

Novi ZOR u BiH – Reformska agenda EU i međunarodne finansijske institucije

Zakašnjele strukturalne reforme ili neoliberalno umanjenje prava radnika?

BODO WEBER, BERLIN

14.11.2016.

- 31. jula 2015. god. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donosi novi Zakon o radu - uprkos masovnim protestima Saveza samostalnih sindikata BiH (SSSBIH). Evropska unija i međunarodne finansijske institucije podržavaju odluku o novom Zakonu o radu, smatrajući isti kao prvi korak ka sveobuhvatnim socio-ekonomskim strukturalnim reformama.
- Zakon o radu je dio reformskih mjera takozvane Reformske agende koja čini srž nove evropske inicijative u Bosni i Hercegovini koja se vraća na njemačko-britansku inicijativu od novembra 2014.
- Donošenjem novog Zakona o radu u FBiH, koji je zamijenio postojeću verziju iz 1999. godine je prekidom socijalnog partnerstva okončana sedmogodišnja borba poslodavaca, sindikata i vlade (Vijeća Ministara BiH). Pod pritiskom brzog usaglašavanja Vlade, koje bi omogućilo donošenje novog zakona prije ljetne pauze parlamenta, došlo je do raskola sa sindikatima. Krajem jula je parlament većeg entiteta BiH po hitnom postupku donio novi Zakon o radu, što je popraćeno oštrim protestima od, kako se procjenjuje, deset hiljada članova sindikata.
- 29. decembra 2015. god. vlada Republike Srpske donosi također po hitnom postupku novi Zakon o radu uprkos masovnim protestima Saveza sindikata RS. Novi Zakon o radu je zamjenio postojeći Zakon o radu iz 2007. god.

Sadržaj

I Uvod: Kontroverzno usvajanje novog radnog zakonodavstva u oba BH entiteta	3
II Novo radno zakonodavstvo u Federaciji BiH	4
1. Argumenti i pozicija Vlade, Udruženja Poslodavaca, sindikata i međunarodne zajednice	4
2. Staro radno zakonodavstvo, postojeći sistem kolektivnih ugovora i pravna praksa	6
3. Novi zakon o radu – komparativna analiza	9
4. Novi opšti kolektivni ugovor (OKU) – Tok pregovora i komparativna analiza	10
5. Presuda Ustavnog suda o ustavnosti novog Zakona o radu	12
III Novo radno zakonodavstvo u Republici Srpskoj	13
1. Argumenti i pozicija Vlade, poslodavaca, sindikata i međunarodne zajednice	13
2. Staro zakonodavstvo, postojeći kolektivni ugovor i pravna praksa	15
3. Novi Zakon o radu – komparativna analiza	16
IV Novo radno zakonodavstvo u kontekstu Reformske agende Evropske unije	17
Rezime	18

I Uvod: Kontroverzno usvajanje novog radnog zakonodavstva u oba BH entiteta

Dana 31. jula prošle godine je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donio novi Zakon o radu -uprkos masovnim protestima Saveza sindikata entiteta¹. Evropska unija i međunarodne finansijske institucije su pozdravili donošenje ovog Zakona kao važan prvi korak prema sveobuhvatnim socio-ekonomskim strukturalnim reformama na putu zemlje ka evropskim integracijama.

Zakon o radu je dio reformskih mjera takozvane Reformske agende, koja predstavlja sveobuhvatan program strukturalnih reformi ekonomske politike i socijalnog sistema. Reformska agenda čini srž nove evropske inicijative u Bosni i Hercegovini koja se vraća na njemačko-britansku inicijativu od novembra 2014. S druge strane uslovi koji su dio paketa koji se odnosi na Ekonomsku politiku u okviru integracijskog procesa u Evropsku uniju ne predstavljaju nikakvu posebnost evropske politike prema Bosni i Hercegovini, nego se mnogo više zasnivaju na tzv *European Semester* širenju politike EU, jake harmonizacije ekonomskog upravljanja među članicama Evropske unije kao odgovor na krizu u Grčkoj na politiku proširenja Evropske unije, odnosno njenu primjenu i na zemlje koje su potencijalni kandidati za priključenje Evropskoj uniji, prije svega na zapadni balkan.

Ova politika oštrije fiskalne discipline i strukturalnih ekonomskih reformi usklađena sa međunarodnim finansijskim institucijama (MFI, prije svega MMF i Svjetska banka) je takođe u susjednim zemljama kao što je npr. Srbija dovela do uvođenja novog radnog zakonodavstva, koje je bilo na sličan način popraćeno protestima od strane sindikata i optužbama zbog smanjenja prava radnika i standarda socijalne zaštite.

Donošenjem novog Zakona o radu, koji je zamijenio postojeću verziju iz 1999. godine je prekidom socijalnog partnerstva okončana sedmogodišnja borba poslodavaca, sindikata i vlade (Vijeća Ministara BiH). Već 2008 godine su prihvaćeni

pregovori o novom nacrtu zakona. Nacrt zakona koji je izrađen 2010 je 2012. godine povučen iz parlamentarne rasprave od strane tadašnje vlade. Nakon izbora u oktobru 2014. godine i formiranja Vlade su na proljeće 2015 ponovo počeli pregovori. Pod pritiskom brzog usaglašavanja Vlade, koje bi omogućilo donošenje novog zakona prije ljetne pauze parlamenta, došlo je do raskola sa sindikatima. Krajem jula je parlament većeg entiteta BiH po hitnom postupku donio novi Zakon o radu, što je popraćeno oštrim protestima od, kako se procjenjuje, deset hiljada članova sindikata.

U Republici Srpskoj je tamošnja Vlada malo prije kraja 2015 povukla još jedan potez. Dana 29. decembra je glasovima vladajuće koalicije entitetskih parlamentata usvojen još jedan zakon, takođe po hitnom postupku. On je zamijenio postojeći Zakon o radu iz 2007. godine. Dešavanja oko promjene zakona su uglavnom slijedila šemu iz Federacije Bosne i Hercegovine: Prethodila je takođe dugogodišnja borba oko reforme između Vlade i socijalnih partnera. Vladin prijedlog zakona iz 2013. godine je kratko nakon protesta sindikata ponovo povučen. 2015 godine je bila jedna kratka pauza u pregovorima između vlade, sindikata i predstavnika poslodavaca bez usaglašavanja i završila se kao i u Federaciji raskolom socijalnog partnerstva, posebno sa sindikatima. Stav Parlamenta Republike Srpske o nacrtu zakona u decembru je kao i ranije na ljeto u Sarajevu bio popraćen masivnim protestima sindikata. Vrhunac neslaganja između Vlade i sindikata je bila primjena sile od strane sigurnosne službe prema predsjedavajućoj Saveza sindikata Republike Srpske Ranki Mišić, u svrhu njenog udaljavanja iz zgrade parlamenta.

Usvajanje Zakona o radu u oba entiteta u Bosni i Hercegovini je bilo popraćeno dijelom dijametralno suprotnim predviđanjima i pojašnjenjima, kako vezano za trenutnu situaciju i na efekte do tada važećeg radnog zakonodavstva, tako i vezano za sadržaj i učinke novih zakona.

¹ vidi: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/iznimno-napeta-situacija-ispred-parlamenta-fbih-radnici-probili-ogradu/150730079>; <http://www.tv1.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/dogadjaji/23777-bezuspjesni-protest-zbog-zakona-o-radu.html>.

II Novo radno zakonodavstvo u Federaciji BiH

1. Argumenti i pozicija Vlade, Udruženja Poslodavaca, sindikata i međunarodne zajednice

Vlada i njeni predstavnici su branili reformu zakona kao važan prvi korak prema sveobuhvatnoj reformi i ocijenili kritiku sindikata neopravdanom i nerazumnom. Postojeći stari Zakon o radu je identificiran kao glavna prepreka za više domaćih i stranih investicija. Osim toga uposlenici u javnom sektoru, upravi i javnim preduzećima su privilegirani većim pravima, visočijim primanjima u odnosu na radnike i uposlenike u privatnom sektoru. Zakon o radu i na njemu zasnovani kolektivni ugovori su doveli do komplikovane pravne situacije. Posljedica toga su nekoliko desetina hiljada sudskih sporova iz radnog prava koji se vode, a iz kojih su obaveze vlade narasle na preko milijardu konvertibilnih maraka (odgovara iznosu od 500 miliona eura), što predstavlja pretnju budžetu.

Suprotno tome su državni dužnosnici pojasnili da novi Zakon o radu donosi brojne pogodnosti za sve učesnike. Tako da garantuje više prava radnicima - ima oko 30 novih propisa, između ostalog vezanih za mobing i diskriminaciju. Osim toga uspostavlja socijalnu pravdu, jer se eliminišu ekstremne razlike u platama između realnog i javnog sektora. Novim zakonom su stvoreni uslovi da tržište rada bude fleksibilnije, a to će dovesti do više radnih mjesta. Na kraju je donešeno više reda u radnom pravu i pravu o kolektivnom ugovoru i uspostavljena pravna sigurnost. Kako su istakli dužnosnici ovaj zakon im nije bio nametnut izvana, od strane međunarodnih finansijskih institucija (MFI) nego predstavlja mnogo više čin ekonomsko političkog racia. Kako je pojasnio prilikom jednog intervjua premijer Federacije Fadil Novalić „Usvajanjem Zakona o radu ćemo konačno doći do socio-ekonomske sigurnosti, privrednog oporavka, a time i poboljšanja uslova života svih građana u Federaciji BiH „².

2. „Protiv Zakona o radu su bili oni čija je prosječna plata između hiljadu i dvije hiljade maraka,” *Slobodna Bosna*, Sarajevo, 13. August 2015; <http://www.klix.ba/vijesti/bih/novalic-stari-je-zakon-o-radu-stitio-samo-povlastene/150723093>; <http://www.klix.ba/vijesti/bih/novalic-ne-mogu-se-nacuditi-da-sindikata-nije-podrzao-prijedlog-zakona-o-radu/150727057>; <http://www.klix.ba/vijesti/bih/novalic-za-klix-ba-milijardu-km-tereta-potuzbama-na-osnovu-kolektivnih-ugovora/150807035>; <http://www.tv1.ba/>

Poslodavci, Udruženje Poslodavaca Federacije BiH je izričito pozdravilo usvajanje novog zakona, premda bi ono više voljelo da je bilo više značajnih promjena u korist poslodavaca a u tekstu zakona je prepoznalo isuviše mnogo ustupaka sindikatima.

