

**ODNOS IZVRŠNE VLASTI (VLADA) PRAVOBRANIŠTAVA
SPRAM SINDIKATA U SMISLU PRAVA UTVRĐENIH
KOLEKTIVNIM UGOVORIMA**

**Pripremila: Rankica Jerković
Zamjenik Kantonanog pravobranitelja ZDK
Novembar 2010**

ODNOS IZVRŠNE VLASTI (VLADA) I PRAVOBRANILAŠTAVA SPRAM SINDIKATA U SMISLU PRAVA UTVRĐENIH KOLEKTIVNIM UGOVORIMA

Kolektivno pregovaranje i dijalog socijalnih partnera u Federaciji BiH, otpočeo je prije više od jedne decenije. Odvijao se u ambijentu razrušene privrede, započete privatizacije, više pod pritiskom međunarodne zajednice da entiteti BiH harmoniziraju svoje radno zakonodavstvo sa evropskim i počnu primjenjivati evropske konvencije i između ostalih i konvencije MOR-a koje je BiH ratificirala, nego kao izraz vlastite spremnosti da stvarno izvrše rekodifikaciju domaćeg radnog zakonodavstva u novonastalim socio-ekonomskim i političkim odnosima. Proces je rezultirao zaključivanjem i objavljivanjem u službenim glasilima najprije Općeg kolektivnog ugovora u F BiH, a potom i kolektivnih ugovora za pojedine grane i djelatnosti kako u javnom sektoru (upravi, obrazovanju, zdravstvu) tako i privredi za preduzeća sa većinskim državnim kapitalom (rudarstvu, energetici, drvenoj industriji, trgovini i ugostiteljstvu i dr.).

Zbog potpunog razumijevanja teme, za kratko ćemo se zadržati na pravnoj prirodi kolektivnog ugovora i postupku njegovog zaključivanja.

Kolektivni ugovor je po mnogo čemu, specifična pravna materija. U užem smislu predstavlja pismeni sporazum između sindikalne organizacije i poslodavca o uslovima rada, pod kojima se imaju zaključivati individualni ugovori o radu. Sama činjenica da je reč o uređivanju grupnih, kolektivnih, interesa, daje kolektivnom pregovaranju posebnu težinu, što implicira dužnu pažnju pregovarača u postupku koji prethodi njegovom zaključenju.

Bitna značajka kolektivnog ugovora je da on predstavlja neposredan izvor prava, jer pored obaveznog (ugovornog) ima i normativni učinak. Normativni učinak znači njegovu obaveznost, koju značajku ugovarači posebno treba da imaju na umu prilikom definisanja odredaba istog. Za razliku od drugih pravnih akata koji uređuju kolektivne interese, ustava i zakona, kolektivni ugovor je u pravilu vremenski ograničen. Iza ustava i zakona stoji monopol prinude koji ima država.

Iza kolektivnog ugovora, bez obzira na nivo koji se njime reguliše, treba da stoji volja ugovornih strana i njihova svijest o ugovoru kao vrijednosti koja je nastala kroz socijalni dijalog. Kolektivno pregovaranje, odnosno pregovaranje o uslovima rada i zaradama, i zaključivanje kolektivnih ugovora prioritetan su zadatak sindikata jer najneposrednije utiču na materijalni i socijalni položaj njegovog članstva. Interes države je da obezbijedi socijalni mir! Zbog navedenog proces pregovaranja zahtijeva ozbiljne i temeljne pripreme.

Pripreme, podrazumevaju da se pregovarači moraju “naoružati” podacima, činjenicama, argumentima i drugim informacijama neophodnim za uspešno vođenje pregovora. Članovi pregovaračkog tima i stručnjaci koji im pomažu, dužni su da prouče i da redovno prate važeće zakone i propise sa područja radnog i socijalnog zakonodavstva i osnovne sistemske zakone koji utiču na ekonomski i socijalni položaj zaposlenih.

