решавање спора путем на пример мирења, посредовања или арбитраже)."

В. Ратнам и С. Томода: *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе (Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform)* (Женева, МОП, 2005) и Ј. Исхикава: *Кључна обележја национално-социјалног дијалога: књига извора социјалног дијалога (Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book)* (Женева, МОП, 2003).

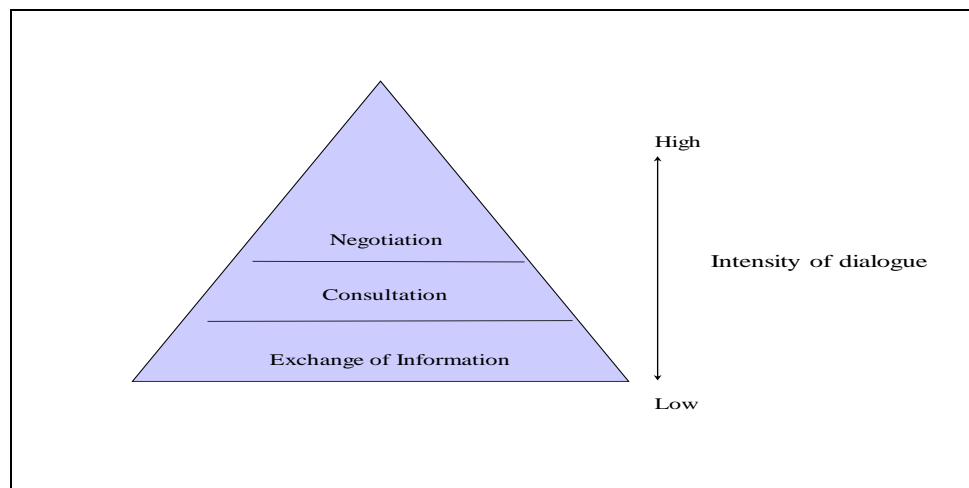
Читалац се постиче да користи те изворе, али ми овде уграђујемо нека од њихових запажања и закључака:

Социјални дијалог је моћан алат за проналажење конкретних начина успостављања и одржавања социјалне кохезије и побољшања управљања. Он доприноси стварању квалитетних јавних услуга, како за запосленике, тако и за грађане.<sup>28</sup>

Главна порука је да реформе могу бити успешне само ако су осмишљене и спроведене у сарадњи и у договору са свим актерима који ће бити погођени.<sup>29</sup>

Социјални дијалог укључује делење свих релевантних информација, консултације и преговоре између представника влада, послодаваца и радника о питањима од заједничког интереса која се односе на економске и социјалне политике. Социјални дијалог има широка и разнолика значења широм света: он би се требао одвијати на свим одговарајућим нивоима доношења одлука; он не би требао да буде претерано прописан; он би требао да буде прилагођен околностима, и требао би да укључи посебно оне који су погођени променама / одлукама.<sup>30</sup>

#### Троугао социјалног дијалога



Извор: Ј. Исхикава: *Кључна обележја национално-социјалног дијалога: књига извора социјалног дијалога (Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book)* (Женева, МОП, 2003) стр. 3

Размена информација је најосновнији процес социјалног дијалога. То не подразумева праву расправу или акцију по релевантним питањима, али је битна полазна тачка према значајнијем социјалном дијалогу. Консултације су средство путем којег социјални партнери не само да размењују информације, већ и учествују у конкретнијем дијалогу о покренутим питањима. ... Колективно преговарање и концентрација политике се могу

<sup>28</sup> В. Ратнам и С. Томода: *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе (Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform)* (Женева, МОП, 2005), стр. 4.

<sup>29</sup> Ибид., стр. iii. Погледајте такође став (2) Препоруке о јавним односима (јавна служба) 159 из 1978. у додатку.

<sup>30</sup> В. Ратнам и С. Томода: *Практични водич за јачање социјалног дијалога у реформи јавне службе (Practical guide for strengthening social dialogue in public service reform)* (Женева, МОП, 2005), стр. 3.

протумачити као две доминантне врсте преговора. Колективно преговарање је један од најраширенијих облика социјалног дијалога и институционализовано је у многим земљама. Састоји се од преговора између послодавца, групе послодаваца или представника послодаваца и представника радника, а како би се утврдила питања везана за плате и услове запослења.<sup>31</sup>

МОП признаје да дефиниција и концепт социјалног дијалога варирају током времена и од земље до земље. Социјални дијалог може бити неформални и *ad hoc* или институционализован и формални – или чак мешавина оба. Неформални процеси могу бити веома важни као и формални.<sup>32</sup> У Бразилу је на пример у последњих неколико година организован велики број конференција о социјалном дијалогу ради бављења питањима радних односа.<sup>33</sup> У Намибији, синдикати раде у уској сарадњи са владом и пре доношења било којег новог закона који се односи на питање рада, синдикати добију нацрт овог закона.<sup>34</sup>

### Саветовање владе и парламента

#### Улога социјалног и економског савета (*Sociaal-Economische Raad, SER*) у Холандији

"Примарна функција СЕР-а је да саветује Холандску Владу и парламент о социјалним и економским питањима, са циљем промовисања:

- уравнотеженог економског раста и одрживог развоја;
- највећег могућег нивоа запослености;
- праведне расподеле дохотка.

На захтев или на властиту иницијативу, СЕР саветује владу о главним плановима политике. Аргументи које износи СЕР се такође користе у парламенту, у његовим расправама са владом.

Питања која су обухваћена укључују:

- средњорочни друштвени развој
- регулаторна питања
- социјалну сигурност
- радно и привредно право
- учешће запослених
- однос између тржишта рада и образовања
- европске политике
- планирање окружења и саобраћајна доступност
- одрживи развој
- питања потрошача "

<sup>31</sup> Ј. Исхикава: *Кључна обележја национално-социјалног дијалога: књига извора социјалног дијалога (Key Features of National Social Dialogue: a Social Dialogue Resource Book)* (Женева, МОП, 2003) стр. 3.

<sup>32</sup> Ибид.

<sup>33</sup> Ј. Друмод и Д. Паива Ферееира: *Извештај о радним односима у јавном сектору у Бразилу (Report on public sector labour relations in Brazil)*, представљен на радионици за оцену ваљаности овог приручника, Торино, Италија, 28.7. 2011.

<sup>34</sup> Х. Хангула и М. Линане: *Извештај о радним односима у јавном сектору у Намибији (Report on public sector labour relations in Namibia)*, представљен на радионици за оцену ваљаности овог приручника, Торино, Италија, 27.7.2011.

Извор: види <http://www.ser.nl> (прегледано 1. 11. 2011.)

### Улога националног савета за развој и рад Јужне африке (NEDLAC)

"У NEDLAC-у, влада се састаје са организованим бизнисом, организованим радом и организованим групама заједница на националном нивоу како би расправљали и покушали постићи концензус о питањима социјалне и економске политике. То се зове "социјални дијалог". Параграф 5 (1) Закона о националном савету за развој и рад 35 из 1994., гласи како следи:

Савет ће-

- (а) настојати да промовише циљеве раста, учешће у доношењу одлука и друштвеној једнакости;
- (б) настојати да постигне концензус и склапа уговоре о питањима која се односе на социјалне и економске политике;
- (в) размотрити сво предложено радно законодавство које се односи на политику тржишта рада прије него што се упути парламенту;
- (г) размотрити све значајне промене у социјалној и економској политици пре него што се она проведе или упути парламенту;
- (д) подстицати и промовисати формулисање координиране политике о социјалним питањима.

Под условима параграфа 77 Закона о раду, NEDLAC има функцију решавања спорова између синдиката и владе и / или бизниса у вези са питањима социо-економске политике.

Извор: види <http://www.nedlac.org.za/home.aspx> (прегледано 1.11. 2011.)

### Подршка МОР-а: пример из Филипина

Заступљеност синдиката у Филипинима је ограничена, а синдикати немају право гласа приликом разматрања политика који утичу на државну службу. Заједничка платформа достојанственог рада 2008-2010 имала је за циљ јачање изворне заступљености синдиката из јавног сектора у Већу за управљање радом у јавном сектору. Веће надзире провођење одредби Извршне наредбе и састоји се од председника Комисије за државну службу, Одељења за рад и запошљавање, Одељења за финансије, Одељења за правосуђе и Одељења за буџет и управљање. Извршна наредба даје смернице о остваривању права владиних службеника на организовање, а механизми за социјални дијалог у јавном сектору се промовишу путем доношења закона.

Заједничка Платформа достојанственог рада је тражила да се покрену измене у Извршној наредби 180 како би се осигурала заступљеност синдиката у формулисању политика у јавном сектору. Извор: Смањивање дефицита достојанственог рада: Заједничка платформа Филипина 2008-10.

## 2. Омогућавање деловања квалитетно израђеног система преговарања: самоуправа и одговарајућа интервенција

Јавне власти требају дати довољно простора колективном преговарању да испоручује своје друштвене дивиденде. Као део тог процеса, владама су потребни административни и технички капацитети да подрже принцип слободе удруживања у циљу стварања подстицајног окружења за колективно преговарање. У неким земљама, радне управе нису у могућности да утичу на економске и социјалне политике које могу имати непосредан утицај на оквире за колективно преговарање.

Добро изграђене и ефикасне радне управе су важне за ту сврху.<sup>35</sup> На пример, нордијске земље су произвеле функционалне режиме преговарања у јавном сектору које карактерише самоуређење између послодаваца и синдиката.<sup>36</sup> У Аргентини такође, оснивање самоуређивачких механизма се сматра једним од почетних субјеката преговарања.<sup>37</sup>

Међутим, то не значи да је преговарање у јавном сектору у тим и сличним надлежностима потпуно слободно. Политички процес је увек у позадини, али влада је склона интервенцији само када се чини да је аутономно преговарање у слепој улици, а димензије су такве да је јавни интерес у опасности. Опште поверење у флексибилност преговарања у јавном сектору генерално је добро утемељено и то само по себи ствара праведан круг. Владиња интервенција, када до ње дође, генерално је постепена: прво је олакшавајућа, потом директивна, а само као последње прибежиште, регулаторна. Независни извори, као што су законско или незаконско поредовање, у многим случајевима су уграђени у саме аутономне процесе преговарања. Сам спектар владиних интервенција подстиче преговарачке стране да удуплају своје властите регулаторне напоре. У ситуацијама када се мртве тачке отклоне – на пример у облику закона или уредбе у смислу подвргавања обавезној арбитражи – мјере су, као што саме доказују, изузетне, те због тога нису на дуже стазе субверзивне по институт колективног преговарања.

#### Интервенције за одржавање мира док се пружа подршка процесу преговарања

##### Шведска

У Шведској је само једном - 1971. године – штрајк одбијен правним актом. Циљ дотичног закона је био да се продужи трајање постојећих колективних уговора и са њима повезаних обавеза мира. Маневарски простор – и притисак – су стране искористиле за решавање својих разлика. Законодавство је ефикасно подржало процес преговарања.<sup>1</sup>

##### Финска

У 2007.г. Синдикат стручњака у здравству и социјалној заштити је претио да ће користити масовне оставке као индустријску акцију, како би извршио притисак на преговоре у вези са повећањем плата. То би у пракси значило да би око 70 до 100 посто свих медицинских сестара које раде у оделењима интензивне неге у универзитетским клиникама поднело оставку. У циљу одржавања адекватног нивоа неге, Влада се умешала у ситуацију и први пут наметнула закон који би у пракси присилио медицинске сестре да се врате на посао. Закон је био проблематичан и због тога што би присилио чак и оне медицинске сестре које су већ у пензији, промениле каријеру или се запослиле у приватном сектору. Преговарачке стране су постигле договор пре него што је било потребно преузети било какву правну радњу, али је ситуација покренула питање о основним правима, као што су право радника на учешће у индустријској акцији, те право особе на пристојну негу. Суд рада је пресудио, између осталог, да је оставка медицинских сестара које су биле државни службеници била незаконита.<sup>2</sup>

<sup>35</sup> МОР: *Слобода удруживања у пракси: Извучене поуке (Freedom of association in practice: Lessons learned)*, Међународна конференција рада, 97. седница, 2008, стр. 58.

<sup>36</sup> Т.Треј: "*Компаративни извештај*" (*Comparative report*), у Т. Треј (ед.): *Колективна права запослених у јавном сектору (Employees' collective rights in the public sector)* (Hag, Kluwer, 1997), стр 3-24.

<sup>37</sup> Закон бр. 24,185 од 16.12. 1992., члан 18.



<sup>1</sup> Т. Стоке и А. Сеип: "Решавање колективних спорова у јавном сектору: поређење нордијских земаља" (: "Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared"), in *Journal of Industrial Relations* (Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Vol. 60, No. 4569, p. 569 цитирајући А. Адлеркројз: *Svensk arbetsrätt* (Stockholm, Nordsdtedts Juridik, 2003), стр.106.

<sup>2</sup> Фински суд рада П 83 і 84/07, 2007/11/07. Стручно мишљење комитета за социјалну негу и здравство о закону о обезбеђењу сигурности пацијената за време индустријских акција, 9.11.2007.

У Јужној Америци, све је присутнија тенденција да се радницима у јавном сектору омогући учешће у одређивању својих услова рада. Уругвај је недавно усвојио закон који омогућава колективно преговарање. Закон управе Панамског канала такође укључује колективно преговарање и мандате да сви колективни уговори укључују механизме решавања спорова.<sup>38</sup> Костарика је прописом усвојила колективно преговарање, чиме се олакшава дугогодишња пракса без прибегавања законским санкцијама. МОП је пружила помоћ у изради одговарајућих прописа.<sup>39</sup>

## 1. Структурисање преговора: Представници у преговорима

Делотворно колективно преговарање захтева да учесници признају један другог за ту сврху. Ово признање може бити добровољно, као што је случај у неким земљама, где се заснива на уговорима или добро утврђеној пракси. Неке земље су усвојиле законодавство које обавезује владине послодавце да признају синдикате за сврху колективног преговарања, под одређеним условима. С друге стране, погодујуће законодавство би могло помоћи синдикатима да утврде ко представља владу у преговорима. Једноставне законске одредбе могу описати ко је одговоран за колективно преговарање, а тиме и помоћи укљученим странама да једна другу признају.<sup>40</sup>

Обично је од помоћи ако правила или аранжмани преговарања обесхрабрују пролиферацију синдиката као што сугерише став 1. Препоруке о радним односима (јавне службе), 1978 (Бр. 159), јер то олакшава уредније, модерирано и интерно посредовано преговарање.<sup>41</sup> Секторски пропис у нордијским земљама је промовисао

<sup>38</sup> Закон бр. 19 од 11.6.1997., члан 104.

<sup>39</sup> Извршна уредба бр. 29576-МТСС, 15.6.2001.год.

<sup>40</sup> "Материјалне одредбе радног законодавства: делотворно признање за колективно преговарање" ("Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining"), у МОП: Смернице за радно законодавство (*Labour Legislation Guidelines*), Глава III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/lgl/index.htm> (прегледано 27.10. 2011.). За даље разматрање проблема који су укључени види на пример Г. Бамбер и др.: "Колективно преговарање" ("Collective bargaining") у Р. Бланпаин (ед.): *Компаративно радно право и индустријски односи у развијеним тржишним економијама* (*Comparative labour law and industrial relations in industrialised market economies*), 6. и измењено издање (Хаг, Клувер, 1998), стр. 414, Г. Касале: *Репрезентативност синдиката у компаративној перспективи* (*Union representativeness in a comparative perspective*), ИЛО-ЦЕЕТ Радни документ бр. 18, (Будимпешта, МОП, 1996).

<sup>41</sup> Ови ставови гласе:

"(1) У земљама у којима се поступци за уважавање организација јавних службеника примењују ради утврђивања организације којој ће се признати права предвиђена на основу Дела III, IV или V Конвенције о радним односима (јавних служби), 1978., на повлаштеној или

---

реализацију овог исхода<sup>42</sup> и многе земље раде са правилима која омогућавају признање само најрепрезентативнијим синдикатима. Канадски извештај открива политичка размишљања када је рад у питању:

Направили смо свестан, стални напор. . . у оквиру законика о раду [Британске Колумбије] како би се избегла распарчаност у новим преговарачким односима, те да искористимо сваку прилику да саставимо све јединице свих запосленика у постојећим односима. . .

Када је створена нова краљевска корпорација за вођење опсежне трајектне линије између Ванкуверског отока и Донјег Мејнленд-а, од Комитета рада први пут је затражено да одреди одговарајуће преговарачке целине за трајектни систем у оквиру законика о раду. Синдикати су предложили да раднике поделе у две целине: општу "нелиценцирану" јединицу коју заступају Морнарски и трајектни радници и лиценциране официре - мајстори, помагачи, инжењери и други које би вероватно заступало Канадско удружење пружаоца услуга. Они су били уверљив разлог за уверење да су официри имали засебну интересну заједницу: посебну обуку у вештинама коју су морали стећи како би добили своје дозволе, овлашћења која су имали над пловилом и његовом посадом, и дугу одвојену историју заступања пловног обекта у већој поморској индустрији. Без сумње, лиценцирани официри су у великој мери напредовали са властитим синдикатима и одлучили то задржати и када је у питању Трајектна власт Британске Колумбије.

Без обзира на тај јаки случај, ми смо одбацили захтев за засебном јединицом. Трајектни систем је витална транспортна веза на коју се морала ослањати јавност Британске Колумбије. Политика смањења индустријског сукоба, чије распарчавање може имати последице по осетљиве јавне комуналије као што је ова је једноставно морала превагнути над вредностима самоодређења за једну одређену професионалну групу запосленика.

Лиценцирани официри не би били присиљени да учествују у колективном преговарању. Међутим, ако је то била њихова најбоља метода за решавање проблема са својим послодавцем, онда смо сматрали да би они морали да прихвате ширу логику тог процеса. Лиценцирани официри нису имали неотуђиво право да оду и "ураде властиту ствар" за своје властите интересе. Уместо тога, официри су морали да удруже своје

---

искључивој основи, такво одређивање би се требало заснивати на објективним и унапред утврђеним критеријима.“

"(2) Поступци из подстава (1) овог става треба да буду такви да не подстичу пролиферацију организација које обухватају исту категорију службеника."

<sup>42</sup> "Регулисање преговарачке структуре такође значи ко ће утицати на преговарање и о чему. У нордијским земљама, такви прописи се посебно примењују на државни сектор. Без изузетака, држава је присилила синдикалну страну да формира коалиције или преговарачке картеле. Овим картелима се или дају искључива преговарачка права или право првенства у преговарању о најважнијим колективним уговорима. Резултат тих мера је јединствено регулисање плата и радних услова у веома централизованом систему преговарања. Синдикати су присиљени да интерно чине компромисе пре него што се састану са својим противником, а већина коалиција синдикалних картела и држава ће заузети веома јак став према аутсајдерима. Независни синдикати могу постојати, али ће имати озбиљне проблеме у мењању већинске нагодбе." Т. Стоке и А. Сеип: Решавање колективних спорова у јавном сектору: поређење нордијских земаља", у *Journal of Industrial Relations* (Сиднеј, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Вол. 60, број 4, стр. 565.

---

преговарачке ресурсе у јединствену структуру, која би такође преговарала и колективни уговор за посаду.<sup>43</sup>

Може се закључити да се размене могу дешавати на систематичнији начин, када органи у јавном сектору за саговорника имају ограничен број синдиката.<sup>44</sup> Фактор међусиндикалног супарништва са својим разорним потенцијалом се може решити пре заживљавања процеса преговарања.<sup>45</sup> Уз ограничен број синдиката, простор за претеривање у преговарачким захтевима мноштва синдиката држи се чврсто под контролом, а структура самих преговора обавезује синдикате да се удружују, а затим интерно посредују у захтевима у свим или најмање у широким сегментима радне снаге. Међутим, ако само најрепрезентативнији синдикат ужива преференцијална или ексклузивна преговарачка права, одлуке за утврђивање најрепрезентативнијих организација би се требале донети на основу објективних и унапред утврђених критерија, како би се избегле било какве могућности за злоупотребе или пристрасност. И премда јавне власти имају право да одлуче да ли ће преговарати на регионалном или националном нивоу, радници би требали да имају право да одаберу организацију која ће их представљати у преговорима.<sup>46</sup>

Друга алтернатива је "један стол" за преговарање за којим се неколико синдиката, који представљају све запосленике у једној преговарачкој јединици, претварају у један процес преговарања.<sup>47</sup> То је постала уобичајена рутина у јавном

<sup>43</sup> П. Вајлер: *Помирљиве разлике: Нови правци у Канадском закону о раду (Reconcilable differences: New directions in Canadian labour law)* (Toronto, Карсвел, 1980), стр. 159-60. Аутор препричава своја искуства у својству председника Одбора за рад Британске Колумбије средином 1970-их.

<sup>44</sup> Ваља напоменути да су неке владе дале подршку синдикатима у циљу јачања колективне репрезентације, чак и када се може потакнути таква пролиферација. На пример, неке балтичке владе су подржале ширење синдикалног чланства што захтева средства која синдикати са мањом стопом чланства немају. (Европска фондација за побољшање животних и радних услова: *Синдикалне стратегије за врбовање нових група радника (Trade union strategies to recruit new groups of people)* (Даблин, 2010, стр 28).

<sup>45</sup> Ваља напоменути да се синдикати међусобно не само такмиче, већ и сарађују на националном и међународном нивоу. На пример, синдикати на Малти су се бавили питањима мигрантских радника уз помоћ Талијанске конфедерације CGIL. (Европска фондација за побољшање животних и радних услова: *Синдикалне стратегије за врбовање нових група радника (Trade union strategies to recruit new groups of people)* (Даблин, 2010., стр 28). На европском нивоу, Европска конфедерација независних синдиката јавних служби и Европска конфедерација независних синдиката (CESI), потписали су споразум који је ступио на снагу 1.1.2005. године. Синдикати су споразумно основали заједничку делегацију да представља раднике централне државне управе у државној управи социјалног дијалога, која је формализована у децемру 2010.године са Одбором за секторски социјални дијалог. Види М. Албертијн: "Нови комитет за секторски социјални дијалог за централну државну управу" ("New sectoral social dialogue committee for central government administrations"), у EIROOnline, март 2011., <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2011/02/articles/eu1102011i.htm> (прегледано 27.10. 2011.).

<sup>46</sup> МОП: *Збирка одлука и принципа Комитета за слободу удруживања Управног тела МОП-а (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO)*, пето (ревидирано) издање (Женева, 2006), ст. 962 и 963.

<sup>47</sup> За детаљну расправу у вези са преговарањем за једним столом, види Ј. Ценард и Г. Цац: *Односи запосленика (Employee relations)* (Лондон, Chartered Institute of Personnel and Development, 2005).

---

сектору у Великој Британији 1990-их.<sup>48</sup> Други пример се може наћи у преговарању за службенике државе Вашингтон у Сједињеним Америчким Државама, где сви синдикати који представљају мање од 500 радника преговарају са владом за једним столом за којим је више синдиката.<sup>49</sup> То ће бити објашњено у наставку, под насловом *Посредовање међу странама у интересном сукобу*.

Траксел и Брандл су сачинили модел трију главних категорија преговарања. Према моделу, три категорије разликују се у својој ширини и односу према секторски специфичним интересима:

Координација на највишем нивоу је најобухватнија. Њу обављају секторске конфедерације унутар сектора који обављају своје активности координације, било непосредно или дириговањем преговарачких политика њихових подружница, или непосредно преговарањем централизованих споразума у њихово име. У сваком случају, то значи да секторски специфични интереси морају бити јединствени, тако да се могу проводити заједничке стратегије. Образац преговарања представља средње укључивање. Координација се заснива на водећој улози једног одређеног сектора у одређивању плата, док други сектор следи. Некоординирано преговарање значи да различите преговарачке јединице одређују плате независно једна од друге. Стога се међу различитим секторима не одвија никаква врста планиране координације.<sup>50</sup>

#### **4. Структурисање преговарања: Нивои преговарања и координација међу нивоима**

Препорука МОП-а о колективном преговарању, 1981. (Бр. 163), наводи да државе чланице требају учинити напоре да се колективно преговарање омогући на свим нивоима "укључујући ниво предузећа, делатности, гране делатности, индустрије или регионалним или националним нивоима". У оним државама где се успоставља неколико нивоа преговарања "стране у преговорима би требало да настоје осигурати координацију међу тим нивоима".

Нема универзалног рецепта у погледу нивоа преговарања. Околности и динамика у држави су толико различите да омогућавају широке слободе. Одговарајући ниво или нивои за преговарање ће овисити о снази, интересима, циљевима и приоритетима обухваћених страна, као и структуре синдикалног покрета, представника владе и традиционалних образаца индустријских односа.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> А. Брусон и Д. Вилкинсон: *Колективно преговарање и резултати на радном месту (Collective bargaining and workplace performance)* (Лондон, Department of Trade and Industry, 2000), стр. 3.

<sup>49</sup> Ревидирани кодекс Вашингтона (RCW) Сец. 41.80.010. Синдикати који представљају више од 500 радника преговарају са владом за одвојеним столовима.

<sup>50</sup> Ф. Такслер и Б. Брандл: "Колективно преговарање, Макроекономски резултати и став синдиката по секторима" ("Collective bargaining, Macroeconomic performance, and the sectoral composition of trade unions"), у *Industrial Relations*, (Oakland, CA, University of California, 2010), Вол. 49, бр. 1, јан., стр. 100.

<sup>51</sup> МОП, "Материјалне одредбе радног законодавства: делотворно признање права на колективно преговарање" (ILO: "Substantive provisions of labour legislation: Effective recognition of the right to collective bargaining"), у МОП: *Смернице за радно законодавство (Labour Legislation Guidelines)*, поглавље III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (прегледано 27.10. 2011.).

---

Било да се преговори одвијају на националном, секторском или регионалном нивоу, сваки ниво може имати различите надлежности, овлашћења над питањима особља, извора прихода и фиксалне аутономије.

Неки системи усвајају централни или секторски оквир, допуњен у преговорима у децентрализованим срединама да би се осигурала уредност у преговарању и промовисало самоуређење. На пример, двослојни модел преговарања постоји у Шведској, Данској, Норвешкој и Финској са секторским нивоом који дефинише правила поступања и економски оквир (понекад укључујући и параметре плаћања) за локално преговарање. Нека суштинска преговарања – на пример, стварне плате – су пренесена на ниже нивое.<sup>52</sup>

Јужна Африка је такође усвојила овај приступ колективном преговарању у јавном сектору успоставом националног савета за координацију преговарања у јавној служби чије надлежности у преговарању обухватају сва питања која:

- (i) "су регулисана јединственим правилима, нормама и стандардима који се примењују широм јавне службе, или
- (ii) се примењују на услове службе који се односе на два или више јавних сектора, или
- (iii) су додељена држави као послодавцу у односу на јавне службе, а које нису додељене држави као послодавцу у било којем другом сектору".<sup>53</sup>

Бипартитном преговарачком савету додељен је задатак да успостави други ниво секторског преговарања у земљи. Као опште правило, ти форуми за преговарање на другом нивоу - на пример образовни савет за радне односе – закључују уговоре за суштинска питања у релевантном сектору, као што су плате и услови рада, али онда дозвољавају даљим покрајинским коморама савета да преузму одговорност, како за провођење тако и за локалне варијације.

Поступци решавања спорова на централном нивоу у правилу регулишу питања на најнижем нивоу у Јужној Африци и нордијским земљама. Ова структура омогућава да се питањима са локалног нивоа побољша систем, те да их решавају виши службеници у случају да остану нерешена – обележје којим се оснажује самоуређујућа природа целог система.

Аргентина је 1987.године ратификовала Конвенцију о радним односима (јавне службе), 1978. (Бр. 151). У циљу њене примене, Закон о колективним уговорима о раду (Закон бр. 24,185) из 1992.године је успоставио стандарде за колективно

<sup>52</sup> Т. Стоке и А. Сеип: "Решавање колективних спорова у јавном сектору: поређење нордијских земаља" ("Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared"), у *Journal of Industrial Relations*, (Сиднеј, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Вол. 60, број 4, стр 562.

<sup>53</sup> Одељак 36. Закона о радним односима из 1995. године

---

преговарање у јавној управи на националном нивоу. Према Закону, синдикати су заступљени у процесу преговарања сразмерно њиховом чланству. У пракси то значи да више од једног синдиката може представљати исту изборну јединицу.<sup>54</sup>

Аргентински систем радних односа препознаје две врсте радничких удружења: регистровани синдикати (*inscripta*) и они који имају статус синдиката (*personeria greminal*). "Док је *personeria* признање најрепрезентативнијег синдиката (оног с највише чланова у одређеној изборној јединици) од стране државе, теоретски се може појавити и друга организација којој ће се с временом доделити *personeria* ако она представља „значајно већи“ број радника од прве. До тада међутим, другој организацији неће бити допуштено да учествује у колективном преговарању, нити ће имати приступ синдикалним квотама од својих придружених чланова."<sup>55</sup>

Према закону бр 24,185, одвојени комитети за преговоре обављају опште и секторске преговоре у јавним службама. Они се састоје од државе и представника радника и координира их министарство рада. Неки секторски уговори, који су тренутно на снази, обухватају националну лутрију, наставу, заштиту прехранбених производа, обезбеђење паркова и раднике у уметности на националном нивоу.<sup>56</sup>

Уругвај је такође усвојио такву структуру у 2005.години. Виши савет за колективно преговарање у јавном сектору заступа четири централне владине агенције и једнак број представника синдиката, састаје се на захтев било ког њеног

<sup>54</sup> А. Кардосо и Ј. Гиндин: *Индустријски односи и колективно преговарање: поређење Аргентина, Бразил и Мексико (Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Радни документ број 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Женева, МОП, 2009.). „Ј. Бонифачио и Г. Фаливене: *Компаративна анализа односа у јужноамеричкој јавној управи. Аргентина, Костарика, Мексико и Перу (Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002); М. Вегман: *Доприноси за професионализацију у Савезној Влади Републике Аргентине путем колективног преговарања (Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de al negociación colectiva)*, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Dominican Republic, 9–12 Нов. 2010.

<sup>55</sup> А. Кардосо и Ј. Гиндин: *Индустријски односи и колективно преговарање: поређење Аргентина, Бразил и Мексико (Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Радни документ број 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Женева, МОП, 2009.).

<sup>56</sup> А. Кардосо и Ј. Гиндин: *Индустријски односи и колективно преговарање: поређење Аргентина, Бразил и Мексико (Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*, Радни документ број 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Женева, МОП, 2009.); Ј. Бонифачио и Г. Фаливене: *Компаративна анализа односа у јужно америчкој јавној управи. Аргентина, Костарика, Мексико и Перу (Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002); М. Вегман: *Доприноси за професионализацију у Савезној Влади Републике Аргентине путем колективног преговарања (Aportes a la profesionalización del servicio civil en el gobierno federal de la República Argentina a través de al negociación colectiva)*, XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Dominican Republic, 9–12 Нов. 2010.

---

члана и доноси одлуке концензусом. Преговарање на секторском (други-ниво) и агенцијском (трећи-ниво) нивоу проводи се одвојено и бави се истим темама, у оквиру граница утврђених уговорима постигнутим на вишем нивоу. Министарство рада, које председава Вишим саветом, је надлежно да координира тим нивоима.<sup>57</sup>

У Италији, Агенција за заступање јавне управе у колективном преговарању (ARAN) уведена је са децентрализацијом јавне управе 1993. године и одговорна је за заступање владе у колективном преговарању са синдикатима у јавном сектору. Преговарање се проводи кроз одређене преговарачке јединице широм земље, те у свакој децентрализованој јавној агенцији. Заступање од стране ARAN-а је обавезно за разне поједине управе, као што су министарства, школе и тела здравственог и социјалног система.<sup>58</sup>

Аран делује као услужна структура за [те администраторе]. . . . Разне управе. . . имају "овлашћење да усмеравају" ARAN у погледу националног колективног преговарања, оснивањем секторских комитета у ту сврху. Секторски комитет ће се основати за сваки сектор колективног преговарања - здравље, локалне власти, истраживање, универзитети и неекономска јавна тела (тј. Социјално осигурање). Међутим, што се тиче министарстава, школа и неких комуналних служби (ватрогасне службе и неколико других), председник савета министара ће кроз министарство за државну службу деловати као "секторски комитет".

Сваки комитет, те председник Савета министара за централну државну управу, ће постављати смернице и циљеве за колективно преговарање како уговори долазе на обнову, док их Аран мора стално информисати о току преговора. Након што се постигне привремени споразум, Агенција мора прибавити одобрење нацрта од стране Комитета пре него што исти потпише. Закон стога изричито прописује да секторски комитети морају бити укључени у ратификацију колективних уговора, чиме се успоставља однос са АРАН-ом, који у одређеној мери подсећа на однос између базе / чланства и агената за преговарање у приватном сектору.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> Закон бр. 18508, 26.6.2009. члан 10–14.

<sup>58</sup> Европски савез синдиката јавних служби: *Колективно преговарање, профил држава: Италија (Collective bargaining, country profiles: Italy)* <http://www.epso.org/r/471>; Истражено колективно преговарање у јавном сектору" ("Decentralised bargaining in the public sector examined"), у EIROOnline, март 2003; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/feature/it0212209f.htm>, и "Одобрена реформа агенције за преговарање у јавном сектору" ("Reform of public sector bargaining agency approved"), у EIROOnline, новембар 1997., <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/1997/11/feature/IT9711217F.htm> (URLs прегледано 27.10. 2011).

<sup>59</sup> "Анализирано децентрализовано преговарање у јавном сектору," оп. цит.