Za poslodavce iz starog Zakona o radu je proizlazila "hiper-produkcija prava radnika". Jest da je zakon u vrijeme svog donošenja u kasnim devedesetim spadao u jedan od najmodernijih i najliberalnijih u regiji. Ali budući da je izrađen na prijelazu iz starog socijalističkog sistema na tržišnu ekonomiju, mnoge njegove odredbe su sada zastarjele i neprimjerene uslovima tržišne ekonomije. Osim toga, bilo je potrebno prilagoditi radno pravo međunarodnim konvencijama i propisima EU. Nasuprot tome, novi Zakon o radu omogućava fleksibilnost vezanu za radni odnos, prije svega, liberalizacijom prava na otkaz i fleksibilnim radnim vremenom. Također su konačno stvorene pretpostavke za ukidanje postojećih kolektivnih ugovora i njihovu fleksibilniju primjenu u budućnosti. Istovremeno novi zakon vodi većoj sigurnosti uposlenih. Novim zakonom će konačno doći do usklađivanja zakona i propisa o radu i kolektivnog ugovora. To bi također rezultiralo ubrzanjem ranije izvanredno dugih sudskih procesa iz radnog prava. Također će se ukinuti "nepotrebni" dodaci na plaće i uvođenjem sistema plaćanja po radnom učinku će biti konačno jedan instrument na raspolaganju kojim se može djelovati protiv radnika kojima nedostaje radna disciplina ili koji odbijaju raditi. Predstavnici poslodavaca su pojasnili da je zadržavanje okvirnog kolektivnog ugovora i u novom Zakonu o radu jedno priznanje sindikalnoj strani, jer samo u još tri evropske zemlje postoji s njim uporediv ugovor. Za razliku od toga su kao veliki uspjeh novog zakona pozdravili ukidanje neograničenog važenja kolektivnog ugovora, koje je stajalo u starom zakonu, propis koji je postojao samo u BiH.

Sve u svemu, uvođenje novog zakona o radu će smanjiti troškove poslovanja, dovesti do poboljšanja poslovne klime, povećati konkurentnost bosansko-hercegovačke privrede i poticati ulaganja

vijesti/bosna-i-hercegovina/dogadjaji/23810-zakon-o-radu-nije-rezultat-pritiska-mmf.html

u zemlji. Sve to će se ispoljavati na poticanje zaposlenja i unapređenje privrede.³

Ovakvu pozitivnu ocjenu je dijelila i međunarodna strana. U pisanoj izjavi Delegacije EU u Bosni i Hercegovini⁴ je novi Zakon o radu pozdravljen kao važna inicijativa za cijelu zemlju, koja je bila dio obaveza koje su Vlade u zemlji preuzele u okviru Reformske agende. Zakon je prema delegaciji "razuman, uravnotežen i u skladu s načelima Evropske unije." Zakon poboljšava prava radnika i radnica, kao što su npr. porodiljsko odsustvo i roditeljski dopust, i stvorit će nova radna mjesta. Što se tiče masovnih protesta sindikata, delegacija EU sažeto je pojasnila da su "neki ljudi zabrinuti ... ali postoje dobri razlozi za optimizam." Takođe predstavnici Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) u BiH su pozdravili usvajanje novog Zakona o radu u Federaciji kao jednu od reformskih mjera iz postojećeg reformskog paketa, koja će doprinijeti stvaranju novih radnih mjesta i bolje plaćenim poslovima na javnom tržištu rada. Istovremeno revitalizacija kolektivnog pregovaranja će dovesti do boljeg funkcioniranja tržišta rada. Novi zakon stvara uslove za efikasniju borbu protiv rada na crno, a time i njegovog smanjenja. MMF je pozitivno ocijenio da zakon uspostavlja bolju vezu između obavljenog posla i plaćanja. Istovremeno će se poboljšati zaštita zaposlenika.⁵

Nasprem tih u velikoj mjeri ujednačenih procjena je stajao stav sindikata u Federaciji BiH - Saveza samostalnih sindikata BiH (SSS BiH) i njegovih članova, granski sindikati – koji su predstavljeni novi Zakon o radu kritizirali i negodovali gotovo svim njegovim dijelovima zbog dalekosežnog rezanja i smanjivanja prava radnika.

Prema predstavnicima sindikata novi zakon omogućuje lakše otpuštanje osoba s invaliditetom,

3 *Kako do povoljnijeg poslovnog ambijenta. Šta poslodavci očekuju od vlasti, Udruženje Poslodavaca FBiH, S. 60-71, <http://www.upfbih.ba/attachments/article/392/Knjiga.pdf>, „Komentar na primjedbe SSS BiH na tekst prijedloga Zakona o radu,“ <http://www.upfbih.ba/index.php/novosti>.*

4 „Statement on new Federation BiH Labour Law“, EU Delegation to Bosnia and Herzegovina, Sarajevo 31. July 2015, <http://europa.ba/?p=35673>.

5 „Francisco Parodi, rezidentni predstavnik MMF-a u BiH: Napretka ima, zapeli u detaljima,“ *Oslobodjenje*, Sarajevo, 03. September 2015, <http://www.oslobodjenje.ba/intervju/francisco-parodi-rezidentni-predstavnik-mmfa-u-bih-napretka-ima-zapeli-u-detaljima>.

osoba koje su dogoročno na bolovanju i sindikalnih predstavnika kao i otkaz na temelju mjera racionalizacije. Uz promjenu zakona sva postojeća zaposlenja na neodređeno vrijeme će postati zaposlenja na određeno vrijeme, a zakonska regulativa otvara vrata zloupotrebama ugovora o radu na određeno vrijeme u smislu njihovog beskonačnog produžavanja. Zakon dovodi do smanjenja minimalne plate, predviđa niže otpremnine prilikom otkaza i dovodi do više prekovremenih sati. Nadalje će se ukinuti do sada postojeća mogućnost da se dio starog odmora prenese u sljedeću kalendarsku godinu i time dati alat u ruke poslodavaca da sasjeku uposlenicima njima zakonom zagarantovani odmor. Sve u svemu, prema sindikatima zakon znači manju pravnu sigurnost i zaštitu radnika i manje sigurnosti za zadržavanje postojećeg radnog mjesta. Novi zakon će dovesti do sprečavanja sindikalnog organizovanja u tvornicama, s jedne strane, olakšanim davanjem otkaza sindikalnim dužnosnicima, a s druge strane zakonom novostečenom moći preduzeća u odnosu na pravno priznanje sindikalnih organizacija preduzeća. Osim toga su sindikati kritizirali uvođenje komponente dijela plate vezane za radni učinak. Oni su kritizirali sada zakonom propisan vremenski rok kolektivnim ugovorima. Tvrdnju od strane poslodavca da ni u jednoj drugoj zemlji ne postoje neograničeni kolektivni ugovori su kao pogrešnu odbacili, oni postoje u npr. Hrvatskoj, koja je članica EU. Kao jedna od glavnih tački koje je kritizirao sindikat je da novi Zakon o radu propisuje da se svi postojeći kolektivni ugovori moraju prilagoditi u ograničenom vremenskom razdoblju u odnosu na promjenu zakona, inače gube pravnu valjanost. Time će prema njihovoj procjeni sindikati biti na neki način ucijenjeni, tako što će biti prisiljeni da odobre opšti kolektivni ugovor koji ide na štetu njihovim članovima, dok će istovremeno doći do nestanka velikog dijela postojećih granskih i regionalnih kolektivnih ugovora bez novih zaključivanja.

Sve u svemu su sindikati ocijenili da rješenja u novom Zakonu o radu "prate neoliberalni koncept fleksibilnosti s kojim se čitav poslovni rizik prenosi sa preduzeća na radnika i njegove porodice." Zakon je vladi nametnut od strane MMF-a i dovest će do zavisnosti zemlje od velikih međunarodnih finansijskih institucija i finansijskih centara i do

slabljenja bosanske države. U stvari nijedan od prognoziranih pozitivnih efekata od strane Vlade, Udruženja Poslodavaca i međunarodnih institucija se neće ostvariti. Fleksibilno tržište rada neće dovesti do više radnih mjesta i smanjenje nezaposlenosti. Neće doći do izjednačenja uslova za radnike i zaposlene u privatnom i javnom sektoru; Umjesto toga, zakon će više dovesti do daljeg obespravljenja zaposlenih u realnom sektoru i "stvaranja proleterijata rulje". To će doprinijeti slabljenju budžeta u Federaciji. U jednoj zajedničkoj izjavi, koju su potpisali predsjednik Saveza sindikata Ismet Bajramović i opozicione Socijaldemokratske stranke (SDP), Nermin Nikšić predviđaju da zakon "brutalno degradira prava iz radnog odnosa, i da će dovesti do smanjenja plata. Na kraju će između ostalog, doći do kolapsa penzionog sistema."⁶

2. Staro radno zakonodavstvo, postojeći sistem kolektivnih ugovora i pravna praksa

Za razumijevanje i vrednovanje novog Zakona o radu je najprije potrebno predstaviti ranije važeći Zakon o radu, sistem općeg kolektivnog ugovora koji se na njemu zasnivao i njihovo postojanje u praksi u Federaciji i - djelimično izvan toga.

Do sada važeći Zakon o radu u Federaciji datira iz 1999. godine, što znači da je nastao na prijelazu iz ranije socijalističke i ratne ekonomije na tržišnu. Zakon čini okvir radnog zakonodavstva odnosa na ugovore o radu i otkaze, obrazovanje, doškolovanje i usavršavanje, radno vrijeme, dnevne i godišnje odmore. On definiše posebna prava za maloljetne uposlenike, žene i osobe s invaliditetom. On čini pravni okvir za utvrđivanje plata i naknada na osnovnu platu (kao što su regres, prekovremeni rad i ostalo), kao i otpremnine. Također reguliše opšti kolektivni ugovor, radne sporove i štrajkove. Na kraju određuje osnivanje Ekonomsko-socijalnog vijeća kao mjesto dijaloga između vlada, udruženja poslodavaca i saveza sindikata.⁷

⁶ „Osvrt na nova rješenja u Prijedlogu Zakona o radu kojim se umanjuju prava ili pogoršava radno-pravni status i položaj radnika u odnosu na važeći zakon,“ „Saopštenje za javnost Sindikata metalaca,“ vidi pod: <http://www.sssbih.com.ba/>; brošura SSS BiH „Ne novom zakonu o radu“, „Radnici, imate vremena za posljednju želju,“ *BH Dani*, Sarajevo 31. Juli 2015.

⁷ *Zakon o radu FBiH, Službene Novine FBiH* Nr. 43/99 (28.10.1999), http://fmrsp.gov.ba/s/images/stories/ZAKON_O_RADU.pdf.

Na tome utemeljen postoji sistem tarifnih ugovora, koji se u Bosni i Hercegovini nazivaju „kolektivnim ugovorima“, koje s jedne strane čine takozvani opšti kolektivni ugovor, neka vrsta okvirnog sporazuma za cijelu Federaciju BiH, i s druge strane kolektivni ugovori za područja djelatnosti za područje Federacije, odnosno pojedine kantone.

