



## Učešće sindikata i uključivanje socijalnog dijaloga u ključne političke projekte

Mogućnosti djelovanja za organizacije radnika



Financira Evropska unija.

Izraženi stavovi i mišljenja su, međutim, samo stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije ili EZA-e. Ni Evropska unija ni EZA ne mogu biti odgovorni za njih.

## IMPRESSUM

**Izdavač:** Evropski centar za radnička pitanja – EZA, Königswinter  
[www.eza.org](http://www.eza.org)

**Autori:** Anne Guisset i Karolien Lenaerts

**Prijevod sa engleskog jezika:** Anika Rešetar Drvar

**Dizajn i slaganje:**

HellaDesign, Emmendingen, [www.helladesign.de](http://www.helladesign.de)

**Ilustracija na naslovnici:**

© Klaus Puth, Mühlheim/Main, [www.klausputh.de](http://www.klausputh.de)

**Tisak:** Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

**Verzija:** mart 2023.

# SADRŽAJ

|       |                                                                                                                                                                                                                      |    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Predgovor                                                                                                                                                                                                            | 4  |
| 2     | Uvod                                                                                                                                                                                                                 | 5  |
| 3     | Ključni politički projekti EU i socijalni dijalog                                                                                                                                                                    | 7  |
| 4     | Evropski semestar kao temelj za uključivanje socijalnih partnera u ključne političke projekte                                                                                                                        | 9  |
| 5     | Težišta za jačanje učešća sindikata i uključivanje socijalnog dijaloga u ključne političke projekte                                                                                                                  | 13 |
| 5.1   | Svijest o funkcionisanju Evropskog semestra                                                                                                                                                                          | 13 |
| 5.2   | Izgradnja kapaciteta sindikata                                                                                                                                                                                       | 14 |
| 5.3   | Dobro funkcionirajuće strukture socijalnog dijaloga                                                                                                                                                                  | 16 |
| 5.4   | Studija slučaja: Međunarodni seminar na temu „Uloga regulacije rada i sistema socijalne zaštite u ispunjavanju ciljeva Evropskog stuba socijalnih prava“, u organizaciji CFTL-a (Centro de Formação e Tempos Livres) | 17 |
| 5.4.1 | Uvod                                                                                                                                                                                                                 | 17 |
| 5.4.2 | Socijalna prava i politike u EU                                                                                                                                                                                      | 18 |
| 5.4.3 | Izazovi s kojima se suočavaju države blagostanja                                                                                                                                                                     | 19 |
| 5.4.4 | Budućnost sistema socijalne zaštite                                                                                                                                                                                  | 19 |
| 5.4.5 | Socijalni dijalog: teška interakcija između nacionalnog i evropskog nivoa                                                                                                                                            | 20 |
| 5.4.6 | Zaključak                                                                                                                                                                                                            | 21 |
| 6     | Opći zaključak                                                                                                                                                                                                       | 22 |
| 7     | Reference                                                                                                                                                                                                            | 23 |

# 1 PREGOVOR

U okviru obrazovnog programa EZA-e Evropski socijalni dijalog 2022/23, HIVA je pripremila istraživački izvještaj koji se fokusirao na društveno-ekonomsko upravljanje EU i institucionalno upravljanje tri ključna politička projekta: Evropski stub socijalnih prava (EPSR), Evropski zeleni plan (EGD) i Planovi za oporavak i otpornost (RRP) koji će se implementirati u državama članicama nakon pandemije koronavirusa. Na osnovu ove političke pozadine, izvještaj je nastojao identificirati mjesta kao i mogućnosti i barijere za uključivanje u socijalni dijalog i učešće sindikata. Ovaj pristup je omogućio razvoj preporučenih akcija koje radničke organizacije mogu koristiti kao dio socijalnog dijaloga za provođenje održivih efikasnih akcija u evropskom okviru upravljanja, kao i strateški doprinijeti svojim znanjem i iskustvom prethodno navedenim ključnim političkim projektima.