---

## 5. Приступи и модели преговарања

### Позицијски модел

Будући да је колективно преговарање као институција настало у непријатељским условима, окружено је противничком културом.<sup>60</sup> Неке земље су фалсификовале историјске споразуме, претварајући друштвене противнике у друштвене партнере, али уопштено говорећи - а можда посебно у друштвима под утицајем англо-саксонског светоназора – позицијско преговарање је свадљиво.<sup>61</sup> Заправо, аналитичари уметности преговарања су били у могућности да саставе попис поступака позицијског преговарања:

- Унапред урадити циљеве и позиције отпора
- Претерати у почетним позицијама
- Обавезати се на те позиције рано и јавно
- Усмеравати комуникацију кроз гласноговорника
- Дати што је могуће мање за оно што добијате
- Никад "не преговарајте против себе"
- Другу страну увек држите изван равнотеже
- Користите принудне облике моћи
- Мобилизујте подршку конституената
- Поделите па владај другом страном; заштитите се од истог на својој страни
- Нерадо прихваћен споразум је знак успеха<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Провођењем истраживања о стању у Европи од средњовековног периода до деветнаестог века, Џејкобс бележи да "су јавне власти свуда биле веома сумњичаве по питању радних организација". Један од разлога за сузбијање тих аранжмана је била забринутост за јавни ред, обзиром да су ти аранжмани били често повезани са немиром или насиљем "А. Џејкобс: Колективно самоуправење" ("Collective self-regulation"), у Б. Хепл: *Израда закона о раду у Европи (The Making of Labour Law in Europe)* (Лондон, Мансел, 1986), стр. 197. Напредовање од репресије путем толерисања до (амбивалентног) признања.

<sup>61</sup> "Систем је [и био је] и даље контрадикторан, јер је приликом настанка колективног преговарања постојало уверење да ће капитал и рад бити вечни непријатељи или да ће вечно бити у сукобу. Дакле, систем закона и прописа, и федералних агенција попут ФМЦС, су успостављени како би се тај сукоб склонио са улица и усмерио према колективном преговарању и законитим штрајковима, одустајању или економском притиску." П. Хуртген (Director, United States Federal Mediation and Conciliation Service): *Колективно преговарање и индивидуална права: промењива динамика решавања спорова на радном месту (Collective bargaining and individual rights: The changing dynamics of workplace dispute resolution)*, Хенри Кајзер спомен предавање, The Georgetown University Law Center, 13.11.2003., уредио извадке, [http://fmcs.gov/assets/files/Articles/Kaiser\\_Lecture.htm](http://fmcs.gov/assets/files/Articles/Kaiser_Lecture.htm) (прегледано 27.10.2011).

<sup>62</sup> Ј. Кучер-Гершенфелд: "Колико је важан процес", у Т. Кохан и Д. Липски: *Преговори и промене (Negotiations and change)* (Итака, NY, Cornell University Press, 2003), стр.143.



---

Док позицијски начин може да буде разумљив у свом историјском контексту и нашироко је функционалан, такође је лако препознати његова ограничења. Данашња радна места се тичу како заједничких тако и сукобљених интереса. Истраживања и искуства показују да велика места рада - продуктивне, организације високих перформанси, где људи желе радити – обележава однос помирења и поштовања међу свим актерима.<sup>63</sup> Позицијско преговарање може да обесхрабри заједничку креативност и пропусти да искористи значајан простор који се нуди за обострану корист.

Стил преговарања у неким земљама које се брзо модернизују, у главним тачкама значајно понавља историјска искуства данашњих пост-индустријских држава. Позицијско преговарање – о којем се расправља у наставку текста - се појављује као задани начин. Ова публикација се нада да ће подстаћи стране у тим земљама да истраже различите стазе у раној фази њиховог преговарања.

### **Модел заједничке користи<sup>64</sup>**

Развој алтернативних модела преговора је настао током протлеких година, различито описаних као обострано корисно, засновано на интересима, добитничко, интегративно и принципјелно преговарање. Овај приступ настоји да промовише продуктивно преговарање кроз следеће принципе:

- пажљиво уважавање властитих интереса и потреба као и оних друге стране, пре него упорно напредовање предходно утврђених преговарачких стајалишта;
- високи ниво размене информација;
- настојанје да се "колач" повећа током наредног циклуса преговарање пре неговог смањења;

<sup>63</sup> Види, међу многим изворима, Ј. Роџерс и В. Стрек (ед.): *Раднички савети: Консултације, заступање и сарадња у индустријским односима (Works councils: Consultation, representation, and cooperation in industrial relations)* (Чикаго, University of Chicago Press, 1995), Г. Леминску: "Све што сте одувек желели знати о *Mitbestimmung*" ("Everything you always wanted to know about *Mitbestimmung*"), у *Die Mitbestimmung* (Düsseldorf, Hans Böckler Foundation, 1999), стр. 46-50, Д. Хал и В. Реид: *Једноставно најбоља радна места у Аустралији (Simply the best workplaces in Australia)*, ACIRRT Радни документ бр. 88 Сиднеј, University of New South Wales, 2003); Т. Кохан и П. Остерман: *Предузеће обостране користи (The mutual gains enterprise)* (Бостон, Harvard Business School Press, 1994), Ј. Гител: *Southwest Airlines начин (The Southwest Airlines way)* (New York, McGraw-Hill, 2003); Д. Вајс: *Иза зидова сукоба (Beyond the walls of conflict)* (Торонто, Ирвин, 1996) и Great Place to Work Institute, <http://www.greatplacetowork.com> (прегледано 27. 10. 2011.)

<sup>64</sup> За расправу јасно усмерену на јавни сектор (у Канадском контексту), види Н. Каверлу, Б. Канингхем и Л. Мичел: "Размишљања о интегративном колективном преговарању у јавном сектору: услови који утичу на сарадњу у оквиру преговарачког процеса" ("Reflections on public sector-based integrative collective bargaining: Conditions affecting cooperation within the negotiation process"), у *Employee Relations* (Гласгов, University of Strathclyde, 2006), Vol. 28, бр. 1, стр 62.

- 
- креативно стварање могућности које промовишу заједничке и мире различите или супростављене интересе;
  - решавање проблема, и
  - схватање важности процеса.

Модел заједничке користи укључује оснажен процес преговарања као алтернативу ослањању на економску моћ, било да га обавља послодавац, радници или њихови представници. Теза је да:

- постоји моћ за развијање добрих пословних односа: тамо где стране изграђују односе поверења и поштовања, оне могу сигурније преговарати једна с другом, те могу креативније утицати једна на другу и у реципрчном односу;

- постоји моћ за разумевање интереса: што једна страна боље разуме забринутост друге стране, те што верније преноси властите, то су већи изгледи за договор који задовољава интересе обе стране;

- постоји моћ за проналажење елегантног решења: размена информација и стварни ангажман помажу у стварању опција, а затим и решења која иначе никада не би била откривена;

- постоји моћ у обавезности: ако је једна страна спремна да се обавезе и верује да ће и друга то учинити, много више се може постићи у процесу уговора.<sup>65</sup>

Разлике између позицијског преговарачког модела и преговарачког модела заједничке користи су инструктивно сажете у даљем тексту:

<sup>65</sup> Види Р. Фишер, В. и Б. Патон Уру: "Преговарачка моћ: Компоненте способности да се утиче на другу страну" ("Negotiation power: Ingredients in an ability to influence the other side"), у Л. Хал (ед.): *Преговарачке стратегије за узајамну корист (Negotiation strategies for mutual gain)* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), стр. 6 и следеће, овде делимично преузети.

**Табела 1**

Позицијско преговарање	Преговарање на основу интереса <sup>1</sup>
Главни фокус је на томе да се да што мање и добије што више	Главни фокус је на томе да се осигура бављење интересима сваке стране
Стране се припремају одвојено развијањем почетних позиција као циљева	Стране се заједно припремају договарањем основних правила и начина рада
Ове позиције се појављују у облику "пописа жеља". Стране често узимају "нереалне" позиције како би их накнадно могле "уступити" другој страни.	Стране се припремају одвојено кроз дискусије с конституентима у вези са интересима. Ако изборне јединице представе позиције, преговарачи их претварају у интересе.
Оне такође припремају границу отпора испод или изнад које нису спремни да иду.	Оне приступају преговарању без предрасуда у вези могућег коначног споразума
Преговори добијају облик двеју страна које преговарају за столом уз паузе за састанке клубова; опције се истражују на приватним сесијама	Преговори добијају облик једне групе с повременим прекидима за састанке клубова или додатних састанака; опције се отворено истражују на заједничким седницама
Ако се стране обучавају, то чине одвојено	Ако стране први пут користе ПТИ, оне се заједно обучавају
Преговори почињу са изјавама о позицијама и прате след понуда и протупонуда са честим одгодама и падовима	Преговори почињу са расправама око проблема и интереса сваке стране наглашавањем проблема које прати решавање проблема
Информација је "строго" чувана и објављује се само под притиском или да би се извукли уступци	Информације се деле отворено, а истраживања се обично проводе заједнички
Одлуке се доносе компромисом и под притиском	Одлуке се доносе концензусом након договорене објективне процене могућности
Углавном укључују менаџере индустријских односа и синдикалне поверенике	Укљученост је проширена на друге са експертизом за релевантне теме
Гласноговорници презентирају кључне позиције и потезе	Гласноговорници описују кључне интересе, али сви чланови учествују
Свака страна покушава држати другу страну под притиском кроз тактике моћи	Стране су сагласне да неће користити притисак као полузу за преговоре
Стране користе помириоца када дођу до слепог улице	Стране користе помириоца током целог процеса

<sup>1</sup> Извор: Барет Ј. и Ј. О'Дауд Преговарање на основу интереса – *Водич за кориснике Interest-based bargaining – (A users' guide)* (Trafford, 2005), стр.39.

Други начин за постизање тих резултата је уоквирен као "преговори ради заједничке користи" и објашњен је у следећем оквиру:

#### Водич за преговоре ради заједничке користи

##### 1. Састанак који претходи преговорима

- за договарање о општем делу преговора
- за постизање договора да се о потребама преговара што је могуће више
- за размену мишљења о властитим потребама, интересима, страховима, бригаама и очекивањима
- за улагање напора да се схвате, интереси, страхови, бриге и очекивања друге стране
- да се појасне питања о којима треба преговарати, укључујући ванредна питања
- да се реше сва питања која могу помоћи у промовисању културе договора
- да се договори датум, време и место за прве преговоре

##### 2. Након састанка који претходи преговору, али прије почетка преговора

- одредити састав свог преговарачког тима и договорити основна правила свог тима;
- поделити потребе, интересе, страховања, бриге и очекивања друге стране са својом изборном јединицом;
- бити свестан вредности раног ограничавања очекивања своје изборне јединице;
- генерисати креативне могућности за задовољавање политика, интереса, страховања, забринутости и очекивања друге стране ;
- Настојати да добијете флексибилан мандат од своје изборне јединице, онај који ће вам помоћи да задовољите другу страну, а који неће стварати препреке за преговарање које је засновано на потребама;
- Одолети изради позицијских захтева и уместо тога сачинити предлоге на основу потреба;
- Добити што више информација да би сте поткрепили ваше потребе и стекли увид у потребе друге стране;
- Одредите вашу и њихову алтернативу за споразум о којем се преговара (БАТНА) <sup>1</sup> и ојачате вашу ако је то могуће

##### 3. На почетку преговарачког процеса

- упутите добродошлицу другој преговарачкој страни
- представите свој тим
- подмирите организациона питања, укључујући:-
  - време почетка и завршетка
  - паузе и ручак
  - прописе о пушењу

- неформални кодекс облачења
- постављање ограничења у вези прекида, укључујући и искључење мобитела
- пристанак на испуњавање основних правила, укључујући да ће судионици: -
  - што више следити договорени процес
  - настојати да преваходно схвате, а потом и буду схваћени
  - пажљиво слушати
  - говорити наизменично и не прекидати један другога
  - бити упорни, али пристојни и поштовати један другога
- пристати на основна правила клуба, укључујући да: -
  - се странке могу обраћати клубовима у било ком тренутку
  - клубови ће се одржати само када су стране у потпуности истражиле питања покренута од друге стране
  - страна која тражи клуб ће напустити собу
  - страна која тражи клуб ће навести реалан период током којег им треба клуб
  - ако се чини да клуб траје дуже него што је предвиђено, онда ће страна која је тражила клуб, обавестити другу страну и навести нови временски период
  - потврдити своју обавезност вашем договореном циљу за преговарање и према стварним потребама преговора
  - сложити се с тим да ће све што је речено у преговорима бити неслужбено уколико се не договори другачије
  - потврдити да ће се задржати дио записника, тј. записника који одражавају присуство, питања записника, укључујући питања која су упућена и постигнуте договоре, те пут напред након сваког састанка
  - потврдити да ће записник бити послан свим учесницима састанка у разумном року након састанка

#### **4. Разјашњавање и развијање разумевања питања за обе стране**

- прва страна представља своје, интересе, страховања, бриге, очекивања и предлоге
- поставити оквир проблема на сараднички и решив начин
- друга страна представља своје потребе, интересе, страховања, бриге, очекивања и предлоге
- поставити оквир проблема на сараднички и решив начин
- потребе, интереси, страховања, бриге, очекивања и предлози обе стране треба да буду истражени у целости
- саставити попис свих питања за преговоре и сложити се са истим
- договорити се о редоследу питања која треба решавати (почевши од лакших хитних или питања која ће помоћи у расветлењу других)

- уколико је примерено, стране требају једна другој пружити информације за боље разумевање питања
- наставити са појашњавањем питања с посебним нагласком на потребе, интересе, страховања, бриге и очекивања
- пратити и фокусирати расправе
- идентификовати подручја од заједничког интереса и супротних интереса

#### 5. **Израда и одабир могућности за договор:**

- сваким питањем се бавити појединачно, створити што више могућих начина задовољавања потреба сваке стране и "повећати колач";
- измислити могућности без стварања обавеза
- користити критерије и стандарде као основу за процену и одабир опција
- анализирати могућности како би се виделе оне које могу прихватити обе стране
- настојати остварити утицај и бити отворен за утицаје
- одвојити и интегрисати питања по потреби
- размотрити повезивање и ценкање о питањима
- користити хипотетичке ситуације нпр. "шта ако ..?"
- размотрити стварање под-група / радних тимова / одбора за израду предлога
- размотрити кориштење једног текста документа за постизање концензуса
- оставити опције привременим и условљеним све док се не постигне договор о свим питањима
- утврдити подручје договора
- упаковати прихватљиве опције у укупни споразум
- смањити формалности и вођење евиденције до коначног договора

#### 6. **Постизање споразума**

- Израдити нацрт уговора
- Осигурати међусобно разумевање услова уговора
- Одредити: ко, шта, где, када и како ће уговор примењивати
- Поставити детаље у вези евалуације, имплементације и праћења
- Размотрити поступке повратног извештавања, укључујући идеју о заједничкој изјави за изборну јединицу
- Укључити поступке у случају застоја
- Ако је тешко доћи до коначног договора, размислите о начелним споразумима, пробним споразумима, прелазним споразумима, делимичним споразумима, споразумима о циљевима, споразумима о процесу

- Одолети позицијском преговарању у највећој мери
- Ако коначни договор није могућ, онда урадите тест стварности, направите уступке, направите паузу, расправите алтернативне начине постизања споразума као што је укључивање треће стране, резимирајте договорено и фокусирајте се на оно што је спорно.

Извор: Међународни центар за обуку Међународне организације рада: Обука о заједничким вештинама преговарања синдиката и менаџмента за социјалне партнере о спречавању сукоба и вештинама преговарња, тренинг пакет (*Joint union-management negotiation skills training for social partners on conflict prevention and negotiation skills*, Training package), јуни 2005., стр 53-56.

<sup>1</sup> "BATNA" се односи на алтернативу странака ако преговори пропадну – друге расположиве акције. Она је често кључ за разумевање уступака које чини свака страна. Одређивање BATNI укључује пажљиво истраживање моћи сваке стране власти и алтернатива које се заснивају на правима ради постизања споразума. BATNE су полазна тачка за све преговоре. Реалистично разумевање властитих BATNI или BATNI других страна је од виталног значаја за одређивање преговарачке моћи у било којем преговору.

## Мешовити модел

Нису све стране, које позицијски модел сматрају ограничавајућим или нефункционалним, спремне у целости пригрлити алтернативу заједничке користи. Више разлога може бити за то, попут недостатка поверења потребног да омогући на пример велику размену информација; руководеће особе или изборне јединице не знају довољно о алтернативном моделу како би га подржали; или да је потребно избегавати либералан однос између странака како би се избегло ко-оптирање, и тако даље.

Упркос овим врстама сумњи, стране могу радије усвојити елементе преговарања ради заједничке користи на селективан начин. Тако су на пример методе решавања проблема на основу интереса кориштене за решавање питања преговарања која су више интегративног карактера, као што су оспособљавање, радно-животна равнотежа, заштита здравља и сигурности на раду и радно окружење, док би се прихватање метода позицијског преговарања још увек појављивало као главна одредница дистрибутативних питања, као што су плате и бенефиције.

Потпуна подршка прагматизму каткада би понукала стране да усвоје хибриднији приступ. Савезна служба за посредовање и мирење (ФМЦС) у САД-у сада нуди "модификовано традиционално преговарање" или "мешовито преговарање", а такође га користе независни посредници у земљама попут Аустралије и Јужне Африке, да споменемо неколико њих.

С циљем пружања што више могућности и флексибилности колико год је то могуће, FMCS посредници су у последњих неколико година развили мешовити модел "традиционалног" (позицијског) и модификованог традиционалног преговарања, познатог као "Унапређено кооперативно преговарање" (ECN):

ECN је стављен тачно између традиционалног преговарања и [модификованог традиционалног преговарања] МТВ-а на *continuum*-у процеса преговарања, стварајући пуни спектар могућности процеса решавања спора које могу користити посредници. ECN је био јасан у вези својих циљева. Он је морао да буде једноставан; да не изискује обимно оспособљавање; да се не меша у обилну структуру преговарачких комитета страна; да промовише комуникацију и разумевање интереса који се налазе у позадини проблема; и да користи традиционални процес преговарања. . .

---

ECN се може грубо описати као тространи процес: (1) припрема и размена питања омогућена од стране посредника; (2) припрема и размена предлога; и (3) традиционално колективно преговарање".<sup>66</sup>

## Консултације и преговарање

Кроз консултације, социјални партнери не само да размењују информације, већ учествују у детаљном дијалогу о покренутих питањима. Док консултација сама по себи не носи са собом моћ одлучивања, може се одржати као дио таквог процеса.<sup>67</sup> Консултација изискује ангажман страна кроз размену стајалишта које може довести до детаљнијег дијалога. Иако многе институције користе консултације и размену информација, неке су овлашћене да постигну споразум који може бити обавезујући. Оне институције социјалног дијалога које немају такав мандат често пружају саветодавне услуге министарствима, законодавцима и другим креаторима политика и доносиоцима одлука.<sup>68</sup>

Препорука о консултацији и сарадњи између јавних власти и организација послодаваца и радника на индустријском и националном нивоу, 1960. (бр. 113) утврђује да треба прузети мере у циљу промовисања делотворне консултације и сарадње између тела јавне власти и организација послодаваца и радника, без дискриминације било које врсте против те организације. Циљ консултација треба бити да се осигура тражење мишљења од јавних власти, савет и помоћ од тих организација, посебно у припреми и примени закона и прописа који утичу на њихове интересе.<sup>69</sup> Осим тога, Комитет за слободу удруживања и Комитет стручњака о примени конвенција и препорука је навео да, када влада жели променити преговарачке структуре у којој делује непосредно или посредно као послодавац, посебно је важно да следи одговарајући процес консултација, тако да све заинтересоване стране могу да расправљају о свим циљевима. Подразумева се да се такве консултације предузимају у доброј вери, а да стране имају све потребне информације за значајки донесене одлуке.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Ц. Бромер, Г. Бакингам и С. Лофлер: *Стилови у колективном преговарању у FMCS: Кретања према изборима (Cooperative bargaining styles at FMCS: A movement toward choices)* (Washington, DC, Federal Mediation and Conciliation Service, 2002), стр.32, <http://admin.fmcs.gov/assets/files/Articles/Pepperdine/CBStylesatFMCS.pdf> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>67</sup> Ј. Исхикава: *Кључна обележја национално-социјалног дијалога: књига извора социјалног дијалога (Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book)* (Женева, МОП, 2003).

<sup>68</sup> Види више на: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/index.htm> (прегледано 27.10. 2011.).

<sup>69</sup> Став 1 и став 3.

<sup>70</sup> МОП: *Зборник одлука и принципа Комитета за слободу удруживања Управног тела МОП-а (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO)*, пето (ревидирано) издање (Женева, 2006), ст. 1068 и 1086.



## Консултације о промени услова запослења

Већ је виђено у прошлости да једнострано управљање доношењем одлука које утичу на интересе радника подстиче реакције радника, укључујући индустријску акцију. Заправо, неки од првих закона индустријског законодавства у раном двадесетом веку су укључивали "status quo" одредбе осмишљене за проверу, па чак и укидање једностраних акција.<sup>1</sup>

Аустралијски закон о фер раду из 2009. године осигурава услове за модел консултација који ће бити укључен у награде и колективне уговоре који регулишу већину тржишта рада. Типична манифестација обавеза Награде за више образовање је:

Консултације о главним променама на радном месту

Послодавац обавештава

(а) Ако је послодавац донео коначну одлуку да уведе велике промене у производњи, програму, организацији, структури или технологији који ће вероватно имати значајан утицај на запосленике, послодавац мора обавестити запосленике који би могли бити погођени предложеним променама, и њихове представнике, ако их има.

(б) Значајни ефекти укључују престанак радног односа, велике промене у саставу, раду или величини радне снаге послодавца или потребним вештинама, укидање или смањење радних места, могућности за напредовање или задржавање запослења, промену радног времена, потребу за преквалификацијом или распоређивањем запосленика на друге послове или места и реструктисање радних места. Под условом да тамо где та награда предвиђа промене било којег од ових питања, сматраће се да промена нема значајан ефекат.

Послодавац разговара о промени

а) Послодавац мора разговарати са запосленицима на које утичу промене и њиховим представником, ако постоји, о увођењу промена из тачке 8.1, потенцијалним ефектима тих промена на запосленике и мерама за спречавање или ублажавање негативних промена на запосленике, те мора брзо размотрити питања постављена од стране запосленика и / или њихових представника у вези тих промена.

(б) разговори морају започети што раније, након што је послодавац донео коначну одлуку да изврши те промене.

(в) За потребе таквог разговора, послодавац мора осигурати у писаном облику запосленицима и њиховим представницима, ако их има, све релевантне информације о променама, укључујући природу предложених промена, очекиване ефекте промена на запосленике и о другим питањима која ће вероватно утицати на запосленике под условом да ниједан послодавац није дужан објавити поверљиве информације што би било противно интересима послодавца.<sup>4</sup>

1 Види на пример Канадски закон о истраживању индустријских спорова 1907 и Трансваал Закон о индустријским споровима 1909.

2 Директива 2002/14/ЕЦ.

3 Прописи о информисању и савету запосленика 2004 – ДТК упуте 2006, доступно на [www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf).

4 Клаузула 8 Индустрије вишег образовања - Општа питања - Награда 2010.

---

## Промена размишљања

Да би послодавци и синдикати у јавном сектору пожњели предности модела колективног преговарања који се фокусира на смањивање спорова, морају се догодити две индетичне промене у размишљању:

- владе требају да у потпуности признају синдикате за колективно преговарање и са тим везане ангажмане и репрезентативну улогу синдиката који произилази из принципа слободе удруживања.

У неким земљама, право на слободу удруживања је осигурано уставним законом, чиме му се даје виши правни статус у односу на редовне законе и успоставља се као основно право. Остале земље су детаљно уредиле положај синдиката и њихово право на учешће у преговарању кроз редовне законе. Осим тога, неке земље су примениле међународне радне стандарде, као што је конвенција 151, која их обавезује на поштовање тих права, било на основу уставног или законског овлашћења.<sup>71</sup>

На пример у Аргентини, Бразилу и Мексику, закони о раду су садржани у уставу, а устави одређују: формалне стандарде за колективно преговарање, укључујући заступање интереса и посредовање у сукобима, материјална права која се односе на радне услове (укључујући накнаду и здравствене стандарде) и улогу државе као чувара који препознаје слаб положај радника, активности и дOMET синдикалног представљања. Иако се тачан садржај и текст прописа у ове три земље разликују, прописи у све три земље обухватају следеће: радно време, забрану ноћног рада за жене и младе, минималну радну доб, право на један слободан дан сваке седмице, посебна права за жене за време и након трудноће, дефиницију “ најниже плате” на основу основних потреба радника који је глава породице, једнаку плату за једнак рад, заштиту плате, ограничења за прековремени рад, право на становање и школовање, одговорност послодавца у вези несрећа на раду и професионалних обољења, минималне стандарде сигурности и здравља на раду, право на удруживање радника и послодавца, право на штрајк, трипартитна тела, тела за решавање сукоба судове рада, накнаду за отказ без ваљаног основа и права на раду којих се не могу одрећи.<sup>72</sup>

- Синдикати радника владе морају проширити своју традиционалну улогу "браниоца" и укључити улогу "дароваоца организације", а онда бити у могућности да успешно управљају дуализмом.<sup>73</sup> То захтева, између осталог, да се вођама и преговарачима предоче нове могућности у колективном преговарању.

<sup>71</sup> Неки модели слободе удруживања су доступни на:  
<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>72</sup> А. Кардосо и Ј. Гиндин: *Индустријски односи и колективно преговарање: поређење Аргентина, Бразил и Мексико (Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared)*, Радни документ број 5, ILO Industrial and Employment Relations Department (Женева, МОП, 2009.).

<sup>73</sup> Види Т. Хазард, Д. Грегори и Р. Скот (едс.): *Стратешки синдикализам и партнерство: Шакење или плес? (Strategic unionism and partnership: Boxing or dancing?)* (Houndmills, Hampshire, UK, Palgrave Macmillan, 2004) и ЕПМУ, ДВУ и М. Огден: *Креирање радних места високих перформанси: Синдикални приступ (Building high performance workplaces: The union approach)* (New Zealand, Centre for High Performance Work, 2010).

## Поуке за преговарање у јавном сектору

Главна мисао при изради мера за увођење или јачање колективног преговарања у радним односима у јавном сектору треба да буде превенција сукоба. Одређени модели колективног преговарања могу боље спречити сукоб него други. Међутим, већа је вероватноћа да ће мере усмерене ка обостраним користима пружити задовољство у раду заједно са делотворним и поузданим пружањем услуга јавности. Овај процес захтева пажљиво доношење одлука од стране владе и синдиката, када им се пруже прилике да успоставе или реорганизују свој приступ преговарању.

### Конвенција бр 154 и јавна служба<sup>74</sup>

Конвенција потврђује да се колективним преговарањем у јавној служби можда треба бавити друкчије него у осталим економским гранама. То је зато што су њезини услови службе обично осмишљени тако да би се постигла уједначеност. Ове услове обично одобрава парламент и примењују се на све јавне службенике. Они често садрже исцрпна правила о правима, дужностима и условима службе које остављају мало простора за преговарање, те могу изискивати измене и допуне закона који се односе на услове службе. Преговори су дакле често централизовани.

Јединствено стање јавне службе у колективном преговарању такође произилази из њеног финансирања. Плате и други услови запослења јавних службеника имају финансијске импликације које се морају одразити на јавне буџете. Буџете одобравају тела као што су парламенти, који нису увек непосредни послодавци јавним службеницима. Преговори са финансијским импликацијама у погледу јавних служби су дакле често централизовани и под директивама и контролом вањских тела, као што су министарства финансија или међу-министарски комитети.

Ови аспекти су усложњени другим питањима, као што су одређивање питања о којима се може преговарати, надлежност различитих државних структура, као и утврђивање преговарачких страна на различитим нивоима.

### Посебни модалитети

На основу тих питања, члан 1 (3) Конвенције допушта "специјалне начине" примене који се могу утврдити националним законима или другим прописима, или националном праксом за јавну службу. Посебни начини би могли укључивати:

- парламент или надлежна тела за буџет постављају горње или доње границе за преговоре око плата, или успостављају укупни буџетски пакет у оквиру којег стране могу преговарати новчане клаузуле или клаузуле за успостављање стандарда;
- законске одредбе којима се даје право финансијским властима да учествују у преговарању заједно са непосредним послодавцем;
- усклађивање уговореног система преговарања са законским оквиром, што је пронађено у многим земљама;
- почетно одређивање директива законодавне власти о питањима о којима се може преговарати, на којим се нивоима треба одржавати колективно преговарање или ко може бити преговарачка страна. Утврђивању директива требају претходити консултације са организацијом јавних службеника.

<sup>74</sup> Репродуковано из С. Олни и М. Руеда: *Конвенција бр. 154: Промовисање колективног преговарања (Convention No. 154: Promoting collective bargaining)* (Женева, МОП, 2005), стр. 14.

---

## **Позицијско преговарање: Ахилова пета јавног сектора**

Преговарање у јавном сектору је каткада безуспешно. Унапред одређене монетарне позиције утврђене од стране финансијских министара и трезорских функционера, који су одредили бројке у складу с различитим циклусом и различитим динамикама, могу се ставити на стол. Ствари отежава јавно изношење позиција, другим речима, када су позиције дубоко укопане за одбрану. То подстиче синдикате да одговоре у натури, са напуханим захтевима који се заснивају на мандату масе, а о чијем се смањењу мора агресивно разговарати, како би били сведени у рационалне оквире.

Такође не помаже ни ако се преговарачки процес као такав заобилази обраћањем политичким и финансијским ауторитетима који доносе одлуке снагом притиска, који није нужно функционалан за оптимално колективно преговарање, и на исти начин, друштвене резултате. У том окружењу, информације се преносе ретко и у тактичку сврху, а не на свеобухватан и транспарантан начин. Преговарање у доброј вери и обострано корисно преговарање може постати веома тешко.

Међутим, стране морају признати да колективно преговарање одржава механизме и логику ширег демократског процеса. Штавише, морају признати да је доношење одлука у сферама политике и утврђивања буџета побољшано, ако се оптималном моделу преговора на радном месту, посредовања и ако треба арбитраже, допусти да се одвија са мање препрека. То се великим делом може посматрати као питање редоследа и координације, који произилазе из разумевања о томе како институције преговарања могу дати свој најбољи друштвени допринос.

Обострано корисно преговарање захтева да свака страна пажљиво размотри своје, као и интересе или потребе других страна пре предлагања било којег решења проблема, јер се прерани ангажман са раним одговорима може сматрати арогантним. Он негира заједничко власништво не само над решењем, већ и над самим проблемом. То чак може изазвати и грубу реакцију.

Типично и најкорисније обележје обострано корисног преговарања укључује заједничко истраживање питања, где се могу разрађивати и вагати опције у креативној и zasiћеној средини, те постићи врхунски резултат у квалитативном смислу.

Дакле, било би најбоље да стране дођу на преговоре без позиција, али са јасно артикулисаним интересима и питањима, те са флексибилним мандатом.

Да би се предложила могућа оптимална и рационална решења, она се требају заснивати на свим ревалантним информацијама. Дакле, максимално откривање података, што је питање поверења и комуникације у доброј вери, је такође од суштинске важности.

---

Следом конвенције број 154 овако би отприлике изгледала флексибилнија алтернатива позицијском редоследу:

- (i) трезор или службеници министарства финансија дају "сугестивне параметре" за резултате плата за своје преговораће у току процеса преговарања, у складу са укупним буџетским планирањем и моделирањем.<sup>75</sup> Ови параметри се могу састојати од флексибилних распона повећања плата или укупних трошкова уговора.
- (ii) преговарање се наставља са странама које имају приступ кључним позадинским анализама и подацима. Приступ решавања проблема, који максимизира обострану корист, се усваја у преговорима.
- (iii) исход привременог преговарања може да буде унутар или изван обима претходно датих параметара. У последњем случају преговарачи би заједно образложили власнику „кесе с новцем“ зашто се претходно циљане бројке требају задржати. Ако је аргумент успешан, онда је потврђена привремена нагодба. Ако не, стране или напуштају или мењају своје пријашње неизвесне договоре, или једна или више страна уступавају на истим законитим средствима и договореним механизмима решавања спора, као што су посредовање, арбитража или реализација моћи на тржиште радне снаге (види доле).

Чак ако се и не може избећи позицијско преговарање око новца, стране могу приступити преговорима у вези са ненувчаним аспектима преговарања, на начин који је више усмерен ка решавању проблема. Где се државни послодавци немогу одвратити од својих утврђених начина, преговарачима са флексибилном свешћу често још увек остаје значајан простор за решавање других питања као што су питања равнотеже између радног и приватног живота, организације рада и штавише чак и расподеле колективних исплата на креативне начине који најбоље служе и мире сопствене интересе страна.<sup>76</sup>

<sup>75</sup>Види ИЛО: *Слобода удруживања и колективног преговарања (Freedom of association and collective bargaining)* (Женева, 1994), ст. 263: "Према мишљењу комитета [стручњака о примени конвенција и препорука], законске одредбе које допуштају парламенту или надлежном буџетском органу постављање горњих и доњих граница за преговоре око плата или успостављање укупног буџетског пакета у склопу којег стране могу преговарати о нувчаним клаузулама или клаузулама о успостављању стандарда. . . или оне које финансијским властима дају право на учешће у колективном преговарању заједно са непосредним послодавцем су у складу с Конвенцијом [98], под условом да оставе значајну улогу колективном преговарању." Види такође и извадак из С. Олни и М. Руета: *Конвенција бр. 154: Промовисање колективног преговарања (Convention No. 154: Promoting collective bargaining)* (Женева, МОП, 2005.), репродуковано у оквиру 1.