Opšti kolektivni ugovor (OKU)⁸, se primjenjuje na sve radnike i zaposlene, što znači da se odnosi na zaposlene i u privatnom i u javnom sektoru, i jednako kao i granski kolektivni ugovor je vremenski neograničen, reguliše odnos između poslodavaca i zaposlenih na osnovu ugovora o radu; određuje iznos minimalne satnice i utvrđeno je da se satnica izračunava množenjem minimalne satnice sa koeficijentima (koji su definisani granskim ugovorima prema zanimanju i funkciji). Sporazum Federacije BiH definiše procenat povećanja plata po godini radnog staža do gornje granice od 20%. Osim toga, okvirni kolektivni ugovor određuje minimalnu visinu dodataka, postotak na osnovnu platu (za prekovremeni rad, noćni rad, rad u dane vikenda i rad na dane praznika, za topli obrok, naknadu za prevoz do posla, regres i naknadu za privremeno izmještanje radnog mjesta daleko od mjesta boravka, kao i povećanje plate po godini staža). Regulisani su ugovori djelovanje i uslovi rada sindikata u preduzećima i ustanovama, pravila o postupku kolektivnog pregovaranja i štrajkovi.

Granski kolektivni ugovori utvrđuju broj dana odmora, plaćanja u toku odsutnosti s posla (brak, rođenje djeteta, bolest-smrt članova porodice, preseljenje, davanje krvi) i realne zarade utvrđivanjem koeficijenata (samo privatni sektor - za javni sektor važe različita pravila) i visinu dodataka na platu.

Prvi Opšti kolektivni ugovor Federacije je zaključen 2000. godine, trenutna verzija je iz 2005. godine - 2008. i 2012. godine su samo provedena usklađivanja minimalne plate sa povećanjem troškova života i inflacijom. Tako da je trenutna minimalna satnica 2,15 KM (1,1 eura) i minimalna mjeseča plata 389 KM (199 eura) neto, odnosno 3,28 KM

⁸ *Opšti kolektivni ugovor za Teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, nezvanična, prečišćena verzija iz 2008,* http://www.podaci.net/_gBiH/propis/Opci_kolektivni_ugovor/O-kutfbh04v0554-0862.html; „Najniža satnica u FBiH se povećava za 10 posto?“, <http://www.upfbih.ba/index.php/novosti-2/279-satnica>.

(1,68 eura) i 577 KM (295 eura) bruto. Dokument predviđa minimalne dodatke za prekovremeni i noćni rad od 30%, rad tokom vikenda 20%, rad na dane praznika 50%, za topli obrok 1% po danu i regres za godišnji odmor 50%. Osim toga, svaki zaposlenik po odlasku u penziju ima pravo na jednokratnu isplatu u iznosu od najmanje tri mjesečne plate.

U FBiH postoji trenutno 17 granskih kolektivnih ugovora, u Republici Srpskoj, gdje je 2012 postignut aktuelni Opšti kolektivni ugovor, postoji 15 granskih kolektivnih ugovora. Pravna situacija u kolektivnom sektoru je haotična, prije svega u Federaciji. Tamo veliki dio granskih kolektivnih ugovora još uvijek čak i nakon deset godina nije usklađen sa opštim kolektivnim ugovorom. Neki kolektivni ugovori za realni sektor su nezakoniti jer su zaključeni između sindikata i Vlade, a ne Udruženja Poslodavaca. Prema Udruženju Poslodavaca Federacije su od 17 kolektivnih ugovora samo četiri ugovora zakonski ispravna. Uzroci ovog pravnog haosa leže između ostalog u nepostojanju Udruženja Poslodavaca za neke grane u privatnom sektoru.⁹

Od posebnog značaja su odredbe Zakon o radu i kolektivnom pregovaranju za javni sektor u Federaciji BiH, za koji važe posebni uslovi u odnosu na privatni sektor. To ne uključuje one koji rade u zdravstvu, obrazovanju i u javnim preduzećima za koje važi kao i u privatnom sektoru zakon o radu, opšti kolektivni ugovor i granski kolektivni ugovori. Ipak, zaposleni i radnici u preduzećima koja su većinskim udjelom u državnom vlasništvu su sebi osigurali privilegije odgovarajućim kolektivnim ugovorima, prije svega u vidu znatno veće plate nego u sličnim zanimanjima u privatnom sektoru. U jednoj kompaniji koja ima monopol u energetskom sektoru je zagantovano medicinsko zbrinjavanje i članova porodice u inostranstvu.

U počinovčenom pravu javnog sektora, koji uključuje organe uprave, policiju, pravosuđe i vatrogasnu službu, prava i privilegije su regulisana pored

zakona o platama i zakonom o državnim službenicima. Tako da zakon o platama, a ne granski kolektivni ugovor definiše platu državnih službenika prema koeficijentu za obavljanje te grupe poslova. Ona je u prosjeku znatno veća nego u sličnim zanimanjima u realnom sektoru. Još značajniji dio privilegovane pozicije proizilazi kao rezultat kolektivnog ugovora za uposlene u javnim službama iz 2000. Ovo utvrđuje dodatke na plaću i naknade koje uz znatno veće nego one minimalne iznose utvrđene opštim kolektivnim ugovorom. Tako da za prekovremeni rad dodatak na platu iznosi 50% (prema Opštem kolektivnom ugovoru: 30%), noćni rad 35% (30), rad vikendom 30% (20), državne praznike 50% (jednako), topli obrok 2% na dan (1%), i regres 70% (50) i naknada za odvojeni život od porodice se plaća uvećanjem od 70%. Odlazak u penziju je zaslađen jednokratnom uplatom od 5 mjesečnih plata (prema okvirnom sporazumu: 3). Osim toga postoje jubilarne nagrade, prema godinama provedenim u službi, od pola mjesečne plate za pet godina u službi do 2,5 mjesečne plate za 35 jubilej. Ove naknade nisu plaćane zadnjih godina zbog ograničenja u budžetu.¹⁰

Različiti pravni i faktički položaj zaposlenih u javnom sektoru i u privatnom sektoru ima svoj ekvivalent u strukturama sindikata. Formiranje sindikata u Bosni i Hercegovini prati fragmentiranu državnu strukturu zemlje. Tako postoji Savez samostalnih sindikata BiH (SSS BiH), koji prema svom nazivu pokriva cijelu državu, ali de facto je ograničen na Federaciju. U RS postoji samostalni Savez Sindikata. Nakon pritiska od strane međunarodnih sindikalnih saveza je uspostavljena jedna konfederacija na državnom nivou, čija se uloga do sada ograničavala samo na vanjske kontakte.

Današnji sindikati pate od dvostrukog nasljedstva. S jedne strane je činjenica da se vraćaju na bivše socijalističke sindikate. U socijalističkoj Jugoslaviji sindikati su bili organizacije poslovnog menadžementa, sukobi sa zaposlenima su riješavani u većini slučajeva u okviru partijsko državnog aparata i štrajkovi su se ograničavali na u liberalnom

9 Duljko Hasić, 2014 *Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Bosnia-Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung, Decembar 2014, S.8, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/11536.pdf>, *Kako do povoljnijeg poslovnog ambijenta. Šta poslodavci očekuju od vlasti*, S.60, 63.

10 *Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH*, http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/propisi/zakoni/zakon_o_placama_45_10.pdf; *Kolektivni ugovor za službenike organa uprave i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*, http://www.adsfbih.gov.ba/uploaded/propisi/ugovori/kolektivni_ugovor.pdf.

socijalizmu svojstvenom anti sistemskom postojanju u sjeni. S druge strane, značajan dio socijalističkih preduzeća teške industrije je uništen u ratu u Bosni i konačno nestao sa poslijeratnom privatizacijom - i sa njima značajan dio struktura sindikata.

U tom kontekstu se u današnjoj Bosni i Hercegovini održala bliska veza između udruženja sindikata i vlade, odnosno vladajućih stranaka, iako na novoj osnovi. Ona se ogleda u dominaciji samostalnih sindikata iz javnog sektora u okviru saveza sindikata, kako u pogledu broja članova tako i u pogledu finansijske moći. Dok je velika većina zaposlenih u javnom sektoru sindikalno organizirana, nivo organizovanosti u privatnom sektoru je vrlo nizak. Sindikalne organizacije postoje gotovo isključivo u većim preduzećima, odnosno u onima u kojima su i prije privatizacije postojali. Prema nezvaničnim informacijama samo između 20 i 30% članova sindikata u Federaciji potiču iz privatnog sektora. Ako se ova brojka uporedi sa brojem uposlenih u oba sektora, mora se poći od pretpostavke da je stopa sindikalnog organizovanja u privatnom sektoru entiteta daleko ispod 20, možda čak ispod 10 posto.¹¹

Značajan posljednji aspekt situacije u kojoj se uposlenici u Bosni i Hercegovini nalaze obzirom na radno zakonodavstvo predstavlja praktično fiktivno formiranje prava radnika i situacija koja se tiče sudske zaštite. U BiH se prvenstveno krše prava radnika u privatnom sektoru. Ove povrede su intenzivirane kao rezultat globalne ekonomske krize, koju su poslodavci zloupotrijebili kao opravdanje. Masovna kršenja radničkih prava su se dešavala također u procesu privatizacije, a u velikoj mjeri su prisutna i u preduzećima koja su u krizi, koja nisu privatizirana i koja se ne mogu privatizirati. Ova povreda se ogleda u neplaćanju plata mjesecima ili neplaćanju doprinosa za zdravstveno i penziono osiguranje od strane poslodavaca, ali i sprečavanju sindikalnog organizovanja.¹²

11 Intervju sa bosansko-hercegovačkim ekspertom za pitanja sindikata, Sarajevo, avgust 2015; Duljko Hasić, *2014 Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Bosnia-Herzegovina*, str.12.

12 Goran Stanković, *2011 Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Bosnia-Herzegovina*, Friedrich Ebert Stiftung Belgrad, Januar 2012, S.5, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/08935.pdf>.