Ova brošura objašnjava politički okvir istraživačkog rada i sažima iz toga proizašle preporuke za djelovanje radničkih organizacija.

## 2 UVOD

Socijalni dijalog je važna karakteristika evropske socijalne tržišne ekonomije. Važna prekretnica u priznavanju socijalnog dijaloga na nivou Evropske unije (EU) postavljena je 1985. godine. Socijalni partneri na nivou EU – Evropska konfederacija sindikata (ETUC), Union des Industries de la Communauté européenne (UNICE, preimenovan u BusinessEurope 2007. godine) i Evropski centar poslodavaca i preduzeća koji pružaju javne usluge i usluge od općeg interesa (CEEP, preimenovan u SGI Europe 2020. godine) – sastali su se u dvorcu Val-Duchesse na jugu Bruxellesa, pod vodstvom Jacquesa Delorsa, tadašnjeg predsjednika Evropske komisije. U to vrijeme, socijalni dijalog na nivou EU smatran je neophodnim instrumentom za protutežu snažnom ekonomskom fokusu Evropskog komiteta i bitnim kamenom temeljcem socijalne dimenzije (Lapeyre 2018.). Pozivajući socijalne partnere kao organizacije, umjesto da pozivaju njihove lidere na individualnoj osnovi, Delors je imao za cilj promociju legitimiteta i uloge socijalnih partnera kao ključnih igrača u društvenim pitanjima (Lapeyre 2018.). Ovu važnu ulogu još jednom je potvrdila Junckerova komisija, koja je konferencijom na visokom nivou u martu 2015. godine socijalni dijalog vratila u prvi plan. Na konferenciji se raspravljalo o načinima jačanja socijalnog dijaloga na nivou EU i u državama članicama EU, uz istovremeno poboljšanje artikulacije socijalnog dijaloga između ovih nivoa. Nakon ove konferencije na visokom nivou uslijedila je zajednička deklaracija koju su socijalni partneri na nivou EU usvojili u januaru 2016. godine. Cilj deklaracije bio je, između ostalog, postići značajnije uključivanje socijalnih partnera u kreiranje politika EU, posebno u vezi sa Evropskim ekonomskim upravljanjem i Evropskim semestrom.

Socijalni dijalog EU i socijalni dijalog u državama članicama danas se moraju baviti najmanje sa dvije glavne karakteristike politike EU. Prvo, arhitektura upravljanja EU u njenom odnosu sa državama članicama sada se zasniva na Evropskom semestru. Drugo, trenutni stil kreiranja politika u EU karakterizira razvoj „ključnih političkih projekata“ ili paketa politika koji

obuhvataju niz ciljeva, mjera i instrumenata za rješavanje trenutnih društvenih izazova: socijalne nejednakosti, klimatske promjene, a u novije vrijeme i ekonomski oporavak nakon krize uzrokovane koronavirusom. Ova tri ključna politička projekta međusobno su povezana u svojoj ambiciji da izgrade otpornu EU i u upravljanju tokom semestra.

Ovi ključni politički projekti očigledno utiču na ključne teme socijalnog dijaloga: zapošljavanje, uslovi rada, itd. Uprkos povećanoj pažnji i naporima za poticanje socijalnog dijaloga, postavljena su pitanja o učešću i ulozi socijalnih partnera i socijalnog dijaloga u ključnim političkim projektima postavljenim na nivou EU. Osim toga, ovi događaji se dešavaju u kontekstu velikih ekonomskih i društvenih promjena, vođenih globalnim trendovima kao što su tehnološke transformacije, globalizacija, demografske promjene i klimatske promjene, a oni su ubrzani zbog pandemije koronavirusa.