<sup>76</sup> Заправо, питања обухваћена колективним преговарањем временом се мењају и она одржавају промене на тржишту рада. Данас преговарање може покрити теме као што су рад на даљину, радни односи, заштита личних података и механизми за алтернативно решавање спорова. Такође, у неким земљама преговарање може да укључи питања из домена професионалног развоја, слободног времена, накнаде, система оцењивања, бонусе / исплате за резултате, породични одмор, пензионе системе и даљу изобразбу, нпр. у Канади, пажња се све више фокусира на одредбе као што су здравствено и пензионо осигурање. Осим тога, све присутнија тема су компромисни пакети, који укључују уступке договорене са синдикатима у замену за обавезе послодавца да одрже производњу и радна места на постојећим локацијама. У таквим пакетима се могу уговорити уступци у вези са повећањем плата, радним временом и неке друге погодности у замену за сигурност запослења. Уско везани уз ову врсту споразума су тзв. флексибилни уговори како би се избегли споразуми о отказима, запошљавању и конкурентности. Такви споразуми могу да укључе низ питања која

---

## 6. Припрема за преговарање

Какви год да су формални облици било којег утврђеног оквира преговарања, начин на који стране поставе преговарање може утицати на резултате процеса.

Преговарање у јавном сектору, из разумљивих разлога, у томе има различит политички карактер.<sup>77</sup> Такође, висока очекивања и оптимизам дискутаната можда нигде више не преовладава него у преговарању у јавном сектору. То може узроковати љутњу и разочарење касније, ако се очекивања не могу остварити за преговарачким столом.

Професионалност у преговорима захтева следеће:

Деловање са циљем осигурања укључености правих страна правилним редоследом, како би се бавиле правим питањима која обухватају прави низ интереса, за правим столом или столовима, у право време, са правим очекивањима, и са правим последицама напуштања уколико нема договора.<sup>78</sup>

То подразумева осигурање да преговарачким седницама присуствују синдикални и владини службеници овлаштени да заступају интересе оних на које се односи споразум. Такође осигурава да се сва питања која се тичу владе и радника детаљно расправе у оквиру законом одређених параметара. То подразумева и да се представници у преговорима окрену један према другом у доброј вери и да је време зрело за обнову односа.

### Образовање изборне јединице

Ако се преговарање превасходно посматра као такмичење, онда ће и очекивања у вези процеса, одговарајућих стратегија и понашања преговарача бити обојена у складу с тим. Ако преговарачки желе усвојити алтернативе, а можда и експанзивније приступе, онда би требали да се са својим конституентима ангажују у процесу

---

се односе на ограничавање трошкова, као и радно време, организацију рада и флексибилност у вештинама. Међутим, постоје супростављена мишљења у вези са пожељношћу и утицајем таквих споразума (МОП: *Слобода удруживања: Извучене поуке (Freedom of association in practice: Lessons learned)*, Међународна конференција рада, 97. седница, 2008., стр. 14. стр. 23–25). Извештај о преговорима око плата из 2008.г. који је објавио *Labour Resource and Research Institute (LARRI)* сугерише да се синдикати требају одмаћи од традиције преговарања само о платама, те укључити и друге погодности, као што су становање, превоз, доприноси за здравствену помоћ и тако даље, што ће на крају повећати укупно благостање радника и њихових породица. У извештају се такође подстичу радници и њихови синдикати да се не фокусирају само на боље уговоре о платама, него и да такође озбиљно размотре алтернативне економске и социјалне политике, уколико треба савладати изазове попут масовне незапослености и сиромаштва (Повећање јаза у платама у Намибији: Извештај о преговорима око плата из 2008.г. (*Wage Gap Increases in Namibia: Wage Bargaining Report 2008*), Labour Resource and Research Institute (LaRRI), септембар 2009., стр 27-28.).

<sup>77</sup> Радне односе у јавној служби карактерише прекомерна вањска политичка контрола над ресурсима и активностима Г. Касал и Ј. Тенкоранг: *Радни односи у јавној служби: компаративни приказ (Public service labour relations: A comparative overview)*, Документ број 17, ILO Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch (Женева, МОП, 2008., стр. 1-2).

<sup>78</sup> Лах и Ј. Себениус: *3-Д преговори* (Boston, Harvard Business School Press, 2006), стр. 12.

---

истраживања, образовања и стицања одобрења много пре почетка било каквог стварног преговарања.

### **Флексибилни процес преговарања**

У позицијском преговарању, преговарачи су обично ограничени релативно ниским упутствима за преговарање. У експанзивнијем процесу, преговарачи ће у првом степену потражити упутства о интересима, а не о позицијама, у тренутку интеракције са својим конституентима. На почетку преговарања, они би настојали да осигурају флексибилне мандате од својих конституената.

#### **Борба против кризе - Ирски пример**

У Ирској је влада почела преговоре са синдикатима и послодавцима у децембру 2008. године, о томе како се носити са финансијском кризом Ирске. У јануару 2009.год., стране су се договориле о општем оквиру, али даљи разговори о конкретном спровођењу су пропали без споразума. У марту су преговори поновно отворени, али договор није постигнут. У децембру су синдикати дали свој предлог о борби против кризе, али га је влада одбацила и дала свој предлог који је укључивао смањење плата, те га је спровела кроз законодавство и он је ступио на снагу 01. јануара 2010.године. Мерама су се жестоко успротивили синдикати и индустријске акције су започеле почетком 2010. године. Међутим, преговори су поновно отворени у марту 2010.године и стране су коначно постигле споразум крајем марта. Према споразуму не би било даљих смањења плата у периоду 2010. – 2014. и плате би се преиспитале у пролеће 2011.године, те сваке године након тога, како би се видело да ли би уштеде остварене кроз самоконтролу јавних служби могле омогућити повећање плата. Осим тога, смањење плата у 2010.год. се не би узимало у обзир за потребе обрачуна пензија за оне који одлазе у пензију у 2010. и 2011. години. Синдикати су се сложили да у потпуности сарађују у смислу реорганизације у јавним службама као дела модернизације јавне службе допуштајући смањење броја запослених. Може се закључити да би без ове врсте прилично сложеног и апстрактног уговора можда било врло тешко за стране да поновно отворе преговоре и дођу до решења.

*Извор: Погрешан циљ – како захваљујући влади радници у јавном сектору компензују кризу (The wrong target – how governments are making public sector workers pay for the crisis). Извештај израдио Одељење за истраживање рада, наручио EPSU, а финансирала Европска комисија 2010.*

### **Посредовање међу странама у сукобима интереса**

Преговарање у јавном сектору често проводи више синдиката који представљају различите секторе укључене у тај процес. Дакле, разлике се могу појавити између синдиката, укључујући и оне у вези материјалних захтева који се постављају у преговорима. Међусиндикални раздор може закомпликовати процес преговора са послодавцем који треба да се бави различитим жељама и захтевима. Обично су јавни ресурси за превенцију и решавање спора доступни само у односу на одговарајуће преговарање – интеракцију између послодаваца и синдиката. Међутим, разлогу за преговоре би могло користити, ако би се услуге независних помирилаца и посредника нашле при руци за управљање међусиндикалним пословима у фази која претходи преговорима. Помоћ би се могла проширити, како би помогла у вези плана унутрашњег система преговора, омогућења међусиндикалних преговора, а потом и посредовања у сваком међусиндикалном спору.

У сврху што информисанијег процеса преговора, битно је да су стране у могућности да приступе квалитетним истраживањима, посебно релевантној економији тржишта рада.<sup>79</sup> Док процес преговора јасно укључује много више од економског моделирања, квалитетне информације и анализе служе не само као тест стварности за преговараче, него и као извор за иновативна решења. Такође је важно да *све* стране имају приступ истраживању истог квалитета, а још боље истом истраживању. Неједнакост у проналажењу извора за поступак преговарања може бити извор неповерења и погрешног разумевања. Извештај Међународне конференције рада са 97. седнице (2008.) сугерише да информативне услуге као што су јавне базе података о свим закљученим колективним уговорима могу бити корисне. На пример, интернет страница Централне организације финских синдиката<sup>80</sup> нуди информације о колективним уговорима, стању у текућим преговорима, процедурама индустријске сарадње, статистичким подацима о платама и повезнице са страницама које нуде знања о ситуацији на тржишту. Општи колективни уговори у целости су доступни преко друге интернет странице коју подржава влада, а којој сви могу бесплатно приступити.<sup>81</sup> Поново се враћамо предмету истраживања у даљем тексту под насловом *Заједничка истрага / истраживање*.

### Пример државе: Канада Пружање подршке кроз процес истраживања

Одбор за радне односе у државној служби (PSLRB) у Канади је независно тело које управља системима колективног преговарања и одлучивања о жалбама у савезним јавним службама. Док се посредовање и суђење видљиво истичу у раду PSLRB, он такође игра улогу проналажења извора за поступак колективног преговарања кроз анализе и истраживања. Прецизније, он врши истраживања у упоредивости накнада и пружа информације које стране могу користити у преговорима и решавању колективних уговора.<sup>1</sup>

Јединица за информативне услуге у колективном преговарању Онтарија пружа релевантну услугу широј публици. Она прикупља, анализира и дели информације о приближно 10.400 односа у колективном преговарању у Онтарију.

Служба нуди истраживачку и аналитичку подршку разним клијентима, укључујући владе, радну снагу и менаџмент, школске одборе, правне фирме, преговараче и научне раднике.

Служба прикупља и анализира трендове у радним односима, резултате колективног преговарања,

<sup>79</sup> “Јавни и приватни послодавци би на захтев радничких организација требали ставити на располагање информације о економској и социјалној ситуацији преговарачке јединице и предузећа у целини, као што је потребно за конструктивне преговоре... јавне власти би по потреби требале ставити на располагање информације о укупној економској и социјалној ситуацији земље и гране дотичне делатности у мери у којој откривање тих информација не наноси штету националним интересима.” Препорука о колективном преговарању 1981., бр. 163, став 7.

<sup>80</sup> Специфичне информације о колективним уговорима, текућим преговорима и тако даље, су доступне на финском језику на интернет страници Централне организације финских синдиката, <http://www.sak.fi/english/whatsnew.jsp?location1=1&sl2=1&lang=hr> (прегледано 27.10.2011.)

<sup>81</sup> Финлекс, <http://www.finlex.fi/en/> (за неке законе постоји превод на енглески). Колективни уговори су расположиви на финском језику. Међутим, Општи колективни уговор за владу (најновији: 28.3.2010.) је доступан на енглеском језику (неслужбени превод) на овој интернет страници финског Министарства финансија: [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/02\\_documents\\_on\\_personnel\\_management/02\\_sopimukset/20100301Genera/General\\_collective\\_agreement\\_with\\_annexes\\_final.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301Genera/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf) (прегледано 27.10.2011.).



плате и накнаде, и припрема низ повезаних извештаја.

Осим базе података о радним односима / колективном преговарању, одржава и клијентима ставља на располагање репозиториј о колективним уговорима и арбитражним одлукама (наградама).<sup>2</sup>

Види <sup>1</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/rit/rit01-eng.asp>.

<sup>2</sup> Види [www.labour.gov.on.ca/english/LR/cbis.php](http://www.labour.gov.on.ca/english/LR/cbis.php).

## Анализа ризика

Последњих година се повећава литература из области анализе ризика као саставног дела посредовања и парнице. Анализа ризика је такође саставни део преговора, као што показују концепти "најбоље и најгоре алтернативе преговараних споразума" (BATNA / VATNA).<sup>82</sup> Међутим, никада није сигурно претпостављати да је свако у потпуности свестан ризика. Према томе, неки медијатори и посредници се залажу да преговарачи изричито наведу, детаљно и написмено, ризике са којима се суочавају.<sup>83</sup>

## 7. Промовисање модела радних места

Независне, законом прописане организације као што су Служба за саветовање, мирење и арбитражу (ACAS) у Великој Британији ангажују опсежне саветодавне службе, како би се помогло послодавцима, радницима и синдикатима да изграде радна места са јаким и уљудним односима, који би могли да буду најбољи начин за превенцију сукоба. Стратегија се огледа у подстицању страна да размисле о моделу радног места и онда примењују његова обележја. Ово је представљено у споредној публикацији на инструктиван начин.<sup>84</sup> Ове агенцијске услуге су доступне и јавном сектору.

<sup>82</sup> Види даље, Р. Фишер, В. и Б. Паттон Уру: Како постићи Да: Преговарачки уговор без попуштања (*Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*), друго издање (New York, Penguin Group USA, 2010), поглавље 6, и С. Голдберг, Ф. Сандер и Н. Роџерс: *Решавање спорова: Преговори, посредовање и други процеси (Dispute resolution: Negotiation, mediation and other processes)*, треће издање (New York, Aspen, 1999), стр. 39: "Знај своје најбоље алтернативе за преговарачки споразум (BATNA). Разлог због којег преговарате са неким је да добијете боље резултате него што би сте могли добити без преговора са том особом. Ако нисте свесни резултата које би сте остварили у случају неуспелих преговора, изложите се ризику уласка у споразум који би било боље да добијете или одбијања споразума са којим би вам било боље."

<sup>83</sup> Види Ј. Вејд: *Системска анализа ризика за преговарача и парничаре: Како помоћи клијентима у доношењу бољих одлука (Systematic risk analysis for negotiators and litigators: How to help clients make better decisions)* (Robina, QLD, Australia, Bond University Dispute Resolution Centre, 2004), доступно на <http://epublications.bond.edu.au> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>84</sup> ACAS модел радног места (*The Acas model workplace*), доступан онлајн на <http://www.acas.org.uk> (прегледано 27.10. 2011.) "Циљ ACAS-а (Служба за саветовање, мирење и арбитражу) је побољшање организације и радног живота путем бољих радних односа. Наше уверење је да је боље спречити него лечити. Ми промовишемо најбољу праксу на радном месту путем лако доступних савета и услуга."

---

Федерална служба за посредовање и мирење у САД-у ради на сличан начин на основу превенције сукоба, пружањем савета актерима на радном месту у јавном и приватном сектору у осмишљавању система спора.<sup>85</sup>

Ирска Комисија за радне односе такође има активну улогу у овом подручју путем своје Саветодавне службе:

*Шта је саветодавна служба?*

Одељење за саветодавне услуге сарађује са послодавцима, запосленима и синдикатима у ситуацијама које нису спорне, ради развоја пракси, поступака и структура делотворних индустријских односа које најбоље одговарају њиховим потребама. Одељење је независно, непристрасно и искусно у пракси и теорији индустријских односа.

У разговору са странама, особље Одељења ће пружити асистенцију сходно појединачним захтевима синдиката / менаџмента. Ова помоћ странама је поверљива и бесплатна.

Одељење помаже послодавцима и запосленима да изграде и одрже позитивне радне односе и ради са њима на развоју и имплементацији делотворних механизма за решавање текућих проблема. Са тим механизмима, организација (менаџмент и запослени) је слободна да се фокусира на основне циљеве, суочи са изазовима конкуренције, проведе организационе промене и позитивно реагује на очекивања и забринутости запосленика.

Такође, Одбор за радне односе Британске Колумбије у Канади ставља снажан фокус на превентивни рад, развијањем онога што је дефинисао у свом Програму побољшања односа како следи:

Програм побољшања односа (REP) је намењен послодавцима и синдикатима који имају потешкоћа у својим актуелним односима и који су заинтересовани да успоставе и одрже продуктивнији и позитивнији однос. Програм се фокусира на специфичне проблеме и недоумице везане за тренутни однос страна и успоставу обострано угодних и остваривих корака за побољшање.

На заједнички писани захтев послодавца и синдиката, посредник ће се именовати ради сусрета са странама, како би осмислио програм који се посебно израђује према потребама страна. Посредник (или тим посредника) ће водити радну седницу представника послодавца и синдиката у трајању од једног до три дана.

Учесници радне седнице на страни послодавца су обично из области од извршног менаџмента до непосредних руководилаца, а на страни синдиката, од виших професионалних службеника до синдикалних повереника.

Програм ће успети само ако и послодавац и синдикат признају да њихов однос треба унапредити. Осим тога, обе стране морају бити спремне да одвоје потребно време и средства. Мора се изричито нагласити да је битна подршка програму од стране кључног особља, послодавца и синдиката.

Прва радна седница се обично одвија далеко од радног места, тако да се учесницима омогући боље фокусирање на задатак.

*Уопштено се REP наставља на следећи начин:*

<sup>85</sup>Види FMCS: Најбоље праксе у дизајну система (*Best practices in system design*), <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=130&itemID=15882> (прегледано 27.10.2011.)

---

Почетне седнице укључују развој вештина у комуникацији и решавање проблема заснованог на интересима. Представници синдиката и послодавца се потом састају одвојено са посредником (посредницима), како би размотрили конкретне предлоге о томе како да се однос побољша. Свакој страни се поставља питање шта би "могла" учинити за побољшање односа и шта би друга страна "требала" учинити за побољшање односа.

Након тога, представници синдиката и послодавца се састају како би прегледали предлоге за побољшање. Заједнички циљеви се установљавају на основу листе "требало би" и "могло би" која је израђена у Кораку 1.

Последњи корак у процесу укључује развој заједнички договорених посебних корака деловања које треба предузети како би се постигао сваки циљ. Сваки корак деловања укључује опис потребног деловања, идентификацију појединачних одговорних за предузимање корака деловања, и временски оквир за почетак и / или завршетак корака деловања. . .

## **8. Род и колективно преговарање**

### ***Зашто су родна питања важна у јавној служби***

У недавном раду МОП-а сажете су родне димензије колективног преговарања како следи:

Колективно преговарање може бити важан начин за промовисање равноправности полова... Једнака плата, прековремени рад, радно време, одмор, материнство и породичне обавезе, здравље и радно окружење, те достојанство на радном месту су примери питања за колективно преговарање која би могла промовисати равноправности полова на радном месту. Питања за преговоре зависе од друштвеног и правног контекста, те о томе шта жене саме одабиру као приоритете. Како би колективно преговарање заиста било делотворно и праведно, питања жена се морају схватити и мора им се дати веродостојност. Дobar начин да се то уради су консултације са радницама и гаранције да су жене заступљене у преговарачким тимовима.<sup>86</sup>

Јавна управа је високо родни сектор у којем жене често чине већину радника. Ово је углавном због чињенице да су владе ушле у сфере активности које су повезане са женама од почетка двадесетог века, као што су образовање, послови неге и дужности везане за административну подршку, а и зато јер жене све више улазе у дисциплине које задовољавају потребе сектора, као што су правне и друштвене науке. Према томе, резултати колективног преговарања у сектору би такође требали осликавати специфичне потребе женске радне снаге. Пажња на питањима попут разлика у плати, једнаке могућности за напредовање, интеграције посла и породице, стално образовање и сигурност запослења ће на дуге стазе спречити сукоб пружајући осећај власништва већем делу радника.

### ***Који су проблеми?***

Неједнакост у приступу запослењу и на радном месту преовладава у друштвима широм света:

<sup>86</sup> С. Олни и М. Руеда: *Конвенција бр. 154: Промовисање колективног преговарања (Convention No. 154: Promoting collective bargaining)* (Женева, МОП, 2005.), стр. 16.

---

Анкете у становништву показују да субјективна перцепција среће зависи више од тога како се доходак појединца пореди са оним других људи, него од апсолутне висине њихових прихода. Ту су и многи економски трошкови повезани са већом неједнакости, као што су веће стопе криминала, већи расходи за приватну и јавну сигурност, лошији резултати јавног здравства и нижа просечна образовна постигнућа. Све већи број студија такође наглашава важност смањења неједнакости како би се постигло смањење сиромаштва.<sup>87</sup>

Неравноправност полова је посебно истрајна, а разлике у платама су један брзо мерљив израз њеног обима. У већини земаља, плате жена износе око 70 до 90 посто плата мушкараца, али се много веће стопе налазе у одређеним деловима света као што је Азија.<sup>88</sup>

У оним земљама за које постоје расположиви подаци, дошло је само до малог смањења разлике,<sup>89</sup> толико посла остаје да се уради. Изазов се протеже не само на то како да се осигура да мушкарци и жене који раде друкчији посао, али који је једнаке вредности, буду плаћени једнако ("једнаке плате за рад једнаке вредности"), већ да се чак бори и против видљивије дискриминирајуће праксе неједнаке плате за исти рад.

Способност да се комбинује посао и породични живот је подједнако важна и мушкарцима и женама. Нарочито у развијеним земљама, усклађивање посла и породичног живота синдикати стављају високо у свој дневни ред, сматрајући га делотворном направом за повећање чланства. У неким земљама, на пример у Јужној Америци, колективни уговори су укључили накнаде више од оних прописаних законом; међутим, у неким се одредбе о породичном збрињавању још увек не налазе у споразумима.<sup>90</sup>

Структура колективног преговарања има утицај на равноправност полова на радном месту. Истраживања показују да постоји јака веза између централизованог или координираног преговарања и нижих разлика у платама, укључујући и мањи јаз у платама међу половима. Такође је случај да:

... најниже плате могу помоћи у заустављању разлике у платама између полова на дну платне расподеле. Жене су више заступљене међу слабо плаћеним радницима, а њихов прелаз на боље плаћене послове је знатно нижи него код мушкараца. Жене су дакле концентрисане на пословима и у секторима у којима је колективно преговарање више ограничено. Увођењем упоредивих плата на различитим и често родно-одвојеним радним местима, најниже плате могу помоћи у решавању родних предрасуда приликом утврђивања плата.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> МОП: *Глобални извештај о платама 2008/09 – Најниже плате и колективно преговарање: према јединству политике (Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence)* (Женева, 2008), стр. 23.

<sup>88</sup> Ибид., стр. 29.

<sup>89</sup> Ибид., стр. 29.

<sup>90</sup> Извештај генералног директора: *Једнакост на раду: Бављење изазовима (Equality at work: Tackling the challenges)*, Глобални извештај у оквиру праћења МОП Декларације о основним принципима и правима на раду, Међународна конференција рада, 96. седница, 2007., Извештај I (Б) (Женева, 2007.), стр. 88.

<sup>91</sup> МОП: *Глобални извештај о платама 2008/09 – Најниже плате и колективно преговарање: према јединству политике (Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining: Towards policy coherence)* (Женева, 2008.), стр. 41 и 59.

---

Иако је јаз у платама међу половима мањи у јавном него у приватном сектору, у земљама ОЕCD-а, много је мање вероватно да ће жене радити као законодавци, виши функционери и руководиоци у односу на мушкарце.<sup>92</sup>

Кључни начини за промовисање равноправности полова су повећање заступљености и учествовање жена у структурама социјалног дијалога и колективног преговарања, укључујући и оних који се односе на јавни сектор, као и да се родна димензија угради у форуме који су важни. Конференцијски извештај МОП-а из 2009. године *Равноправност полова у срицу достојанственог рада* гласи:

394. Изазови промовисања равноправности полова кроз социјални дијалог су двојаки. Прво, ту је питање повећања учешћа и статуса жена у том процесу. Друго, ту је изазов увођења родне перспективе у садржај како би одразила промењиву природу тржишта рада и образаца у свету рада. У години која обиљежава 60. годишњицу Конвенције бр. 98, важно је препознати централну улогу колективног преговарања у вези са тим изазовима.

395. Праведно учешће жена у институцијама социјалног дијалога је само по себи кључ за промовисање равноправности полова кроз трипартизам и социјални дијалог. Ниска стопа партиципације жена у организацијама радника и послодаваца и у меродавним трипартичним институцијама добро је документована. У неким регијама, будући да су жене повећале свој удио у плаћеној радној снази, било као послодавци или радници, повећале су такође и своје учешће у релевантним институцијама трипартизма и социјалног дијалога. Такође се показало да жене стављају родна питања на дневни ред више него мушкарци. Дакле, повећано учешће жена у социјалном дијалогу резултирало је већим фокусирањем на родна питања, на пример са појавом националних трипартичних механизма за жене 1990. године у Јужној Америци.<sup>93</sup>

## Како се ова питања могу решити?

Ограничења за жене и мушкарце у колективном преговарању могу бити различита. Анализа полова би помогла да се осигура укључивање и женске и мушке перспективе, и она би можда истражила разлоге због којих је учешће жена за преговарачким столом често мање од учешћа мушкараца.<sup>94</sup> МОП је објавила алате за

<sup>92</sup>Б. Ангел, С. де ла Рика и Ј. Доладо: *Ефекти запошљавања у јавном сектору на резултате тржишта рада жена (The effect of public sector employment on women's labour market outcomes)*, рад за дискусију бр. 5825 (Бон, Institute for the Study of Labor, 2011), стр. 37, 22–25, <http://www.ilo.org/public/libdoc/igo/2011/465429.pdf> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>93</sup> Међународна конференција рада, 98. седница, 2009., Извештај VI.

<sup>94</sup> Синдикати су у неколико земаља покренули програме, како би проширили чланство и представљање жена. У Аустрији је аустријски савез синдиката спровео план сполног мејнстриминг-а, а Савез се 2006. године обавезао на пропорцијално представљање жена у свим својим телима. Три националне конфедерације у Белгији су 2002. године потписале повељу о једнакости жена и мушкараца у синдикатима. На Кипру је кипарски раднички савез 2006. године покренуо кампању за информисање која се фокусира на жене. (Европска фондација за побољшање услова и рада: *Синдикалне стратегије за врбованје нових група радника (Trade union strategies to recruit new groups of workers)* (Даблин, 2010, стр. 22 и 38). Осим тога, мора се имати у виду да је у неким синдикатима број женских чланова релативно висок у односу на број мушкараца, јер је сам сектор под доминацијом жена. У Бугарској на пример, мушко особље преовладава у организацији послодаваца, али у синдикатима жене чине једнак или чак виши проценат (Европска фондација за побољшање услова живота и рада: *Изградња капацитета за социјални дијалог на секторском и нивоу компаније – Бугарска (Capacity building for social dialogue at sectoral and company level – Bulgaria)* (Даблин, 2007, стр. 8).

---

решавање питања равноправности полова<sup>95</sup>: Како помоћи и унапредити учешће жена у структурама и активностима синдиката и промовисати једнакост и солидарност међу члановима синдиката.

Када се синдикати припремају за преговоре, они могу учинити следеће за бављење равноправношћу полова у преговарању:

- осигурајте активно учешће жена, тражите њихове ставове и побрините се да се њихови гласови чују
- подижите свест и уважавање родних питања међу синдикалним чланством и такође међу послодавцима;
- одаберите преговарачки тим;
- припремите дневни ред за преговарање о равноправности полова;
- добро се припремите за преговоре, прикупите све ревалантне чињенице, припремите дневни ред за преговарање, израдите јасну стратегију.<sup>96</sup>

Прије свега, када се припремају за преговоре, синдикати би требали привући женске чланове и промовисати њихово активно учешће у свим структурама синдиката. Синдикати су открили да су били успешнији у врбовању жена, када су проводили више активности, а не били сконцентрисани само на једну. Мере могу укључивати следеће, на пример:

- подизање свести о предностима синдикализације;
- побољшање јавног имиџа синдиката, укључујући и објављивање успешних прича;
- тражење мишљења радница, разумевање и прихватање њихове забринутости и потреба;
- побољшање видљивости жена у синдикатима;
- пружање посебних услуга за испуњење потреба жена; и
- обављање посебне кампање за организовање.<sup>97</sup>

Сем врбовања, синдикати такође требају осигурати да сви радници – и мушкарци и жене – разумеју и могу износити своје бриге представницима синдиката. Синдикати би требали едуковати своје чланове како би препознали различите облике дискриминације и проводили истраживања која би

<sup>95</sup> Види нпр. МОП: Скуп додатака за синдикате: Промоција једнакости полова (*A resource kit for trade unions: Promoting gender equality*), књижице 1-6 (Женева, 2002).

<sup>96</sup> МОП: Скуп додатака за синдикате: Промоција једнакости полова кроз колективно преговарање (*A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*), књижица 1 (Женева, 2002), стр. 13.

<sup>97</sup> МОП: Скуп додатака за синдикате: Промоција једнакости полова у синдикатима (*A resource kit for trade unions: Promoting gender equality within unions*), књижица 1 (Женева, 2002), стр. 11.

---

каталогизирала случајева полне дискриминације, итд. Посебне прилике се такође могу понудити, како би се женама омогућило да се чује њихов глас.<sup>98</sup>

Ако синдикат жели да осигура да његова политика и програми буду родно осетљиви, синдикати могу провести родне анализе кроз:

1. Идентификовање питања: како се узима у обзир разноликост?
2. Дефинисање жељених резултата: шта синдикат жели постићи и ко ће бити погођен?
3. Прикупљање података: која врста података је доступна? Како ће истраживање назначити различита искуства разноликости?
4. Израда и анализа могућности: да ли опције имају различите ефекте на жене и мушкарце? Да ли опције нуде корист другима?
5. Давање препорука: како се политика може проводити на праведан начин?
6. Комуникација политика: да ли је језик који се користи родно освештен? Које стратегије треба развити како би се осигурала доступност података и мушкарцима и женама?
7. Вредновање резултата: које показатеље користи синдикат за мерење ефеката политике? Како ће питања равноправности полова бити укључена у критерије које синдикат користи за процену његове делотворности?<sup>99</sup>

МОП Оквир за родну анализу захтева индетификацију:

1. Поделе рада између мушкараца и жена;
2. Приступа и контроле над ресурсима и користима;
3. Практичних и стратешких потреба за жене и мушкарце;
4. Ограниченја и могућности за постизање једнакости, и
5. Капацитета социјалних партнера за промовисање равноправности сполова.<sup>100</sup>

**Примери држава: Канада, Аустралија**  
**Промоција равноправности полова у јавним службама**  
**Канада**

<sup>98</sup> МОП: Скуп података за синдикате: Промоција једнакости сполова кроз колективно преговарање, књижица 1 (*A resource kit for trade unions: Promoting gender equality through collective bargaining*) (Женева, 2002), стр. 13.

<sup>99</sup> МОП: Скуп података за синдикате: Питања и смернице за преговарање о једнакости полова (*A resource kit for trade unions: The issues and guidelines for gender equality bargaining*), књижица 3 (Женева, 2002), стр. 59.

<sup>100</sup> МОП: “Кратке упуте 1.6”, у *Питања полова у свету рада: Скуп информација (Gender issues in the world of work: Briefing kit)*, INT/93/MO9/NET, Родна обука за особље и конституенте МОП-а за промоцију једнакости радница (Женева, 1995).

Закон о фер накнади из 2009.г. обавезује послодавце (а у синдикализованој средини, агенте за преговарање) да преузму мере, како би радницима осигурали праведну накнаду у складу са законом. У исто време, он омогућава одбору за радне односе у јавној служби да захтева од послодавца да врше или да се обавезу да ће сами да "процене фер накнаде" с одређеним родним димензијама. Многе обавезе из закона непосредно су везане за процес колективног преговарања.

#### Аустралија

Закон о фер раду 2009.г. који обухвата раднике у јавном и приватном сектору, даје овлашћење савезном суду "да изда налоге како би се осигурале једнаке плате за раднике и раднице за рад једнаке или упоредиве вредности". Пријаве за такве налоге могу поднети заинтересовани радници, синдикати и повереник за сексуалну дискриминацију. Закон такође ефективно забрањује укључивање било којег дискриминирајућег појма у колективни уговор. Појам дискриминације се протеже на пол, сексуалну склоност, доб, брачно стање, породичне или старатељске одговорности или трудноћу.

#### Референце за модел законских одредби које се односе на родну ревизију и модел клаузула

"Једнакост у преговарању: радно место за све" из CUPE (2004) нашироко расправља о питањима једнакости и укључује алате за самосталне ревизије и узорке језика колективног преговарања: <http://www.cupe.ca/www/bargeq>

"Промоција равноправности полова: Помоћно средство за синдикате" из МОП-а нуди објашњења, проверу и примере из многих земаља о питањима равноправности полова. Приручник се састоји од 6 књижица које су доступне на: [http://www.il.workinfo.com/free/links/gender/cha\\_1.htm](http://www.il.workinfo.com/free/links/gender/cha_1.htm)

Смернице за радно законодавство које је обезбедила МОП (Доступно на: <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/> (прегледано 27.10. 2011.)) пружају моделе одредби, на пример о укидању дискриминације у односу на запослење и занимање. Интернет страница нуди примере, укључујући на пример и оне који се односе на: једнаке накнаде, укидање дискриминације у односу на расу, боју коже, национално порекло, социјално порекло, хендикеп, политичко мишљење, религију, доб или пол, те сексуално узнемиравање.

## 9. Осетљиве групе

Сем родних питања, колективно преговарање се може користити као средство за решавање питања која се тичу осетљивих група радника, као што су етнички радници, мигранти, те радници са инвалидитетом. Елиминација дискриминације може да буде предмет колективних уговора. МОП Конвенција о дискриминацији (запошљавање и занимање) из 1958.године (бр. 111) позива се у параграфу 1.1 (а) на седам забрањених основа дискриминације: расу, боју коже, пол, веру политичко уверење, национално порекло и социјално порекло. Врло често, дискриминација на основу расе, боје коже, националног и друштвеног порекла је повезана са постојањем различитих етничких група у земљи.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> МОП, "Материјалне одредбе радног законодавства: Елиминација дискриминације у погледу запошљавања и занимања" (*Substantive provisions of labour legislation: The elimination of discrimination in respect of employment and occupation*), у МОП: *Смернице о радном законодавству (Labour Legislation Guidelines)*, поглавље VII, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (прегледано 27.10. 2011).



---

Конгрес синдиката (TUC) у Великој Британији је провео ревизију једнакости 2005.године, која је показала да су предузети кораци у уговорима за решавање питања националних мањина и радника миграната. Питања као што је осигуравање једнаког приступа унапређењу, оспособљавању и напредовању у каријери, те третирање расизма на радном месту, пријављена су у анкети. Међутим, реорганизација одмора и одредбе о језику су ређе обухваћене уговорима.<sup>102</sup>

Дискриминација на основу доби је постала проблем у многим земљама. Препорука о старијим радницима из 1980.године (бр. 162) се односи на све раднике који се могу сусрести са потешкоћама у запошљавању и занимању због старости. Са друге стране, млађи радници и жене се могу суочавати са дискриминацијом на основу брачног статуса и породичних обавеза. Као што је претходно наведено, неки колективни уговори, на пример у земљама Јужне Америке, су укључили одредбе о трудноћи, породилском допусту, дојењу, нези деце, родитељском допусту, усвајању и допусту за потребе неге.<sup>103</sup>

У неким земљама, а посебно у јавном сектору, колективни уговори укључују одредбе које се односе на инвалидитет. На пример у Норвешкој, неки уговори су обухватили одредбе о прилагођавању рада за старије запосленике и оне са оштећеним здрављем. У Холандији, уговори су обухватили клаузуле о питањима везаним за реинтеграцију и одабир особа са инвалидитетом.<sup>104</sup>

## 10. Обука и изградња капацитета

Преговарање је вештина која захтева увид, структуру и много праксе, ако се предузима ради доброг ефекта. Преговарачи имају тенденцију да дођу за преговарачки стол са већ одређеним светоназорима и моделима преговарања, али ако преговарање треба да буде најпродуктивније, онда је потребно да преговарачи имају користи не само од претходне обуке у преговарачким способностима, него и подучавања у основним преговарачким перспективама. Само са познавањем расположивих избора преговарачи могу доносити зналачке одлуке у вези са усвајањем најбољих преговарачких приступа.