U isto vrijeme je poznato da ostvarivanje prava radnika putem suda dosta loše stoji. Bosansko pravosuđe pati od nedostatka nezavisnosti i neefikasnosti. Slabost pravosuđa je kao i u većini zemalja bivše socijalističke Jugoslavije posebno izražena na području privrednog i radnog prava. Provedba prava putem radnih sudova u BiH pati od ekstremno dugih sudskih procesa, u prosjeku od 5 do 7 godina. Ovdje postoji veoma mala realna mogućnost za običnog radnika ili uposlenika u privatnom sektoru da sa svojim minimalnim sredstvima uspješno sprovede zakonsku proceduru protiv kršenja njegovih prava od strane poslodavca. S druge strane, ako je zaposleni u poziciji da iskoristi pravna sredstva koja su mu na raspolaganju, za poslodavca jedva da postoje realne šanse da zakonski procesuiru zaposlenog sa nedostatkom radne discipline, jer sudije koje rade na slučajevima kršenja Zakona o radu sude i dalje prema socijalističkom principu „u slučaju nedoumice“ su na strani radnika. Takođe i u provođenju prava izgleda da su uposleni u javnom sektoru u BiH privilegovani. Kada je vlada Federacije 2009 donijela zakon o paušalnom umanjenju plata u javnom sektoru kao mjeru fiskalne konsolidacije, koji je imao pravne nedostatke, sindikat zaposlenih u javnom sektoru je ohrabrio svoje članove za sudsku tužbu. To je rezultiralo poplavom od desetina hiljada tužbi i presuda u roku od 2-3 godina. Sa ukazom na pravnu proturiječnost između zakona o štednji i postojećih kolektivnih ugovora, presuđeno je da vlada mora platiti 10 postotno umanjenje plata uključujući i kamate. Isplate koje u međuvremenu iznose kako je gore spomenuto preko milijardu KM.¹³

Iz svih ovdje opisanih faktora proizilazi prvenstveno velika razlika između radnika u javnom sektoru i onih u privatnom sektoru, i to kako u odnosu na radno zakonodavstvo i kolektivno pravo pregovaranja, tako i socio-ekonomski položaj u cjelini. Vidljivo je to posebno u razlikama u plati. Dok je prosječna plata u BiH 830 KM (425 eura) zaposleni u javnom sektoru zarađuju u prosjeku preko 1.000 KM, do 2.000, 3.000 KM. Nasuprot tome, prihvodi radnika i zaposlenih u realnom sektoru često su

13 Ebenda; *Kako do povoljnijeg poslovnog ambijenta. Šta poslodavci očekuju od vlasti*, S. 60

znatno niži od prosječne zarade, i iznose 600 ili 500 KM ili su u iznosu minimalne plate.

Srž ove problematične situacije leži u paternalističkom političkom sistemu Bosne i Hercegovine i njegovim društveno-ekonomskim efektima. Komplikovano, disfunkcionalno, decentralizirano uređenje zemlje koja se etno-nacionalno legitimira, proizvodi ogroman administrativni sistem, u kojim su poslovi podijeljeni u posljednje dvije decenije nakon rata prema klijentelističkim principima i stranačkoj pripadnosti, a ne prema kvalifikaciji i zaslugama. Nasuprot tome stoji slab realni sektor čiji je razvoj ometen birokratskim preprekama, nedostatkom vladavine prava, efektima konkurentne distorzije javnog sektora, nedostatkom razvojno orijentirane ekonomske politike i trajnom političkom nestabilnosti. Pravo iz radnog odnosa i kolektivno pravo pregovaranja su odraz ove cjelokupne situacije

3. Novi zakon o radu – komparativna analiza

Poređenje teksta novog Zakona o radu sa starim daje jednu mješovitu sliku kako u pogledu povećanja odnosno smanjenja prava radnika tako i tačnosti odnosno netačnosti predstavljanja zakona od strane aktera novog zakona.¹⁴

Zakon zaista uvodi čitav niz zaštitnih prava. Zakon sadrži prvi put nekoliko članaka vezanih za zaštitu od diskriminacije na radnom mjestu, gdje je očito provedeno usklađivanje sa Zakonom protiv diskriminacije Evropske unije. Osim toga prvi put postoji poseban član koji se odnosi na posebnu zaštitu za noćni rad. Novina je također i zakonom propisana obaveza poslodavca da dostavi uposleniku kopiju dokaza prijave socijalnog osiguranja najkasnije u roku od 15 dana nakon početka radnog odnosa. Jedan drugi član reguliše angažovanje uposlenika u inostranstvu. Takođe prvi put je zakonom definirana mogućnost obavljanja posla od kuće.

Jedan veliki dio pravila i članova u novom zakonu su nepromijenjeni preuzeti iz zakona iz 1999 godine. Ali pored njih značajan je broj propisa i prava, gdje su u određenoj mjeri izvršene značajne

promjene. Dakle, ugovori o radu su definisani kao ugovori na određeno ili neodređeno, umjesto ograničavanja zaključenja ugovora na određeno vrijeme za određene poslove, kako je bilo u starom zakonu. U isto vrijeme trajanje ugovora na određeno vrijeme je povećano sa dvije na tri godine. Taj član određuje prije svega da je sklapanje novih ugovora na određeno vrijeme bez vremenskog prekida nedopustivo i da vodi do toga da će ugovori pravno gledano biti ugovori na neodređeno. Što se tiče noćnog rada, dosadašnja zabrana za žene u industriji će ubuduće važiti samo za trudnice od šestog mjeseca trudnoće i majke koje imaju djecu u dobi do 2 godine; zabrana noćnog rada za maloljetne radnike ostaje netaknuta. U pogledu dana odmora donja granica od 18 je podignuta na 20 dana, ali je prvi put zakonom propisana gornja granica od 30 dana. Pravilo da se ostatak odmora iz prethodne godine prenosi i koristi u prvoj polovini iduće godine ostaje, međutim prvi put se eksplicitno navodi da u slučaju da radnik ne iskoristi bar jedan dio odmora u kalendarskoj godini nema pravo na njegovo prenošenje u narednu godinu.

Što se tiče zaštite trudnica ostaje porodiljsko odsustvo od 28 dana prije i 42 dana poslije rođenja djeteta kao i pravo na porodiljsko odsustvo u trajanju od jedne godine međutim eliminira se povećanje na 18 mjeseci za blizance i za drugo dijete; Novo je da je uvedena mogućnost odsustva za očeve.

S obzirom na propise o plati prvi put je uvedena komponenta zarade prema radnom učinku, ostaju i godišnja povećanja plate. Što se tiče otpuštanja ostaje doslovno nepromijenjeno da poslodavac radniku može dati otkaz ako je on opravdan iz „ekonomskih, tehničkih i organizacionih razloga“. U slučaju da ne postoji mogućnost da ga uposli na druge poslove, ili da ga prekvalificira ili dokvalificira obaveza poslodavca je da predoči pisani plan, različitih mogućnosti za ostanak uposlenika ili njihovih šansi da nađu posao kod drugih poslodavaca i u slučaju planiranih otkaza u preduzećima sa 30 i više zaposlenih i u sljedeća tri mjeseca, dok se ranije odnosilo na preduzeća sa 15 zaposlenih i 6 mjeseci. Zabrana zapošljavanja osoba sa jednakim kvalifikacijama dvije godine nakon otpuštanja zaposlenog više ne važi ali se poslodavac

¹⁴ Zakon o radu FBiH, Službene Novine FBiH Nr. 62/15 (12.08.2015), Zakon o radu FBiH, Službene Novine FBiH Nr. 43/99 (28.10.1999).

obavezuje da ako u periodu od godinu dana nakon otpuštanja radnika bude upošljavao nekoga na isto ili slično radno mjesto ili poslodavac bude zapošljavao osobu sa istim kvalifikacijama, da prvo to radno mjesto ponudi otpuštenom radniku. Pravo na otpremninu je smanjeno na maksimalno 6 mjesečnih plata.

Pravo uposlenika na osnivanje vijeća uposlenika je ograničeno na preduzeća sa najmanje 30 uposlenih, dok je prethodno ograničenje bilo preduzeća sa najmanje 15 zaposlenih. Po prvi put je detaljno regulisana „reprezentativnost“ sindikata, tj njihovo zvanično priznavanje, ulazak u Zakon o radu koji propisuje za njegovo organizovanje najmanje 20% zaposlenih u sindikatu. Zakon prenosi utvrđivanje reprezentativnosti na poslodavca; u slučaju uskraćivanja od strane poslodavca, njegovo utvrđivanje vrši nadležno ministarstvo rada.

Vjerovatno najdramatičniji novi propis je okončanje neograničenog roka trajanja svih kolektivnih ugovora odnosno opšteg kolektivnog ugovora i oni se ograničavaju na najviše tri godine. Ništa manje značajna je prelazna klauzula u zakonu koja propisuje da se svi kolektivni ugovori u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu zakona trebaju uskladiti sa novim Zakonom o radu. U slučaju ne usklađivanja kolektivni ugovor neće više važiti.

Sve u svemu, ova komparativna analiza novog Zakona o radu sa starim zakonom pokazuje jedno pored drugog nadogradnju zaštite prava radnika i izmjenu postojećih prava, koja u prosjeku znači redukciju. Neke ozbiljne javne optužbe koje su iznijeli predstavnici sindikata kao što su ukidanje rada na neodređeno ili prenošenja starog odmora su se pokazale netačnim. Nasuprot tome, ključno predstavljanje vlade da će nova verzija Zakona o radu okončati privilegovan položaj zaposlenih u javnom sektoru i njihove visoke plaće pokazala se kao neosnovana. Kao što je prikazano, promjena plata u javnom sektoru se veže, između ostalog za Zakon o platama čija promjena dosad nije najavljena.

Stvarni učinak novog Zakona o radu u najvećem dijelu zavisi od toga i rezultata novih pregovora o opštem kolektivnom ugovoru i granskim ugovorima u Federaciji, kako u pogledu nesklada između

uposlenika u javnom i realnom sektoru, tako i u pogledu mnogih drugih aspekata, za koje je nakon stupanja na snagu Zakona o radu 12. avgusta 2015. stajalo 90 dana na raspolaganju.

4. Novi opšti kolektivni ugovor (OKU) – Tok pregovora i komparativna analiza

Pregovori između sindikata i udruženja poslodavaca su uprkos kratkom roku od tri mjeseca za zaključivanje novog opšteg kolektivnog ugovora (OKU), započeli sa dva mjeseca zakašnjenja. Razlog tome je bio zahtjev Saveza Sindikata da i Vlada Federacije treba kao treći partner učestvovati u pregovorima. Pošto je Vlada to odbijala (takođe i udruženje poslodavaca je bilo protiv učešća Vlade), početkom oktobra su sindikati pristali na pregovore. Pošto je za zaključenje preostalo jedva nešto više od četiri sedmice Vlada je, kako je u novom Zakonu o radu predviđeno produžila rok za pregovore za još 90 dana.¹⁵

Sindikati i poslodavci su na samom početku ušli u pregovore sa dijametralno suprotnim pozicijama. Dakle, Savez Sindikata SSS BiH je predložio nacrt teksta Opšteg kolektivnog ugovora o Izmjenama i Dopunama Opšteg Kolektivnog Ugovora OKU¹⁶, tako signalizirajući u startu spremnost samo za minimalne promjene. One su se odnosile na platu i trajanje OKU. Što se tiče plata, sindikati su se držali starog principa obračuna plate iz osnovne plate i koeficijenta na osnovu prirode i težine posla. Kao ustupak su htjeli da uvedu udio koji se odnosi komponento po osnovu radnog učinka, i dali su prijedloge kriterija koji treba da se zavedu u OKU (produktivnost, radni učinak, štednja, inovacije, radne discipline i sl). U nacrtu ugovora, sindikati su zahtijevali znatno povećanje minimalne neto plate sa 389 na 500 KM (sa 199 na 255 eura). Na kraju su zahtijevali zakonski predviđen maksimalni rok za trajanje Opšteg kolektivnog ugovora od tri godine.