Pored pregleda nacionalnih zakona, pripreme podrazumevaju i upoznavanje sa osnovnim međunarodnim pravnim instrumentima iz oblasti rada i radnih odnosa i to: konvencijama i preporukama Međunarodne organizacije rada (MOR), paktovima OUN o građanskim, političkim i ekonomsko-socijalnim pravima, Izmenjenom Evropskom socijalnom poveljom.

Potom slijedi upoznavanje sa osnovnim socio-ekonomskim pokazateljima entiteta grane ili djelatnosti u kojoj djeluje granski sindikat. Pregovarački timovi treba da raspolažu aktuelnim podacima i statističkim pokazateljima o bruto društvenom proizvodu, kretanju troškova života, kupovnoj moći zaposlenih i stanovništva, o kretanju inflacije i cena, o stopama zaposlenosti i nezaposlenosti, o odnosu plata i penzija, o visini raznih socijalnih davanja, o potrošačkoj korpi, itd.

Konačno kada postignu konsenzus o svim elementima ugovora u obavezi su da sačine tekst kolektivnog ugovora na način da isti odlikava volju njegovih potpisnika, da je u saglasnosti sa zakonom i međunarodnim konvencijama, a same odredbe kolektivnog ugovora treba da su precizne i jasne kako ne bi stvarale nedoumice u tumačenju i neposrednoj primjeni.

Zašto nam je bio potreban ovaj teoretski prikaz kolektivnog ugovaranja?

Vlada Federacije BiH, koja je nastupala u ime udruženja poslodavaca i sindikat kao druga ugovorna strana tokom 2000-te godine, prilikom zaključivanja prvog poslijeratnog Općeg kolektivnog ugovora I granskih kolektivnih ugovora, nisu u svemu poštovali prethodno navedena pravila.

Izostala je naime, kvalitetna priprema timova koji su učestvovali u pregovaranju u smislu pribavljanja svih relevantnih pokazatelja, a potom i u smislu poštivanja pravila nomotehnike, zbog čega, prije svega granski kolektivni ugovori, sadrže brojne nedostatke koji ozbiljno dovode u pitanje njihovu neposrednu primjenu.

Navedeni nedostaci odnose se na to da su granski kolektivni ugovori zaključeni na neodređeno vrijeme, a ne sadrže otkazni rok, niti razloge za otkazivanje.

Odredbe granskih kolektivnih ugovora, prije svega one koje regulišu plaću I druge naknade su neprecizne, uslovne, nerijetko i kontradiktorne i bez autentičnog tumačenja potpisnika kolektivnog ugovora, teško primjenjive u praksi.

Pod prednjim se misli prije svega na to, da određeni granski ugovori (za obrazovanje i neki drugi) ne propisuju samo iznos najniže plaće nego, sadrže jedan ili oba parametra za obračun osnovne plaće zaposlenika, tj.sadrže osnovicu u iznosu od 70% prosječne plaće u Federaciji Bosne i Hercegovine i koeficijente složenosti radnih mjesta, te odrednicu da se osnovica automatski povećava sa rastom prosječne plaće, odnosno s povećanjem troškova života.

Ovakvo određenje je nelogično, ako se ima u vidu da je isti zaključen na neodređeno vrijeme, a zna se da se plaće zaposlenih u obrazovanju obezbjeđuju u budžetu kantona koji za svaku godinu može biti, različit. Nedostaci su dalje što je površno, odnosno uopće nije regulisan postupak otkazivanja, nego samo postupak izmjena i dopuna kolektivnih ugovora. Imenovana su tijela za mirno rješenje kolektivnog spora, praćenje i tumačenje kolektivnih ugovora, ali potpisnici ih stvarno nikad nisu formirali.

Zbog toga što su u granske kolektivne ugovore unijeli čitav niz nejasnih i nepreciznih odredbi koje su u svojoj neposrednoj primjeni različito tumačene i primjenjivane, odgovornost podjednako snose i Vlada F BiH i Savez samostalnih sindikata BiH, kao partneri u postupku pregovaranja.