У циљу борбе против осећаја дефанзивности који одмаже, а до којег може доћи када једна страна сматра да друга има врхунске вештине и спремност у преговарању, важно је да преговарачи свих страна користе одговарајућу обуку. Јак разлог за то такође може бити *заједничка* обука и образовање преговарача. То нарочито вреди ако се треба остварити потенцијал обострано корисног преговарања. Али, чак и ако стране раде у оквиру више-позицијског преговарачког оквира, заједничко

<sup>102</sup> Конгрес синдиката: *TUC ревизија једнакости 2005 (TUC Equality Audit 2005)* (London, 2005), <http://www.tuc.org.uk/extras/auditfinal.pdf> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>103</sup> Извештај генералног директора, *“Једнакост на раду: бавити се изазовима”* (*“Equality at work: Tackling the challenges”*), Глобални извештај у оквиру наставка МОР-ове декларације о фундаменталним принципима и правима на послу, Међународна конференција рада, 96. седница, 2007.год., Извештај I (Б) (ILO, 2007), стр. 89.

<sup>104</sup> “Радници са инвалидитетом: Закон, преговарање и социјални партнери” (*Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners*), у ЕИРО онлине, фебруар 2001., <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/02/study/tn0102201s.htm> (прегледано 27.10. 2011).

---

разумевање и сет вештина може побољшати изгледе продуктивног преговарања и помоћи у осетљивом управљању сукобом, ако ствари оду тако далеко. Сем тога, сам процес заједничког обучавања у средини која није претећа, производи нови однос који је вредна имовина у стварном свету преговора.<sup>105</sup>

## 11. Активно олакшавање преговора

У неке системе су уведене мере подршке, чији је циљ да побољшају изгледе страна у постизању договорених (и квалитативно бољих) резултата у преговорима, а тиме и спрече настанак спорова. Нагласак је на позитивној превенцији спора, уместо на реактивном решавању спорова.

Пример за то су олакшавајуће одредбе уведене 2002. године кроз измене и допуне јужноафричког Закона о радним односима из 1995. године. Друштвене околности су биле испуњене тензијама: у покушају да добије више утицаја упркос текућем реструктурисању радних места услед глобализације, раднички покрет је успео да се избори за законско право на штрајк уместо смањења. Међутим, законодавац је истовремено израдио одредбу за изједначавање у сврху спречавања спора. Право на штрајк би се могло остварити само као алтернатива иначе обавезном законском мирењу када дође до колапса, ако би свака страна добила право да ангажује услуге медијатора који би председавао преговорима о реструктурисању (технички, консултацијама). Одредбе се примењују и на приватни и на јавни сектор.

Стране имају право да се договоре око помириоца, а ако то не учине, Државна агенција за превенцију и решавање спора (Комисија за мирење, посредовање и арбитражу) даје искусног панелисту. Након тога, помирилац добија овлашћења која одговарају задатку. На првом састанку он / она помаже странкама у договорима око протокола за ангажман, обухватајући такође и законом прописане аспекте у вези откривања података. Након тога, помирилац председава састанцима и врши контролу над процесом са својим законским мандатом, који је отворен како за проширење, тако и за смањење, како то стране договоре. Стране се могу споразумети да је поступак поверљиве природе и да се проводи на бази претпоставке да то неће довести у питање резултате евентуалних одлука, а помирилац се не може позвати на сведочење о било којем аспекту посредовања у судском поступку.<sup>106</sup>

Искусство са овом новином је врло охрабрујуће. Преговори са помириоцем редовно производе споразуме у односу на предмет који је сам по себи проблематичан, те тако смањују честу појаву парница и нарочито индустријских акција.

У Великој Британији, ACAS генерално игра врло опрезну улогу у односу на колективно преговарање, обзиром да снажну подршку процесу пружа дугогодишња традиција волонтирања. Ипак, она нуди оно што се назива услугама "преговарања уз асистенцију".

<sup>105</sup> Види такође став Препоруке о колективном преговарању, 1981. (бр. 163): "стране у колективном преговарању треба да предузму мере, тако да њихови преговарачи, на свим нивоима, имају прилику да добију одговарајућу одлуку."

<sup>106</sup> Види одељак 189А Закона о радним односима из 1995. и пратећих прописа за мирење 2002.

---

Без обзира на важност коју закон и ACAS придају способностима страна када је у питању решавање њихових властитих разлика кроз успостављене процедуре, постоје ситуације када се ACAS укључује много раније у неком својству, на пример у улози "пружања асистенције у преговарању". То је зато што ACAS није ограничен да се бави формалним, колективним споровима, већ може пружати различиту врсту помоћи у бављењу питањима колективних радних односа и спречити спор у настајању. Потпомогнуто преговарање укључује резултате који су остали у рукама локалних страна са улогом ACAS-а да странама олакша постизање обострано прихватљивих решења. То није исто као колективно мирење, јер се колективно мирење може догодити тамо где је у питању трговачки спор.

Ова врста интервенције обично се догађа онде где су се дешавали спорови. На пример, након неколико година спорова и случајева бројних мирења у истом кругу расправа око плата у једној од главних малопродајних група, предложено је да ACAS-ов помирилац председава састанком пре почетка преговора. На том неформалном састанку неколико високих руководилаца за кадровска питања и два професионална синдикалца, компанија је представила финансијско стање, а потом саслушала тежње синдиката и тематска преговарачка питања са њихове националне конференције. Циљ је био да се постигне реалнији захтев синдиката и разумнији одговор компаније. Стране су се такође сложиле да ће ACAS олакшати први круг преговора у својству саветника. Резултат је био подношење мањег захтева, након ACAS-овог рада у облику неке врсте мирења између две стране, и ревидирана понуда је договорена и стављена на гласање. Прихваћена је од стране разумне већине, а овај модел је постао формат за будуће преговоре. Од тада више није било спорова око плата, нити потребе за ACAS-овим традиционалним услугама мирења.<sup>107</sup>

ACAS је недавно јавно изнео своју одређеност да помогне странама у јавном сектору за време економске кризе која је почела 2008. године.<sup>108</sup>

Сједињене Државе су рана и свеобухватна претеча у овом подручју превентивне помоћи преговарачима са Федералном службом за услуге посредовања и мирења (FMCS), која пружа своје добре услуге у складу са Законом о споразумном доношењу прописа из 1990. године за побољшање владиних операција. Као неутрална трећа страна, FMCS је овлаштен да сазива и посредује у широком дијапазону сложених процеса у којима учествује више страна, укључујући дијалоге о јавним политикама и регулаторним преговорима, помажући свим странама да побољшају своју комуникацију и односе, те постигну концензус о питањима.

Доношење правила о преговарању под окриљем независних агенција може пружити користан модел за оне земље које желе да изграде системе преговарања и решавања спорова у приступачним подручјима јавних услуга.

## 12. Заједничка истрага / истраживање

Када су менаџмент и радна снага у потрази за решењима проблема, не може им помоћи ако свако за себе наручује студије или истраживања о тим питањима. Чак и

<sup>107</sup> Служба за саветовање, мирење и арбитражу: *Алхемија решавања спора: Улога колективног мирења (The alchemy of dispute resolution: The role of collective conciliation)*, АЦАС-ов рад за дискусију политика (Лондон, 2009), стр. 4. Док су ACAS-ове услуге колективног мирења биле мало кориштене у јавном сектору из низа историјских разлога, "докази показују да они који користе услуге, исте вреднују, поново користе и препоручују их другима". Види исту публикацију, стр. 6.

<sup>108</sup> ACAS подршка организацијама јавног сектора које се мењају (*Acas support for public sector organisations undergoing change*), <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=3121> (прегледано 27.10. 2011).

---

када се ангажује независна експертиза у ту сврху, производ такве иницијативе се може сматрати селективним, без обзира да ли је то објективно и случај. Наручени рад се можда неће третирати као решење или можда чак и као опција, него као терет који је сам себи сврха за иницирање преговарачке позиције стране, која се може оспорити стручним мишљењем или једним истраживањем.

Међутим, постоји много заслуга код страна које заједно посежу за услугама стручњака за израду јединственог извештаја, како би допринели накнадним расправама или преговорима. Стране би онда можда биле у бољој ситуацији да процене аутпут вредности, а не да га одбаце као тенденциозни материјал.

### 13. Кодекси добре праксе

Многа национална саветодавна тела и агенције за решавање спорова развијају и чине доступним кодексе добре праксе за низ тема, укључујући и колективно решавање спора.<sup>109</sup> Добро избрушен кодекс може играти значајну образовну функцију и бити важна помоћ у превенцији спора.

Такође није реткост за законске арбитражне судове и судове рада да приме законска упуства у вези разматрања садржаја кодекса добре праксе приликом одлучивања о предметима који им се достављају.<sup>110</sup>

### 14. Заједничко решавање проблема

Заједничко решавање проблема је процес који се односи на подручја која се не односе на рад. Међутим, оно се такође може посматрати као алтернатива конвенционалном преговарању или као димензија преговарања на основу интереса. Битна разлика је у томе да они који решавају проблеме то раде кроз сарадњу, док позицијски преговарачи могу бити више усмерени ка унапређењу својих позиција. Другим речима, преговарачи су склони да се окрену једни против других, док они који решавају проблеме то раде заједнички.

Позицијски преговарачи имају за циљ максимализацију добити за своју страну. За оне који решавају проблеме, са друге стране, циљ је да се осигура оптималан колективни уговор за све актере. Њихова награда је исто као и награда свезнајућег независног арбитра: постизање договора који најбоље мири различите интересе актера и најбоље промовише заједничке интересе.

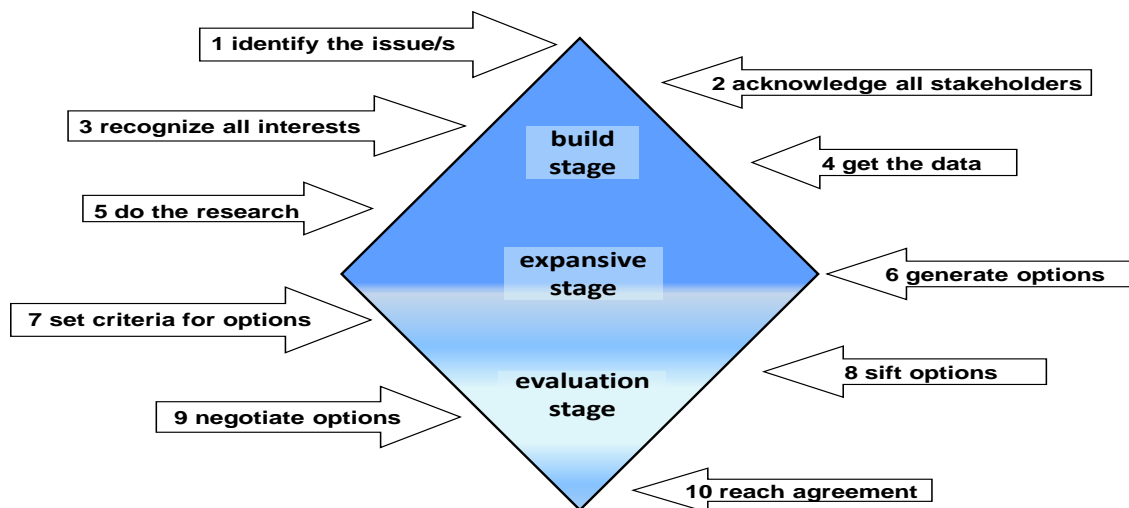
<sup>109</sup> За пример таквих закона види интернет странице ирске Комисије за радне односе (<http://www.lrc.ie>), јужноафричке Комисије за мирене, медијацију и арбитражу (<http://www.ccma.org.za>) и ACAS у Уједињеном Краљевству (<http://www.acas.org.uk>) (сви URLs прегледани 27.10. 2011).

<sup>110</sup> Понашање медијатора, арбитра и судских службеника је често уређено кодексима понашања, било да раде у законтим службама за решавање спорова или приватним агенцијама. Ови кодекси уређују стандарде перформанса и понашања трећих страна, ограничавајући могућност корупције и ублажавајући постојеће интересе. Сем тога, многи закони о раду обухватају кодексе добрих пракси за послодавце, запослене и њихове представнике, у управљању сукобима и споровима. Одељења рада све више дају странама ове кодексе и смернице, модел споразума и релевантне претходне случајеве, како би им помогли у делотворнијем управљању сукобом. (Ф. Стедман: *Приручник о алтернативном решењу радних спорова*) (*Handbook on alternative labour dispute resolution*) (Турин, International Training Centre of the ILO, 2011), стр. 54.)

---

Решавање проблема може укључивати "мозгање", стварање опција и одабир најбољих резултата по критеријима који су што објективнији.

Слика 1. Решавање проблема који се заснива на заједничком интересу: радећи заједно да се



Одређене преговарачке теме као што су здравље и сигурност, интеграција живота и рада, системи оцењивања, се могу лакше подвргнути заједничком решавању проблема, него на пример новчана питања. Они се тада могу одвојити од остатка преговора и могу се преговарати помоћу техника за решавање проблема.

## 15. Дужност преговарања у доброј вери

У припремне радове за Конвенцију бр. 154, Одбор за колективно преговарање је навео да "би колективно преговарање могло ефикасно функционисати само ако га обе стране проводе у доброј вери" и "истакнуо је чињеницу да се добра вера не може наметнути законом, него да се може постићи само као резултат добровољних и устрајних напора обе стране".<sup>111</sup> МОП-ов Одбор за слободу удруживања је такође нагласио важност принципа да послодавци и синдикати требају преговарати у доброј

<sup>111</sup> Међународна конференција рада: *Регистар поступака (Record of Proceedings)* (1981.), стр. 22/11.

---

вери и настојати да постигну споразум, посебно у ситуацијама, као што су основне делатности, где синдикатима није дозвољено да се ангажују у штрајковима.<sup>112</sup>

Делотворно колективно преговарање укључује подстицање дијалога и промовисање концензуса. Бројне земље су настојале да то остваре постављањем законске обавезе која има намеру да обавезе стране за преговарачким столом да се укључе у потпуно информисане преговоре. Сврха ове обавезе је да осигура да стране имају сваку могућу прилику да постигну споразум. У неким случајевима, ова обавеза је ограничена на обавезу да преговарају, док је у другима изражена као *обавеза преговарања у доброј вери*.<sup>113</sup>

## 16. Трајање уговора

Колективно преговарање је активност која троши ресурсе и носи ризике. Ако је то случај, договорени споразуми би имали користи од дужег трајања. Основно признање и оквирни споразуми могу често да буду на неодређено време и могу се окончати уз разуман рок у случају промењених околности. Међутим, ограничени век трајања уговора може странама омогућити да прате, предвиде и можда утичу на кретања на тржишту рада и у широј економији, када је реч о материјалним питањима, пре свега платама.

Како би споразум о материјалним питањима дао свој стабилизирајући допринос решењу питања у вези радног места, период од око две до три године се често сматра адекватним, када је реч о споразуму о материјалним питањима. Дужи споразуми могу бити одрживи ако се граде динамичним елементима који уређују преговоре о појединачним питањима, "ванредним догађајима", прегледима и прилагођавањима или аутоматским прилагођавањима, као што су она везана за трошкове живота (COLAs).

Сем ако не постоје посебни фактори који то правдају, било би обично субоптимално да постоје само једногодишњи споразуми. Трошкови таквог циклуса ограниченог преговарања обично ће превагнути над предностима, посебно ако једногодишњи посао није једнократна појава, него обележје које се понавља.

Проширено трајање уговора такође се може користити за промовисање нагодби. На пример, у држави Вашингтон у САД-у, за већину запослених у јавном сектору, колективни уговор остаје на снази годину дана након што је истекао рок трајања, како би се омогућило време за преговоре. На крају дотичне године, послодавац има право да спроведе своју последњу понуду у смислу радног времена, плата и услова запошљавања, као и жалбеног поступка. Ово не укључује остале предмете преговора. На пример, послодавац губи клаузулу права менаџмента, која обично омогућује послодавцу да унесе промене за које закон иначе налаже да се о њима преговара. Сем тога, послодавац мора да настави преговоре са синдикатом у доброј вери док не постигну споразум и не може правити додатне промене без преговарања са синдикатом. Утицај овој једногодишњег "замрзавања" је да синдикати могу

---

<sup>112</sup> МОП: Збирка одлука и принципа *Комитета за слободу удруживања Управног тела МОП-а (Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO)*, пето (ревидирано) издање (Женева, 2006), стр. 934–943.

<sup>113</sup> МОП, "Материјалне одредбе радног законодавства: делотворно признање права на колективно преговарање", у МОП: Смернице за радно законодавство (*Labour Legislation Guidelines*), поглавље III, <http://www2.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm> (прегледано 27.10. 2011.)

---

одгодити преговоре, ако је понуда послодавца тежа од постојећег уговора. То се често догађало када су послодавци тражили од запосленика да преузму део трошкова здравственог осигурања, чиме се смањује нето приход. Дакле, синдикат може да размени са послодавцем смањење трошкова за више бенфиција у другим подручјима. Повремено је такав маневар контрапродуктиван, али је посредовање обично успешно, јер обема странама нуди подстицај да се договоре. Каткада су стране преговарале по неколико година, а да послодавац није чак ни предложио могућност да се предузме било каква радња, иако је однос постао веома непријатељски.<sup>114</sup>

## 17. Јасноћа и структура уговора

Јасноћа у писању уговора је важан делимични лек за касније неслагање. Споразум би требао бити једноставан за читање и јасно изражавати намеру страна, а не узроковати било какве сукобе. Конвенција број 154 (чл. 2) дефинише да колективно преговарање покрива све преговоре којима се утврђују услови рада и услови запослења. Ови услови би требали бити наведени у писаном облику.<sup>115</sup>

Колективни уговор се може структурирати следом наредних општих поглавља, на пример:

1. Општа правила на основу којих је објашњен домаћај уговора: о којем се сектору ради и ко су стране које су везане уговором. Такође могу постојати правила на основу којих се поштују и примењују други уговори заједно са дотичним уговором.
2. Дефиниција радног времена. Другим речима, колика је редовна дужина радног времена и која су правила за непуно радно време и прековремени рад, као и одморе.
3. Плате. Висина плата може се заснивати на пример на класификацији: почетник, радник са неким искуством, млађи стручњак, искусни стручњак, и високо искусан стручњак, припадају различитим платним категоријама. Описи тих врста радника су укључени у уговор.
4. Накнаде као што су додатна накнада за рад у иностранству.
5. Социјалне одредбе. Какве смернице би требао дати послодавац (усмеравање на послу), каква политика би се требала следити у случају болести и одсуства с посла запосленика, какав породилски / родитељски допуст особа може узети.

<sup>114</sup> Ревидирани Закон Вашингтона (RCW) 41.56.123; К. Карион – Креспо и А. Сантос Бајрон: *Утицај посредовања на кориштење арбитраже у радним односима у јавним службама: Поређења државе Вашингтон и Порторико (The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico)*, Презентација урађена пред други Међународни конгрес о алтернативним механизмима решавања сукоба, Сан Хуан, Пуерто Рико (2006) (на шпанском).

<sup>115</sup> Конвенција бр. 154 се не односи на утврђивање услова запослења путем "колективних уговора". Б. Гернигон, А. Одеро и А. Гуидо: *Колективно преговарање: МОП стандарди и принципи надзорних тела (Collective bargaining: ILO standards and principles of the supervisory bodies)* (Женева, МОП, 2000), стр. 50.

---

б. Политика у случају неслагања са одредбама споразума, политика решавања спорова и рок трајања уговора.<sup>116</sup>

Представљени предмети су примери и колективни уговори могу обухватати разна друга питања, од оспособљавања до мера за усклађивање радних и породичних обавеза. У оквиру ових општих подручја, стране могу написати посебна поглавља за решавање њихових посебних потреба. Међутим, треба напоменути да национални прописи као што су закони о раду могу наметнути обавезујуће одредбе о питањима преговарања, нпр. плата (најнижа плата) или радно време, који се морају узети у обзир приликом одлучивања о колективним уговорима (ако су одредбе уверљиве). Ако пропис није обавезујући и ако се може изоставити из колективног уговора, ово питање се може експлицитно навести.

Преговарачима би могло користити да тестирају читљивост нацрта са "обичним" корисницима уговора који немају знања о разменама које стоје у позадини процеса преговарања. Ако они имају проблема са одредбом, она вероватно тражи да се поново напише.<sup>117</sup>

Као опште правило, текст колективног уговора ће се боље разумети ако:

- користи једноставан језик;
- је добро организован, са информативним насловима и одговарајућим поглављима и ставовима;
- је подељен на краће реченице и
- користи радне примере (на пример илустрације платних разреда у конкретним случајевима).

На пример, Субрегионална трипартитна конференција у Црној Гори, одржана 2009.године, је истакла да се коришћени појмови и наведени услови у колективним уговорима требају изразити јасно, писати једноставно уз кориштење свакодневног језика и бити релевантни када су у питању практични захтеви сектора.<sup>118</sup>

## 18. Одржавање уговора

Уговори делују у динамичним срединама и стога и они сами требају да имају динамична обележја. То посебно важи, ако им је животни век дужи од годину дана.

<sup>116</sup> Види на пример фински Општи колективни уговор за владу 28.3.2010., [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/02\\_documents\\_on\\_personnel\\_management/02\\_sopimukset/20100301Genera/General\\_collective\\_agreement\\_with\\_annexes\\_final.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/02_documents_on_personnel_management/02_sopimukset/20100301Genera/General_collective_agreement_with_annexes_final.pdf) (неслужбени превод)

<sup>117</sup> Корисна литература у овој области је у порасту: Види на пример Д. Елиот: *Писање колективних уговора на једноставном језику (Writing collective agreements in plain language)*, Рад представљен на осмој годишњој Конференцији о арбитражи на раду, 1990., ревидирана 1998., те додатне изворе који се могу наћи на интернет страницама попут <http://home.comcast.net/~garbl/writing/plaineng.htm> (pregledano 27.10. 2011) и [http://www.hrsdc.gc.ca/eng/hip/lld/nls/resources/plain\\_language\\_biblio.shtml](http://www.hrsdc.gc.ca/eng/hip/lld/nls/resources/plain_language_biblio.shtml).

<sup>118</sup> МОР, Јачање механизма превенције и мирног решавања радних спорова у земљама Западног Балкана и Молдавији (Conference Report, 2009), стр.6.



---

Неколико области сукоба се јавља готово неизбежно током животног века сваког колективног уговора. Она укључују:

- неслагања око тумачења одредаба;
- последице непредвиђених догађаја (скок инфлационе стопе, промена владине политике, ново и неочекивано законодавство, између осталог);
- неслагања око провођења одредби у пракси (на пример, преко награда за постизање договорених кључних индикатора успешности);
- неуспех једне или друге стране да реализује своје уговоре. Одређени уговори се можда не могу самостално извршити и требају се узети с поверењем за време израде уговора. Опет, током тежих преговора често се јавља искушење да се тешка питања одложе до наредног процеса. Тако на пример, како се преговори о порезима примичу крају, а уз забринутост на дуже стазе која још увек није решена, једна страна може уверити другу да недовршени посао уврсти у будућу обавезу. Друга страна, с различитим нивоима добре вере, може да прихвати предлог. Застоји, ако се појаве, често спадају у једну од ове две категорије:
  - *Неслагање са активностима промене понашања (или недостатак сарадње у процесима намењеним за промену понашања).* Одређене ствари захтевају од других страна да предузму кораке или промене своје понашање. Примери овде укључују питања као што је надокнада високих стопа изостанка с посла, сагласност за подвргавање новим политикама у вези са тестирањем на дроге и алкохол, давање пристанка да се прође обука како би могли радити у новом систему рада, и тако даље.
  - *Пропусти у извођењу пројеката.* Послодавац се може сложити да развије и уведе нови систем оцењивања или да прегледа одређене обрасце рада који се сматрају тешким, или да побољша услове средине, и тако даље.

Успех у примени и одржавању уговора увелико зависи од тога да ли ће стране преговарати у доброј вери, а затим и преузети обавезе у доброј вери. Међусобна очекивања су, наравно, да стране мисле оно што говоре и да имају решење и способност за остварење своје изјављене намере.

Стога се препоручује да се у уговоре уграде одредбе које се баве питањима примене и ресурса за примену. Појединце, а можда и управне одборе би требало учинити одговорним за извршавање обавеза и предвидети периоде за преглед.

Међутим, несугласице настају чак и ако се предузму превентивни кораци. У том случају, стране прво треба да се укључе у решавање проблема, а не у констатовање спора. Промењене околности, које су изван контроле једне стране, могу захтевати да се поново преговара о ономе што може постати неизводива клаузула. Отклањање непредвидивих догађаја несумњиво је најбоље учинити кроз расправу, а не жалбама.

Уколико би свим странама постало очигледно да се неке обавезе, које су оригинално преузете у доброј вери, једноставно не могу извршити, било би боље да се експлицитно повуку у току допунских преговора.

Уговори такође могу да садрже формалне поступке за решавање спора који се могу покренути, ако и када се проблеми не могу решити кроз расправу или преговоре. Неслагања око тумачења и примене одредбе уговора су класификована као спорови

---

о правима, што значи да, уколико се не реше, требали би се поравнати путем брзе и јефтине арбитраже или медијације.

**Пример држава: Канада, Јужна Африка**

**Члан 57. (1) Канадски Закон о раду**

Сваки колективни уговор мора да садржи одредбу за коначно решење без заустављања рада, арбитражом или на други начин, свих разлика између страна или радника везаних колективним уговором, у вези са његовим тумачењем, применом, управљањем, односно пријављеном повредом.

**Члан 23 (1) јужноафричког Закона о радним односима**

Сваки колективни уговор. . . мора обезбедити поступак за решавање било каквог спора у вези са тумачењем или применом колективног уговора. Поступак прво мора затражити од страна да покушају решити спор мирењем, а ако се спор и даље не реши, да га реше арбитражом.

Кодекс праксе ирске Комисије за радне односе: Поступци за решавање спорова, укључујући и поступке у основним делатностима (1992) даје детаљније упутства о садржају:

*Поступци решавања спорова - Уопштено*

22. У даљем тексту наведени поступци решавања спорова би се требали укључити у уговоре послодавца / синдиката ради мирног решавања спорова, који се јављају између послодавца и синдиката. Такви уговори требају обезбедити:
- (а) да ће се стране суздржати од било какве радње која би могла онемогућити ефикасно функционисање тих поступака;
  - (б) сарадњу међу синдикатима и послодавцима у вези са одговарајућим мерама и условима за представнике синдиката да учествују у договореним поступцима за решавање спора;
  - (в) за одговарајуће мере како би се олакшало запосленима да размотре све предлоге који произилазе из функционисања поступака.
23. Жалбе синдиката у вези са колективним и индивидуалним питањима, као и другим питањима која би могла довести до спорова, би требале бити предметом расправе и преговора заинтересованих страна на одговарајућем нивоу, како би се од њих у разумном року добило решење које је обострано прихватљиво. Стране треба да уложе све напоре, како би се обезбедило поравнање без ангажовања спољних агенција.
24. У случају да се проблем(и) не решава(ју) директним разговорима између страна, требало би их упутити на одговарајућу службу Комисије за радне односе. Стране би требале да сарађују са одговарајућом службом у заказивању састанка у најкраћем могућем року ради разматрања спора.

## **19. Суочавање с променама у договореним резултатима**

Комитет за слободу удруживања је законом или уредбом одбацио обуставе, прекиде, поништење или поновљено преговарање постојећих уговора наметнуто законом или уредбом, без пристанка укључених страна. Осим тога, проширење важења колективног уговора законом треба наметнути само у случају нужде и за кратко време.

Ипак, нове технологије, нове друштвене потребе, старе незадовољене потребе и све већа очекивања јавности - да споменемо само неколико фактора - значе да организација рада у свим јавним службама представља стални изазов. Услови запослења и радних односа заиста се стално могу мењати. Према томе, мора се настојати да се задовоље и заштите потребе страна кроз одговарајуће израђене поступке, а не утврђене поставке. То значи да колективни уговори треба да буду динамични и да помире потребу организације за променом са радниковом потребом за сигурношћу. Другим речима, могло би бити корисно да се у уговор уврсти нека врста механизма - "прозор за промене" - како би пружио смернице о томе како се носити с промењеним околностима.

Савремене директиве о овом питању су предвиђене Препоруком МОР-а у вези комуникације између менаџмента и радника у предузећу, 1967 (129), која се примењује на радна места у јавној служби:

- (1) Послодавци и њихове организације, као и радници и њихове организације, треба да у заједничком интересу препознају важност климе међусобног разумевања и поверења у предузећу која је повољна и за ефикасност предузећа и за тежње радника.
  - (2) Такву климу би требало промовисати брзим ширењем и разменом информација, што је могуће потпуније и објективније, које се односе на различите аспекте живота предузећа и социјалних услова радника.
  - (3) У сврху развијања такве климе, управа треба да усвоји одговарајуће мере након консултација са представницима радника, како би применила ефикасне политике комуникације са радницима и њиховим представницима.
3. Делотворне политике комуникације би требале обезбедити да се подаци дају и консултације одвијају међу заинтересованим странама, пре него што менаџмент донесе одлуку о питањима од главног интереса, у мери у којој објављивање информација неће узроковати штету било којој страни.

#### Консултације о промени услова запослења

У прошлости је већ је виђено да једнострано управљање доношењем одлука које утичу на интересе радника, подстичу реакцију радника, укључујући и индустријску акцију. Заправо, неки од првих закона индустријског законодавства у раном двадесетом веку су укључивали "*status quo*" одредбе осмишљене за проверу, па чак и укидање једностранних акција.<sup>1</sup>

Аустралијски Закон о фер раду из 2009. године обезбеђује услове за модел консултација, који ће бити укључен у награде и колективне уговоре, који регулишу већину тржишта рада. Типична манифестација обавеза Награде за више образовање је:

Консултације о главним променама на радном месту

Послодавац обавештава

(а) Ако је послодавац донео коначну одлуку да уведе велике промене у производњи, програму, организацији, структури или технологији, које ће вероватно имати значајан утицај на запослене, послодавац мора обавестити запослене који би могли бити погођени предложеним променама, и њихове представнике, ако их има.

(б) Значајни ефекти укључују престанак радног односа, велике промене у саставу, раду или величини радне снаге послодавца или потребним вештинама, укидање или смањење радних места, могућности за напредовање или задржавање запослења, промену радног времена, потребу за преквалификацијом или распоређивањем запослених на друге послове или места и реструктурисање радних места. Под условом да тамо где та награда предвиђа промене било којег од ових питања,

сматраће се да промена нема значајан ефекат.

Послодавац разговара о промени

а) Послодавац мора разговарати са запосленима на које утичу промене и њиховим представником, ако исти постоји, о увођењу промена из тачке 8.1, потенцијалним ефектима тих промена на запослене и мерама за спречавање или ублажавање негативних ефеката тих промена на запослене, те мора брзо размотрити питања постављена од стране запослених и / или њихових представника у вези тих промена.

(б) разговори морају започети што је раније могуће, након што је послодавац донео коначну одлуку да изврши промене.

(в) За потребе таквог разговора, послодавац мора у писаној форми дотичним запосленима и њиховим представницима, ако их има, пружити све релевантне информације о променама, укључујући природу предложених промена, очекиване ефекте промена на запослене и о другим питањима који ће вероватно утицати на запослене под условом да ниједан послодавац није дужан објавити поверљиве информације што би било противно интересима послодавца.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Види, на пример, канадски Закон о истраживању индустријских спорова 1907 и Трансвал Закон о индустријским споровима 1909.

<sup>2</sup> Директива 2002/14/ЕС.

<sup>3</sup> Прописи о информисању и саветовању запослених 2004 – ДТК Упуте 2006, доступно на [www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file25934.pdf).

<sup>4</sup> Клаузула 8 Индустрије вишег образовања – Општа питања - Награда 2010.