Udruženje Poslodavaca se prije donošenja novog Zakona o radu izjasnilo protiv daljnjeg postojanja

¹⁵ Intervju sa predstavnicima Saveza Sindikata i Udruženja Poslodavaca Federacije BiH, Sarajevo, mart 2016.

¹⁶ Prijedlog Opšteg Kolektivnog Ugovora o Izmjenama i Dopunama Opšteg Kolektivnog Ugovora za teritoriju Federacije BiH, SSS BiH.

Opšteg kolektivnog ugovora i eventualno postojeće institucije OKU ocijenili kao ustupak sindikatima. Prema stavu poslodavaca OKU treba sadržavati samo okvirne uslove jer se odnosi jednako na državnu službu, javna preduzeća i privatni sektor, dok konkretne odredbe spadaju u samostalne granske ugovore prema radnim i ekonomskim uslovima i produktivnosti.

Posebno odredbe o osnovnoj plati i dodacima na platu ne pripadaju s toga u OKU. U tom smislu je Udruženje Poslodavaca zahtijevalo da opšti kolektivni ugovor sadrži samo sljedeće elemente: utvrđivanje minimalne plate, pravila o kolektivnom pregovaranju, sadržaj granskih kolektivnih ugovora i propise o štrajku, kao i postupak za prijevremeno otkazivanje OKU a i utvrđivanje vremena trajanja.¹⁷ Nacrt koji su poslodavci na početku pregovaranja o novom OKU predložili je slijedio tu skiciranu logiku i strukturu. Radilo se dakle i o prijedlogu novog Opšteg kolektivnog ugovora a ne o promjeni postojećeg. Prema prijedlogu propisi o plati i dodacima na platu trebaju biti dio granskih ugovora. Prijedlog je sadržavao i pravilo o minimalnoj plati. Ona treba biti utvrđena godišnje od strane Ekonomsko-socijalnog vijeća uzimajući u obzir produktivnost, bruto domaći dohodak BDP i povećanje troškova života. Što se tiče dužine trajanja novog OKU poslodavci su zastupali zakonsku donju granicu od godinu dana.¹⁸

Uprkos daleko udaljenim startnim pozicijama su se sindikati i poslodavci usaglasili oko novog Opšteg kolektivnog ugovora početkom januara 2016, na veliko iznenađenje svih a posebno vlade. S usaglašavanjem su se pregovaračke snage našle u sredini između njihovih početnih maksimalnih zahtjeva, kako se navodi u jednoj novoj komparativnoj analizi novog i do sada važećeg kolektivnog ugovora.¹⁹

Dakle, novi OKU prati koliko je to moguće strukturu i uključuje većinu elemenata starog ugovora. Ključna odredba da je u slučaju različitih propisa za isti slučaj u Zakonu o radu, OKU i granskom ugovoru ostaje nepromijenjeno da se primjenjuje ono što je povoljnije za radnika. Značajne promjene i prilagođavanja mogu se naći u novom OKU u vezi plate. On sadrži sporazum između sindikata i poslodavaca o povećanju minimalne satnice na 2,31 KM (1,75 eura) odnosno mjesečne plate od 410 KM (210 eura). Godišnje usklađivanje od strane Ekonomskog-socijalnog vijeća treba da se zasniva na razvoju BDP-a i inflacije. A dodatno pravilo čini izuzetak koji se odnosi na minimalnu platu u preduzećima koja se iz različitih razloga nalaze u ekonomskoj krizi, ovdje se trebaju donijeti odgovarajući propisi u kolektivnim ugovorima. Novi OKU propisuje da su plate sastavljene uglavnom od osnovne plate i dijela prema radnom učinku; niti su određeni kriteriji za utvrđivanje istog niti se spominje koeficijent koji je bio tako ključan u starom ugovoru. Za sadržaj granskih kolektivnih ugovora su međutim navedeni propisi o utvrđivanju plate za teške fizičke poslove. Uprkos prvobitnim zahtjevima poslodavaca je ipak jedan veliki dio dodataka na platu ponovo regulisan u OKU, svakako uz znatno umanjeње. Tako da se dobija za prekovremeni rad i noćni rad nadoplata od 25% (30% u starom OKU), za rad nedeljom od 15% (20%) i za rad na dane praznika od 40% (50%). Za svaku godinu staža, je predviđeno povećanje plate u visini od 0,4% (0,6%), i 0,5 do 1,0% po danu za topli obrok (ranije: 0,7%). Propisi svih ostalih dodataka na platu i bonusa će sa novim Opštim kolektivnim ugovorom biti premješteni u granski kolektivni ugovor. Obzirom na period trajanja OKU pobjedila je strana poslodavaca, iznosi 12 mjeseci. Uz to ide još jedan propis koji omogućava prijevremeno otkazivanje u slučaju da se socijalni partneri ne mogu usaglasiti oko promjene OKU a koju želi jedna strana, pri čemu važi otkazni rok u dužini od tri mjeseca.

Činjenica da je poslodavac bio u mnogo boljoj pregovaračkoj poziciji od sindikata zbog odredbi novog Zakona o radu, prema kojem ako u propisanom roku nije postignut dogovor o novom OKU (i novim granskim kolektivnim ugovorima), svi

17 *Neophodnost Izmjene Kolektivnog Ugovora u FBiH*, UP FBiH, Sarajevo Juni 2015, http://www.upfbih.ba/attachments/article/441/OPSTI_KOLEKTIVNI_UGOVOR.pdf

18 *Prijedlog Opšteg Kolektivnog Ugovora za Teritoriju Federacije BiH*, UP FBiH.

19 *Opšti kolektivni ugovor za Teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine*, 10. Februar 2016; *Opšti kolektivni ugovor za Teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine*, 2008.

ugovori nezamjenjivo ističu, podvlači kompromisnu prirodu novog Opšteg kolektivnog ugovora.

Reakcija federalne Vlade je bila daleko od interesa strane poslodavaca da dogovorom sa Savezom Sindikatima dođe do rješenja. Neposredno nakon dogovora između socijalnih partnera u Federaciji BiH, Premijer Novalić je rekao da će njegova vlada blokirati dogovor. Prema njemu on ugrožava makroekonomsku stabilnost entiteta i u suprotnosti je sa ciljevima Reformske agende.²⁰ Novalić se posebno okomio u tom kontekstu na dogovorenu minimalnu platu od 410 KM - iako je i sam najavio u ljeto 2015. godine, prije donošenja novog Zakona o radu povećanje na između 450-500 KM.²¹ Vlada je odlučila 8. januara da proslijedi ugovoreni OKU Ustavnom sudu Federacije i zamrznu sve pregovore o granskim kolektivnim ugovorima.²² U isto vrijeme je počela napade na Udruženje Poslodavaca i sindikata:

Prvo je povukla rješenje o priznavanju reprezentativnosti Udruženja Poslodavaca UP FBiH, što je bila potpuno proizvoljna odluka²³; drugo, donijela je u parlament po hitnom postupku i bez ikakve najave Zakon o izmjenama i dopunama 1. jula usvojenog novog Zakona o radu. Obje mjere su prema procjenama predstavnika Udruženja Poslodavaca i sindikata dovele do uništavanja socijalnog dijaloga.²⁴

Analiza ključne odredbe prijedloga o izmjenama i dopunama zakona²⁵ potvrđuje ovu ocjenu: Tekst zakona predviđa drastično rezanje prava, ugovorenim novim OKU i ograničava masovno ovlasti Saveza sindikata i Udruženja Poslodavaca. Dakle, ukoliko je neko pravo iz radnog odnosa različito uređeno ovim zakonom, kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu ili ugovorom o radu, daje se prednost odredbama izmjenjenog, restriktivnog zakona. Što se tiče plata, godišnje povećanje pla-

ta je ukinuto i regulisanje udjela prema radnom učinku predato na samovolju poslodavaca. Kada je riječ o nadležnosti pojedinih učesnika u socijalnom dijalogu, sada se ipak pojavljuje Vlada kao učesnik u pregovorima o Opštem kolektivnom ugovoru. Osim toga, nacrt zakona sadrži ograničenje prema kojem Vlada može blokirati sporazum u slučaju da, kako je vrlo uopšteno formulisano, uvidi da su socio-ekonomski interesi Federacije ugroženi. U slučaju isteka OKU, sada je i vlada ta koja kroz granske kolektivne ugovore određuje minimalna prava iz radnog odnosa. Pored toga prema prijedlogu o izmjenama i dopunama zakona vlada utvrđuje najnižu plaću a ne više Ekonomsko-socijalno vijeće. U jednoj sljedećoj ključnoj odredbi su se kriteriji za priznavanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca drastično smanjili - u sindikatima sa 30 % članova u odnosu na ukupan broj zaposlenih u Federaciji BiH na 15%, kod Udruženja Poslodavaca sa 20% od ukupnog broja zaposlenih u entitetu koji rade u preduzeću koji oni predstavljaju na 10%. Ova mjera jasno cilja na jačanje manjih, Vladi lojalnih sindikata i organizacija poslodavaca, a na slabljenje dosadašnja dva glavna aktera, SSS BiH i UP FBiH.

Ovaj veliki pritisak od strane Vlade naišao je na masovni otpor Saveza Sindikata i Udruženja Poslodavaca. Početkom Februara 2016. je popustila Vlada Federacije. Sindikati i poslodavci su 10. februara potpisali, novi Opšti kolektivni ugovor (OKU), gotovo nepromijenjen. Zbog neuobičajenog jedinstvenog fronta otpora socijalnih partnera, jedina alternativa za vladu bi bila dugotrajni konflikt sa sindikatima i poslodavcima u kojem bi vlada teško izdržala.

5. Presuda Ustavnog suda o ustavnosti novog Zakona o radu

Potpisivanjem novog OKU, se još nije završila implementacija novog radnog zakonodavstva, uključujući i ponovno pregovaranje i stupanje na snagu kolektivnih ugovora, naprotiv: 17. februara, Ustavni sud Federacije je Zakon o radu usvojen u julu 2015. godine proglasio nevažećim. Prijedlog Zakona o radu je prije nego što je usvojen u Zastupničkom domu 31. jula, dan ranije usvojen u Domu parlamenta, iako se zakoni usvajaju u obrnutom

20 <http://www.6yka.com/novost/97003/-novalic-prijedlog-opsteg-kolektivnog-ugovora-za-fbih-ide-na-ocjenu-ustavnosti>.