Od dana objave u službenim glasilima, granski kolektivni ugovori žive svoj pravni život samostalno i teže da se primjenjuju neposredno, izolirano od zakonskih i podzakonskih propisa iz domena radnih odnosa. Njihove odredbe nikad nisu pretočene u opće akte poslodavaca, kako u javnom tako ni u privatnom sektoru, niti su u vezi s njima, inovirani individualni ugovori o radu, a to je bio uslov njihove primjene.

Odgovor na pitanje zašto je tako, sadržan je u činjenici da su se između ugovornih strana pojavila oprečna tumačenja u kvantitativnom i kvalitativnom smislu, a prije svega u pogledu obima prava koja su istim ugovorena i vremena kada će sta početi da se primjenjuju.

Pokazalo se naime, da obim prava u domenu plaća, daleko premašuje budžetske mogućnosti na svim razinama vlasti za javni sektor i određene djelatnosti koje se finansiraju iz budžeta (obrazovanje, zdravstvo, kultura i dr.) kao i da premašuju stvarne mogućnosti privrednih subjekata koji su poslovali ili posluju na granici rentabilnosti i prijetećeg stečaja.

Zbog navedenog Vlada FBiH je stala na stanovište da ista prava predstavljaju samo projicirani cilj u budućnosti i da će se primjenjivati kad se za to steknu uslovi. Stav sindikata i njegovog članstva je da se kolektivni ugovori u punom kapacitetu imaju primjenjivati od dana kada su stupili na snagu. Navedno tim prije što u istim nije sadržana odredba koja odlaže primjenu njegovih pojedinih odredbi.

Radi boljeg razumijevanja, na ovom mjestu naglasićemo da je primjena nekih granskih kolektivnih ugovora u punom obimu, podrazumijevala povećanje osnove plaće za 100% što je značilo da plaća, primjerice učitelja koja je u vrijeme zaključenja granskog kolektivnog ugovora za djelatnost osnovnog obrazovanja, bila u visini prosječne plaće u Federaciji BiH, (600KM), primjenom ugovorenih parametara trebala da se povećava na 1.200,00 KM. Povećanje plaće u tom procentu povlači po automatizmu veće učešće doprinosa kao i visinu drugih naknada propisanih kolektivnim ugovorom, budući su sve procentom vezane za plaću. U odnosu na bruto društveni proizvod, plaću u tom iznosu, nije imao učitelj ni u razvijenijim evropskim zemljama, primjerice Italiji, Mađarskoj u kojim je plaća učitelja, policajca i sl. jednaka prosječnoj plaći u tim zemljama. Navedeni podaci koji su lako dostupni za provjeru.

U zemlji koja se u pogledu bruto društvenog proizvoda nalazi na dnu ljestvice, ambiciozno ugovoriti osnovnu plaću koja je u startu dvostruko veća od prosječne plaće, nužno pretpostavlja urušavanje cjelokupnog sistema nagrađivanja u sferi javnog sektora, te narušavanje relativnih odnosa između najviše i najniže plaće za područja djelatnosti.

Gotovo identična stvar se dogodila u sferi privrede za preduzeća sa većinskim državnim kapitalom. Kao primjer navodimo da je kolektivnim ugovorom za djelatnost rudarstva i energetike, recimo osnovna plaća rudarskog tehničara sa cca 550,00KM povećana na 1.100KM.

Limitirane budžetskim mogućnostima, važećim zakonima u domenu budžetskog regulisanja, Vlada Federacije BiH a ni vlade kantona, u svoje podzakonske akte nisu preuzele obaveze iz zaključenih kolektivnih ugovora, nego su obračun plaća i naknada nastavile vršiti i isplaćivati (i danas to rade) saglasno već usvojenim općim aktima. Na isti način su se ponašali i poslodavci u preduzećima sa pretežno državnim kapitalom jer utvrđena plaća nije uvjetovana poslovanjem preduzeća, odnosno njegovim stvarnim mogućnostima, niti se Vlada obavezala da će iz svog budžeta participirati do iznosa ugovorenih plaća.