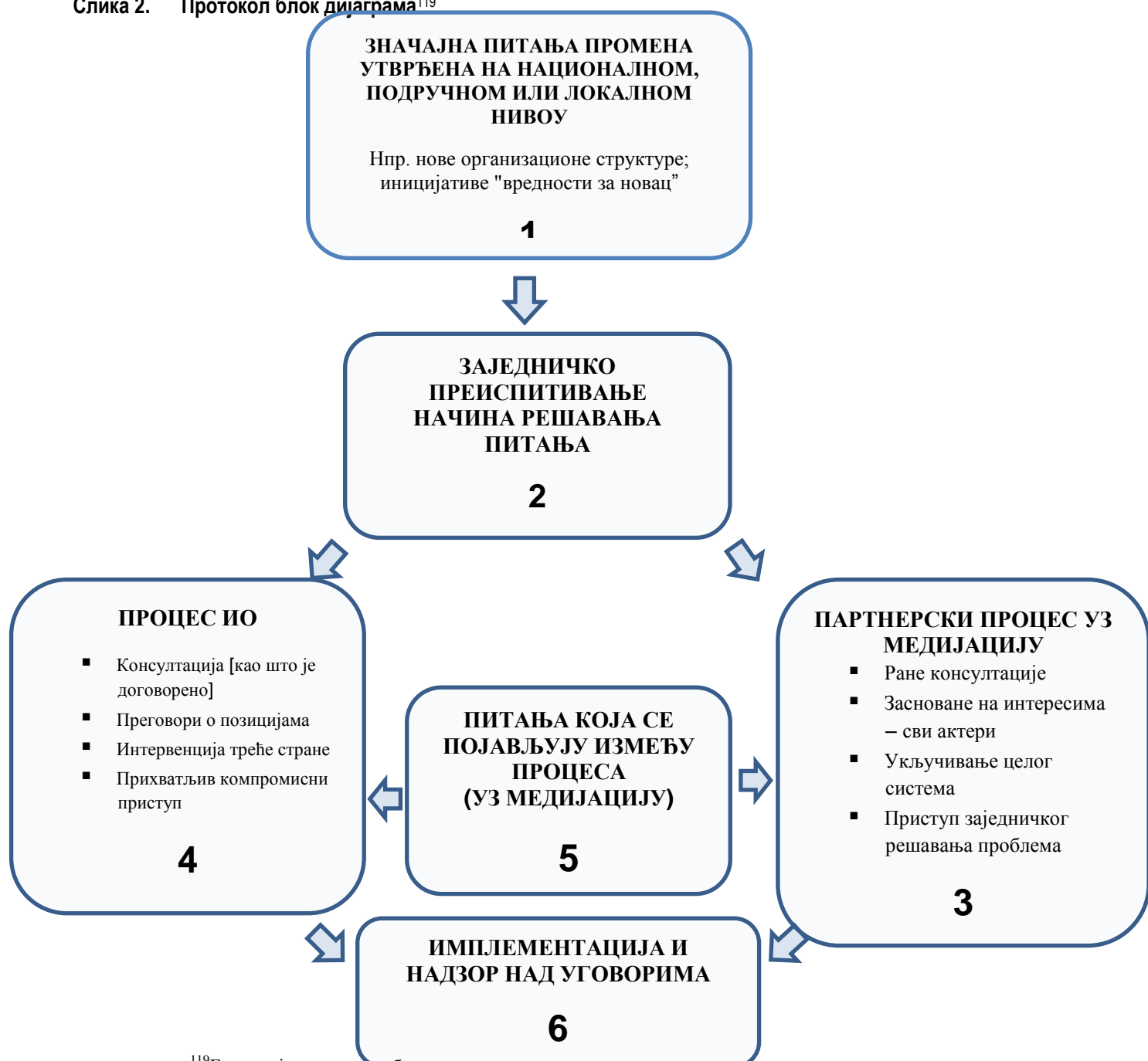
Врсте горе наведених одредби су снажно оријентисане према процесу. Међутим, с обзиром на њихову намену и место, оне такође врше поделу улога генерално. Конкретне ситуације захтевају конкретније мере и такви примери се виде у партнерским аранжманима рада и управљања у ирској здравственој служби. Овде су послодавац и синдикати објавили приручник за управљање динамиком радног места под називом *Алатке за промену кроз партнерство - Алтернативни процеси за руковање променом, решавање сукоба и решавање проблема* (2004).

Споразум страна о информацијама и консултацијама укључује потребу:

- да се идентификују стране које ће вероватно бити погођене предложеним променама;
- да се пруже информације о предложеним променама онима на које ће исте вероватно утицати;
- да се обави саветовање са странама које ће вероватно бити погођене предложеним променама;
- да се проведе анализа утицаја промена где је то примерено, са циљем утврђивања ефеката (и позитивних и негативних) увођења предложених промена;

- да се узме у обзир могући утицај предложених оперативних и / или стратешких промена на праксе успостављене на радном месту и услове за запошљавање, и (с тим повезане) потребе за консултацијом с радничким представницима;
- да се стране и / или њихови представници у потпуности ангажују у припремама за промене и спровођењу истих;
- да се обезбеде могућности за особље и њихове представнике да допринесу идејама, виђењима и решењима у процесу управљања променама, додавања вредности, побољшања квалитета одлучивања и исхода.

Слика 2. Протокол блок дијаграма<sup>119</sup>



<sup>119</sup>Блок дијаграм се треба разматрати у пуном контексту партнерских аранжмана у оквиру студије.

---

Процеси, који су на располагању за извођење промена, су различити и укључују размену информација, консултације, преговарање и заједничко решавање проблема, као и комбинације истих. Ипак, заједнички водећи фактор је *заједничко* размишљање о томе како најбоље третирати одређени предмет. Тиме се даје легитимитет без обзира на пут који је изабран, а повећавају перспективе прихватљивих резултата. Независна медијација такође може бити користан начин за бављење променама.

Сви аранжмани управљања променама не производе споразум сваки пут, међутим и њих такође треба подржати одговарајућим механизмима за решавање спорова.

У ситуацијама у којима промене произилазе из спољног уговарања рада јавног сектора, примењује се Конвенција о радним клаузулама (јавни уговори), 1949 (бр. 94). На основу члана 2. Конвенције бр. 94, државе које су је ратификовале се обавезују да ће подржати индустријске стандарде у погледу услова рада, како следи:

Уговори на које се примењује ова Конвенција обухватају клаузуле којима се радницима обезбеђују релевантне плате (укључујући и накнаде), радно време и други услови рада који нису неповољнији од оних утврђених за рад исте природе у релевантној трговини или индустрији у подручју где се обавља рад –

- (а) колективним уговором или другим признатим механизмом преговора између организација послодаваца и представника радника у значајним размерама послодаваца и радника у релевантној трговини или индустрији, или
- (б) арбитражном одлуком или
- (в) националним законима или другим прописима.

Закон о општинским системима (MSP) у Јужној Африци каже да локалне владе морају консултовати синдикате и друге актере пре уговарања вањске агенције за пружање комуналних услуга. Такође, клаузула 7 из Споразума између јужноафричког Удружења локалне самоуправе Африке (SALGA) и јужноафричког Синдиката комуналних радника (SAMWU) и Независног синдиката комуналних радника (IMATWU) из 2008.године прописује да ће радници у случају вањског уговарања државних услуга уживати исте предности код приватног пружаоца услуга као што је наведено у споразуму јужноафричког Савета за преговоре у локалној самоуправи.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Ј. Терон: *Нестандардни радници, колективно преговарање и социјални дијалог: Случај Јужне Африке (Non-standard workers, collective bargaining and social dialogue: The case of South Africa)*, Рад бр. 28, ILO Industrial and Employment Relations Department (Женева, МОП, 2011), стр. 21.

### Подсетник за превенцију спора

Следећи кораци могу помоћи доносиоцима одлука у преиспитивању постојећих или предложених механизма за превенцију спора кроз законодавни процес:

- Утврдите структуру, оквир, принципе, механизме и главна обележја превенције спора у својој земљи.
- Препознајте актере укључене у превенцију спора.
- Пронађите место и улогу организација синдиката које подржавају превенцију спора.
- Утврдите главне проблеме који су укључени у превенцију спора: проблеми у области слободе удруживања, индустријских односа, механизма колективног преговарања, и тако даље.
- Анализирајте узроке проблема.
- Истражите потребе укључених страна и утврдите листу приоритетних потреба.
- Поједноставите сва могућа решења за проблеме без њихове евалуације.
- Утврдите објективне критеријуме за вредновање сваког могућег решења (нпр. у односу на трошак / корист, последице, практичност, задовољавање потреба, бављења узроцима, мане / предности, уклањање симптома).
- Оцените могућа решења помоћу објективних критеријума и сузите дијапазон решења.
- Направите акционе планове за спровођење решења / добрих политика на националном, секторском и локалном нивоу:
  - визуализујте шта је потребно за превенцију спора и како би могло изгледати;
  - схватите родну равноправност и замишљајте систем који је узима у обзир;
  - утврдите које су промене потребне у правном и регулаторном оквиру;
  - утврдите потребне ресурсе, укључујући и људске и финансијске, и како ће се добити; и
  - утврдите улогу и допринос актера у том процесу.
- Израдити значи ширити и повећати свест о националним механизмима превенције спора.
- Ако је потребно, израдите средства за праћење и преглед процеса и доношење измена са националног на локални ниво.
- Направите стратегију за праћење.

---

## Део II. Решавање спора

Иако на радном месту може постојати много заједничких и можда једноставно различитих интереса, постоје такође и супротстављени интереси. И иако одређени начини ангажовања могу произвести обострано корисне резултате, други стварају разлике у добицима и губицима. Преговори не могу увек усмеравати сукобљене интересе према договореним решењима. Ово је посебно истинито када се ради о темама као што су плате, надокнаде и радне обавезе. Радници показују тенденцију да желе веће плате, а послодавци већу ефикасност и флексибилност на радном месту. Последица су могући застоји у преговорима. Без додатних мера или радњи, те застоје је тешко отклонити. Који су циљеви и где су путеви за решење у случају уских грла?

Први циљ мера за отклањање застоја је ревитализација преговарачког процеса, обзиром да су договорена решења и најпожељнија. Свежи ресурси или свеже перспективе - на пример, кроз посредовање - могу омогућити повратак преговарача. Међутим, ако се стране не могу убедити у заједничке закључке, онда би можда споразум о процесу - попут арбитраже - могао произвести суштинско решење. Али, ако се не постигне споразум или обавезаност чак ни у вези са том опцијом, тада је можда потребна моћ. Моћ се може остваривати кроз политичке процесе или кроз аутономне полуге као што су штрајкови, обуставе рада и једнострано увођење нових услова запослења.

Употреба моћи - или барем постојање опције моћи - не само да може бити легитимна, него је чак и неопходна за функционисање целог система радних односа. Међутим, први потез треба увек да буде више средство за убеђивање, него крајње средство.

Решавање спорова готово увек подразумева мобилизацију додатних средстава, као и вањских ресурса. Овај приручник ће од сада разматрати обележја агенција које пружају ове услуге, како јавних тако и приватних. Затим следи неколико опаски о дизајну система спора. Главнина овог дела се бави посебном понудом различитих облика решавања сукоба, почев од оних који укључују најмање интервенције до оних који подразумевају највише присиле.

Оделење за индустријске и радне односе (DIJALOG) Међународне организације рада, у сарадњи са Програмом за социјални дијалог Међународног тренинг центра МОП-а (ITC-Torino), објавиће у 2012.г. Водич за практичаре о делотворном спречавању и решавању спорова, који ће конституентима МОП-а и практичарима система за решавање спорова пружити практичне информације и упутства о томе како формулисати политике и прописе о радним односима; како успоставити институционалну машинерију; и како обезбедити ефикасност служби за решавање спорова.



## Пример државе

### Седам корака за пројектовање система за решавање спорова: Британска Колумбија, Канада

#### Корак 1: Процес пројектовања

Изаберите разноврсну групу кључних конституената и актера да буду у пројектантском тиму. Овластите пројектантски тим да развије свеобухватни мандат и радни план за пројектовање процеса.

#### Корак 2: Организациона процена

Пре израде стварног система решавања спорова, тим треба да изврши детаљну организациону процену.

Процес процене би требао да испита мисију организације, структуру, прошлост спора, укључене стране, недостатке постојећег система и потенцијалне препреке за промену.

#### Корак 3: Водећи принципи и циљеви пројекта

Први велики задатак пројектантског тима је да успостави водеће принципе за процес решавања спорова.

Ти принципи треба да подрже испуњење и материјалних и процедуралних циљева у складу са политичким вредностима организације (заједничко решавање проблема, управљање решењем и превенцијом спора под интегрисаним / свеобухватним политичким кишобраном).

#### Корак 4: Истражити кључна питања пројектовања

Пројектантски тим би требао да на основу приступа заснованог на правима или приступа заснованог на интересима пажљиво оцени главна питања пројектовања, укључујући и процесе решавања спорова, приступ медијацији, избор процеса за решавање спорова о правима, избор предмета за решавање спора, поверљивост, онога ко испоручује услуге решавања спора, улогу испоручиоца услуга решавања спора, неравнотежу моћи и резултате / спровођење.

#### Корак 5: Тренинг и квалификације

Пројектантски тим би требао да обезбеди да изабрани посредници имају добре квалификације и да су обучени у техникама алтернативног решавања спорова (ADR), укључујући напредне тренинге о процедурама и подизању свести

#### Корак 6: Имплементација

Пројектантски тим има могућности да примени ново осмишљени процес решавања спора путем пилот-тестирања, тима за спровођење или етапног приступа.

Тестирање новог система кроз план постепеног ширења може помоћи тиму да превазиђе потешкоће у погледу новог система, те да исти адекватно модификује.

#### Корак 7: Евалуација и мере перформанса

За пројектантски тим је важно да одреди циљеве, мере перформанса, алате за евалуацију, изворе за прикупљање података и систем корака модификације за будућност, како би се ново осмишљени систем временом развијао и унапређивао.

Извор: Министарство главног правобраница Британске Колумбије, Постизање решења: *Водич за пројектовање система за спорове у јавном сектору (Reaching Resolution: A Guide to Designing Public Sector Dispute Systems)*, <http://www.ag.gov.bc.ca/dro/publications/guides/design.pdf> (посећено 19.11. 2011.).

---

## 20. Механизми за решавање спорова

Признајући посебан контекст и потребе радних односа у јавној служби, многе земље су основале наменске агенције са широком улогом у решавању спорова. То је промена у односу на правне традиције које се баве радним споровима у оквиру формалног судског система, а који је још увек доступан подношењем тужбе на основу новијих система.<sup>121</sup> Размотрите на пример кратку изјаву ирске Комисије за радне односе:

[Наша мисија је] да унапређујемо развој и побољшање ирских политика, поступака и пракси индустријских односа обезбеђењем одговарајућих, благовремених и ефикасних услуга послодавцима, синдикатима и запосленима.

Ову мисију Комисија обавља пружањем следећих посебних услуга:

- Службе за мирење у индустријским односима
- Саветодавне службе и Службе за истраживање индустријских односа
- Службе повереника за права
- Службе за посредовање на радном месту
- Помоћи заједничким одборима за рад и заједничким индустријским саветима у обављању својих дужности.

Комисија предузима друге активности развојне природе које се односе на побољшање праксе у индустријским односима, укључујући:

- преглед и праћење кретања у области индустријских односа
- припрему, у консултацијама са социјалним партнерима, кодекса праксе релевантних за индустријске односе;
- истраживања и публикације о индустријским односима;
- организовање семинара / конференција о индустријским односима / питања управљања људским ресурсима.

Како би државне агенције за рад, као и оне које нису државне, биле у могућности да ефикасно делују, посебно у критичном подручју решавања спорова, важно је да прикажу одређене кључне процедуралне и суштинске квалитете.

Како би се побољшала њихова прихватљивост и веродостојност, највиши службеници ових агенција могу се именовати путем двостраног или трипартитног консултативног процеса који укључује државу, организације послодаваца и синдикате. Њих такође могу именовати преговарачке стране, а влада их може потврдити кроз уобичајени процес именовања.

<sup>121</sup> За почетне коментаре, читалац се упућује на расправу о самоуправи и одговарајућој интервенцији на почетку овог приручника.

- 
- *Легитимитет.* Систем у којем агенција послује мора бити производ сагласности страна чији су интереси у питању, а материјални стандарди који ће се примењивати треба да задовоље норме и стандарде јавног интереса.
  - *Обим.* Систем мора бити у могућности да обухвати цео низ питања од законитог интереса за стране до пратећих питања која би могла довести до сукоба на радном месту.
  - *Овлашћења.* Систем би идеално требао да буде оспособљен да носи целокупан портфељ процеса алтернативног решавања спорова (ADR), од посредовања до арбитраже и механизма посредовања описаних у овом приручнику, према потреби за решавање тренутних проблема.
  - *Независност.* Помириоци, посредници и арбитри било какве шеме решавања сукоба и било које организације која извршава такве програме, морају бити видно независни и без сукоба интереса у односу на стране или предмет. Именовање неутралне стране мора да буде производ или опште или посебне сагласности. То може на пример произаћи из националне одредбе или поступака за решавање одређених спорова у посебним делатностима јавног сектора, према томе како се укаже потреба.
  - *Професионалност.* Док стилови у решавању спорова могу варирати зависно о личностима и индивидуалним способностима, корисници услуга имају право да знају да лица која пружају те услуге раде на основу етички чврсте структуре управљања, располажу одговарајућим искуством, те да су квалификована и компетентна у свом подручју.
  - *Координација и интеграција.* Процес решавања спора, било да се ради о оном који није одређен законом или секторском процесу, треба да буде усклађен са ширим системом прописа који се односе на радно место и израду уговора који се примењују на стране или које су стране усвојиле. Било би идеално да се законски системи решавања спора и они који нису одређени законом допуњају, а у сваком случају да не поткопавају један другога.<sup>122</sup>
  - *Располагање довољним средствима и особљем.* То су предуслови за успешно функционисање сваке агенције која се бави радом и могу се описати као предуслови за испуњавање других захтева.
  - *Праћење и оцењивање делотворности.* Агенције би требале да развију инструменте за процену својих активности и своје пословање у складу са потребама страна.

Јужноафрички Закон о радним односима оснива Комисију за мирење, посредовање и арбитражу (ССМА). Према статуту она мора да буде "независна од

<sup>122</sup> Види К. Томпсон, "Решавање спора на радном месту: јавна питања, приватни проблеми" ("Dispute resolution in the workplace: public issues, private troubles"), у *ADR Bulletin* (Robina, QLD, Australia, Bond University Dispute Resolution Centre, 2007), Вол 9, бр. 8, стр. 141.

---

државе, било које политичке странке, синдиката, послодавца, организације послодаваца, савеза синдиката или савеза удружења послодаваца".<sup>123</sup> Управно тело Комисије конституише се на трипартитној основи, а панели професионалаца који су надлежни да обављају рад Комисије морају да буду "независни, компетентни и репрезентативни у смислу расе и пола". Од њих се такође тражи да раде на основу захтевног кодекса понашања. Управно тело акредитује, даје субвенције и уопштено, само надзире активности у вези са решавањем спорова у ССМА, преговарачких савета и агенција које нису основане законом.<sup>124</sup>

ССМА олакшава решавање спорова на нивоу сектора путем билатералних преговарачких савета. Ти савети, једном основани, обављају функцију превенције и решавања спорова у складу са релевантним конститутивним статутом савета и када се ради о споровима о интересима (спорови у вези са преговарањем) и споровима о правима (покрива питања као што су тумачење колективних уговора и неоснованих отказа). Основани су преговарачки савети у јавном сектору са сопственим службама за решавање спорова.<sup>125</sup>

Многе од тих агенција, као ACAS у Великој Британији, LRC у Ирској, ССМА у Јужној Африци или FMCS у Сједињеним Америчким Државама, настоје да понуде своје услуге у облику канцеларије "све на једном месту" за промовисање своје корисности и исплативости. Језик којим се у Аустралији изражавају тежње у вези са увођењем нове радне комисије (Fair Work Australia) путем савезног Закона о односима на радном месту и Закона о фер раду 28 из 2009. године, је репрезентативан у смислу намере која је очигледна у свим земљама:

*Аустралијске институције за фер рад - Канцеларија "све на једном месту"*

Према [ранијем закону] послодавци и запослени су морали да користе седам агенција. Аустралијска влада се обавезала да ће успоставити новог независног посредника, Аустралијски фер рад, ради надгледања новог система радних односа.

Аустралијски фер рад ће јавности обезбедити једну доступну канцеларију "све на једном месту" за пружање практичних информација, савета и помоћи у вези са питањима радног места и обезбедити поштовање закона који се тичу радног места. Он ће бити независан од синдиката, бизниса и владе, те фокусиран на пружање брзе и ефикасне помоћи послодавцима и запосленима.

Аустралијски фер рад ће надгледати нови, фер, једноставан и модеран систем радних односа. Он се заснива на култури која иде на руку корисницима, а која се удаљава од контрадикторних и често легалистичких процеса из прошлости у корист

<sup>123</sup> Одељак 113 Закона о радним односима 66 из 1995.

<sup>124</sup> Одељак 127 (1) Закона о радним односима из 1995. год.: "Било који савет или приватна агенција се могу пријавити владином телу... за акредитацију за вршење било које од следећих функција-(а) решавање спорова путем мирења; и (б) арбитража спорова који нису решени мирењем, ако овај закон захтева арбитражу. "Одељак 132 (1) (б):" Било која акредитована агенција или приватна агенција, која се пријавила за акредитацију, могу се пријавити владином телу... за субвенције за вршење било каквих функција у области решавања спорова за које су акредитоване или су се пријавиле за акредитацију, као и за тренинг лица да врше те функције."

<sup>125</sup> Види интернет странице Савета за колективно преговарање у јавној служби и Комисије за мирење, медијацију и арбитражу, <http://www.pscbc.org.za> и <http://www.ccma.org.za> (обе прегледане 27.10. 2011).

---

мање формалних процеса. Фокус ће бити на пружању праведности и ефикасности, и одличним нивоима услуга корисницима система.<sup>126</sup>

Ове законом основане агенције често посвећују посебну пажњу јавном сектору, именованем панела са експертизом у тој области - као у Аустралији<sup>127</sup> - и осмишљавању процеса од посебне важности за сектор, као што је то случај у Ирској.<sup>128</sup>

Системи који нису основани законом, могу да имају допунску улогу у решавању спорова. Они имају потенцијал да понуде прилагодљиве и усклађене формуле за стране, нарочито на локалном нивоу. Они такође са собом могу донети неке друге погодности: приватност, неформалност, брзину и фокус на суштину, а не на форму. Оне их могу учинити исплативим чак и тамо где нису јавно субвенционисани, на пример у Сједињеним Америчким Државама, Канади и Јужној Африци.<sup>129</sup> Системи који нису основани законом могу да се појаве као могућност од посебне важности за веће и софистицираније актере у панорами радног места, који могу располагати средствима за њихово планирање, (равноправно) преговарање, развијање и одржавање.

Извештај Dunlop Комисије из 1994.годије је сажео опште принципе који би требали да делују у контексту решавања спорова путем невладиних институција:

Практичари ADR-а сугеришу да ти поступци функционишу најбоље када су интегрисани у систем који почиње са делотворним организационим политикама и праксама које ограничавају настанак проблема пре него се исти појаве, нуди неформалне процесе за решавање питања или сукоба који настају путем појединачног и групног рјешавања проблема, и укључује формалне жалбене поступке и поступке решавања спорова. Сходно томе, да би се ови унутрашњи поступци у потпуности искористили, они морају да имају типична обележја процеса. Осим тога, неутрална лица која реше захтеве путем ових система треба да располажу са довољно материјалног знања, да гарантују поштовање одлука од стране јавних агенција и судова који су надлежни за предметне законе. Коначно, већина стручњака у решавању спора наглашава важност укључивања страна које су обухваћене системом у његов дизајн и надзор.<sup>130</sup>

*Tokiso* је највећи испоручилац услуга за решавање спорова које се не одвија путем владиних агенција у Јужној Африци, а његови панелисти годишње решавају више од 10.000 спорова. *Tokiso* пружа услуге посредовања / медијације, арбитраже, утврђивања чињеница и услуге којима се олакшава процес. Он је такође увео своја

<sup>126</sup> *Институције фер рада Аустралије: Канцеларија "све на једном месту" (Fair Work Australia institutions: A one-stop shop)*, основне информације издате од стране аустралијске владе (2009).

<sup>127</sup> Фер рад Аустралија: *Систем панела (The panel system)*, <http://www.fwa.gov.au/index.cfm?pagename=aboutpanels> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>128</sup> Види нпр. *Кодекс праксе: Поступци за спорове укључујући поступке у основним делатностима ирске Комисије за радне односе (Code of practice: Dispute procedures including procedures in essential services)*.

<sup>129</sup> Неке земље, попут САД-а и Канаде имају традицију кориштења приватне арбитраже, док је посредовање од стране званичног посредника веома познато и веома важно обележје индустријских односа у нордијским земљама. (МОР: *Побољшање судских механизма за решавање радних спорова у Бугарској (Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria)*, Извештај о трипартитној конференцији на високом нивоу, Софија, 5. мај 2006. (Budapest, 2006). стр. 5)

<sup>130</sup> Dunlop комисија: *Извештај о чињеничном стању Комисије за будуће односе између рада и менаџмента (Fact-finding report of the Commission on the Future of Worker-Management Relations)* (Washington, DC, Departments of Commerce and Labor, 1994), стр. 113.

---

сопствена правила за посредовање и арбитражу, и кодекс понашања за своје панелисте. У пракси су агенције за решавање спорова које финансира држава, као и оне које нису субвенционисане, врло активне у Јужној Африци, а невладина тела обављају вредну допунску и можда чак и комплементарну функцију у националном поретку ствари. FMCS у САД-у пружа сличну услугу преко панела арбитра који странама стоје на располагању. Приватне арбитраже плаћају стране, које подстичу решења кроз преговоре или посредовање.<sup>131</sup>

Према аустралијском Закону о фер раду из 2009.године, главно упориште решавања спорова је владино тело под називом Фер рад Аустралије, али Закон такође предвиђа да спорове могу решавати и приватна лица.<sup>132</sup> У Великој Британији, независни ACAS<sup>133</sup> којег углавном финансира држава, је водећа организација у пружању услуга које се крећу од услуга решавања спорова до услуга пројектовања система решавања спорова, али његов рад допуњују приватна тела, као што су Центар за ефективно решавање спорова.<sup>134</sup> Решавање спора које није законом субвенционисано ће обично укључивати додатни трошак странама, што га чини неостваривим за земље у развоју. У тим земљама би у циљу промовисања фер радне праксе и стандарда требало основати националну службу за посредовање и арбитражу која би била на располагању свим секторима.<sup>135</sup>

## 21. Пројектовање система за решавање спорова

Баш као и шири систем колективног преговарања чији је део, ефективност система решавања спорова значајно се врти око његовог легитимитета који потиче из учешћа заинтересованих страна у његовом стварању:

Када су актери система укључени у процес пројектовања на сарадничкој основи, они постају истински партнери у идентификовању, разумевању и управљању својим споровима - и имају више интересних одговорности за успешно функционисање система управљања сукобима.<sup>136</sup>

Када је систем заснован на закону, учешће се може постићи кроз политички процес. Међутим, било би од велике помоћи уколико би у изради релевантних регулаторних прописа стране директније учествовале. Неке земље су основале

<sup>131</sup> Види више о Tokiso на њеној интернет страници, <http://www.tokiso.com> (прегледано 27.10. 2011.).

<sup>132</sup> Види секцију 740.

<sup>133</sup> Види Acas интернат страницу, <http://www.acas.org.uk> (прегледано 27.10. 2011.).

<sup>134</sup> Види интернет страницу Центра за ефективно решавање спорова, <http://www.cedr.com> (прегледано 27.10. 2011.).

<sup>135</sup> Види А. Зак: *Достизање тежњи МОП конвенција кроз независни надзор (Achieving ILO Convention aspirations through independent monitoring)* (Jan. 2007., доступно на <http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/people/staffPapers/zack/2007JanILO.pdf>) и А. Зак: *Мирење спорова око радних стандарда: потенцијал за МОП (Conciliation of labor standards disputes: a potential for the ILO)*, Документ представљен Међународном институту за радне студије и Одељењу МОП-а при Међународном удружењу за радно право и социјално осигурање, април 10, 2006.

<sup>136</sup> К. Константино и К. Сиклс Мерчант: *Пројектовање система за управљање сукобом (Designing conflict management systems)* (San Francisco, Jossey-Bass, 1996), стр. 54.

---

тела за ову и сродне сврхе. Примери су Социјално економски савет Холандије<sup>137</sup> и Национални савет за економски развој и рад у Јужној Африци (NEDLAC).<sup>138</sup>

Ова тела на високом нивоу имају важне улоге не само у озакоњивању законодавне конструкције, већ и у креирању непроцењивих, важних доприноса садржају закона.

Велике иницијативе у вези друштвеног споразума се веома често проширују ван законодавних инпута. Пример за то би могао да буде партнерски приступ који су усвојили социјални партнери у Ирској од 1987. године па надаље, што је довело до оснивања Националног центра за партнерство и перформанс (NCPP) у 2001. години. Он је 2010. године интегрисан у национални Економско социјални савет. Његова изворна Интернет страница наводи следеће:

Национални центар за партнерство и перформанс (NCPP) је основала Влада 2001. године ради промовисања и омогућавања промена и иновација на радним местима у Ирској.

Изградњом и пружањем подршке идеји за променама и иновацијама на радном месту, већим учешћем и ангажманом запослених, NCPP има за циљ да допринесе националној конкурентности, побољшању јавних услуга и бољем квалитету радног живота послодаваца и запослених под истим условима.

У срцу мисије Центра је иновација на радном месту - нови начини рада засновани на новим идејама, праксама и понашањима од чега могу имати значајну корист организације и њихови запослени у смислу боље продуктивности, ефективности, флексибилности, преданости и задовољства послом. . .<sup>139</sup>

Програмима реформи у радним односима у јавном сектору треба да се обезбеди или подстакне оснивање форума на високом нивоу, како би се подржао процес промене. Испод ширег законодавног оквира, може се појавити потреба да се развију и трансформишу постојећи механизми за решавање спорова. Они се могу кретати од локалних решења за спорове настале у вези са тумачењем уговора до личних приговора. Ти су механизми нарочито делотворни када се о њима договоре и када их прилагоде непосредни актери, ради задовољавања њихових посебних потреба и околности. Због тога, они могу да буду доступнији и прилагодљивији, него њихови партнери основани законом:

Први принцип је да, ако сте стварно озбиљни у вези са постизањем консензуса, морате од почетка укључити све актере који имају моћ да доносе одлуке, који су одговорни за њихово спровођење, који су њима погођени и који имају моћ да их блокирају. . . Истина је да групе могу нанети већу штету уколико су искључене из процеса, него ако су укључене.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> Види интернет страницу Социјалног и економског савета Холандије, <http://www.ser.nl> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>138</sup> Види NEDLAC интернет страницу, <http://www.nedlac.org.za> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>139</sup> Интернет страница Националног центра за партнерство и перформанс, <http://www.ncpp.ie>, није више доступна. Информације о NCPP се сада могу пронаћи на интернет страници Националног економског и социјалног савета, <http://www.nesc.ie/en/our-organisation/nesdo/ncpp/> (прегледано 27.10. 2011).

<sup>140</sup> Д.Штраус: "Омогућено решавање проблема и управљање процесима", у L. Hall (ed.): *Преговарачке стратегије за заједничку корист (Negotiation strategies for mutual gain)* (Thousand Oaks, CA, Sage Publications, 1993), стр. 35.

---

Федерална служба за посредовање и мирење у Сједињеним Државама је посегнула наниже до нивоа радног места, како би подстакла локалне стране да изграде своје сопствене одговарајуће механизме за решавање спорова. Она је развила флексибилни пакет мера за разматрање, који стране могу да прилагоде, ("*Динамички прилагодљиви системи решавања спорова*") тако да се првенствено бави питањима која нису економске природе, премда би се формула могла користити генералније:

Постоје бројне тужбе у вези радног места, а које се крећу од законских тужби у вези са дискриминацијом до сукоба личности, а које се обично не решавају у арени колективног преговарања. Ова питања се могу претворити у продужене спорове, скупе и дуготрајне парнице и затроване односе, што има разарајуће дејство на морал запослених. Нови алтернативни поступци су потребни за решавање појединачних радних спорова који прете конкурентности, ефикасности, продуктивности и моралу. . . .

FMCS је одговорила на потребу за механизмима за решавање спорова, увођењем [у 2004.г.] новог програма - Динамички прилагодљиви системи решавања спорова - или DuADS. У протеклих 18 месеци, тим стручњака за пројектовање система за решавање спорова је помогао FMCS да развије модел за организације, како би изградиле сопствене системе за решавање сукоба. . . .

Реч " DuADS " означава две компоненте које раде заједно као тим. У овом случају, пројекат DuADS укључује представнике менаџмента и радне снаге, који сарађују у пројектовању и одржавању система за решавање сукоба насталих на њиховом радном месту. Ти сукоби могу да се се крећу у распону од сложених тужби у вези са једнаким могућностима за запошљавање до проблема у вези са моралом и односима на радном месту који су штетни за радно окружење.

Процес DuADS почиње са разговорима између менаџера првог реда и представника синдиката чији би чланови запосленици били непосредно погођени новим системом. Стране саме граде програм од његовог почетка, пројектују различите процесе како би се ефикасно бавили и по могућности решили спорове на радном месту. Да би био успешан, сваки систем би требао да буде веома флексибилан, отворен за промене, те да располаже са много различитих начина на које стране у спору могу да искажу своје бриге. Са DuADS приступом, стране могу заједнички развити унутрашњу "неутралну функцију" - коју обавља било појединац било одбор - ради координације и имплементације програма, те пружања помоћи странама у спору да пронађу решења за своје проблеме на радном месту. У току овог процеса, тим FMCS-а посредује у унутрашњем дијалогу између страна и помаже им да путем сарадње пројектују флексибилни DuADS програм, који има вишеструке начине за решавање сукоба. Кључ за успешан DuADS програм лежи на спремности страна да створе јединствен систем који одговара потребама радног места.

DuADS је. . . инклузиван процес који стране подстиче да развију систем управљања са вишеструким могућностима на располагању за решавање различитих врста радних спорова. Сваки такав систем мора бити динамичан, у сталној еволуцији, и не сме се уплитати у права колективног преговарања или права појединаца да траже задовољштин у било којој законској шеми.<sup>141</sup>

FMCS такође нуди услуге за "израду договорених правила", које би се, иако углавном намењене за помоћ странама са значајним резултатима, лако могле користити за помоћ код пројектовања система решавања спорова.<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> Види <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=281&itemID=18120> и <http://www.fmcs.gov/internet/itemDetail.asp?categoryID=42&itemID=18115> као и Извод репродукован под Ресурсима доле (URLs прегледано 27.10. 2011).

<sup>142</sup> Види даље запажања под *Активно олакшавање преговора* на стр. 31, горе.



---

## 22. Укључивање особа са вишег нивоа

Општи принцип система решавања тужби је да се питања требају решавати што је могуће ближе њиховом извору. То не само да обавезује директне антагонисте да преузму одговорност за своје поступке и њихове последице, него и да постоје још виши нивои особља да се позову у помоћ, уколико се предмет не реши.