Doprinosi sindikata ključnim političkim projektima u Evropskoj uniji nisu sami po sebi razumljivi. Prethodna istraživanja na ovu temu postavila su prilično pesimističnu dijagnozu u vezi sa uključivanjem sindikata u poslove EU. Kada je analizirao socijalnu dimenziju unutar Lisabonske strategije i Strategije Evropa 2020, Hyman je 2011. zaključio da su sindikati „očigledno marginalizirani unutar kreiranja politika EU“ (Hyman 2011., str. 25). U novije vrijeme, Sabato je otkrio da nacionalni sindikati osjećaju da imaju mali utjecaj na ishode procesa Evropskog semestra (Sabato 2020.). Moglo bi se postaviti pitanje mogu li se slični zaključci donijeti u slučaju novijih ključnih političkih projekata usvojenih na razini EU-a, kao što su provedba Evropskog stupa socijalnih prava, Europski zeleni plan i Mehanizam za oporavak i otpornost.

### 3 KLJUČNI POLITIČKI PROJEKTI EU I SOCIJALNI DIJALOG

Evropski stub socijalnih prava, Evropski zeleni plan i Planovi za oporavak i otpornost ključni su politički projekti koji djeluju kao „politički okviri“: oni obuhvaćaju više ciljeva, služe kao temelj brojnih mjera politike i reformi, a također imaju uticaj na oblik mehanizama upravljanja. Ove karakteristike im omogućavaju da vrše sveobuhvatni uticaj na politiku EU.

Prvo, EPSR se može posmatrati kao simbolički ishod progresivnog puta koji je podsticao društvene dimenzije u politici EU. Kao takvo, usvajanje EPSR-a, a zatim njegova implementacija koja će se pratiti u okviru semestra, doveli su u pitanje tradicionalnu asimetriju između ekonomske i socijalne dimenzije koja je nekada karakterizirala kreiranje politika EU. Zatim, Europski europski plan za zelenu politiku uveo je paradigmatsku promjenu uključivanjem klimatske neutralnosti kao preduvjeta u dizajn bilo koje politike na nivou EU, kao i u koordinaciju nacionalnih politika kroz Europski semestar. I na kraju, planovi za oporavak i otpornost usmjeravaju oporavak nakon pandemije u državama članicama i uključuju ciljeve i strateške principe iz Europskog stupa socijalnih prava i Europskog zelenog plana doprinoseći njihovoj provedbi.

Što se tiče socijalnog dijaloga i uključivanja socijalnih partnera u kreiranje politika, ova tri ključna politička projekta svakako imaju uticaja. Njihov sadržaj je povezan sa „osnovnom djelatnošću“ socijalnog dijaloga i uključuje važna područja politike kao što su zapošljavanje, radni uslovi, socijalne politike, industrijske politike itd. Očekuje se da će na ove domene politike uticati principi i ciljevi EPSR-a, EGD-a, i RRP-a. Pregled dokumenata o politikama koji se odnose na ključne političke projekte koje objavljuju evropske institucije (komunikacije, smjernice, preporuke, propisi, itd.) ukazuje na konvergenciju kako bi se unaprijedilo uključivanje u socijalni dijalog, zajedno sa jačanjem učešća socijalnih partnera. Međutim, takvo uključivanje

vanje i učešće obično je ograničeno na konsultativne procese (čiji kvalitet varira od države članice do države članice) gdje se od socijalnih partnera očekuje da daju neobvezujuće doprinose.

Upravljanje EU na više nivoa je dodatni izazov za uključivanje u socijalni dijalog. Raznolikost nacionalnih konteksta i tradicija socijalnog dijaloga utiče na uslove zajedno sa kvalitetom učešća socijalnih partnera. Iz perspektive evropskih institucija, osiguravanje socijalnog dijaloga na nivou država članica može se postići samo mekim načinima djelovanja. EU može uticati na socijalni dijalog unutar država članica samo ohrabrivanjem i podrškom nacionalnim vladama i socijalnim partnerima da se uključe u socijalni dijalog, posebno u svakom ključnom političkom projektu (kao što su Europski stup socijalnih prava, Europski zeleni plan i Planovi za oporavak i otpornost). S obzirom na raspodjelu nadležnosti između EU i država članica i autonomiju nacionalnih socijalnih partnera, europske institucije ne mogu nametati prakse socijalnog dijaloga državama članicama. Ova ograničenja u opsegu intervencije institucija EU ograničavaju mogućnost daljnjeg uključivanja socijalnog dijaloga u provedbu ovih političkih projekata na nivou država članica.