21 SSS BiH, Saopštenje za javnost: „Igre bez granice premijera Novalić“, 8. Januar 2016.

22 Zaključak Vlade FBiH na 36. sjednici održanoj 08.01.2016. godine.

23 Vlada Federacije BiH, Rješenje broj:03-02-21/2016, 6. Januar 2016.

24 Intervju sa predstavnicima SSS BiH i UP FBiH, Sarajevo Mart 2016.

25 Vlada FBiH, Nacrt Zakona o Izmjenama i Dopunama Zakona o Radu, Januar 2016; Intervju sa predstavnicima SSSBiH i UP FBiH, Sarajevo Mart 2016.

redosljedju od ova dva doma. Usvajanje u Domu naroda je proteklo u znaku žučnih diskusija između poslanika vladajuće koalicije i opozicije. Opozicija se žalila na kršenje Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta FBiH, šta je negirano od strane koalicije. U oktobru 2015 17 delegata opozicionih stranaka Socijaldemokratske stranke BiH (SDP), Demokratske fronte (DF) i Naše stranke (Naša stranka, NS) u saglasnosti sa Savezom sindikata je pokrenulo spor pred Ustavnim sudom Federacije – najzad jer sami sindikati nemaju pravo tužbe.²⁶ Tužilac je zatražio anuliranje Zakona o radu i to obrazložio između ostalog kršenjem različitih rokova predviđenih za usvajanje prijedloga zakona.

U svojoj presudi je Ustavni sud sredinom februara 2016 slijedio praktično u svim tačkama zahtjev poslanika opozicije. Sud je presudio da se kod usvajanja Zakona o radu nije radilo o hitnoj proceduri, jer Vlada nije dostavila obrazloženje kako nalaže Poslovnik o radu parlamenta. Za usvajanje zakona u redovnoj proceduri su prekršena dva roka: Prvo, materijali za sjednicu Doma naroda 30. jula 2015. godine su poslani poslanicima tek 27. jula, 6 dana prije sjednice, umjesto kako je propisano najmanje 10 dana prije održavanja sjednice; drugo sazivanjem vanredne sjednice tek 27. jula je narušen rok za dostavljanje amandmana, koji iznosi najmanje tri dana između poziva na sjednicu i održavanje sjednice. Na kraju su sudije u obrazloženju presude navele da je prijedlog Zakona o radu donešen u Dom naroda, a da ga prije toga nije razmatrala Zakonodavno-pravna komisija, što je je suprotno Poslovniku o radu.

Oni su odbacili argument Vlade, da Komisija u to vrijeme još nije bila konstituisana (8 mjeseci nakon parlamentarnih izbora u oktobru 2014.), i umjesto toga zaključili da ta činjenica u osnovi stavlja u pitanje zakonodavne aktivnosti Doma naroda to vrijeme. Na osnovu ovakve pozadine su sudije jednoglasno donijele presudu da je vladajuća koalicija sa donošenjem novog Zakona o radu zanemarila principe demokratskog donošenja zakona. Stoga su zakon proglasili ništavnim i naložili ponovno donošenje prijedloga zakona u Dom naroda na

²⁶ Intervju sa predstavnikom Saveza Sindikata SS BiH, Sarajevo, mart 2016.

novo usvajanje prema zakonom propisanoj proceduri.²⁷

31. marta 2016. godine, 8 mjeseci nakon prvog glasanja je Dom naroda parlamenta Federacije BiH u nepromijenjenoj formi usvojio Zakon o radu, koji je sredinom aprila stupio na snagu.²⁸ Time su stvorene pretpostavke za objavljivanje i stupanje na snagu Opšteg kolektivnog ugovora, kao i nastavak pregovaranja za zaključivanje granskih kolektivnih ugovora.

III Novo radno zakonodavstvo u Republici Srpskoj

1. Argumenti i pozicija Vlade, poslodavaca, sindikata i međunarodne zajednice

U Republici Srpskoj su nakon parlamentarnih izbora u jesen 2014. i u okviru rada na Reformskoj agendi obnovljeni pregovori o novom Zakonu o radu. Nakon što su brojni sastanci Ekonomsko-socijalnog vijeća otkazani jer je Savez sindikata RS (SS RS) insistirao na promjenama postojećeg zakona, dok su Vlada i Unija Udruženja Poslodavaca (UUP RS) insistirali na novom zakonu, vlada je dostavila nacrt zakona krajem novembra. Odvojeni pregovori sa socijalnim partnerima nisu doveli do zbližavanja, nego do povlačenja sindikata iz razgovora 22. decembra, nakon čega je Vlada 25. decembra uputila na usvajanje prijedlog zakona u Narodnu skupštinu RS-a, na sjednicu koja je počinjala samo tri dana poslije.²⁹ To usvajanje uništavanjem socijalnog dijaloga i po skraćenoj proceduri nije bilo obilježeno i popraćeno samo masivnim protestima sindikata i bojkotom sjednica od strane poslanika opozicije, nego je i zacementiralo različite procjene i ocjene novog Zakona o radu od strane Vlade, Udruženja Poslodavaca i Saveza Sindikata.

²⁷ Ustavni Sud FBiH, Presuda broj: U-29/15, 17.02.2016, http://www.ustavnisudfbih.ba/hr/open_page_nw.php?l=hr&pid=390; <http://www.vecernji.ba/sljedeci-tjedan-stupa-na-snagu-novi-zakon-o-radu-fbih-1074424>;

²⁸ <http://www.vecernji.ba/sljedeci-tjedan-stupa-na-snagu-novi-zakon-o-radu-fbih-1074424>

²⁹ <http://istinomjer.ba/kako-smo-i-za-koga-usvajali-zakone-o-radu/>

Vlada je obrazlagala potrebu za usvajanjem novog Zakona o radu sa društveno-ekonomskim promjenama i strukturalnim promjenama u privredi do kojih je došlo od usvajanja starog zakona, zatim sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) sa EU koji je stupio na snagu i potrebom da se nacionalni zakoni prilagode zakonima EU i socijalnoj povelji EU. Prema Vladi, novi zakon je prije svega usmjeren na oživljavanje tržišta rada, tako što su fleksibilnije mogućnosti zaposlenja. Ipak čuva interese radnika, tako što su povećane kazne za poslodavce koji ne ispunjavaju svoje zakonske obaveze. Zakon također stimuliše dobre radnike i sankcionira loše. Značajna prava radnika sadržana u starom zakonu su sačuvana, kao plaćena pauza od 30 minuta, povećanje plate po godini radnog staža u jednom preduzeću, porodiljsko odsustvo, zaštita od otpuštanja ili institucija Opšteg kolektivnog ugovora (OKU). Također je zagarantovan minimalni godišnji odmor u trajanju od 20 dana, dok je određivanje regresa regulisano preko OKU. Na kraju je smanjenjem kriterija za reprezentativnost sindikata omogućeno i drugima osim Savezu Sindikata SS RS da učestvuju u socijalnom dijalogu.

Predstavnici vlade su izjavili da su u toku izrade zakona uzeti u obzir pozicija međunarodnih finansijskih institucija kao i novi Zakon o radu u Federaciji BiH, ali prava iz radnog odnosa su znatno bolje zaštićena nego u drugom entitetu.³⁰ Uočljivo je da u narativ Vlade o njenom novom zakonu nedostaje glavni argument Vlade iz susjednog entiteta - uklanjanje privilegija zaposlenih u javnom sektoru, u javnoj upravi i javnim preduzećima.³¹

Udruženje Poslodavaca, koje je želilo zakon, koji se temelji na nedavno usvojenom Zakonu o radu u Federaciji BiH, je zauzeo kritičan stav prema novom Zakonu Vlade RS-a, iako je svoju poziciju u toku pregovora revidirao. UUP RS je krajem novembra 2015. odbilo predloženi prvi nacrt kao

30 Vlada Republike Srpske, *Obrazloženje Prijedloga Zakona o Radu*, <http://www.capital.ba/cvijanovic-novi-zakon-o-radu-dovoljno-stiti-prava-radnika/>; <http://velkaton.ba/zeljka-cvijanovic-uspjeli-smo-napraviti-izbalansiran-zakon-o-radu-protesti-sindikalaca-zbog-novog-zakona-o-radu/>; <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Savanovic-Novi-Zakon-o-radu-je-bolji-od-svih-zakona-u-okruzenju/345496>; <http://www.nezavisne.com/ekonomija/privreda/Savanovic-o-novom-Zakonu-o-radu-Nema-otkaza-za-dobrog-radnika/348934>. UUP RS, *Saopštenje povodom objavljivanja radnog teksta ZOR*, 25.11.2015, <http://unijauprs.org/saopstenje-povodom-objavljivanja-radnog-teksta-zor/>.

31 *Intervju sa ekonomistom, Banja Luka, mart 2016.*

“apsolutno neprihvatljiv”. Tekst potpuno zanemaruje razloge neophodnosti novog zakona - prilagođavanje Zakona o radu tržišno ekonomskim uvjetima - i nedostaje uključivanje socijalnih partnera i drugih aktera društva u njegovoj izradi. Poslodavci su prebacivali Vladi da je nacrt sačinjen iz perspektive državnih službenika i da ima za cilj očuvanje privilegija javne administracije, a ne zaštitu prava iz radnog odnosa u realnom sektoru. Uzrok je da Vlada ne može odvojiti svoju ulogu velikog poslodavca od zakonodavca. Pored toga su u prijedlogu predviđenim ovlastima Vlade za utvrđivanje najmanje plate i osnovne plate uništene pretpostavke za funkcionisanje sistema kolektivnog ugovora i socijalni dijalog.³²

Činjenicu da Udruženje Poslodavaca nije bilo zadovoljno konačnom verzijom zakona na mnogim područjima je krajem decembra u svom govoru pred poslanicima u parlamentarnoj sjednici jasno iznio potpredsjednik UUP RS Saša Trivić. Nakon usvajanja zakona bi se moralo opet uspostaviti socijalni dijalog i provesti korekcija promjene zakona. Predstavnik poslodavaca se svakako potrudio da izbjegne novi sukob s Vladom, time što je atestirao njenu dobru volju i glavnu odgovornost za neuspjeh pregovora o novom zakonu u njegovoj konačnoj verziji pripisao Savezu Sindikata. Propust vlade je bio to što je previše izašla u susret zahtjevima sindikata. Ovo se ispoljava na taj način da u zakonu stoji više zakonskih odredbi nego što ima smisla. Prema mišljenju Udruženja Poslodavaca u Zakon o radu pripadaju propisi o zaštiti radnika, minimalne plaće, prekovremeni rad, godišnji odmor, sindikalno organizovanje i kolektivno pregovaranje. Osim toga, Vlada je kroz pojedine odredbe u novom zakonu stvorila sebi načina da i ona sudjeluje u određivanju plate, i na taj način zašla u nadležnosti poslodavaca i sindikata.³³

Predstavnici međunarodne zajednice su pozdravili usvajanje novog Zakona o radu u RS-u kao i pola godine ranije u Federaciji. EU se ovaj put

32 UUP RS, *Saopštenje povodom objavljivanja radnog teksta ZOR*, 25.11.2015, <http://unijauprs.org/saopstenje-povodom-objavljivanja-radnog-teksta-zor/>.