Колективно преговарање у јавном сектору о кључним питањима, попут плата и услова рада, или иницијативама за управљање већим променама обично се покрећу на вишем нивоу. Ипак, ако се примарни преговарачи суоче са застојем, треба применити исто опште правило: пре ангажовања треће стране, стране могу да размотре укључивање особа које су високо позициониране у њиховим организацијама, како би унеле свеж приступ, а можда и већи ауторитет ради елиминисања застоја.

Многи преговарачки аранжмани у пракси заиста делују на овом принципу. Након релативно недавне и прилично опсежне децентрализације преговора у нордијским земљама је на пример сасвим уобичајено видети владу и синдикате који интервенишу у својству посредника, уколико дође до застоја у преговарању на општинском нивоу.<sup>143</sup>

## 23. Разговори уз мирење

Када се проблем тек појави, а пре него што ескалира у прави спор, стране могу одлучити да раде на његовом решавању путем разговора, који се воде уз независно мирење.

Дискусија која се одвија уз мирење је неформални процес који омогућава ефикасно решавање спорова "ниског нивоа", који су релативно нови и који још увек нису ескалирали до већих подела међу укљученим лицима. Помирилац ће странама помоћи да говоре о својим проблемима у "безбедном окружењу", које је потпуно поверљиво. Помирилац неће понудити савет или предложити решења. Циљ процеса је да се омогући простор у којем обе стране могу саслушати једна другу, стећи дубље разумевање других и покушати да дођу до обострано прихватљивог решења.<sup>144</sup>

Мирење даје свој допринос на неколико начина:

<sup>143</sup> Т. Стоке и А. Сеип: "Решавање колективних спорова у јавном сектору: поређење нордијских земаља" ("Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared"), у *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Вол 60, број 4, стр. 571–2.

<sup>144</sup> Форум националног партнерства здравствених служби, *Помоћна средства за промену путем партнерства: Алтернативни процеси за управљање променама, решавање сукоба и проблема* (*Tools for change through partnership: Alternative processes for handling change, conflict resolution and problem solving*), стр. 27, доступно на [www.hsnpf.ie](http://www.hsnpf.ie) или <http://193.178.2.193/Publications/HSNPF%20Publications/Tools%20for%20Change%20through%20Partnership%202nd%20Ed.%20July%202009.pdf>.

- 
- Стране на радном месту у просторију доносе мешавину заједничких, различитих и супротстављених интереса. На тај начин се готово увек помаже у обезбеђивању председавајућег, који је неутралан, без обзира на природу интеракције
  - Док стране обично циљају на значајне резултате, примарни фокус помириоца је на процесу као средству за постизање циља. Мандат помириоца је да стране доведе до најпродуктивнијих начина, те да их и задржи на истим, како би се повећале заједничке добити за разлику од добити присталица.
  - Убедљив помирилац може помоћи странама да сагледају шире интересе, већу палету могућности и дуже временске периоде.
  - Непристрасан помирилац може да ублажи динамику мале групе, усмерава појединце и делује као амортизер. Независни помирилац је нарочито убедљив у случају мањка поверења међу странама.
  - Помирилац може деловати као искључени резонатор за питања која изазивају забринутост и предлоге, а уз дозволу и као тестер стварности.
  - Помирилац може, уз сагласност, са лакоћом преузети активнију улогу прото-медијатора када се почну утврђивати позиције.
  - Квалитетно мирење не искључује консултације, преговоре и другу врсту интеракције, него их подржава.

## 24. Заједничко решавање проблема

Заједничко решавање проблема може да буде и превенција спора (види горе, стр. 37) и техника за решавање спора. Након што је спор заиста настао, стране се могу одлучити да напусте борбени начин и да уместо тога питање препусте процесу решавања проблема, које се често одвија уз посредовање. Аргентински Општи колективни уговор, на пример, успоставља Стални комитет за примену радних односа (Comisión de Permanente Aplicación y Relaciones Laborales, CoPAR), који може да интервенише на захтев било које стране, а може и да предложи решења које је осмислио током петнаест дана, након чега се стране могу споразумети да проблем упуте на посредовање.<sup>145</sup> Састављен је од по три представника запослених и послодавца, и овлашћен је да верификује усклађеност секторских колективних уговора са Општим колективним уговором. Слично је у Мексику, где је Савезни суд за мирење и арбитражу састављен од једнаког броја представника сваке стране, али које су подељене у коморе, од којих свака има председника којег бирају чланови

<sup>145</sup> Н. Риал: *Колективно преговарање и сукоб: алтернативни начини решавања (La negociación colectiva y el conflicto: formas alternativas de solución)* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008).

---

присталице.<sup>146</sup> У Уругвају, сукоби се по закону морају решити на најнижем могућем нивоу уз надзор Министарства рада.<sup>147</sup>

## 25. Мирење и посредовање

Препорука о добровољном мирењу и арбитражи, 1951. ( П 92) поставља основ за добровољне механизме радних спорова. Препорука подстиче формирање механизма који су примерени националним условима. Надаље, Конвенција број 154 наводи да тела и поступци за решавање радних спорова треба да буду конципирани на начин да доприносе промовисању колективног преговарања.

Посредовање<sup>148</sup> је процес за отклањање застоја у којем стране у спору, било добровољно или на основу законске обавезе, користе услуге независног трећег лица да разјасни проблем, изради и размотри опције за поравнање, или их усмери према постизању споразума. Посредник нема одређујућу улогу у односу на исход спора, али може понудити смернице за процес, те повремено и уз пристанак, дати предлоге како би помогао странама. Процес, а не суштина, је одговорност посредника. Ако се странке не убеди, застој се наставља.<sup>149</sup>

Ако се најбољим споразумима и решењима сматрају они који су договорени између самих страна, онда посредовање једноставно представља избор алтернативне могућности за решавања спора. Дobar посредник покушава да стране врати у процес пружањем свеже структуре и смера њиховим настојањима, ублажавањем тензија међу људима и подстицањем рационалног размишљања. Обзиром да он у суштини нема овлашћења за доношење одлука, за посредника представља изазов да пружи помоћ странама да дођу до нових, и још боље, заједничких увида, кроз пажљиво председавање и, по позиву, добро промишљено тестирање реалности, било на заједничким или одвојеним састанцима.

### Дефиниције мирења / медијације

*Радна књига за учеснике курса Мирење / посредовање у организацији Међународног тренинг центра представља различите дефиниције за мирење / посредовање:*

*"Пријатељска или дипломатска интервенција, обично уз пристанак или по позиву, за помирење разлика између лица, народа, итд." (Webster's New World Dictionary)*

<sup>146</sup> Ј. Бонифачио и Г. Фаливене: *Компаративна анализа радних односа у јужноамеричкој јавној управи. Аргентина, Костарика, Мексико и Перу (Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana. Argentina, Costa Rica, México, y Perú)* (Caracas, Banco Interamericano de Desarrollo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002), стр. 50, 125.

<sup>147</sup> Закон бр. 18.508, 26.10.2009. члан 15.

<sup>148</sup> Овде синонимски кориштено са појмом "мирење". Разне земље су склоне да користе појмове на различите начине. Појам "мирење" се понекад користи за означавање решавања спорова законским наспрам приватним путем.

<sup>149</sup> Види Препоруку о мирењу и арбитражи 92 из 1951., а посебно подстав 3 (2): "Треба написати одредбу којом би се омогућило покретање поступка, било на иницијативу неке од страна или *ex officio* од стране добровољне службе за мирење".

"Радња трећег лица у посредовању између две сукобљене стране са циљем да их се увери да се ускладе у решавању свог спора." (Black's Law Dictionary)

"Посредовање је начин решавања спорова и сукоба. То је добровољни процес који укључује подносиоца жалбе и испитаника, који је нешто учинио подносиоцу жалбе због чега се овај узрујао. Посредовање захтева учешће посредника који делује на непристрасној основи и чија је примарна улога да промовише споразум. Посредник није овлашћен да странама наметне поравнање, нити се стране могу присилити да уђу у посредовање или да постигну споразум" (The Mediation Project — University of Massachusetts/Amherst)

"Сврха мирења је да дводимензионалну борбу претвори у тродимензионално истраживање које води према осмишљавању исхода." Едвард де Боно (Edward de Bono) "Мирење се може описати као пракса којом се услуге неутралне треће стране користе у спору као средство које странама у спору помаже да смање обим својих разлика и постигну пријатељско поравнање или споразумно решење. То је процес рационалне и уредне расправе о разликама између страна у спору под вођством посредника" (MOP)

Извор: Курс Мирење / Посредовање - Радна књига за учеснике (MOP, 2002), стр 16-17.

### Нијансе посредовања <sup>1</sup>

#### Модерисано посредовање

У модерисаном посредовању, посредник ради лагано. Улога је чврсто усмерена према процесу и нема добровољности у суштинским предлозима странама како да реше своје разлике. Посредник структурише процес у сврху пружања помоћи странама да постигну обострано прихватљиво решење. Тако посредник може да поставља питања, тестира (можда на приватним састанцима) главне тезе страна и покуша извући основне интересе страна, тако да алтернативна решења постану очигледна.

#### Евалуацијско посредовање

У евалуацијском посредовању, посредник има активнију улогу, иако обично умерену. Посредник може започети поступак на лакши начин, али ако застој и даље постоји, прелази на начин који је више испитивачки, охрабривањем страна да своје позиције тестирају у реалности, можда тако што ће их суочити са изазовима контрадоказа. Ако стране још увек измичу и не долази до напретка, посредник може да предложи, па чак и активно препоручи одређена решења. Истина је да чак ни овде стране нису обавезне да их прихвате.

#### Трансформативно посредовање

Трансформативно посредовање подразумева да свака страна опсежно препозна потребе, интересе, вредности и становишта друге стране, заједно са међусобним оснаживањем. Циљ је трансформација фундаменталних односа међу странама као резултат процеса посредовања. Трансформативни посредници се састају са странама заједно, јер једино они могу оснажити и дати снагу потребним променама. У трансформативном посредовању, стране структуришу процес и исход посредовања, уз посредника као помириоца.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Користан извор за материјале о посредовању је интернет страница <http://www.mediate.com> (прегледано 27.10.2011.) Читаоци који траже свеобухватни појмовник посредовања и сродних израза се упућују на интернет страницу Националног саветодавног већа за алтернативне начине решавања спорова у Аустралији, види <http://www.nadrac.gov.au> (прегледано 27.10. 2011.) Водич за практичаре (у припреми) о делотворној превенцији и решавању спора ће дати практичне информације и упутства у вези са корацима за успостављање поступка посредовања.

<sup>2</sup> Види Р. Барух Буша и Ј. Фолгер (R. Baruh Busha i J. Folger): *Обећања посредовања: Реаговање на сукоб кроз оснаживање и признање* (The promise of mediation: Responding to conflict through empowerment and recognition) (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1994).

Постоји много начина на које се посредовање може користити за јачање како процеса преговарања, тако и прилика за поравнања. Међутим, посредовање је спојено са другим лековима и карактеристикама, као што су обавеза мира, период

---

захлађења, упућивање на добровољну арбитражу и повратак у сам процес преговарања. Нордијске земље нуде неке добре примере технике у пракси.

У Шведској, Данској, Норвешкој и Финској, индустријска акција је интегрални део колективног преговарања у јавном сектору. Међутим, штрајк не може започети све док се не обави обавезно посредовање. Стране имају обавезу да обавесте посредника или посредничку агенцију о свакој претњи индустријском акцијом, дужне су да учествују у процесу посредовања, морају да одгоде било коју индустријску акцију која се односи на процес и морају да узму у обзир предлоге посредника.

Док посредовање у све четири земље финансира и регулише држава, у Шведској су стране такође стекле слободу да обликују своје сопствене преговоре и поступке решавања спорова. У једном случају, стране су израдиле одредбу о именовању неутралног председавајућег са овлашћењима да посредује, одгоди индустријску акцију за максимално 14 дана и предложи арбитражу у вези са одређеним темама.<sup>150</sup>

У Данској, у даљем настојању да се сниже температуре и обавезе на додатно размишљање, стране морају да сачекају још пет дана након закључења посредовања, пре него што стекну право да предузму било коју индустријску акцију. Посредници у јавном сектору у Данској такође имају овлашћења да траже синдикално гласање о предлогу посредовања. Важеће законодавство штавише предвиђа да за одбацивање предлога посредника мора гласати већина гласача, те да та већина мора представљати барем 25 одсто чланова синдиката који имају право гласа.

Све ове мере имају посредан утицај тиме што подстичу стране да остану или можда врате у процењ преговарања.

#### **Предложени кораци процеса посредовања у сврху мирења**

1. *Увод: створити адекватну климу за решавање спора и обезбедити да стране имају основно разумевање процеса*
2. *Дијагноза: развити разумевање сукоба и спора и анализирати исте.*
3. *Решења: створити опције за поравнање и развити концизус у вези са жељеним опцијама.*
4. *Споразум: постићи споразум и потврдити га у писаној форми.*

*Извор: Курс Мирење / Посредовање - Радна књига за учеснике (МОР, 2002), стр. 115-120*

## **Посредовање као стални ресурс**

У тешким случајевима, а нарочито тамо где су улози високи, посредовање у тренутку застоја у преговорима не може имати поравнање за резултат. Ако се тада не напусти спорни проблем, заинтересоване стране могу одлучити да и даље следе своје супротстављене интересе или путем индустријске акције или арбитраже.

<sup>150</sup> Оп. цит. стр. 566.

---

Притисак исцрпљивања повезан и са индустријском и са правном битком често даје посреднику у касној фази убедљивију моћ да оконча спор, који би се иначе наставио.

## Модел преговарање-мирење-арбитража

Скоро 100 година након савеза у 1901.години, Комонвелт Аустралије је радио са моделом прописа о радном месту на принципу преговарање-мирење-арбитража. Чињеница да би се у принципу скоро свака врста спора на радном месту, било у јавном или приватном сектору, могла доставити суду који има овлашћења за обавезно мирeње и арбитражу, је повлачила са собом многе посебне последице. То је значило да је разлика између спорова о интересима и правима била у великој мери академска, да су се све индустријске акције сматрале неправилним, те да се развио готово јединствен систем преговора подржан мирeњем / арбитражом.

Док је функција аустралијске Комисије за мирeње и арбитражу<sup>151</sup> можда привукла највише пажње јавности, стварно је већина спорова која јој је достављена решена мирeњем. Чак и ово обележје је прикрило оно што је можда био највећи утицај Комисије, наиме њена промоција основног преговарачког процеса на релацији послодавац-синдикат:

На основу. . . изворног Закона, јасно је да је примарна функција законодавства и суда којег је основала, била та да се запослени и послодавци подстакну на постизање споразума путем преговора. Ако није предстојао уговор, суд је могао извршавати своју функцију као посредник да помогне странама да се пријатељски договоре. Ако се то није успело окончати споразумом, суд је тада могао да извршава своје функције као арбитрар да одлучи о било којем преосталом захтеву из спора у облику пресуде. [Намера] оснивача је јасна. Директне преговоре између страна је требало подстицати, чак и ако је то значило да је требало позвати помириоца да помогне у постизању договора током процеса. Арбитража је требала да буде последњи избор у случају да све остало није успело.<sup>152</sup>

Мирење је повремено укључивало давање препорука у околностима где су се стране ефективно договориле да ће поштовати препоруке.<sup>153</sup>

Аустралијски пример уистину показује како се мирeње и арбитража могу користити да унапреде процесе преговарања.

## Посредовање у споровима о правима

Док је примарни нагласак у овом приручнику на посредовању у контексту спорова у вези интереса, то је опција која се такође може користити за успех у споровима око права, како појединачним тако и колективним.<sup>154</sup>

<sup>151</sup> Почетни назив је био *Суд за мирeње и арбитражу Комонвелта*, а онда након 1956.године *Комисија за мирeње и арбитражу Комонвелта*, после тога *Аустралијска комисија за мирeње и арбитражу*, након тога *Аустралијска комисија за индустријске односе* и сада (са мање обавезујућим овлашћењима) *Фер рад Аустралије*.

<sup>152</sup> Р. Меклиланд: "Према колективном преговарању: Критичка анализа трендова" ("*Towards collective bargaining: A critical analysis of trends*"), у *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 1976) Вол. 18, Бр. 4, стр. 391, цитиран и даље разматран од стране В. Крејтон, В. Форд и Р. Мичел: *Закон о раду (Labour law)*, друго издање (Sydney, The Law Book Company, 1994), стр. 579–610.

<sup>153</sup> Види на пример одлуку државног (наспрам савезног) трибунала у *Minister of Industrial Relations v. BHP Steel Limited 7 others*, (NSWIRC 8095), 13.05.2002.год.

---

У случају спорова о интересима, спектар индустријских акција је обично тај који посреднику даје убедљив утицај. У споровима о правима, поравнање пред судом или арбитражом је коначно решење. У тим случајевима, додатни утицај посредовању дају могућност губитка контроле, изречене одлуке и значајно питање правних трошкова.<sup>154</sup> Основно објашњење за посредовање је да резултати остварени преговарањем превазилазе све друге и да је често посредник тај који може помоћи да се преусмери фокус страна на формулу за продуктивне разговоре.

Неколико земаља сада обавезују на посредовање као претечу свих права одређених од стране арбитра или суда и можда је у области неоснованог отказа та техника дала своје најбоље резултате.

Закони о колективном преговарању у многим земљама намећу обавезне механизме поравнања када год се деси застој, као што је приказано у следећој табели европских система решавања спорова у јавној служби:

---

<sup>154</sup> Види А. Зак: "Мирење у радним споровима" ("*Conciliation of labor court disputes*"), у *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, University of Illinois College of Law and the United States Branch of the International Society for Labor Law and Social Security, 2005) Вол. 26, Бр. 3, и А. Гледстоун, "Поравнање у споровима о правима" ("*Settlement of disputes over rights*"), у Р.Бланпејн, (ed.): *Компаративни закон о раду и индустријским односима у индустријализованим тржишним економијама* (*Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*) (The Hague, Kluwer, 2007), стр. 692.

<sup>155</sup> Следећи циљеви система алтернативног решавања радних спорова су поменути у литератури: ублажавање пренатрпаности судова и смањење трошкова и кашњења; унапређење учешћа заједнице у процесу решавања спорова; омогућавање приступа правди и пружање ефикаснијих решења спорова С.Голдберг, Е. Грин и Ф. Сандер: *Решавање спорова* (*Dispute Resolution*) (New York, Little, Brown and Co., 1985). "Процеси попут посредовања и арбитраже су појачано кориштени у задње три деценије бављењем разним споровима у земљама широм света, јер су помогли у ублажавању притиска на преоптерећени судски систем и јер су омогућили меродавнији форум за решавање спорова. ADR је задњих година био широко прихваћен у јавности и правној професији, а многи правни системи траже од судова да подстакну и омогуће кориштење грађанског посредништва. Неки судови заправо сада захтевају од страна да се окрену ADR-у неке врсте, мирењу или медијацији, пре него дозволе саслушање тих случајева. У неким земљама је предсудско мирење на судовима обавезно пре доношења пресуде. ADR је пронашао симпатизере међу парничарима и корисницима парница у многим земљама са обичајним правом, а у порасту је у системима грађанског закона широм света. ADR процеси се у САД-у сада сматрају једнаким судским поступцима и делом система грађанског правосуђа." Ф.Стедман: Приручник о алтернативном решавању радних спорова (*Handbook on Alternative Labour Dispute Resolution*), (Turin, International Training Centre of the ILO, 2011), стр. 11–12.

Таблица 2    **Обавезно решавање спорова**

Бугарска	Само у јавном сектору
Кипар	Посредовање након колапса дијалога социјалних партнера
Данска	И мирeње и арбитража су обавезни, ако постоји спор
Естонија	Ако није могуће решити спор, мора се упутити јавном помириоцу, синдикату и судовима
Финска	Дужност укључивања у посредовање, ако не дође до споразума
Грчка	Одређени јавни сектори
Летонија	Није посебно засновано на закону, али мирeње је стандард
Литванија	Мора доставити нерешене спорове Комисији за мирeње
Малта	Ако дође до застоја у преговарању
Холандија	Само у одређеним секторима јавне радне снаге
Румунија	Мирeње, посредовање и арбитража
Словачка	Посредовање
Шпанија	У случају јавних служби
Шведска	Посредовање може бити обавезно или добровољно

Извор: Европска фондација за побољшање животних и радних услова: *Решавање колективних спорова у проширеној Европској унији (Collective dispute resolution in an enlarged European Union)* (Даблин, 2006.), <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/42/en/3/ef0642en.pdf> (прегледано 27. 10.2011.)

## 26.    **Утврђивање чињеничног стања**

Виши нивои рационалности су увек пожељни у процесу колективног преговарања, нарочито у тренуцима застоја. Када се странке боре да постигну споразум и део проблема извире из сукоба у вези са подацима или ставовима о праведности и доступности, један од начина убризгавања веће објективности је да се затражи утврђивање чињеничног стања од стране трећег лица, које би онда преговараче упознало са препорукама.

Док лице које утврђује чињенично стање нема моћ одлучивања, сматра се да ће независност, стручност и - идеално - тежина коју носи та функција бити врло убедљиви, чиме би се стране изложиле значајном моралном притиску у сврху поштовања, или још боље, усвајања одговарајућих препорука. У најмању руку, увођење препорука има за циљ да се странама појасне питања, чиме се смањује обим било којег сукоба у вези са подацима. Јавно мњење такође може одиграти улогу, уколико би се једној страни дозволило да објави препоруке лица, које је утврдило чињенично стање, у случају да друга страна одбије да је прихвати.

Утврђивање чињеничног стања је приступ запажен у неколико држава у Сједињеним Државама у областима јавног сектора попут образовања. Да би био успешан, неопходно је да лице које утврђује чињенично стање има спреман приступ релевантним компаративним подацима, што заузврат значи да одговарајуће јавне евиденције треба да буду на располагању.

Метод такође има и своје слабости. Стандардна критика је да се странама може условљавати ослањање на инпут неутралне стране, чиме се укидају неке њихове дужности када је у питању заједничко преговарање. Опет, препоруке саме по себи не доносе коначност, а одбацивање неутралних препорука може привући оптужбе за недобронамерно деловање.<sup>156</sup> Ипак, утврђивање чињеничног стања може одиграти

<sup>156</sup> Види даље Т. Кохан: *Колективно преговарање и индустријски односи (Collective bargaining and industrial relations)* (Toronto, Irwin, 1980) и Е. Рис: Ефекти проналажења чињеница и финалне понуде питање по питање интереса за арбитражу о наставничким платама, повластицама и језичким одредбама



конструктивну улогу у решавању спорова, и у коначници оно би могло да буде доступно као добровољна опција.

#### Рана неутрална процена - алтернатива утврђивању чињеничног стања

- Рана неутрална процена (РНП) је *прелиминарна процена чињеница, доказа или правне основаности*. Овај процес је осмишљен, како би послужио као основ за даље и комплетније преговоре, или у најмању руку, да помогне странама да избегну даље непотребне фазе у парници.
- Стране именују *независно лице које изражава мишљење о основаности питања* које су оне навеле. То је *необавезујуће мишљење*, али које даје непристрасну процену релативних позиција и смернице о могућем исходу уколико би се случај изнео пред суд.
- Рана неутрална процена има за циљ да подстакне стране да боље схвате сопствену позицију у вези са мерилима која се користе за решавање спорова, омогућавањем форума на којем стране представљају свој случај и добијају независну, неутралну процену могућег исхода.

Извор: П. Тег (P. Teague): Решавање спорова, радни односи и јавне политике у Републици Ирској (*Dispute resolution, employment relations and public policy in the Republic of Ireland*), Презентација урађена за МОР, 2008.

## 27. Арбитража

Арбитража се може сматрати "следећим кораком" који произилази из посредовања у ланцу решавања спорова. У добровољној арбитражи стране у спору, сматрајући да сопственим напорима неће елиминисати застој, добровољно пристају да питања која их раздвајају изнесу независној трећој страни. Арбитар је овлашћен да размотри доказе и аргументе, а затим изради коначно и обавезујуће решење о спорном питању или уговором (чин достављања арбитражи, који се може обухватити ширим колективним уговором) или статутом.<sup>157</sup>

У (економским) споровима о интересима се могу утврдити два начина арбитража. Стандардним начином се арбитру даје потпуна слобода (овлашћења) када је у питању одређивање плата на пример, али само под условом да је одлука рационална, поткрепљена доказима и донесена у оквиру задатка арбитра. Одлука често представља компромис између захтева синдиката и понуде послодавца. Ако стране стекну уверење да ће арбитар вероватно извући просек оба захтева, оне могу доћи у искушење да пренагласе своје позиције, како у преговорима, тако и у самом арбитражном процесу. Оба догађаја ометају постизање поравнања на добровољној основи.

Да би се ова тенденција сузбила, конципиран је алтернативни начин арбитража "коначне понуде". Овде се арбитру сугерише да не узима просек два износа, него да усвоји или захтев синдиката или послодавчевом понуду. Уколико једна страна иде у крајност, а друга је умерена, арбитар ће се вероватно одлучити за ову другу. Обе стране су свесне тога и стога их сам процес тера да буду умереније у својим захтевима, чиме се затвара јаз међу њима. Умерене позиције чине арбитрав

*(The effects of fact finding and final-offer issue-by-issue interest to arbitration on teachers' wages, fringe benefits and language provisions)* (монограф, 1992).

<sup>157</sup> Види став 6 Препоруке о добровољном мирењу и арбитражи, 92 из 1951 год.: "Ако је спор предат на арбитражу за финално поравнање уз сагласност свих дотичних страна, потоње треба бити подстакнуто, како би се суздржали од штрајкова и закључавања док је арбитражни поступак у току и како би се прихватила арбитражна одлука."

---

задатак мало лакшим, а понекад чак и наведу стране да се врате свом директном процесу преговарања, како би постигле договор.

Завршна понуда арбитраже може да садржи два аранжмана. У првом, арбитар је вођен задатком да изабере цео пакет који је предложила једна или друга страна. У другом се од арбитра тражи да одлучује о свакој ставци појединачно, по могућности избором предлога синдиката у вези са једном ставком, а затим предлог послодавца у вези са другом ставком, и тако даље.<sup>158</sup>

Иако коначна арбитражна понуда представља каснији развој конвенционалне арбитраже, она се у најбољем случају сматра променом устаљеног начина рада, која се може користити само ако се ради о намерно направљеним изузецима. Практичари који познају оба система уопштено сматрају да је мудрија устаљена пракса.

Као опште правило, одлука арбитра се не може жалбом оспоравати пред формалним правним системом.<sup>159</sup> Иако се основе одлуке не могу побијати пред редовним судовима, било би нормално да се евентуално преиспита арбитражни поступак или резултат на основу неких очитих неправилности<sup>160</sup> или незаконитости.<sup>161</sup>

Арбитража је алтернатива употреби моћи као метода за разбијање иначе тврдоглавих застоја у преговарању, и често је све стране сматрају пожељном и рационалном алтернативом.<sup>162</sup>

Док се добровољна арбитража може користити за цео спор, она је често делотворнија када је странке користе селективније, на пример за решавање само одређених елемената ширег питања.

Легитимност процеса добровољне арбитраже и с тим у вези прихватљивост њених резултата уопштено се не доводи у питање, управо зато што је опција заједнички договорена. Њен добровољни карактер значи да, за разлику од обавезне арбитраже (види доле), опасност од застрашујућег утицаја на основни процес преговарања не би требала лако да се деси.

<sup>158</sup> Неке државе у Сједињеним Државама су усвојиле стандардне моделе арбитраже, а друге варијанту финалне понуде. Тако су на пример интересни спорови школских наставника у Конектикату предмет арбитраже финалне понуде за цео пакет, док Ајова користи арбитражу финалне понуде на основу принципа питање по питање. Види Ј.Фосум: *Радни односи: Развој, структура, процес (Labor relations: Development, structure, process)*, 8. издање (New York, McGraw-Hill, 2002). За дискусије о карактеристикама два приступа, види *vidi* Е. Еделман и Д. Мичел: *Бавити се питањем радних спорова у јавном сектору: Алтернативни приступ за Калифорнију (Dealing with public sector labor disputes: An alternative approach for California)*, <http://www.spa.ucla.edu/calpolicy/files05/CPO-MTAstr.pdf> (прегледано 27.10. 2011). Њихов закључак (на 157): "Довољно је рећи да се модел арбитра, који механички деле разлике без правила о томе шта би било разумно поравнање, чини наивним. Докази такође не показују да арбитража има значајно независан ефекат на стварне исходе - иако сама синдикализација има склоност да повећава плате. Важна ствар за јавну политику је та да постоји више од једног модела интересних арбитража. Било да су прописане законом или добровољно изабране од страна, креатори политика или стране могу изабрати верзију са којом се најбоље осећају."

<sup>159</sup> Иако саме стране некада предвиде интерни жалбени поступак.

<sup>160</sup> Као што је арбитрав пропуст да пружи одговарајућу могућност страни да изнесе своје ставове.

<sup>161</sup> Када арбитер доноси одлуку која излази из оквира овлашћења предвиђених у његовом задатку или када тиме вређа јавне политике.

<sup>162</sup> Славним речима Henry Bournes Higgins-а, другог председника Федералног радног суда у Аустралији (од 1907. до 1921. год.): "Процес мирнења са арбитражом у позадини је замена за непристојан и варварски поступак штрајка и закључавања. Разлог је премештање силе; моћ државе је да спроведе мир међу индустријским борцима као и међу осталим борцима; а све у интересу јавности."

---

Добровољна арбитража је метод решавања спорова који задовољава циљеве и интересе члана 8. Конвенције 151<sup>163</sup>

## Мед-арб

Спојени или директно повезани двофазни процес посредовања праћен арбитражом (мед-арб) је запажен у многим системима широм приватног и јавног сектора. Близина два процеса даје резултате и по питању економске ефикасности и ефикасности поравнања, те практичари и корисници генерално дају подршку овој иновацији. Постоје међутим неке стручне сумње у вези модела који истом појединцу омогућавају да обавља и посредничку и арбитражну улогу. Приговор се састоји у томе да најбоље посредовање захтева искрено откривање, те да ће се стране осећати скучено пред посредником који се после, у случају да се спор не реши, може појавити у улози арбитра. Међутим, у пракси система који омогућавају двоструку улогу изгледа да ова комбинација не компромитује решавање спора.<sup>164</sup>

Мед-арб процес може различитим стручњацима поверити сваку улогу, чиме се омогућава потпуна контрола над процесима. У зависности од природе проблема, обима питања и расположивих ресурса, државе могу да осмисле процес са више приступа, тако да се у случају неуспелог посредовања, предмет може одмах упутити на арбитражу.

Мед-арб (или мир-арб) се са великим успехом користио у Јужној Африци како у вези са тумачењем колективних уговора, тако и спорова насталих у вези са отказима.<sup>165</sup> Он се користи у Аустралији у више радних средина јавног и приватног сектора. У држави Нови Јужни Велс, спорови радника у вези са накнадама се прво решавају мирењем, обично кроз телефонску конференцију, а затим, ако се питања не реше, путем арбитраже. Сличан поступак је усвојио аустралијски Закон о фер раду у вези са случајевима неоснованог отказа. У Новом Јужном Велсу, релевантне законске одредбе у вези са накнадом радника илуструју општу намеру да се промовише неформалност, флексибилност и експедитивност у решавању спорова:

### *Поступак пред Комисијом*

- (1) Поступци који се пред Комисијом воде у вези било којег питања треба да се воде са што мање формалности и процедура у мери у којој то дозвољава ваљано разматрање предмета.
- (2) Комисија није везана правилима који се односе на доказе, али се може информисати о било којем питању на начин који Комисија сматра примереним и у мери у којој је то дозвољено ваљаним разматрањем предмета пред Комисијом
- (3) Комисија треба да поступа равноправно, савесно и да се бави суштинским карактеристикама предмета, а да се при томе не оптерећује процедурама или законским формама.

<sup>163</sup> Види МОР: Слобода удруживања и колективно преговарање (*Freedom of association and collective bargaining*) (Geneva, 1994), ст. 256. Такође, према мишљењу МОР-а као што су дефинисала надзорна тела, арбитража би требала да буде добровољна и изведена од неутралног тела, као што је суд или друго независно тело, МОР: *Побољшање судских механизма за решавање радних спорова у Бугарској* (ILO: *Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria*) Извештај о трипартитној конференцији на високом нивоу, Софија, 5. мај 2006. (Budapest, 2006).

<sup>164</sup> За критику сложене улоге, види А. Зак: "Мирење спорова пред судом рада", у *Comparative Labor Law and Policy Journal* (Champaign, IL, University of Illinois College of Law and the United States Branch of the International Society for Labor Law and Social Security, 2005), Вол 26, бр. 3, ст 408-10.

<sup>165</sup> Види одељак 191 Закона о радним односима из 1995.

---

(4) Нема потребе да се поступци воде кроз формалне дискусије и могу се водити путем конференције две стране, укључујући и конференцију на којој стране (или неке од њих) учествују телефонским путем, путем телевизије затвореног круга или на други начин.

(5) На основу општих смерница председника, Комисија може да одржи конференцију са свим присутним релевантним странама и са присутним релевантним стручњацима, односно засебну конференцију са само неким од њих

(6) Уколико Комисија сматра да располаже са довољно информација у погледу поступка, она може обављати функције у смислу овог закона и без одржавања конференције или формалне расправе у вези са поступцима.

### *355 Арбитар да покуша мирење*

(1) Комисија коју је формирао арбитар не треба да доноси одлуку или на други начин утврђује спор који је упућен на утврђивање Комисији, а да преходно није уложио највеће напоре да стране у спору доведе до поравнања, које је прихватљиво за све стране.