## **4 EUROPSKI SEMESTAR KAO TEMELJ ZA UKLJUČIVANJE SOCIJALNIH PARTNERA U KLJUČNE POLITIČKE PROJEKTE**

Evropski semestar je „aranžman upravljanja“ (Sabato & Fronteddu 2020.) pokrenut nakon ekonomske i finansijske krize koja je počela 2008. godine. Stvoren je kao alat za praćenje budžeta nakon ove krize. Zatim je evoluirao da postane koordinirajući instrument socijalnih, ekonomskih i ekoloških politika (Creel i dr. 2021.). Iz horizontalne perspektive, cilj mu je artikulirati ciljeve iz ključnih političkih programa u strategije institucija EU (kao što je predstavljeno u dokumentima kao što je Godišnji pregled održivog rasta) i mjere politike i reforme koje su usvojile države članice. To može biti zamršen zadatak jer se Evropski semestar mora baviti različitim ciljevima i pritiscima iz različitih političkih projekata (Vanhercke i Verdun 2022.). Sabato i Fronteddu (2020., str. 33) saželi su šta to zahtijeva:

“Sveobuhvatna analiza sinergija i kompromisa između ciljeva, inicijativa i preporuka koje je predložila EU u različitim oblastima politike semestra zahtijevala bi visok stepen integracije politika i koordinacije između različitih institucionalnih aktera odgovornih za ekonomsku, socijalnu i ekološku politiku, te poboljšanje njihovih analitičkih kapaciteta.”

Integracija akcijskog plana EPSR-a i ciljeva EGD-a već je dovela semestar na put koordinacije. Semestar se također smatra alatom za integraciju ciljeva održivog razvoja u europsku politiku i politiku država članica, iako uključivanje Europskog stupa socijalnih prava i Europskog zelenog plana u europski semestar već pokriva provedbu nekih ciljeva održivog razvoja (Sabato i Mandelli 2021.).

Iz vertikalne perspektive, semestar mora osigurati koherentnost orijentacije, usvajanja i implementacije politika između (uz integraciju ciljeva održivog razvoja) međunarodnog, evropskog, nacionalnog, regionalnog i lokalnog nivoa. Od nivoa EU do nacionalnog nivoa, tri ključna politička projekta EU oblikuju politike koje su usvojene ili reformisane u državama članicama. Osim toga, oni također predstavljaju međusobni uticaj između evropskog i međunarodnog nivoa doprinoseći implementaciji UN-ovih ciljeva održivog razvoja na nivou EU. Koordinacija između različitih nivoa upravljanja vrši se putem mekih alata upravljanja (formalno neobavezujućih), ali to otežava državama članicama da djeluju bez da ih uzmu u obzir. Kao što navode Verdun i Zeitlin (2018., str. 138):

“Iako semestar ne uključuje pravni prijenos suvereniteta sa država članica na nivo EU, on je institucijama EU dao vidljiviju i autoritativniju ulogu nego ikada prije u praćenju, preispitivanju i vođenju nacionalnih ekonomskih, fiskalnih i socijalnih politika.”

Dodavanje političkih projekata koji se trebaju koordinirati po semestru, posebno nakon usvajanja RRP-ova, učvrstilo je meko upravljanje semestra (Vanhercke & Verdun 2022.).