Zaista se postavlja pitanje kakav je bio smisao fiksiranja iznosa osnovne plaće za svako pojedino mjesto ako ne postoji garancija da će istu biti moguće isplatiti. I sve to u pravnom aktu za koji smo naprijed rekli da se neposredan izvor prava i da je zaključen na neodređeno vrijeme. Nezadovoljni činjenicom da sindikati nisu izvršili pritisak na Vladu Federacije, vlade kantona i općinske načelnike da inoviraju svoje opće akte saglasno granskim kolektivnim ugovorima, zaposlenici u javnom sektoru i državnim preduzećima bukvalno su „zatrpali“ sudove svojim tužbama.

U desetinama hiljada sporova koji se unazad osam godina vode na području Federacije (u Republici Srpskoj kolektivni ugovori sadrže druga rješenja pa nema ni razloga ni potrebe za utuženjima), zaposlenici traže i to im sud dosuđuje, razliku između one plaće i toplog obroka, regresa i drugih naknada, koje im je uredno mjesečno obračunao i isplatio poslodavac i one (znatno veće) koja se dobije kad se uz pomoć vještaka finansijske struke, izračuna plaća koju bi trebao ostvariti neposrednom primjenom granskog kolektivnog ugovora.

Pošto Zakon o radu (čl. 106.) dozvoljava da zaposlenici prava na novčana potraživanja iz radnog odnosa pred sudom mogu ostvarivati 3 godine unazad, svi koji u sudskom postupku ostvaruju ovo pravo, potražuju za tri godine iznose od po 30 – 50,000KM, po tužitelju (zbir razlika plaća unazad tri godine daje naprijed iskazane iznose zavisno od profesije i visine plaće).

Sudovi su (do Ustavnog suda BiH) iskristalisali stav da granski kolektivni ugovori imaju snagu zakona pa sve što je u istim propisano u 100% obimu obavezuje poslodavce.

Epilog sudskih postupaka su pravomoćno presuđeni milionski iznosi koji uvećani za zakonsku zateznu kamatu od 12%, čekaju na poslovnim bankama svoje izvršenje i ozbiljno prijete da potkopaju ekonomsku moć Federacije, kantona i općina i dovedu do potpunog kolapsa njihovih budžeta. Isto tako, suočeni s naraslim a neizmirenim obavezama, u pitanje je doveden opstanak i određenog broja državnih preduzeća iz oblasti rudarstva, energetike, drvne industrije, ugostiteljstva (pr. "Krivaje" iz Zavidovića, Rudnika mrkog uglja "Breza Termoelektrane Kakanj).

Nastojanja Vlade suočene s prijetećim odlivom sredstava vezano za realizaciju sudskih odluka, da sa sindikatom ponovno sjedne za pregovarački sto i eventualno dogovori izmjene i dopune granskih kolektivnih ugovora, ostao je samo u sferi pokušaja jer sindikat više nije bio spreman razgovarati u ime svog članstva ispod nivoa "stečenih" prava koja je ugovorio zaključivanjem granskih kolektivnih ugovora u 2000-toj.

Vlada je povukla očajnički potez i jednostrano otkazala predmetne granske kolektivne ugovore, ali taj otkaz nije polučio očekivane efekte, budući da su ga sudovi ocijenili nezakonitim. Pokušaj da se, zbog toga što sadrže sve elemente štetnog ugovora, u sudskom postupku utvrdi njihova ništavost, takođe je ostao bezuspješan.

Aktivnosti pravobranitelja!