(2) Неће се прихватити ниједан приговор у вези са доношењем одлуке или утврђивањем спора од стране арбитра, а којим се приговара да арбитар претходно није уложио највеће напоре да стране у спору доведе до поравнања.<sup>166</sup>

Главни колективни уговор који покрива неколико десетина хиљада радника у јавном сектору у покрајини Онтарио, Канада, има посебно језгровиту мед-арб формулацију која обухвата све спорове који произилазе из тумачења и примене уговора, као и других приговора. На основу сагласности поступак се може проширити и на отказ, сексуално узнемиравање и предмете који се односе на људска права. Релевантне одредбе гласе:

### Поступак посредовања / арбитраже

- 22.16.1 Сви приговори се подноси једном посреднику / арбитру путем [Одбора за решавање приговора] у сврху решавања приговора на експедитиван и неформални начин.
- 22.16.2 Медијатор арбитар настоји да помогне странама да приговор реше путем посредовања. Ако су стране у стању да приговоре реше медијацијом, посредник / арбитар одлучује о приговору арбитражом. При одлучивању о приговору арбитражом, посредник / арбитар може да ограничи природу и обим доказа, те може да наметне такве услове које он или она сматра примереним. Посредник/арбитар доноси одлуку у року од пет (5) дана након завршетка поступка, сем ако се странке не договоре друкчије.

## **Обавезна арбитража**

Обзиром да обавезна арбитража може ускратити виталност и једнакост преговарачком процесу, истој се мора приступити са опрезом. Она се обично намеће на основу закона или путем административне одлуке, када је очито да стране не могу

<sup>166</sup> Види одељке 354-5 Закона о управљању повредама на радном месту и компензацији радника из 1998.

---

изаћи из ћорсокака без интервенције власти или када је штрајк премашио унапред утврђени временски оквир.<sup>167</sup> У вези са арбитражом коју намећу власти, Комитет стручњака за примену конвенција и препорука је изјавио да се такве интервенције не могу лако помирити са принципом добровољног преговарања, који је утврђен чланом 4. Конвенције бр 98.<sup>168</sup> На пример, Перу је уклонио обавезну арбитражу и укинуо одредбе којима се ефективно забрањује штрајк у "основним јавним делатностима."<sup>169</sup>

Надзорна тела МОР-а су изјавила да ће обавезна арбитража коју трећа страна намеће странама у спору, нпр. јавне власти у случају колективног спора, представљати кршење међународних стандарда рада. Међутим, надзорна тела МОР-а су признала употребу обавезне арбитраже, нарочито када је њен модел производ сагласности страна. То се може видети у случају штрајкачких акција у основним делатностима, које су дефинисане у оквиру поднаслови *Забране и ограничења индустријских акција у случају кључног особља и основних делатности*.<sup>170</sup> Такође се може изрећи у случају националног ванредног стања или када укључује државне службенике који спроводе власт у име државе.<sup>171</sup> Важно упозорење у том контексту је да би арбитражу требала водити независна тела и стране којима је дозвољено да учествују у свим фазама арбитражног поступка.<sup>172</sup>

Такав пример се може наћи у Норвешкој, где виши државни службеници немају законско право да се ангажују у индустријској акцији. Они имају преговарачка права путем истих синдиката који представљају остале државне раднике, али о њиховим посебним колективним условима запослења одлучује обавезна арбитража као последњи избор, уколико преговори не успеју.<sup>173</sup>

Обзиром да трошкови индустријске акције могу бити превисоки, законодавци могу одлучити да ограниче или забране такво деловање у критичним областима јавне службе. У држави Вашингтон у САД-у, обавезна арбитража покрива полицију, ватрогасце и запослене у јавном превозу, чијим су услугама обухваћене велике групе становништва. Према мишљењу државе те три групе пружају најосновније услуге, те се обавезна арбитража сматра највећим подстицајем за одустајање од проглашења

<sup>167</sup> Б. Гернигон, А. Одери и Х. Гуидо, *МОР принципи у вези са колективним преговарањем (ILO principles concerning collective bargaining)*, International Labour Review (Женева, МОР, 2000), Вол 139, Бр 1, стр. 44.

<sup>168</sup> Види МОР: *Слобода удруживања и колективно преговарање (Freedom of association and collective bargaining)* (Geneva, 1994.), ст. 258.

<sup>169</sup> МОР: *Слобода удруживања у пракси: Извучене поуке (Freedom of association in practice: Lessons learned)*, Међународна конференција рада, 97. седница, 2008., стр. 16.

<sup>170</sup> МОР: *Побољшање судских механизма за решавање радних спорова у Бугарској (ILO: Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria)*, Извештај о трипартитној конференцији на високом нивоу, Софија, 5. мај 2006. (Budapest, 2006), стр. 5-6.

<sup>171</sup> Б. Гернигон, А. Одери и Х. Гуидо, *МОР принципи у вези са колективним преговарањем (ILO principles concerning collective bargaining)*, International Labour Review (Женева, МОР, 2000), Vol. 139, Br. 1, стр. 44.

<sup>172</sup> МОР: *Побољшање судских механизма за решавање радних спорова у Бугарској (ILO: Improving judicial mechanisms for settling labour disputes in Bulgaria)*, Извештај о трипартитној конференцији на високом нивоу, Софија, 5. мај 2006. (Budapest, 2006), ст. 5-6.

<sup>173</sup> Види Т. Стоке и А. Сеип: "Решавање колективних спорова у јавном сектору: поређење нордијских земаља" ("Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared"), у *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Вол 60, број 4, стр. 564.

---

штрајка. Према закону, арбитар мора упоредити понуде страна у колективним уговорима у географским подручјима са сличним надлежностима. Наредбом да се запослени изједначе са својим колегама у сличним географским областима, закон има за циљ да заштити запослене од предлога који укључују нижи животни стандард од већ оствареног. Обавезна арбитража се показала тако популарном, да је због тога недавно одобрена запосленима који се брину за пацијенте у домовима за негу и запосленима који раде на руковању и одржавању у агенцијама које заједно послују у комерцијалним нуклеарним електранама.<sup>174</sup>

Међутим, свођењем преговарања само на подношење жалби, радници се великим делом доводе у неповољан положај, те се стога обавезна арбитража у таквим случајевима често замењује са коначним прекидом застоја. Обавезна арбитража подразумева арбитражу коју намеће закон или власти на сопствену иницијативу или као реакција на захтев једне стране - а не свих страна - у спору.<sup>175</sup>

Добар пример разматрања дотичних политика је приказан у Одељку 1. Закона о обавезној арбитражи у радним споровима у полицији и ватрогасним одељењима број 312 из 1969.г. државе Мичиген у Сједињеним Државама:

Јавна је политика ове државе да је у јавној полицији и ватрогасним одељењима, где је право запослених на штрајк законом забрањено, за високи морал таквих запослених и ефикасан рад таквих одељења потребно омогућити да приуште алтернативни, експедитиван, делотворан и обавезујући поступак за решавање спорова, те ће се у ту сврху одредбе овог закона, које обезбеђују обавезну арбитражу, слободно тумачити.

У системима које карактерише учешће и пристанак учесника, арбитража се не појављује да би отупила преговарање, већ пре да би затворила процес на прихватљиве начине. У нордијским земљама се арбитража у облицима који се крећу од добровољног кроз "оне под притиском" до обавезних, појављује као помагало, која се пажљиво користи за финализацију отворених питања. И тако се у државним секторима Норвешке и Шведске само око 2 одсто спорова обично решава арбитражом. Кориштење арбитраже на општинском нивоу готово да и не постоји, углавном због надзорне улоге секторских страна - која локалне стране може обавезати да се укључе у интензивну медијацију -.<sup>176</sup>

Потенцијална корист обавезне арбитраже је у томе што странама и посредницима дозвољава да преиспитају претходне одлуке, како би се утврдили реални параметри унутар којих стране могу да поставе своје најбоље алтернативе договореног споразума (BATNA и најгоре алтернативе договореног споразума (WATNA). У ту сврху су корисни јасни параметри у закону. Ако је систем предвидљив, то ће одвратити неозбиљне или чудне предлоге, и може у ствари да промовише договорена решења спорова.

<sup>174</sup> К. Карион-Креспо и А. Сантос Бајрон: *Утицај медијације на радну управу у јавним службама: Поређење између државе Вашингтон и Порторика (The impact of mediation on the use of labour arbitration in the public services: Comparison between the State of Washington and Puerto Rico)*, презентација представљена на другом међународном конгресу о механизмима за алтернативно решавање спорова, San Juan, Puerto Rico (2006) (на шпанском).

<sup>175</sup> Види МОП: *Слобода удруживања и колективно преговарање (Freedom of association and collective bargaining)* (Geneva, 1994.), ст. 256.

<sup>176</sup> Види Т. Стоке и А. Сеип: "Решавање колективних спорова у јавном сектору: поређење нордијских земаља" ("Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared"), у *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Вол. 60, број 4, стр. 572.

---

Доказ из Канаде и Сједињених Држава сугерише да обавезна арбитража производи резултате сличне упоредивим колективно договореним уговорима који нису били предметом арбитраже. У Онтарију, просечна годишња стопа повећања основне плате за колективне уговоре који су обухватили 200 или више радника у јавном сектору од 1998.године до јуна 2009.године је износила 2,5 одсто у арбитражним предметима и 2,7 одсто у предметима који нису арбитражни. (Просечан број обухваћених уговора је износио 407 у првом и 2842 у другом случају). Просечна стопа основне плате која је била у приватном сектору у арбитражним поступцима је била иста: 2,5 одсто.<sup>177</sup>

Закључци студије која је упоређивала употребу интересне арбитраже за полицију и ватрогасце у држави Њујорк од 1974.г. до 2007.г. су слични, што опет показује да систем заснован на учешћу и пристанку може испоручити прихватљиве резултате. Према сажетку публикације:

[Аутори] су пронашли да није било штрајкова под арбитражом, стопе зависности од арбитраже су значајно опале, ефикасност посредовања пре и за време арбитраже је остала висока, трипартитна структура арбитраже и даље је подстицала расправе о могућностима за решавање међу члановима арбитражних панела, а повећања плата у склопу арбитраже одговарају онима који су добровољно договорени међу странама. Економетријске процене ефеката интересне арбитраже о променама у вези са платама у националном узорку сугеришу да се повећања плата у периоду од 1990. до 2000.године у државама с арбитражом не разликују знатно од оних у државама где посредовање или утврђивање чињеничног стања није обавезно или државама без закона о колективном преговарању.<sup>178</sup>

Сваки добро уравнотежен закон о арбитражи такође отвара могућност проширења или наставка преговарања, карактеристика која је запажена у одељцима 137 (2) и 144 (2) канадског Закона о радним односима у јавној служби из 2003.године:

#### *Кашњење*

Председавајући [Одбора за радне односе у јавној служби] може одгодити оснивање арбитражног савета све док он или она не буде уверен да је страна која подноси захтев довољно и озбиљно преговарала у погледу питања у спору.

#### *Накнадни споразум*

Ако пре доношења арбитражне одлуке стране постигну споразум о неком спорном питању упућеном арбитражи и исти уђе у колективни уговор, сматра се да то питање није било упућено арбитражном савету и ниједна арбитражна одлука се не може донети у погледу истог питања.

Члан 7а Закона о обавезној арбитражи у радним споровима у полицијским и ватрогасним одељењима, Закона 312 државе Мичиген из 1969.године говори о истом циљу политика:

У било којем тренутку пре доношења одлуке председник арбитражног већа може упутити спор странама на даљње колективно преговарање за период не дужи од три седмице, уколико сматра да би то било корисно или од помоћи.

<sup>177</sup> Министарство рада Онтарија, Информативне службе за колективно преговарање.

<sup>178</sup> Т. Кохен и остали. Дуготрајни ефекти интересне арбитраже: Случај Тејлор закона државе Њујорк (*The long-haul effects of interest arbitration: The case of New York State's Taylor Law*), Рад број 90 (Ithaca, NY, Cornell University ILR School, 2009.)

---

У једном другом поређењу арбитражних процеса у јавном и приватном сектору у Сједињеним Државама, аутори студије су констатовали да се "основна питања упућена арбитражи у оба сектора чине веома сличним", са менаџментом који "побеђује" у већини предмета: око 63 одсто у јавном сектору и око 70 одсто у приватном сектору.<sup>179</sup> Међу предметима дисциплинског типа, готово двоструко више предмета везаних за престанак је дошло из приватног сектора у односу на јавни (30 одсто наспрам 18 одсто). Објашњење које је дато у погледу овог одступања је да се у јавном сектору примењују неконвенционалније методе решавања спорова.<sup>180</sup>

Због евентуалног штетног утицаја на буџетске политике и способности реакције, неки системи радних односа подвргавају меритум одлуке независног арбитра једној врсти политичког преиспитивања. Релевантно јужноафричко законодавство на пример, прописује следеће:

Свака арбитражна одлука. . . донесена у име државе и која производи финансијске последице за државу постаје обавезујућа:

- (а) 14 дана од дана доношења, осим ако министар у том року није одлуку проследио парламенту, или
- (б) 14 дана након датума доношења одлуке, осим ако парламент није донео резолуцију да одлука није обавезујућа.

Ако парламент донесе резолуцију да одлука није обавезујућа, спор се мора вратити Комисији на даље мирење између страна у спору, а ако то не успе, свака страна у спору може затражити од Комисије да арбитраира.<sup>181</sup>

Канадско законодавство у јавном сектору, иако оставља отвореним питање новчаног износа, обавезује сваку арбитражну одлуку да остави нетакнутим сваки законом одређени услов запослења и организацију службе. Одељак 150 *Закона о радним односима у јавној служби* из 2003. године гласи:

*Одлука која се не спроводи путем законодавства*

(1) Арбитражна одлука не може, индиректно или директно, да измени или уклони било који постојећи појам или услов запослења, односно утврдити нови термин или услов запослења ако:

- (а) би то захтевало доношење или измене било којег закона од стране парламента, осим у сврху присвајања новца потребног за спровођење услова;
- (б) ...;
- (в) се услов односи на стандарде, поступке или процесе који регулишу именовање, оцењивање, промоцију, распоређивање, одбијање пробног рада или отпуштање запослених;
- (г) ...; или

<sup>179</sup> Д. Меш и О. Шамајева: "Арбитража у пракси: Профил предмета арбитраже у јавном сектору", ("Arbitration in practice: A profile of public sector arbitration cases"), у *Public Personnel Management* (Alexandria, VA, International Public Management Association for Human Resources, 1996), Вол 25, бр. 1, стр. 119.

<sup>180</sup> Меш и Шамајева, оп. цит., стр. 130.

<sup>181</sup> Одељак 74 Закона о радним односима 66 из 1995.



- (д) би тиме утицали на организацију јавне службе или распоређивање дужности, и класификацију лица запослених у јавним службама, положај и лица запослена у јавним службама.

У држави Вашингтон у Сједињеним Државама, од државне владе се тражи да настави са преговарањем ако одлучи да арбитражну одлуку не достави законодавцу надлежном за финансије. То је зато што обавеза на преговарање остаје све док се не постигне договор.

#### ADR у запослењу: Исламски преседани и паралеле

“ADR није западни концепт, нити дело које је настало последњих неколико деценија. У ствари, основни појам пријатељског решавања био је познат свакој цивилизацији у прошлости, укључујући и исламу.

“. . . Ислам открива присуство најмање пет ADR procesa: 9 (i) Сулх, који се може грубо превести као преговор, посредовање / мирење, односно компромис акције, Такхим, грубо преведен као арбитража; комбинацију Сулх и Такхим можемо назвати Мед-Арб; (iv) Мухтасиб, који је у модерном смислу познат као омбудсмен; и (v) Фатава од Муфтис или вештачење.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> КХ Хассам (KH Hassam): "Механизми за решавање спорова у вези запослења из исламске перспективе", *Arab Law Quarterly* (Leiden, Netherlands, Brill, 2006), Вол. 20, број 2, стр. 181-182.

Од процеса заснованих на консензусу до механизма за решавање проблема заснованих на трећој страни: *continuum*



---

## 30. Индустриска акција

Индустриска акција (што значи сви облици заустављања рада, успоравања и престанака рада, укључујући у случају послодаваца и једнострано спровођење промена услова запослења) обично се сматра саставним делом система колективног преговарања, а такође вреди као општа изјава за радне односе у јавном сектору. У коначници, цене утврђене на тржишту рада значајно се заснивају на политичкој, друштвеној и тржишној снази актера које они могу поднети. Изражавање моћи је комбинација многих друштвених фактора као што су правила заједнице, економска ограничења и законодавство.

Индустриска акција, односно опасност од индустриске акције, игра кључну улогу у делотворном процесу преговарања. Када треба помирити супротстављене интересе, сазнање да друга страна има способност и право да манифестује моћ помаже преговарачу да се фокусира. То их обавезује да озбиљно схвате другу страну и постигну компромисно решење. У овом значајном смислу, индустриска акција омогућава колективном преговарању да функционише. Недавне студије су истакле да су плате и сигурност радног места и даље главни узроци индустриских сукоба. Такозвани "политички" штрајкови су мотивисани владиним политикама, као што су социјално осигурање, реформа радног законодавства и тако даље.<sup>182</sup>

Међутим, индустриска акција кошта како директне, тако и друге стране. То је посебно истинито у јавном сектору, где ће поремећаји у социјалним службама готово увек имати утицај на ширу заједницу. У случају основних јавних делатности, прекид се једноставно може сматрати неприхватљивим

Ова разматрања нису зауставила многе земље, које су оствариле изванредан резултат у решавању спорова - као што су Норвешка, Шведска, Данска и Финска - да одрже право на штрајк чак и у јавном сектору.

Стална тема која се провлачи кроз овај приручник је да инклузиван и добро структурисан систем колективног преговарања није само вредна имовина, него и најбоља заштита од непотребног индустриског сукоба. Радничка група је на 64. заседању Конференције Међународне организације рада (1978.) указала да "би наш крајњи циљ требао бити успостављање машинерије осмишљене тако да штрајк постане непотребан као средство обезбеђења за решавање само наших проблема..."<sup>183</sup> Распон карактеристика дизајна може се уградити у системе преговарања, како би се смањила вероватноћа епизоде индустриске акције. Међутим, чак и у најбољим системима, сукоби ће се појавити, те се њима мора управљати што мудрије. Ограничења, па чак и забране права на штрајк, могу бити оправдана у одговарајућим контекстима и онда не би кршила релевантне стандарде Међународне организације рада.<sup>184</sup> Сада ћемо размотрити те регулаторне приступе и механизме.

---

<sup>182</sup> МОР: *Слобода удруживања и колективно преговарање: Извучене поуке (ILO: Freedom of association in practice: Lessons learned)*, Међународна конференција рада, 97-о заседање, 2008., стр. 14.

<sup>183</sup> МКР, 64. седница, 1978.: Привремени записник, стр. 28/12, 28/13 и 28/28.

<sup>184</sup> Види уопштено, МОР: *Слобода удруживања и колективно преговарање (ILO: Freedom of association and collective bargaining)* (Geneva, International Labour Office, 1994), Глава V, "Pravo na štrajk".

---

## Индустријска акција као последње уточиште

Многи савремени системи радних односа захтевају да стране озбиљно и исцрпно преговарају, пре него што се било које прибегавање индустријској акцији буде сматрало легитимним и законитим. У највећем броју случајева, систем преговарања са вишеструким механизмима повратка, који добро функционише, ће узроковати минималне индустријске поремећаје.

Осим тога, често се захтева да се свака индустријска акција одгоди све док било какво договорено или обавезно посредовање такође није добило прилику да реши питања. На пример, став 4. Препоруке о добровољном мирењу и арбитражи, број 92 из 1951.године наводи следеће: "Ако је спор упућен у поступак мирења уз сагласност свих заинтересованих страна, потоње треба подстицати да се суздрже од штрајкова и престанка рада, док траје процес мирења."

Тамо где стране предузимају индустријску акцију у супротности са њиховим правним обавезама (било законским или уговорним) да прво преговарају о застојима, већина система предвиђа законске мере против извршилаца. У другим, такве акције се могу сматрати повредом обавезе преговарања у доброј вери. У оба случаја, судови или трибунали обично су овлашћени да спрече акцију и одреде наставак преговора.

## Најава штрајка

Чак и онда када су сви преговори и напори на постизању решења окончани, многи системи траже не само да се достави најава о конкретној акцији штрајка, већ и да дају *додатно обавештење* у случају јавног сектора. На пример, у Јужној Африци се тражи најава индустријске акције 48 часова раније у случају индустријских спорова у приватном сектору, али када је држава послодавац, најава се треба дати седам дана унапред.<sup>185</sup>

Нордијске земље такође имају посебна правила о најави штрајка у јавном сектору. Делимично са циљем пружања праве прилике посредовању да делује, чак и онда када се јавним властима даје упозорење, у Норвешкој се сигнализирание обуставе рада могу одгодити највише 21 дан у случају државних и општинских радника. У Финској, Министарство за запошљавање и привреду може да одгоди планирани штрајк за највише две седмице на захтев укљученог помириоца или Одбора за мирење, ако би штрајк имао утицаја на основне делатности и произвео неразумну штету. Одгађање од додатних седам дана примењује се у случају спора који се односи на јавне службенике.<sup>186</sup> Ова одлагања омогућавају странама да истраже начине за постизање споразума, било саме или уз помоћ трећих страна.

<sup>185</sup> Види одељак 64 Закона о радним односима из 1995

<sup>186</sup> Т. Стоке и А. Сеип: "Решавање колективних спорова у јавном сектору: поређење нордијских земаља" ("Collective dispute resolution in the public sector: The Nordic countries compared"), у *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Вол 60, број 4, стр. 567; ; Закон о посредовању у радним споровима (Act on Mediation in Labour Disputes) (420/1962), <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1962/en19620420.pdf> (прегледано 27.10.2011.).

---

## **Обавеза мира**

Један од кључних услова којег држава може наметнути, како би се омогућило да се услови запослења одреде колективним преговарањем у јавном сектору, је обавеза мира која укључује интерес да се преговарање настави без насилног деловања. Обавеза мира, која обавезује обе преговарачке стране, појављује се у две ситуације

(i) У процесу израде споразума, где се спорови о интересима (економски спорови) редовно појављују.

(ii) Након што је уговор потписан, уколико стране имају несугласице око тумачења и примене закљученог уговора (спорове о правима), или ако страна жели да тражи додатне економске захтеве због промењених околности, без обзира на постојање колективног уговора (спорови о интересима).

## **Обавеза мира током преговора**

Структурисан дијалог може да буде најбољи начин за адекватно, поштено и максимално постизање заједничких интереса и за мирење супростављених интереса примарних актера радног места. И иако односи моћи у коначници обликују и понекад једноставно одређују исходе, употреба моћи - а посебно пре времена - носи краткорочне и дугорочне трошкове. Један од њих је штета за преговарачки процес, а камоли за односе уопштено. Дакле, моћ не треба примењивати док се води разложен дијалог.

Према томе, у погледу преговарања у приватном и јавном сектору, више правних система не дозвољавају ниједној страни да посегне за индустријском акцијом ради унапређења свог захтева, барем док се не заврши процес преговарања. Чак и тада, а посебно у јавном сектору, обавеза мира се може продужити за још две фазе:

Прво, многи законски поступци решавања спорова садрже услов према којем у случају застоја у преговорима, стране одлажу сваку индустријску акцију, док се не предузму кораци у вези са мирењем или посредовањем. Основни принцип, често остварен у пракси, је да ће постизању договора помоћи могућност снабдевања преговарачког процеса независном експертизом.

Друго, неки системи пружају додатне могућности за јавне органе да спрече индустријску акцију, док се не појави неки други механизам за решавање спорова, као што је утврђивање чињеничног стања или израда препорука. У изузетним случајевима, водећа правила могу дозволити јавној власти да, у одређеним околностима, забрани индустријску акцију генерално и нареди да се основни проблем утврди арбитражом (као у случају основних делатности – види доле).

## **Обавеза мира након потписивања уговора**

Када се о питањима радног места (укључујући услове запослења) постигне колективни споразум, многи системи предвиђају ступање на снагу обавезе релативног или апсолутног мира. Немачка и Данска представљају два примера. У првом случају, то значи да се за време трајања споразума неће дозволити или заштитити индустријска акција по било ком питању обухваћеним важећим колективним уговором. Међутим, може се наставити са споровима о питањима која нису обухваћена. У последњем случају, закључак обавезујућег споразума

---

подразумева да се не могу реализовати будући економски захтеви по било којем основу, а поготово не индустријском акцијом.

Када настану спорови у вези тумачења или примене уговора (спорови о правима), обавеза мира се наставља, а ти спорови би се потом могли проследити на одлучивање обавезујућој арбитражи или судовима. У степенованијим системима, стране би могле да покушају помирити своје разлике или истражити начине за решавање проблема како би се постигао споразум у вези било којих спорних одредби, а арбитражи се обратити само када неки од њих не успе. Примери за то могу се видети у законодавству Венецуеле и државе Вашингтон у Сједињеним Државама.

### **Забране индустријске акције у случају спорова о правима**

По дефиницији, арбитар или суд може решити спорове о правима. Барем у закону, ауторитативна особа може доставити коначно решење у случају спора. У принципу дакле, могуће је уклонити цели низ спорова из сфере потенцијалне индустријске акције. Системи рада многих земаља укључују овај принцип делотворним забрањивањем штрајкова и обавезивањем страна да се окрену арбитражним и судским властима у случају спорова, између осталог, у вези са:

- признавањем синдиката;<sup>187</sup>
- утврђивањем преговарачких јединица;<sup>188</sup>
- тумачењем и применом колективних и других уговора;<sup>189</sup> и
- основаности отказа.<sup>190</sup>

Правна упуства би требала да буду на располагању како би се заштитиле недужне стране у случају кршења законских или уговорних обавеза.

### **Забране и ограничења индустријске акције у случају кључног особља и основних делатности**

Због фундаменталне важности права на штрајк, ограничења у погледу његовог остваривања треба оправдати. Комитет стручњака о примени конвенција и препорука Међународне организације рада (СЕАСР) заговара да се право треба ограничити у односу на прво, јавне службенике који обављају власт у име државе, а

<sup>187</sup> Као што је случај у Сједињеним Државама и Канади.

<sup>188</sup> Сједињене Државе, Канада и Аустралија, између осталих.

<sup>189</sup> Готово универзално обележје режима Закона о раду.

<sup>190</sup> Друго, готово универзално обележје. Изузетак је случај оперативних услова за отказ у Јужној Африци, где се страни запослених даје могућност да своје интересе бране одлуком или индустријском акцијом: види одељак 189А Закона о радним односима.

---

друго, истински основне делатности, прецизније: "оне чији би прекид угрозио живот, личну безбедност или здравље целог или једног дела становништва."<sup>191</sup>

Иако је у многим земљама право на штрајк радника у јавном сектору ограничено, оправдање за то је често упитно. Док би се могло разговарати о сврставању одређеног кључног особља одговорног за кључне услуге у посебну категорију, већина радника у јавном сектору не би потпадала под ову категорију. Повлачење њихових услуга није ништа мање или више разарајуће, него што је то случај са истом радњом предузетом од стране радника у приватном сектору. Комитет стручњака је предложио да би, уместо наметања потпуне забране штрајкова, владе и синдикати могли размотрити преговарање минимума услуга тамо где би укупно и дуготрајно заустављање могло произвести озбиљне последице за јавност.<sup>192</sup> У том случају, утврдиле би се и изоловале од индустријске акције оне операције које су неопходне за задовољавање основних потреба становништва, односно минимални захтеви службе.

Стране могу дефинисати основне или минималне услуге и омогућити развој догађаја у случају ширег индустријског сукоба. Такође, оне могу препознати важност таквих услуга у ширем контексту, те у складу с тим активно сарађивати на изради планова за случај непредвиђених догађаја. Комитет за слободу удруживања је дефинисао да се право на штрајк може ограничити у следећим делатностима: службе у болничком сектору, службе за снабдевање електричном енергијом, службе за снабдевање водом, телефонске службе, полиција и оружане снаге, контрола ваздушног саобраћаја, ватрогасне службе, јавне или приватне затворске службе, службе за исхрану ученика и службе за чишћење школа.<sup>193</sup>

У Шведској и Норвешкој, влада и синдикати су закључили основне уговоре који су остварили два повезана исхода у контексту спорова у јавном сектору: (1) кључно особље на водећим функцијама је искључено из индустријске акције, (2) договорена су правила о одржавању основних операција за време ширег индустријског сукоба.

Процес утврђивања основних или минималних делатности би идеално требао да укључи све социјалне партнере, алтернативно независно тело, те да то не буде само привилегија власти. У случају да је делатност проглашена или да је договорено да буде основна или минимална, праведност и одржавање индустријског мира захтевају да закони укључе гаранције за подстицање поверења у процес. Предузете мере могу да укључе решавање услова на радном месту, ако дође до застоја у преговорима путем обострано прихватљивог поступка одлучивања, као што је неутрална обавезна арбитража или неки други раније договорени поступак.

У Јужној Африци, основана је посебна Комисија за основне услуге како би истражила, а затим утврдила услуге или делове услуга које треба прогласити основним. Дефиниција основног је усклађена са захтевима Комитета стручњака, као што је описано горе. Чланове Комисије именује министар тек након консултација са послодавцима и синдикатима, а процес испитивања омогућава свим

<sup>191</sup> МОР: Општи преглед (*General Survey*) (Geneva, 1983), ст. 213–4. Види такође МОР: Слобода удруживања и колективно преговарање (*Freedom of association and collective bargaining*) (Geneva, 1994), ст. 158–9.

<sup>192</sup> МОР: Слобода удруживања и колективно преговарање (*Freedom of association and collective bargaining*) (Geneva, 1994), ст.158.

<sup>193</sup> МОР: Збирка одлука и принципа Комитета за слободу удруживања Управног тела МОР-а (*Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*), пето (ревидирано) издање (Geneva, 2006), ст. 585.

---

заинтересованим странама да се пријаве. Индустијска акција није дозвољена у вези са споровима о интересима који произилазе из основних услуга. Уместо тога, они се морају усмерити према законском мирењу и арбитражи које врши Комисија за мирење, посредовање и арбитражу, а којом се управља трипартитно.<sup>194</sup>

Јужноафричко законодавство настоји одржати живом преговарачку динамику, чак и у овом осетљивом подручју. Оно то чини тако што дотичним странама даје простор да преговарају о уговорима који се односе на "минималне услуге" у односу на услуге које су одређене као основне.

Тамо где се стране могу тако договорити и где је њихов уговор ратификовао Одбор за основне услуге:

- минималне услуге постају једина област у којој нема штрајка и
- отпадају шире забране акције штрајка у билансу услуга, које су претходно одређене као основне, те обавезно позивање на арбитражу код нерешених спорова.<sup>195</sup>

Релевантни закон такође предвиђа услуге које ће се прогласити "услугама одржавања" - као услуге чији би прекид имао "дејство физичког уништења материјала у било којем радном простору, постројењу или машинерији". Спорови у таквим услугама се уопштено морају упутити арбитражи, а индустријска акција није дозвољена у таквим случајевима.<sup>196</sup>

На савезном нивоу, еквивалентно канадско законодавство ради с експанзивнијом дефиницијом основних услуга, и то "услуга, објекат или делатност Владе Канаде која јесте или ће бити, у било које време, потребна за безбедност или заштиту јавности или дела јавности". Закон надаље подстиче послодавце и синдикате да закључе уговоре о основним услугама, тј оне који утврђују

- (а) врсте позиција у преговарачкој јединици, које су потребне да послодавац пружи основне услуге;
- (б) број оних позиција, које су потребне у ту сврху, и
- (в) одређене позиције, које су потребне у ту сврху.<sup>197</sup>

Ако послодавац и његови партнерски синдикати не могу постићи такав споразум, било који од њих може поднети захтев Одбору за радне односе у јавној служби "да утврди било које нерешено питање које се може укључити у уговор о основним услугама".<sup>198</sup> Штрајкови нису дозвољени када је реч о "било којем запосленом који заузима место, које је према уговору о основним услугама потребно како би послодавац пружио основне услуге, нити ће иједан службеник или

<sup>194</sup> Види одељке 70-74 и 116 Закона о радним односима из 1995.

<sup>195</sup> Одељак 72 Закона о радним односима из 1995.

<sup>196</sup> Одељак 75 Закона о радним односима из 1995.

<sup>197</sup> Види одељак 4 Закона о радним односима у јавној служби из 2003. Међутим, с тим у вези види такође одељак 120: "Послодавац има искључиво право да одреди ниво на којем се јавности или делу јавности треба обезбедити основна услуга, у било које време, укључујући обим и учесталост пружања услуга."

<sup>198</sup> Одељак 123 (1).

---

представник организације запослених саветовати или омогућити учешће таквог запосленика у штрајку".<sup>199</sup>

## **Гласање о послодавчевој понуди ради превенције штрајка**

Када синдикални преговарач одбије понуду послодавца, када је наступио застој и спрема се штрајк или је чак у току, може постојати уверење да би понуда за већину била прихватљива. Да би тестирали овај предлог и деловали као противтежа евентуалној преговарачкој нефлексибилности, те избегли индустријску акцију, неки закони предвиђају одредбе на основу којих се радници гласањем изјашњавају о послодавчевој понуди. Пример тога је канадски Закон о радним односима у јавној служби из 2003.године:

*Гласање о понуди послодавца*

*Министар може наредити одржавање гласања*

**183.** (1) Ако министар сматра да је у јавном интересу да се запосленим у преговарачкој јединици пружи прилика да прихвате или одбију последњу понуду послодавца у вези са свим преосталим спорним питањима између страна коју је добио агент за преговарање, министар може:

- (а) о сваком услову који министар сматра примереним, наредити да се гласање о прихватању или одбијању одржи путем тајног гласања, што је пре могуће међу свим запосленим у преговарачкој јединици; и
- (б) одредити Одбор, или било које друго лице или тело, које ће бити задужено за обављање гласања.