Stvaranje Evropskog semestra je percipirano kao pravi „kvantni skok“ u upravljanju EU sa povećanim uticajem evropskih institucija na nacionalne procese donošenja odluka (Vesan et al. 2021). Ključna pozicija semestra također utiče na dinamiku socijalnog dijaloga i na evropskom i na nacionalnom nivou. Što se tiče evropskog socijalnog dijaloga, okvir upravljanja zasnovan na zadacima koordinacije i praćenja semestra ne uključuje nikakve posebne odredbe vezano za uključivanje u socijalni dijalog. Evropski socijalni dijalog i dalje se oslanja na postojeće mehanizme (članovi 154-155 TFEU) predviđene Ugovorima. Već je poznato da evropski socijalni dijalog ne uspijeva natjerati evropske socijalne partnere da redovno vode formalne pregovore, a još manje da proizvedu obavezujuće sporazume (Pochet & Degryse 2016.). Evropski socijalni dijalog se, stoga, doživljava kao slab instrument politike. Položaj Evropskog semestra u koordinaciji

ekonomskih, socijalnih i ekoloških politika pruža evropskim institucijama, a posebno Komisiji, vodeću ulogu u kreiranju politika, ali ostavlja malo prostora za daljnje učešće u mehanizmima evropskog socijalnog dijaloga, iako Komisija nastavlja konsultacije sa socijalnim partnerima. Kako bi prevazišli ovu prepreku, neki sindikati (kao što je ETUC) i institucionalna tijela (kao što je EESC) pozivaju na stalni mehanizam koordinacije između procesa semestra i socijalnog dijaloga (Evropski ekonomski i socijalni komitet 2021; Evropska konfederacija sindikata 2021.). Takav mehanizam, međutim, još nije na dnevnom redu Komisije. Ipak, aktivnosti će se poduzeti kroz inicijativu za podršku socijalnom dijalogu koja će biti pokrenuta tokom trećeg mandata 2022. Inicijativa će uključivati sljedeće četiri akcije (već spomenute u Nahlesinom izvještaju):

- (1) pokretanje nagrade za inovativne prakse socijalnog dijaloga;
- (2) informativni program i program posjeta za mlade buduće lidere socijalnog dijaloga;
- (3) revizija sektorskog socijalnog dijaloga na nivou EU; i
- (4) novi okvir podrške za sporazume socijalnih partnera na nivou EU (Evropska komisija 2021.).

Ove akcije su u skladu sa spremnošću institucija EU da podstiču socijalni dijalog.

Na nacionalnom nivou, višerazinska uloga semestra također se može posmatrati kao ugrožavanje nacionalnog socijalnog dijaloga i uključivanja nacionalnih socijalnih partnera. Nametanjem usklađenosti nacionalnih vlada sa budžetskom i fiskalnom disciplinom, ovaj proces ostavlja malo prostora za bipartitne ili tripartitne pregovore koji uključuju socijalne partnere u kreiranju društveno-ekonomskih politika. Međutim, u isto vrijeme, institucije EU koriste Evropski semestar da podstaknu nacionalne vlade da bolje uključe nacionalne socijalne partnere i organizacije civilnog druš-

tva (OCD) u kreiranje i implementaciju politika. Na primjer, semestar može igrati ulogu u poticanju uključivanja u socijalni dijalog i učešća socijalnih partnera kroz CSR. Godine 2020., 12 država članica dobilo je CSR-ove „u kojima se ukazuje na potrebu da se poveća uključenost socijalnih partnera u procese donošenja odluka“ kao i da im se pruži podrška kako bi mogli aktivno učestvovati u kreiranju politike (Rainone 2020.). U tom smislu, semestar se može posmatrati kao pomoćno sredstvo za jačanje nacionalnog socijalnog dijaloga.