U funkciji organa čija je zakonska nadležnost da štiti imovinu i imovinske interese Federacije BiH, kantona i općina, ocijenivši da je zbog nagomilanih obaveza stanje po budžete više nego alarmantno, pravobranitelji na svim razinama vlasti Federacije, okupljeni unutar Udruženja pravobranitelja FBiH, još 2006. i 2007. god. su zatražili hitno djelovanje svih relevantnih faktora u Bosni i Hercegovini, počev od Visokog predstavnika za BiH, Federalne Vlade, Federalnog premijera, Visokog sudijskog i tužilačkog vijeća, Predsjednika Vrhovnog i kantonalnih sudova, da u okviru zakonskih ovlaštenja, preduzmu radnje na sprečavanju dalekosežno štetnih posljedica po ekonomsku moć Federacije i njenih kantona, ili da pruže pomoć u iznalaženju rješenja iz nastale situacije.

Intervenciju prije svega Ureda OHR, Visokog predstavnika, Visokog sudijskog i tužiteljskog vijeća, pravobranitelji su cijenili neophodnom iz razloga što su stali na stanovište da su cijelokupnoj složenoj situaciji, svoj doprinos dali i sudovi nekonzistentnim stavovima i odlukama koje su po ocjeni pravobranitelja, često bile rezultat arbitrerne a ne striktno primjene zakona .

Arbitrarnost su pravobranitelji vidjeli u činjenici, da su sudovi kolektivnim ugovorima, za koje smo rekli da sadrže čitav niz nepreciznih i nepotpunih odredaba, dali primat u odnosu na važeće zakonske i podzakonske propise, saglasno kojim se vrši obračun plaća zaposlenika – prije svega državnih i policijskih službenika, zaposlenih u sudskoj upravi, a zatim i kod korisnika budžeta.

Ocijenili su da se nedostatak norme u sudskim odlukama premošćuje neprihvatljivim analogijama i proizvoljnim zaključcima, sve na štetu budžeta, te na štetu preduzeća s većinskom državnim kapitalom. Pravobranitelji su ukazivali da iznosi koji se dosuđuju ne predstavljaju plaću koja se dobije striktnom primjenom odredaba kolektivnog ugovora, već plaću koja se dobije množenjem nespojivih parametara – osnovice iz kolektivnog ugovora u visini 70% prosječne plaće u mjesecu za koji se obračun vrši i koeficijenta složenosti poslova, koji je podzakonskim aktima poslodavca utvrđen za radno mjesto zaposlenika na osnovicu utvrđenu neovisno od kolektivnog ugovora i prije nego što je isti zaključen.

Smatrali su da takav pristup nije u duhu odredaba Općeg, a ni granskih kolektivnih ugovora, iz razloga što je istim izričito propisano da će parametri za obračun plaća biti predmet usaglašavanja ugovornih strana – potpisnika kolektivnog ugovora, koje usaglašavanje nikad nije uslijedilo.

Sve je ilustrirano i primjerima iz sudske prakse a za potrebe ovog rada zbog upoređivanja reda veličina spomenućemo da je recimo u predmetu po tužbi sudskog pripravnika plaća trebala iznositi 2.207,05KM umjesto cca 512,00KM koliko je aktom suda utvrđeno. (predmet br. *P-11/07*.) Plaća policijskog službenika – inspektora po nalazu vještaka iznosi 2.800 KM, plaća profesora u srednjoj školi 2.784,87 KM, plaća nastavnika u osnovnoj školi 1.530,00 KM.

Naprijed navedenom treba dodati i to da se dosuđeni iznosi uvećavaju za 70%, koliko iznose obaveze po osnovu poreza i doprinosa, zatim za zakonsku zateznu kamatu, obračunatu na svaki mjesec zakašnjenja, troškove vještačenja, te troškove parničnog postupka.