33 UUP RS, *Obraćanje potpredsjednika Trivića o Prijedlogu Zakona o radu u NSRS 28.12.2015.*, 29.12.15, <http://unijauprs.org/obracanje-potpredsjednika-trivica-o-prijedlogu-zakona-o-radu-u-nrsr-28-12-2015/>.

uzdržala od pismenog očitovanja. Ipak tokom posjete Banjoj Luci nakon novogodišnjih praznika sredinom januara 2016. godine, specijalni izaslanik EU u BiH Lars-Gunnar Wiggemark je pohvalio usvajanje zakona kao važan reformski korak na putu zemlje ka EU. I predstavnik MMF-a u BiH Francisco Parodi je izjavio da izmjena zakona doprinosi razvoju tržišta rada.³⁴

Nasuprot ovom stava Vlade i međunarodnih predstavnika je stajao stav sindikata sa generalno negativnim ocjenama novog Zakona o radu, kojeg su odbacivali. Prema ocjeni Unije Sindikata novi zakon smanjuje osnovna prava radnika i zaposlenih, dok se ostala zagarantovana prava ne mogu realizirati ili je njihovo ostvarivanje preneseno na poslodavca. Jedna od glavnih kritika sindikata uključuje propis o otpuštanju, koji je u potpunosti liberaliziran, između ostalog činjenicom da disciplinski postupak nije predviđen, nego je odlučivanje prepušteno na volju poslodavca. Osim toga, presuda protiv otpuštanja ne vodi nužno nazad na radno mjesto, jer zakon alternativno omogućuje – značajno umanjenu - otpremninu. U prava koja su ukinuta izmjenom zakona spada između ostalog i povećanje plate na osnovu radnog staža, kao i druge dodatke na platu. Konačno su novim Zakonom o radu stavljene na isti nivo kolektivni ugovori i pravilnik o radu. Sve u svemu se novim zakonom dala prednost kapitalu i poslodavcu. Sindikati s druge strane su marginalizirani i pali u značajnu ovisnost o poslodavcima.³⁵

2. Staro zakonodavstvo, postojeći kolektivni ugovor i pravna praksa

Radno i kolektivno pravo u RS-u je prije donošenja novog Zakona o radu regulisao prije svega stari Zakon o radu. On je prvobitno usvojen 2000. godine, dakle godinu dana nakon što je usvojen Zakon o radu u Federaciji. Za razliku od njega je ovaj prošao kroz nekoliko dalekosežnih promjena, posljednja, važeća, prečišćena verzija zakona

je iz 2007. godine.³⁶ On sadrži nekoliko odredbi koje su u Zakon o radu u Federaciji ušle tek sa novim zakonom 2015. godine, kao što je zabrana diskriminacije.

U starom Zakonu o radu RS-a su predviđeni ugovori o radu kako na određeno vrijeme, tako i na neodređeno. Međutim ugovori na određeno su ograničeni na dvije godine i na tačno određene slučajeve. Prekovremeni rad je ograničen na maksimalnih 150 sati mjesečno, dodatak za prekovremeni rad bi trebao biti najmanje 30%. Zakon predviđa 30 minuta plaćene pauze po danu i minimalni godišnji odmor od 18 dana. Što se tiče mjesečne zarade, zakon predviđa minimalnu platu, osim toga i povećanje plate, za svaku godinu staža, prekovremene sate, noćni rad i rad u dane praznika. Razlozi za otkaz su jasno definirani; u slučaju sudski utvrđenog protizakonitog otpuštanja slijedi povratak na radno mjesto i plaćanje svih zaostalih plata. U slučaju raskidanja radnog odnosa na neodređeno Zakon o radu predviđa otpremnine od najmanje jedne trećine mjesečne plate po godini staža. Što se tiče Opšteg kolektivnog ugovora (OKU), zakon predviđa da u pregovorima pored sindikata i poslodavaca učestvuje i Vlada entiteta. OKU može biti na ograničen ili neograničen period i može se otkazati. Osim toga, kao i u Federaciji, zakon predviđa osnivanje Ekonomskog-socijalnog vijeća, u koje će po tri predstavnika delegirati sindikati, poslodavci i vlada. U starom Zakonu o radu je već regulisana reprezentativnost sindikata i Unije Poslodavaca i utvrđena je na entitetskom nivou na 20% udjela od ukupnog broja zaposlenih u RS-u.

Ispod Zakona o radu radno pravne odnose određuje opšti kolektivni ugovor³⁷, a on je 2010. godine zaključen pod uticajem tada početih pregovora o potpuno novom Zakonu o radu. Dakle OKU predviđa rok trajanja do donošenja novog Zakona o radu. Kolektivni ugovor mogu sve tri strane-prijemeno otkazati, ali i dalje važi sve do donošenja novog OKU odnosno ako i novi pregovori ne uspiju. OKU predviđa povećanje dana godišnjeg odmora na svake tri godine radnog staža po je-

34 <http://www.klix.ba/vijesti/bih/dodik-i-wigemark-slozni-uvajanje-zakona-o-rad-u-rs-ubrzat-ce-evropski-put-bih/160118105>; <http://www.nezavisne.com/ekonomija/privreda/Parodi-Trazimo-od-vlasti-snaznjenje-za-slabe-banke/356908>.

35 SS BiH, *Analiza radnog teksta Zakona o Radu Vlade RS iz novembra 2015. godine – Zaključci*, 03.12.2015; <http://www.etratika.net/izdvojenno/39320/misic-u-rs-protesti-zbog-novog-zakona-o-radu/>.

36 *Zakon o Radu – Prečišćen Tekst*, 30.05.2007, u: *Službeni Glasnik broj: 20/07*.

37 *Opšti Kolektivni Ugovor*, 05.05.2010, u *Službeni Glasnik broj:40/10*.

dan dan dodatno zakonskom minimumu od 18 dana. Prema OKU osnovna plata se sastoji od osnovica plate (cijena rada) za jednostavne poslove koja se množi koeficijentom, koji je određen prema težini posla. Oba određuju socijalni partneri u kolektivnom ugovoru.

Minimalnu platu godišnje određuju sindikati, poslodavac i Vlada i to na osnovu kretanja plata, prirede i troškova života. 2015. je iznosila 370 KM. OKU predviđa dodatke na platu od najmanje 0,5% povećanje za godinu staža, 30% za prekovremene sate, 35% za noćni rad i 50% za rad u dane praznika. Osim toga su predviđeni minimalni propisi za regres, topli obrok i drugo.

Kao u Federaciji i u RS-u uposleni u javnom sektoru su u povlaštenom položaju sa mnogobrojnim prednostima, posebno u organima javne uprave. To se temelji takođe na posebnom zakonu o platu i pripadajućem granskom kolektivnom ugovoru. Pored visokih plata, koje se zasnivaju na u zakonu utemeljenim koeficijentima, postoje mnoge druge privilegije. Na primjer, prilikom odlaska u penziju kolektivni ugovor predviđa jednokratnu uplatu od do pola plate po godini staža.³⁸

Ove privilegije se ogledaju dalje u praktičnoj realizaciji prava iz radnog odnosa. Činjenica da javni sektor u RS kao i u Federaciji dominira ekonomijom i tržištem rada, zapošljavanje se odvija uglavnom prema članstvu u stranci, a sa druge strane, Savezom Sindikata dominira granski sindikat zaposlenih u javnom sektoru, šta obrazlaže tradicionalnu blizinu Vladi, pazi i vlada i sindikat na poštovanje prava zaposlenih u javnom sektoru.

Suprotno tome u privatnom sektoru, gdje većina preduzeća njeguje bliske odnose sa vladajućom strankom je rasprostranjeno kršenje zakonom zagarantovanih radničkih prava. Tako da se već godinama u privatnom sektoru ne primjenjuje koeficijent za određivanje plata. Neefikasnost radnih sudova i pritisak poslodavaca vodi ka tome da se radnici i uposlenici u realnom sektoru

suzdržavaju da njihova zakonom zagarantovana prava ostvaruju putem suda.³⁹

3. Novi Zakon o radu – komparativna analiza

Poređenje Novog Zakona o radu usvojenog u decembru 2015. godine sa starim Zakonom⁴⁰ o radu daje sljedeću sliku: Novi zakon je propisao zaključivanje ugovora o radu na neodređeno kao osnovnu formu - promjena u odnosu na prethodno pravilo. U isto vrijeme, međutim, ostaje mogućnost zaključivanja ugovora na određeno ograničenog na 2 godine prema posebno propisanim uslovima; novo je da se ugovori mogu produžiti na do 5 godina u tačno definiranim izuzetnim slučajevima. U zakon o radu dozvoljeni mjesečni broj prekovremenih sati je sa 150 porastao na 180, pravilo o plaćanju prekovremenih sati više nije u tekstu. Plaćena pauza od 30 minuta ostaje. Minimalni godišnji odmor se uvećava sa 18 na 20 dana.

Što se tiče plate zakon određuje kao u Federaciji podjelu na osnovnu platu i dijelove plate za radni učinak. Ostaje nejasno iz zakonske formulacije, kako i od koga će ti dijelovi biti utvrđeni, tekst tu sugerise centralnu ulogu poslodavca. Što se tiče osnovne plate novi Zakon o radu se drži principa osnovne plate (cijena rada) pomnožena sa koeficijentom, ali priznaje mogućnosti donošenja drugih odredbi u okviru kolektivnih ugovora. U starom zakonu utvrđeni dodaci na platu ostaju (za prekovremeni rad, noćni rad i odmor). Povećanje plata po godini radnog staža je smanjeno sa 0,5 na 0,3%. Zakon određuje ponovo minimalnu platu, koju će Vlada utvrđivati godišnje na prijedlog Ekonomsko-socijalnog vijeća. Članovi o osnovnoj plati, dodacima na platu i minimalne plate u djelomično krnjavo formulisanim odredbama otvaraju mogućnost njihovog utvrđivanja od strane vlade.

S obzirom na otkaz ugovora o radu, novi zakon predviđa znatno povećan broj od 20 razloga. Neki od ovih odredbi, kao što su one koje se odnose na "slab radni učinak" ili kršenja "radne discipline" su

³⁸ Zakon o Platu zaposlenih u Organima Uprave RS, 10.04.2014; Poseban Kolektivni ugovor za zaposlene u Organima Uprave RS, Januar 2008.

³⁹ Intervju sa ekonomistima i pravnicima za radno pravo, Banja Luka, mart 2016.

⁴⁰ Zakon o Radu, 29.12.2015, u Službeni Glasnik RS broj:1/16; Zakon o Radu – Prečišćen Tekst, 30.05.2007, u Službeni Glasnik RS broj: 20/07.

tako široko i uopšteno sačinjene da široko otvaraju vrata samovolji poslodavca - pogotovo jer je ranije postojeći disciplinski postupak prije otkaza ukinut. U slučaju da sud ocijeni otkaz kao protuzakonit, novi Zakon o radu zadržava obavezu povratka na isti posao; međutim, uvedena je alternativna odredba otpremnine bez vraćanja na isto radno mjesto, pod jasno definisanim uslovima. Pravila o porodiljskom odsustvu su uglavnom ostala nepromijenjena. Porodiljsko odsustvo tako ostaje godinu dana za prvo dijete, a 18 mjeseci za blizance kao i svako sljedeće dijete.