S obzirom na ova razmatranja, uticaj Evropskog semestra na uključivanje u socijalni dijalog je ambivalentan. Kolektivno pregovaranje i sposobnost suodlučivanja socijalnih partnera kroz formulisanje kolektivnih ugovora do sada ne igraju odlučujuću ulogu u ovom okviru upravljanja. Ipak, narativ institucija EU koji se prenosi u ključnim političkim projektima naglašava važnost socijalnog dijaloga u procesima kreiranja politika. Štaviše, javlja se zabrinutost oko demokratske dimenzije i odgovornosti semestra (Papadopoulos & Piattoni 2019.). Evropske institucije su već pokušale da semestar učine demokratskim, na primjer pokretanjem dijaloga o oporavku i otpornosti između Evropske komisije i Evropskog parlamenta. Demokratska dimenzija semestra mogla bi se dodatno unaprijediti podsticanjem učešća socijalnih partnera i formalnim integrisanjem mehanizama socijalnog dijaloga u trenutni evropski okvir upravljanja koji je fokusiran na semestar.

## **5 TEŽIŠTA ZA JAČANJE UČEŠĆA SINDIKATA I UKLJUČIVANJE SOCIJALNOG DIJALOGA U KLJUČNE POLITIČKE PROJEKTE**

Ovaj odeljak pruža elemente za razmišljanje koji imaju za cilj da doprinesu boljem uključivanju socijalnog dijaloga i povećanom učešću sindikata u ključnim evropskim političkim projektima.

### **5.1 Svijest o funkcionisanju Evropskog semestra**

Jedan od ciljeva pokušaja bivšeg predsjednika Komisije Junckera da obnovi socijalni dijalog bilo je podizanje svijesti socijalnih partnera o tome koje su posljedice evropskog semestra. Međutim, u očima mnogih dionika, posebno na nacionalnom nivou, to ostaje birokratska vježba između Europske komisije i nacionalnih administracija s malo odjeka u nacionalnim arenama (Vanheuverzwijn & Crespy 2018.). Da bi se potaknulo učešće nacionalnih socijalnih partnera u ključnim političkim projektima koji se rješavaju u okviru semestra, postoji potreba da se poveća njihovo znanje o tome. Njihovi kapaciteti za učešće bi se, na primjer, poboljšali pravovremenim organiziranjem njihovog učešća kako bi se uklopili u različite faze semestra. Povećanje znanja o semestru također bi pomoglo socijalnim partnerima da razviju proaktivne strategije, da budu spremni da interveniraju i da spontano prenesu svoje stavove i brige svojim nacionalnim vladama koje bi ih, na primjer, mogle uključiti u svoje izvještaje o zemljama. U tom smislu, uključivanje RRP-a u semestar moglo bi pružiti poticaje za veće uključivanje sindikata. Ova konstelacija (preuređeni semestar koji uključuje RRP) pogoduje snažnijem uključivanju socijalnih partnera. Druga dimenzija koja bi mogla potaknuti uključivanje socijalnih partnera je bolje

usaglašavanje doprinosa nacionalnih i europskih socijalnih partnera semestru. Ovo je u skladu sa onim šta neke evropske sindikalne organizacije već rade kako bi se povezale sa svojim članovima, prikupile njihove doprinose i pružili im informacije o ključnim evropskim političkim programima. Evropski ekonomski i socijalni komitet bi također mogao ponuditi određenu podršku pored aktivnosti koje već koordinira Grupa za evropski semestar u okviru EESC-a.

## 5.2 Izgradnja kapaciteta sindikata

Izgradnja kapaciteta se često spominje kao neophodan faktor za uspješno učešće sindikata u procesima kreiranja politika (Eurofound, n.d.). ILO posebno naglašava potrebu da sindikati treba da ojačaju svoje kapacitete za analizu i razumijevanje transformacija koje se dešavaju u svijetu rada; da ojačaju sopstvene institucionalne i organizacione procese i da se uključe u inovativne strategije uz nastavak ulaganja u programe obrazovanja i obuke (International Labour Office 2022).