Одговор на понуду послодавца

*Гласање не одлаже остварење права*

(2) Директива за гласање или његово одржавање, не спречава најаву или одобрење штрајка ако организацији запослених, која је призната као преговарачки агент, није иначе забрањено да даје изјаве или одобрења, нити спречава запосленог да учествује у штрајку запослених, уколико му иначе није забрањено да учествује у штрајку.

*Последице повољног гласања*

(3) Ако већина запослених, који гласају, прихвати последњу послодавчевом понуду:

- (а) стране су везане том понудом и морају без одлагања да закључе колективни уговор који укључује услове из те понуде, те
- (б) било који штрајк, који се одвија у тренутку када Одбор или друго лице или тело задужено за спровођење гласања обавести стране у писаној форми о пристанку запослених, мора престати одмах, а запослени се морају вратити на посао чим послодавац одреди да је то за њих изводљиво.

---

<sup>199</sup> Одељак 194 (2) Закона о радним односима у јавној служби из 2003. Сем тога, "Нико неће зауставити или спречити запосленог да ступи на или напусти место рада запосленог, ако запослени ради на пословима који потпадају под уговор о основним делатностима за послодавца да пружи основне услуге" - одељак 199.



## 31. Род и решавање спора

Ако се родна димензија треба третирати на одговарајући начин приликом решавања спорова, онда је минимум:

- заступање и учешће жена у агенцијама за решавање спорова на свим нивоима треба да буде омогућено на одговарајући начин;
- председавајући службеници требају адекватну обуку у питањима која се односе на промовисање равноправности полова;
- квалитетно истраживање о томе мора бити на располагању како би се телима за решавање спорова помогло у дискусији;
- процес решавања спорова се мора усмерити на решавање дискриминације и случајева злостављања са потребним сензибилитетом, како би се обезбедила праведност и подносиоцу жалбе и оптуженој страни.

Циљ мора бити да се систему решавања спорова омогући узимање у обзир практичне и стратешке потребе жена, чиме се понављају добре особине колективног преговарања са полно уравнотеженим учешћем радника.

### Листа за дизајн поступка за решавање спора

Следећи кораци могу помоћи доносиоцима одлука у прегледању постојећих или предложених механизма решавања спорова кроз законодавни процес

- Анализирајте функционисање механизма за решавање спорова у вашој земљи идентификовањем њеног постојећег оквира и главних карактеристика:
  - правни оквир;
  - арбитража;
  - посредовање;
  - мирење;
  - интегрисани системи за управљање сукобом;
  - инспекторати рада;
  - судска заштита (судови);
  - институције за алтернативни систем решавања спорова; и
  - захтеви који се односе на посреднике / арбитре / помириоца
- Проучите улогу социјалних партнера.
- Утврдите главне проблеме са којима се суочава решавање спорова (нпр. да ли је непотпун систем за мирно решавање спорова).
- Анализирајте узроке тих проблема.
- Истражите потребе укључених страна и потребе поредајте по приоритетима.
- Генералишите сва могућа решења за проблем без њиховог процењивања.

- Утврдите објективне критеријуме за вредновање сваког могућег решења (нпр. у односу на трошак / корист, последице, практичност, задовољавање потреба, решавање узрока, мане / предности, уклањање симптома.
- Оцените могућа решења кориштењем објективних критеријума и сузите избор решења.
- Произведите планове акције за имплементацију решења / добрих политика на националном нивоу:
  - замишљајте шта тражи решавање спорова и како би могло изгледати;
  - схватите родну перспективу и замислите систем који је узима у обзир;
  - утврдите које промене су потребне и правном и регулаторном оквиру;
  - утврдите потребне ресурсе и људске и финансијске, и како их добити; и
  - утврдите улогу и допринос актера у том процесу.
- Размишљајте о начинима за подизање свести о постојећим механизмима за решавање спорова.
- Размишљајте о начинима контроле и преиспитивања процеса решавања спорова и утврдите индикаторе за мерење достигнућа.
- Дизајнирајте стратегију за праћење.

## 32. Интегрисани системи за управљање спором

У одређеној мери, системи за решавање спорова су се преселили из уске основе засноване на правима према свеобухватнијем приступу, који обухвата и права и интересе. Ипак, све је веће уверење да су анализе и инструменти за поправљање стања и даље превише скучени. Друштва и организације захтевају свеобухватније системе који препознају пуну сложеност друштвених и међуљудских односа, који се појављују раније и на више начина.

Овим увидом се дошло до појма "интегрисаних система за управљање сукобом":

Ови системи укључују и жалбени поступак и поступак посредовања, међутим они су шири од њих, јер уводе систематичан приступ превенцији, управљању и решавању сукоба. Интегрисани систем управљања сукобом уводи друге алатке за управљање сукобом и фокусира се на исте - упућивање, слушање, анонимна идентификација проблема и консултације, тренирање, менторство, неформално решавање проблема, директно преговарање, неформална шатл дипломатија, генеричка решења и промене система. То су поступци које је већина запослених спремна да користи и поступци који ће највероватније спречити непотребне спорове и решавати сукобе у раној фази и на конструктиван начин.

... Док су формалнији процеси решавања спорова, као што су жалбени поступци и посредовање потребни, они нису довољни, јер се обично баве симптомима, а не изворима сукоба. Ефикасан интегрисани систем управљања сукобима решава извор сукоба и даје свеобухватну методу за промовисање компетентности за рад са сукобом у целој организацији.<sup>200</sup>

<sup>200</sup> Види SPIDR-ов ADR Одбора на радном месту: *Смернице за дизајн интегрисаних система управљања сукобима у склопу организација: Сажетак (Guidelines for the design of integrated conflict management systems within organizations: Executive summary)* преузет са

---

Закони који се односе на запослење у јавном сектору, поред осталих, озбиљно схватају поуке. Дobar пример је канадски Закон о радним односима у јавној служби из 2003. године. Осмишљени су одбори за консултације са широким дометом у целој организацији, као и превентивном функцијом; иницијатива у вези заједничког развоја ставља нагласак на инклузивно решавање проблема, ADR одредба у вези са преговарањем намењена је да буде отвореног типа као и маштовитост страна; а одредбе о управљању сукобима су инклузивне, неформалне и превентивне у свом дизајну. У даљем тексту је дат низ одредби које одражавају елементе интегрисаног приступа.

#### *Одбори за консултације и заједнички развој*

##### *Одбори за консултације*

8. Сваки заменик руководиоца мора, у консултацији са агентима за преговарање који представља запослене у делу савезне јавне управе где је он или она заменик руководиоца, успоставити Одбор за консултације, који се састоји од представника заменика руководиоца и агената за преговарање у сврху размене информација, те добијања мишљења и савета о питањима радног места која утичу на оне запослене чија питања могу обухватати, између осталог,

- (a) узнемиравања на радном месту и
- (b) обелодањивање информација у вези повреда радне обавезе у јавној служби и заштиту од одмазде запослених који објављују такве информације.

#### *Значење "заједнички развој за побољшања на радном месту"*

9. За потребе овог дела, "заједнички развој за побољшања на радном месту" подразумева консултације између страна о питањима радног места и њиховом учешћу у идентификацији проблема на радном месту, те израда и анализа решења тих проблема са циљем усвајања међусобно договорених решења

#### *Заједнички развој за побољшања на радном месту*

10. Послодавац и агент за преговарање, или заменик руководиоца и агент за преговарање, могу учествовати у заједничком развоју за побољшања на радном месту.

#### *Национални заједнички савети*

11. *Zajednički razvoj poboljšanja na radnom mjestu može se odvijati pod pokroviteljstvom Nacionalnog zajedničkog vijeća ili drugog tijela oko kojeg se dogovore.* Заједнички развој побољшања на радном месту може се одвијати под покровитељством Националног заједничког савета или другог тела око којег се договоре.

#### ***Алтернативни поступак решавања спорова***

##### *Алтернативни поступак решавања спорова*

182. (1) Независно од било које друге одредбе овог Дела, послодавац и агент за преговарање за преговарачку јединицу може да се, у било које време преговарања о колективном уговору, сложи да било коју одредбу или услов запослења радника у

---

<http://www.mediate.com/articles/spidrtrack1.cfm> (прегледано 27.10. 2011). SPIDR је сада спојен са другим организацијама са циљем формирања Асоцијације за решавање сукоба: види <http://www.acrnet.org> (прегледано 27.10. 2011).

---

преговарачкој јединици, који могу да се укључе у колективни уговор, упути било којем подобном лицу које је овлашћено да донесе коначну и обавезујућу одлуку било којим поступком око којег постоји сагласност послодавца и агента за преговарање.

### ***Управљање сукобом***

#### *Неформални систем управљања сукобом*

207. Сваки заменик руководиоца у језгру јавне управе мора, у сарадњи са агентима за преговарања који представљају запослене у делу кључне јавне управе где је он или она заменик руководиоца, основати неформални систем за управљање сукобом и обавестити запослене у том делу о његовој расположивости у складу са политикама које је утврдио послодавац или његовим објављеним смерницама.

## **33. објединјаванје свих... поправи ово маџ**

Неки закони, који регулишу решавање спорова, су посебно илустративни примери дотичних принципа, као и потпуног асортимана опција које се могу интегрисати и поредати у један пакет одредаба. Канадски Закон о радним односима у јавној служби из 2003. године нуди такав пример:

### ***Канадски закон о радним односима у јавној служби, 2003.г***

Преамбула Закона би могла да послужи као универална повеља за радне односе и решавање радних спорова у јавном сектору:

Препознајући да –

- режим радна снага-менаџмент у јавној служби мора деловати у контексту у којем је заштита јавног интереса на првом месту;
- ефикасни односи између радне снаге и менаџмента представљају основ доброг управљања људским ресурсима, те да заједнички напори између страна кроз комуникацију и стални дијалог, унапређују способност јавне службе да служи и штити јавни интерес;
- колективно преговарање обезбеђује изражавање различитих погледа у сврху утврђивања услова запослења;
- Влада Канаде се залаже за праведно, веродостојно и ефикасно решавање питања која произилазе из услова запослења;
- Влада Канаде признаје да агенти за преговарање у јавној служби заступају интересе радника у колективном преговарању и учествују у решавању проблема на радном месту и споровима о правима;
- је посвећеност послодавца и агената за преговарање на узајамно поштовање и складне односе између радне снаге и менаџмента неопходна за продуктивну ефикасну јавну службу.

---

### 34. Одржавање способности система за решавање спорова да реагује: потреба за сталним преиспитивањем и ревитализацијом

Током многих година, радни односи у приватном и јавном сектору су производили пионирске иницијативе у вези са методама преговарања и решавања спорова. Увек се трагало са сврсисходним, ефикасним и ефективним системима и праксама. Али када се једном институционализују, добре идеје могу да постану сложене, незграпне и уопштено тегобне. Системи за алтернативно решавање спорова су требали бити противотров за ригидности и трошкове повезане са формалним правним системима, међутим и они су се временом показали осетљивим на окоштавање. Следећа цензура изнивелисана на кључне институције америчког колективног преговарања би се могла добро рангирати против било којег успостављеног система односа између радне снаге и менаџмента било где:

Распрострањена критика међу научним радницима (види, на пример, заиста било који уџбеник о колективном преговарању) се огледа у томе да су се највише хваљене предности система - брзина, неформалност, флексибилност, отвореност, економичност - нарушиле током времена. Можда највише узнемирава предлог да је систем превише позициони, све више склеротичан и неефикасан у решавању сукоба. Некадашњи систем решавања проблема критичари приказују као систем заробљен поступцима који су институционализовали непријатељства, те да није успео да обезбеди адекватна решења, лекове или превенцију.<sup>201</sup>

Поука је да, чак и кад се препозна потреба за стабилношћу и предвидивошћу, системи преговарања, превенције и решавања спорова морају бити отворени за стално преиспитивање и поново измишљање. Преиспитивање само по себи мора да буде одлика дизајна, и као и увек то би требали да буду актери - и нове класе актера - који су носиоци права у том смислу.<sup>202</sup>

<sup>201</sup> А. Итон и Ј. Киф: *Решавање радног спора и права радника на промењивом радном месту (Employment dispute resolution and worker rights in the changing workplace)* (Champaign, IL, Industrial Relations Research Association, 1999), стр. 1.

<sup>202</sup> "Улога владе не престаје са формулисањем законодавства, иако оно и даље остаје главном преокупацијом, обзиром да правни оквири временом показују тенденцију да се мењају. . . . Владе могу да наставе обезбеђивати подстицајно окружење усвајањем промотивних мера као и политика и структура које омогућавају и подржавају колективно преговарање. То би могло да укључи ефикасну машинерију и механизме за превенцију и решавање радних спорова. "(МОП: Слобода удруживања у пракси: Извучене поуке (ILO: *Freedom of association in practice: Lessons learned*), Међународна конференција рада, 97-о заседање, 2008., стр. 17.)

---

## Закључне напомене

Недавни чланак пружа перспективу за кориштење најбољих пракси у изради решавања спорова:

Све већа важност ове теме је повезана са променама у индустријским сукобима који су се догодили у већини индустријализованих демократија током последње три деценије. ... Критична језгра колективних спорова је премештена из производње и индустријског сектора у терцијарни и јавни сектор. То је више него само премештање места сукоба из једног сектора у други. Из практичне перспективе и перспективе јавне политике, такав спор често доноси највише поремећаја у функционисању савременог друштва. За разлику од традиционалних сукоба у индустријским и производним секторима, ови спорови могу да изазову поремећај чак и уз учешће само неколико десетина штрајкача за неколико сати: то не морају бити квантитативно масивне епизоде да би имале разарујуће друштвене последице, па чак и облици деловања "осим штрајкова" могу да буду веома штетни за кориснике и грађане у целини. ... Држава је укључена и као крајњи послодавац и као бранилац друштвених / националних интереса, као и права грађана.

...

Компаративна анализа може да буде од велике вредности у овој области, ради испитивања заједничких проблема који произилазе из спорова у јавној служби и истраживања и процењивања различитих правних и институционалних аранжмана и поступака који се њима баве, а које су различите земље усвојиле. Таква анализа не даје лако одговоре на "проблеме" управљања споровима у јавним службама, али може да омогући више релевантних питања која се постављају, пружи шири спектар могућности за разматрање, утемељених унутар разумевања контекстуалних фактора који утичу на њихов исход, те да предложи критеријуме за боље процене одрживости и корисности различитих приступа.<sup>203</sup>

Овај приручник се фокусирао на идеје, институције и механизме, који уопштено потичу из земаља које располажу добрим евиденцијама о радним односима у јавном сектору. Међутим, искуство показује да само усвајање формално чврстих приступа и система нису довољан гарант успеха. Паметне методе решавања спорова неће спасити проблематично стање односа између социјалних партнера. Темелј за солидан напредак остаје основни споразум између кључних актера, а затим стрпљиво и бескрајно неговање културе сарадње за односе на радном месту, усмерене на постизање великих резултата од стране јавне службе.

---

<sup>203</sup> Л. Дикенс и Л. Бордонја: "Управљање спором у јавној служби: Релевантност компаративног истраживања" ("Public service dispute management: Pertinence of comparative study"), у *Journal of Industrial Relations* (Sydney, Australian Labour and Employment Relations Association, 2008), Вол 50. бр. 4, ст. 540.

---

## Конвенција број 87: Изводи

Конвенција о слободи удруживања и заштити права на организовање, 1948:

### ДЕО I: Слобода удруживања

#### Члан 1

Свака чланица Међународне организације рада за коју је ова конвенција на снази обавезује се да ће примењивати следеће одредбе.

#### Члан 2

Запослени и послодавци, без икаквих разлика, имају право да оснивају и, само у складу са њиховим правилима, да се придружују организацијама према сопственом избору без претходног одобрења.

#### Члан 3

1. Организације запослених и послодаваца имају право да доносе своје статуте и правила, бирају своје представнике, организују своје управљање и активности и формулишу своје програме.

2. Јавне власти ће се суздржати од сваког уплитања којим би се ово право ограничило или спречило његово законито извршење.

#### Члан 4

Организације запослених и послодаваца не сnose одговорност за престанак деловања или суспензију од стране органа управе.

#### Члан 5

Организације запослених и послодаваца имају право да оснивају и да се удружују у савезе и конфедерације, и свака таква организација, савез или конфедерација има право да се учлани у међународне организације радника и послодаваца.

#### Члан 6

Одредбе члана 2., 3. и 4. ове Конвенције примењују се на савезе и конфедерације запослених и организације послодаваца.

#### Члан 7

Стицање својства правног лица од стране организација запослених и послодаваца, савеза и конфедерација се не може условљавати на начин којим би се ограничила примена одредаба члана 2., 3. и 4. ове Конвенције.

#### Члан 8

1. У остваривању права предвиђених овом Конвенцијом запослени, послодавци и њихове организације, као и друга лица или организоване заједнице морају да поштују закон државе

2. Закон државе не сме да наноси штету, нити се његовом применом сме наносити штета гаранцијама предвиђеним овом Конвенцијом.

---

## **Члан 9**

1. Мера у којој се гаранције предвиђене овом Конвенцијом примењују на припаднике оружаних снага и полиције утврђује се националним законима или другим прописима.

2. У складу са принципом утврђеним у члану 19. став 8. Устава Међународне организације рада неће се сматрати да се ратификацијом ове Конвенције од стране било које чланице утиче на било који постојећи закон, одлуку, обичај или споразум на основу којих припадници оружаних снага или полиције уживају било које право гарантовано овом Конвенцијом.

## **Члан 10**

У овој конвенцији, израз "организација" подразумева сваку организацију запослених или послодаваца која има за циљ унапређење и заштиту интереса запослених или послодаваца.

## **ДЕО II Заштита права на организовање**

### **Члан 11**

Свака чланица Међународне организације рада за коју је ова Конвенција на снази је обавезна да предузима све потребне и одговарајуће мере, како би се обезбедило да запослени и послодавци могу слободно остваривати право на организовање.



---

## Конвенција број 98: Изводи

Конвенција о примени принципа и права на организовање и колективно преговарање.

Генерална конференција Међународне организације рада

Сазвана у Женеви од стране Управног тела Међународног бироа рада, саставши се на свом тридесет другом заседању 8. јуна 1949., и

Одлучивши да прихвати одређене предлоге у вези примене принципа из права на организовање и колективно преговарање, а што је четврта тачка дневног реда заседања, и

Констатујући да ови предлози добију облик међународне конвенције, усваја првог дана јула хиљаду девет стотина четрдесет и девете године следећу конвенцију која се може назвати Конвенцијом о праву на организовање и колективно преговарање, 1949.:

### Члан 1

1. Запослени треба да имају право на одговарајућу заштиту од радњи у вези са њиховим запослењем, а чији је циљ дискриминација синдиката.

2. Таква заштита нарочито се примењује у вези са радњама усмереним да —

(а) се запошљавање запослених услови непридруживањем синдикату или напуштањем чланства у синдикату;

(б) узрокују отказ запосленом или ставе у неповољан положај на други начин због чланства у синдикату или учешћа у синдикалним активностима ван радног времена или током радног времена уз сагласност послодавца..

### Члан 2

1. Организације запослених и послодаваца имају право на одговарајућу заштиту од свих радњи уплитања у оснивање, деловање или управљање једних на рачун других, било директно, било преко својих агената или чланова.

2. Радњама уплитања у смислу овог члана нарочито се сматрају радње које су осмишљене да промовишу формирање организација запослених под доминацијом послодаваца или удружења послодаваца, односно за подршку организацијама запослених финансијским или другим средствима, са циљем стављања таквих организација под контролу послодаваца или организација послодаваца.

### Члан 3

Машинерија примерена националним условима треба да се успостави, ако је потребно, у сврху обезбеђења поштовања права на организовање дефинисаног у претходном члану.

---

#### **Члан 4**

Мере примерене националним условима треба да се предузму, ако је потребно, ради подстицања и промовисања пуног развоја и коришћења машинерије за добровољно преговарање између послодаваца или организација послодаваца и организација запослених, са циљем регулисања услова запослења путем колективних уговора.

#### **Члан 5**

1. Мера у којој се гаранције предвиђене овом Конвенцијом примењују на припаднике оружаних снага и полиције утврђује се националним законима или другим прописима.

2. У складу са принципом утврђеним у члану 19., став 8, Устава Међународне организације рада неће се сматрати да се ратификацијом ове Конвенције од стране било које чланице утиче на било који постојећи закон, одлуку, обичај или споразум на основу којих припадници оружаних снага или полиције уживају било које право гарантовано овом Конвенцијом.

#### **Члан 6**

Ова Конвенција се не односи на положај јавних службеника ангажованих у државној управи, и не може се на било који начин тумачити да иде на штету њихових права или њиховог статуса.

---

## Конвенција број 151: Изводи

Конвенција о радним односима (јавна служба), 1978 (Конвенција која се односи на заштиту права на организовање и поступци за утврђивање услова запослења у јавној служби)

### ДЕО I. Обим и дефиниције

#### Члан 1

1. Ова Конвенција примењује се на сва лица запослена од стране јавних власти, у мери у којој се повољније одредбе из других међународних конвенција рада не односе на њих.
2. Мера у којој се гаранције предвиђене овом Конвенцијом примењују на службенике чије функције обично подразумевају креирање политика или управљање, односно службенике чије су дужности веома поверљиве природе, одредиће се националним законима или другим прописима.
3. Мера у којој се гаранције предвиђене овом Конвенцијом примењују на припаднике оружаних снага и полиције утврђује се националним законима или другим прописима.

#### Члан 2

За потребе ове Конвенције, израз *јавни службеник* подразумева свако лице обухваћено Конвенцијом у складу са чланом 1. Конвенције.

#### Члан 3

За потребе ове Конвенције, израз *организација јавних службеника* подразумева сваку организацију, без обзира на састав, чија је сврха унапређење и заштита интереса јавних службеника.

### ДЕО II. Заштита права на организовање

#### Члан 4

1. Јавни службеници треба да имају право на одговарајућу заштиту од активности антисиндикалне дискриминације, у погледу њиховог запослења.
2. Таква заштита нарочито се примењује у вези са радњама усмереним да:
  - (а) се запошљавање јавних службеника услови непридруживањем или напуштањем чланства у организацији јавних службеника;
  - (б) узрокују отказ или јавног службеника ставе у неповољан положај на други начин због чланства у организацији јавних службеника или учешћа у редовним активностима такве организације.

#### Члан 5

1. Организације јавних службеника су потпуно независне од јавних власти.
2. Организације јавних службеника имају право на одговарајућу заштиту од свих радњи уплитања у оснивање, деловање или управљање од стране јавних власти.

- 
3. Радњама уплитања у смислу овог члана нарочито се сматрају радње које су осмишљене да промовишу оснивање организација јавних службеника под доминацијом јавних органа, односно за подршку организацијама јавних службеника финансијским или другим средствима, са циљем стављања таквих организација под контролу јавних органа.

### **ДЕО III. Олакшице за организације јавних службеника**

#### **Члан 6**

1. Представницима признатих организација јавних службеника дају се олакшице, ако је потребно, како би им се омогућило да своје функције обављају промтно и ефикасно, током и ван радног времена.
2. Одобравање таквих олакшица не сме угрозити ефикасан рад дотичног органа или службе.
3. Природа и обим тих олакшица утврђује се у складу са методама из члана 7. ове Конвенције, или другим одговарајућим средствима.

### **ДЕО IV. Поступци за утврђивање услова запослења**

#### **Члан 7**

Мере у складу са националним условима се предузимају, ако је потребно, за подстицање и промовисање пуног развоја и коришћења машинерије за преговарање услова запослења између тела дотичног јавног органа и организација јавних службеника, или друге методе које ће омогућити представницима јавних службеника да учествују у одређивању тих питања.

### **ДЕО V. Решавање спорова**

#### **Члан 8**

Спорови настали у вези са одређивањем услова запослења решавају се, примерено националним условима, преговорима између страна или независне и непристрасне машинерије, као што су посредовање, мирење и арбитража, која се оснива на начин да се обезбеди поверење укључених страна.

### **ДЕО VI. Грађанска и политичка права**

#### **Члан 9**

Јавни службеници, као и сви други запослени, имају грађанска и политичка права која су битна за нормално остваривање слободе удруживања, а подлежу само обавезама које произилазе из њиховог статуса и природе њихових дужности.

---

## Конвенција број 154: Изводи

Конвенција о промовисању колективног преговарања

Ова Генерална конференција Међународне организације рада,

Сазвана у Женеви од стране Управног тела Међународног бироа рада, и саставши се на свом шездесет и седмом заједњу 3. јуна 1981., и

Потврђујући одредбу из Филадельфијске декларације која признаје "свечану обавезу Међународне организације рада да међу народима света промовише програме који ће постићи... Делотворно признавање права на колективно преговарање",

и истичући да је то принцип који се "у потпуности примењује на све људе посвуда", и

Узимајући у обзир кључну важност постојећих међународних стандарда садржаних у Конвенцији о слободи удруживања и заштити права на организовање, 1948., Конвенцији о праву на организовање и колективно преговарање, 1949., Препоруци о колективном уговору, 1951., Препоруци о добровољном мирењу и арбитражи, 1951., Конвенцији и Препоруци о радним односима (јавне службе), 1978., и Конвенцији и Препоруци о радној управи, 1978, и

Сматрајући да је пожељно да се уложе већи напори за постизање циљева ових стандарда и нарочито општих принципа утврђених у члану 4. Конвенције права на организовање и колективно преговарање, 1949, и ставу 1. Препоруке о колективном уговору, 1951., и

Сматрајући да је пожељно да се ови стандарди допуне одговарајућим мерама на основу истих и усмере на промовисање слободног и добровољног колективног преговарања, и

Одлучивши да усвоји одређене предлоге у вези са промовисањем колективног преговарања, а што је четврта тачка дневног реда заседања, и

Одлучивши да ови предлози добију облик међународне конвенције, усваја овог деветнаестог јуна хиљаду девестотина осамдесет прве године следећу конвенцију која се може назвати Конвенцијом о колективном преговарању, 1981:

### ДЕО I: Обим и дефиниције

#### Члан 1

1. Конвенција се примењује на све гране привредне делатности.
2. Мера у којој се гаранције предвиђене овом Конвенцијом примењују на припаднике оружаних снага и полиције утврђује се националним законима или другим прописима.
3. Што се тиче јавних служби, посебни модалитети примене ове Конвенције могу се утврдити националним законима или другим прописима или националном праксом.

---

## Члан 2

У сврху ове Конвенције израз "колективног преговарања" протеже се на све преговоре који се одржавају између послодавца, група послодаваца или једне или више организација послодаваца, с једне стране, и једне или више организација запослених, с друге стране, за

- (а) утврђивање услова рада и услова запослења; и / или
- (б) регулисање односа између послодаваца и запослених; и / или
- (в) регулисање односа између послодаваца или њихових организација и организације запослених или организација запослених

## Члан 3

1. Где национално право или пракса признаје постојање представника запослених као што је дефинисано у члану 3., тачка (б) Конвенције о представницима запослених, 1971., национално право или пракса може одредити меру у којој се израз "колективно преговарање" такође проширује, за потребе ове Конвенције, на преговоре са тим представницима

2. Где у складу са ставом 1. овог члана израз "колективно преговарање" такође укључује преговоре са представницима запослених из тог става, одговарајуће мере се предузимају, где год је то потребно, како би се обезбедило да се постојање ових представника не користи за поткопавање положаја организација дотичних запослених.

## ДЕО II: Методе и примена

### Члан 4

Одредбе ове Конвенције ступају на снагу путем националних закона или других прописа, у мери у којој нису ступиле снагу на други начин путем колективних уговора, арбитражне одлуке или на други начин који је у складу са националном праксом.

## ДЕО III: Промовисање колективног преговарања

### Члан 5

1. Мере прилагођене националним условима се предузимају за промовисање колективног преговарања.

2. Циљеви мера из става 1. овог члана су следећи:

(а) колективно преговарање се треба омогућити свим послодавцима и свим групама запослених у граната делатности обухваћених овом Конвенцијом;

(б) колективно преговарање се треба постепено проширити на сва питања обухваћена тачкама (а), (б) и (в) члана 2. ове Конвенције;

(в) треба подстицати успостављање правила поступка договорених између организација послодаваца и запослених;

---

(г) колективно преговарање се не сме угрозити недостатком правила која регулишу поступак који ће се користити или неадекватношћу или непримереношћу таквих правила;

(д) тела и поступци за решавање радних спорова треба да буду тако формулисани да доприносе промовисању колективног преговарања.

## **Члан 6**

Одредбе ове Конвенције не искључују функционисање система индустријских односа у којима се колективно преговарање одвија у оквиру машинерије мирења и / или арбитраже или институција, у којим машинеријама или институцијама стране у процесу колективног преговарања добровољно учествују.

## **Члан 7**

Мере које јавни органи предузму за подстицање и промовисање развоја колективног преговарања, ће бити предметом претходних консултација и, кад год је то могуће, споразума између јавних органа и организација послодаваца и запослених.

## **Члан 8**

Мере предузете са циљем промовисања колективног преговарања се не формулишу или примењују на начин да угрожавају слободу колективног преговарања.

---

## Препорука број 159: Изводи

Препорука која се односи на поступке за утврђивање услова запослења у јавној служби

1. (1) У земљама у којима се поступци за признавање организација јавних службеника примењују ради утврђивања организације којој ће се признати права предвиђена на основу Дела III, IV или V Конвенције о радним односима (јавне службе), 1978., на повлашћеној или искључивој основи, такво одређивање би се требало заснивати на објективним и унапред утврђеним критеријумима у односу на представнички карактер организације.  
  
(2) Поступци из подстава (1) овог става треба да буду такви да не подстичу пролиферацију организација које обухваћају исте категорије службеника.
2. (1) У случају преговора о условима запослења у складу са Делом IV Конвенције о радним односима (јавне службе), 1978., лица или тела која су надлежна да преговарају у име дотичног јавног органа и поступак путем којег договорени услови запослења ступају на снагу треба утврдити националним законима или другим прописима или другим одговарајућим средствима.  
  
(2) Ако се примењују друге методе сем преговарања, како би се представницима јавних службеника омогућило да учествују у одређивању услова за запошљавање, поступак за такво учешће и за коначну одлуку о тим питањима треба утврдити националним законима или другим прописима или другим одговарајућим средством.



---

## Препорука број 163: Изводи

Препорука која се односи на унапређење колективног преговарања

Генерална конференција Међународне организације рада,

Сазвана у Женеви од стране Управног тела Међународног бироа рада, и саставши се на свом шездесет и седмом заседању 3. јуна 1981., и

Одлучивши да усвоји одређене предлоге у вези са промовисањем колективног преговарања, а што је четврта тачка дневног реда заседања, и

Одлучивши да ови предлози добију облик Препоруке која допуњава Конвенцију о колективном преговарању, 1981., усваја овог деветнаестог јуна хиљаду девестотина осамдесет прве године следећу Препоруку која се може назвати Препоруком о колективном преговарању, 1981:

### I. НАЧИН ПРИМЕНЕ

1. Одредба ове Препоруке може се применити путем националних закона или других прописа, колективних уговора, арбитражних одлука или на било који други начин у складу са националном праксом.

### II. СРЕДСТВО ЗА ПРОМОВИСАЊЕ КОЛЕКТИВНОГ ПРЕГОВАРАЊА

2. У мери у којој је то потребно, мере усвојене у националним условима се требају предузети, како би се олакшало оснивање и развијање, на добровољној основи, слободне, независне и репрезентативне организације послодаваца и запослених
3. Као што је примерено и потребно, мере прилагођене националним условима треба предузети тако да
  - (а) су репрезентативне организације послодаваца и запослених признате у сврху колективног преговарања;
  - (б) у земљама у којима надлежне власти примењују процедуре за признање са циљем утврђивања организација које ће добити право да колективно преговарају, такво одређивање се заснива на унапред утврђеним и објективним критеријумима обзиром на репрезентативни карактер организације, утврђен у договору са репрезентативним организацијама послодаваца и запослених.
4. (1) Мере прилагођене националним условима би се требале предузети, ако је потребно, тако да је колективно преговарање могуће на било којем нивоу, укључујући и ниво фабрике, предузећа, гране делатности, индустрије, или на регионалним или националним нивоима.
  - (2) У земљама где се колективно преговарање одвија на неколико нивоа, стране у преговорима треба да настоје да обезбеде координацију међу тим нивоима.
5. (1) Стране у колективном преговарању треба да предузму мере, тако да њихови преговарачи, на свим нивоима, имају прилику да добију адекватну обуку.

- 
- (2) Јавне власти могу пружити помоћ организацијама запослених и послодаваца, на њихов захтев, у вези са таквом обуком.
- (3) Садржај и надзор програма такве обуке треба да утврде одговарајуће организације дотичних запослених и послодаваца.
- (4) Таква обука не сме да доведе у питање право запослених и послодаваца да бирају сопствене представнике у сврху колективног преговарања.
6. Стране у колективном преговарању треба да својим преговарачима дају мандат потребан за вођење и закључивање преговора, који је подложен било којим одредбама о консултацијама у њиховим организацијама.
7. (1) Мере прилагођене националним условима би се предузеле, ако је потребно, тако да стране имају приступ информацијама потребним за квалитетне преговоре.
- (2) У сврху —
- (а) јавни и приватни послодавци требају да, на захтев запослених организације, ставе на располагање податак о економској и социјалној ситуацији преговарачке јединице и предузећа као целине, као што је потребно за квалитетне преговоре; тамо где откривање неке од тих информација може да нанесе штету предузећу, њихово достављање се може условити обавезом да се сматрају поверљивим у мери која је потребна, а информације које требају да буду на располагању могу се договорити између страна у колективном преговарању;
- (б) јавне власти треба да ставе на располагање такве информације као што је потребно о укупном економском и социјалном стању у земљи и дотичној грани делатности, у оној мери у којој објављивање те информације не наноси штету националном интересу.
8. Мере прилагођене националним условима треба предузети, ако је потребно, тако да поступци за решавање радних спорова помажу странама како би саме пронашле решење спора, било да се ради о спору који је настао током преговора о уговору, у вези тумачења и примене уговора, или о спору који је обухваћен Препоруком о испитивању приговора, 1967.