Značajan rez je napravljen u novom Zakonu o radu vezano za kriteriji reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca. Tako je, kriterij za reprezentativnost udruženja poslodavaca smanjen sa 20 na 10%, savez sindikata čak sa 20 na 5%. Dakle time Vlada jasno cilja na slabljenje socijalnih partnera. U odnosu na sindikate je ova nova odredba kod početih pregovora o novom OKU dovela do gubitka monopolske reprezentativnosti Saveza Sindikata SS RS.

Zakon o radu predviđa trajanje od 3 godine za Opšti kolektivni ugovor, čije važenje ističe i u slučaju da se ne postigne dogovor o novom OKU. Po zakonu Vlada više ne učestvuje u pregovorima. Prelazna odredba, koja je slična onoj u novom Zakonu o radu u Federaciji, određuje usklađivanje postojećeg Opšteg kolektivni ugovora te svih ostalih kolektivnih ugovora u roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu zakona.

Sve u svemu, razlike između starog i novog Zakona o radu nisu tako velike kao što je slučaj u Federaciji - ne samo zato što je stari zakon u RS novijeg datuma. Svakako analiza potvrđuje pretpostavke Saveza Sindikata da zakon u prvoj liniji smanjuje ili reducira postojeća radnička prava, dok će vrlo ograničeno biti poboljšana radnička prava. Razne neprecizne ili vrlo uopštene odredbe povećavaju mogućnost proizvoljnosti u radnim odnosima na štetu radnika. Kao najznačajnije promjene se čine odredbe koje stvaraju mogućnost intervencije Vlade u sistemu kolektivnog pregovaranja, kao i one koje značajno slabe poziciju sindikata i Udruženja Poslodavaca.

IV Novo radno zakonodavstvo u kontekstu Reformske agende Evropske unije

Dalji ekonomski, društveno-politički i društvenopravni uticaj novih Zakona o radu će zavisiti osim od predstojećih kolektivnih pregovaranja od sudbine sveobuhvatnog programa reformi u Bosni i Hercegovini. Kao što je na početku već spomenuto, usvajanje Novog zakona o radu je dio tzv Reformske agende, koji čini jezgru nove bosanske inicijative Evropske unije. Ovaj sveobuhvatni program reformi, koji ima za cilj fiskalnu konsolidaciju i strukturalne ekonomske reforme, uključuje uz fleksibiliranje tržišta rada i borbu protiv neprijavljenog rada reformu socijalnog sistema, posebno penzijskog i zdravstvenog sistema, reformu javne administracije, privatizaciju i restrukturiranje državnih preduzeća, pojednostavljenje birokratske procedure za registraciju preduzeća, kao i mjere za povećanje efikasnosti poreznih ustanova i poreskih zakona. Osim toga dodaju se tome i dalji ciljevi kao što je stvaranje efikasnog, nezavisnog sudstva.⁴¹

U ovom sveobuhvatnom planu reformi, koji je podržan od strane EU i MFI uz obećanje velike finansijske podrške ne može zanemariti značajan rizik neuspjeha ovog novog pristupa politici. Pristup se zasniva na zaobilazanju osnovnih pitanja nefunkcionalnosti Dejtonske državne tvorevine i fokusu na pitanjima društveno-ekonomske reforme, koji se zasniva na tome da je apolitična, i da nije opterećena etnonacionalističkim argumentima i narativima. Međutim, u ovom novom pristupu ostaje neriješen jedan od ključnih uzroka blokade strukturalnih reformi u procesu evropskih integracija u BiH posljednjih deset godina: diskreditiranje tako važnog instrumenta politike proširenja EU uslovljavanja i to kroz omekšavanje reformskih uslova, koje je EU praktikovala u posljednjih nekoliko godina. U novoj inicijativi EU za Bosnu su pored pojačanih uslovljavanja vezanih za ekonomske reforme je ponovno integrisano slabljenje postojećih uslova. U isto vrijeme je pitanje društveno-ekonomskih reformi zaista teško (teže) ofarbati nacionalističkim nabojem i na taj način blokirati.

⁴¹ *Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godina*, <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformska%20agenda%20.pdf>.

No postojeći i velikim dijelom neefikasni i autodestruktivni ekonomski i društveni sistem je konstitutivan za postojeći sistem moći. U njemu se gradi prije svega u pristupu administrativnim resursima, osnov paternalističkog sistema vlasti odnosno održavanja moći političkih elita. Postavlja glavno i do sada otvoreno pitanje u odnosu na Reformsku agendu, da li je elita zaista spremna da u ponuđenim okvirima od strane EU odustane od poslijeratnog temelja svoje moći.⁴²

Dosadašnja implementacija reformskog programa ne daje jasan odgovor na ovo osnovno pitanje. Do proljeća 2016. godine su u Bosni i Hercegovini usvojena samo četiri zakona u okviru Agende u oba entiteta, uključujući i novi Zakon o radu. Centralne strukturalne reforme - kao što su društveni sistem, restrukturiranje javnih preduzeća ili reforme javne administracije stoje na početku. U isto vrijeme 2015. je došlo do zastoja u pregovorima o novom kreditnom aranžmanu sa MMF- jer nisu ispunjeni reformski uslovi fonda. Pregovori su ponovo pokrenuti tek u maju ove godine. Kao što je opisano, realizacija inicijative eliminisanja privilegiranja uposlenika u javnom sektoru, koja je najavljena u Federaciji, uz pomoć novog zakonodavstva zavisi velikim dijelom od promjene relevantnih zakona o platama u oba entiteta. Ova promjena je dio uslova u kontekstu reforme uprave, i zbog toga predviđena tek za kasnije u implementaciji programa Reformske agende.⁴³

Rezime

Kao što je prikazano, u tekstu Novog zakona o radu Federacije Bosne i Hercegovine i Zakona o radu Republike Srpske zakonske novine i promjene iz radnog odnosa predstavljaju jedan mix. One, posebno obzirom na pozadinu veoma specifičnog društveno ekonomskog i političkog sistema zemlje, niti mogu predstavljati potvrdu jednodimenzionalne tvrdnje neoliberalnog uništavanja radničkih prava, niti kako druga strana tvrdi predstavljaju

42 Kritika aktuelne EU-inicijative za BiH vidi: Bassuener/ Perry/ Vogel/ Weber, *Retreat for Progress in BiH? – The German-British Initiative*, Democratization Policy Council (DPC) Policy Paper, Berlin-Brüssel Sarajevo, Novembar 2014., [http://www.democratizationpolicy.org/uimages/DPC Policy Paper - Retreat for Progress in BiH.pdf](http://www.democratizationpolicy.org/uimages/DPC%20Policy%20Paper%20-%20Retreat%20for%20Progress%20in%20BiH.pdf).

43 *Intervju sa predstavnicima EU i međunarodnim finansijskim institucijama, Sarajevo, mart 2016. (IFIs)*, <http://www.posaonarodu.ba/reformska-agenda-pregled>.

ključni faktor prijeko potrebne transformacije i revitalizacije bosansko-hercegovačke privrede. Isto se odnosi i na Opšti kolektivni ugovor (OKU) donesen na temelju novog Zakona o radu u Federaciji.

Mnogi efekti koji su punim ustima najavljeni od Vlada entiteta i Udruženja Poslodavaca mogu samo djelimično biti izazvani Zakonom o radu, i to samo ako je verzija zakona bio prvi korak ka sveobuhvatnoj strukturalnoj reformskoj politici. To uključuje fer tok i završetak predstojećih novih pregovaranja o kolektivnim ugovorima i opštem kolektivnom ugovoru u RS i kolektivnih ugovora u pojedinim granama - što bi obzirom na sljedeće izbore značilo bolne političke troškova za vladajuće političke elite. Potencijalni pozitivni neto efekat usvajanja novog Zakona o radu može biti samo ograničen, ako se posmatra u odnosu na mnoge druge strukturalne faktore koji zahtijevaju reformu, koji dolaze mnogo bliže do jezgra paternalističkih sistema moći.

Jeste da je sindikatima s jedne strane oduzet glavni instrument za blokadu reformi, sa zakonom propisanim prilagođavanjem svih kolektivnih ugovora novom Zakonu o radu, ograničenjem trajanja opšteg kolektivnog ugovora; S druge strane je time pokrenuta lavina. Da li u budućnosti može biti etabliran razuman socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca i da li savezi sindikata i udruženja poslodavaca mogu preuzeti funkciju, koju uživaju u socijalnoj tržišnoj ekonomiji Zapadne Evrope zavisi od uspjeha centralnih strukturalnih reformi a ne od novog Zakona o radu. Gledajući tako Zakoni o radu ne dotiču jezgro strukturalne moći, nego pogađaju prije svega jednu od najslabijih karika u lancu, radnike i uposlenike u privatnom sektoru.

Sve u svemu to znači, da u slučaju da aktuelni angažman EU u Bosni i Hercegovini ne uspije, u slučaju kad bi donošenje Zakona o radu na kraju ostalo kao jedina implementirana strukturalna mjera Reformske agende a ostali ključni koraci kao što je reforma javne uprave i pravosuđa izostali, uticaj novog zakona bi ispao negativan – i to u vidu proširenja već postojećeg radnog i socijalnog pravnog haosa i stvarnog daljnjeg dramatičnog obespravljanja radnika.

O autoru

Bodo Weber radi kao viši stručni saradnik u Democratization Policy Council (DPC) u Berlinu. Njegove oblasti su usko vezane za zapadni Balkan, njemačku i evropsku vanjsku i sigurnosnu politiku, Evropsku migracijsku politiku, transatlantske odnose i Tursku. Pored toga je i politički savjetnik za političke fondacije i međunarodne organizacije u Njemačkoj i na Balkanu. Objavio je brojne članke i analitičke radove o politici zapadnog Balkana u EU i SAD-u. Magistrirao je političke nauke na Johann-Wolfgang-Goethe Univerzitetu u Frankfurtu / Main i trenutno živi u Berlinu.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) | Ured u Bosni i Hercegovini
Kupreška 20, 71 000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Odgovorni:
Marius Müller-Hennig, Direktor

Tel.: +387 33 722 010

Fax: +387 33 613 505

E-mail: fes@fes.ba

www.fes.ba

Publikaciju možete naručiti na e-mail: fes@fes.ba.

Stavovi, mišljenja i zaključci u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove Friedrich-Ebert-Stiftung. Friedrich-Ebert-Stiftung ne garantuje za tačnost podataka koji su izneseni u publikaciji.

Sva prava zadržana od Friedrich-Ebert-Stiftung.