Pečat ovim postupcima dali su i advokati, od kojih su se neki »specijalizirali« samo za ovu vrstu sporova, jer ne iziskuju posebnu stručnost, a unosni su i lako naplativi budući se radi o budžetskim sredstvima. Drugačije nije ni sa većinom angažiranih vještaka financijske struke koji u svojim nalazima, pored postavljenog zadatka, samoinicijativno iskazuju nominalne vrijednosti i onih naknada koje tužitelji prvobitno i ne traže, s jasnom sugestijom da je i to „pravo“ koje tužitelju pripada po kolektivnom ugovoru.

U svom obraćanju pravobranitelji su ukazivali da je indikativno da se cijeli proces podudara sa sudskim postupcima koji se vode po tužbama sudaca za razliku manje isplaćenog regresa i toplog obroka na cijelom području Federacije BiH.

Konačan rezultat jer se na potpuno neprimjeren način, suprotno važećim zakonskim propisima koji reguliraju budžet, vrši preraspodjela budžetskih sredstava i dovodi u pitanje fiskalna održivost budžeta sa nesagledivo štetnim posljedicama po cjelokupnu društvenu zajednicu, narušava se omjer pojedinačnog i općeg interesa i to drastično na štetu općeg .

Izvršenje pravosnažnih i izvršnih presuda ne ugrožava samo budžet Federacije, kantona i općina nego predstavlja realnu opasnost za njihovu pokretnu i nepokretnu imovinu.

Naime, u nemogućnosti da do realizacije svojih tražbina dođu zaplijenom novčanih sredstava na računima svog poslodavca, zaposlenici posežu da drugim sredstvima izvršenja, prodajom pokretne i nepokretne državne imovine. Kao primjer navodimo da su dva nastavnika u Bijaču postali suvlasnici školskog objekta (primjer :*Rješenje o izvršenju br. 041-0-I-07-000588 od 13.09.2007. godine*, u Visokom su prodana tri kantonalna vozila marke “Golf” radi namirenja tražbine dvije zaposlenice Općinskog suda, u toku je prodaja u Zenici službenih vozila MUP-a ZDK za izmirenje obaveza po presudama policijskih službenika).

Apele pravobranitelja u vezi sa naprijed ukazanim pojavama, ne bi trebalo shvatiti kao njihov poziv za kršenje zakona i evropskih dokumenata.

Naprotiv! Prirodom funkcije koju obnašaju, osjećali su se pozvanim da u cilju očuvanja potrebne ravnoteže i proporcionalnosti između javnog interesa i osnovnih prava pojedinaca, pozovu sve relevantne da daju svoj doprinos kako bi se napokon zaustavio ovaj negativni trend, nastao kao posljedica loše urađenog posla u vezi sa zaključenjem kolektivnih ugovora u Federaciji BiH u 2000. god. i upitne mogućnosti da se sa svim svojim manama, neposredno primjenjuju u sudskoj praksi .

Inicijativa Udruženja pravobranitelja F BiH upućena na brojne adrese, ostala je bez rezultata. Problem ostaje neriješen, negativan trend se nastavlja, a obaveze gomilaju do zabrinjavajuće velikih iznosa.

Država sa svoje strane bira nepopularne i za nju vrlo opasne mehanizme, pa intervencijama u Zakonu o izvršnom postupku, drži u stadiju mirovanja, izvršenje ovih odluka a sa druge strane tražioci izvršenja, u nestrpljenju da što prije dođu do realizacije svojih tražbina, prijete tužbom u Strazburu.

Sredstva koja su im dosudjena u smislu evropskih konvencija koje smo preuzeli i koje primjenjujemo, predstavljaju njihovu imovinu. Oni se iste neće odreći, bez obzira radi li se o realnim i nerealnim iznosima i tome s kakvim bi se posljedicama budžeti, pod bremenom brojnih drugih obaveza (devizna štednja, ratne štete) mogli suočiti . Sindikati se ne oglašavaju a pravobranitelji su došli do zida, jer su bez rezultata iscrpili sva pravna sredstva koja su im bila na raspolaganju.