Takvi naponi zavise od resursa koji su na raspolaganju sindikatima. U tom smislu, postoje razlike između država članica u pogledu resursa dostupnih socijalnim partnerima, ekonomskim i socijalnim vijećima ili drugim predstavničkim tijelima u okviru kojih su socijalni partneri uključeni u državama članicama. CSR-ovi iz 2020. i 2021. odnose se na odabrane države članice s preporukama za poboljšanje struktura socijalnog dijaloga da bi se unaprijedili socijalni dijalog i kapaciteti socijalnih partnera (Rainone 2020.). Evropski socijalni fond Plus je također dostupan za financiranje aktivnosti izgradnje kapaciteta nacionalnih socijalnih partnera. Poboljšanja u izgradnji kapaciteta bi ohrabrila sindikate da igraju proaktivnu ulogu u procesima kreiranja politika, i potaknula socijalne partnere na saradnju sa vladama kada smatraju da je to potrebno.

Podsticanje izgradnje kapaciteta sindikata također znači razvijanje njihovog stručnog znanja o transformacijama u svijetu rada, uključujući uticaj

klimatskih promjena na tržišta rada. Politika više ne funkcionira sama i najnoviji ključni politički projekti imaju sveobuhvatan uticaj na skoro svaku novu politiku ili reformu u društvenom, ekonomskom i ekološkom segmentu i šire. Na primjer, cilj postizanja neutralnosti ugljika u EU u narednim decenijama ima uticaj na gotovo svaku politiku ili reformu (Bongardt & Torres 2022.). Kao rezultat toga, teme pregovora unutar tijela socijalnog dijaloga nadilaze sve više tradicionalne teme socijalnog dijaloga (Eurofound 2018). O nekim od ovih tema neke organizacije civilnog društva imaju vrlo specifična znanja koja bi sindikati mogli mobilizirati, a to može dovesti do saveza između sindikata i organizacija civilnog društva, što su ekološke organizacije (Soder i dr. 2018.). Ulaganje u izgradnju takve koalicije također može biti put za jačanje sposobnosti sindikata da aktivno učestvuju u konsultacijama i diskusijama vezanim za ključne političke projekte o različitim temama. U tom smislu, izgradnja koalicije između sindikata i ograničavanja civilnog društva nameće potrebu da se osigura kvalitet internih demokratskih procesa unutar sindikata. Sindikati moraju zauzeti stav o različitim komponentama uključenim u ključne političke projekte i o strateškim načinima zastupanja ovih stavova u političkoj debati (uključujući izgradnju saveza sa drugim organizacijama civilnog društva). Da bi se to postiglo, kvalitet mehanizama interne demokratije je ključan kako bi se osiguralo da svi članovi imaju mogućnost dati doprinos u oblikovanju sindikalnih pozicija i strategija (Thomas & Pulignano 2021.).

S druge strane, uključivanje organizacija civilnog društva zajedno sa socijalnim partnerima stvara dodatni pritisak na socijalni dijalog i utiče na sve manju dominaciju tradicionalnih socijalnih partnera. Pluralizacija aktera u debati direktno utiče na institucije socijalnog dijaloga podižući rizik od daljnje fragmentacije interesa. Tradicionalni socijalni partneri mogu se suočiti sa dilemom jačanja socijalnog dijaloga u njegovim izvornim oblicima i praksama kako bi se garantovalo njegovo uspostavljeno funkcioniranje, a istovremeno se moraju pozabaviti promjenjivim karakteristikama tržišta rada i priznati postojanje drugih dionika na njihovoj strani.

## 5.3 Dobro funkcionirajuće strukture socijalnog dijaloga

U 2016. godini, u programu „Novi početak za socijalni dijalog“ navodi se sljedeće: „Socijalni dijalog EU ne može ostvariti rezultate bez dobro funkcionirajućeg i efikasnog socijalnog dijaloga na nacionalnom nivou. To zahtijeva pogodno institucionalno okruženje“ (Evropska komisija 2016, str. 3). Međutim, čini se da su do sada nacionalni sindikati kod ključnih evropskih političkih projekata nezadovoljni svojim učešćem u okviru upravljanja na više nivoa (Contreras & Sanz 2022.; Sabato i dr. 2018.).

Jedna od prepreka za učešće sindikata je vezana za vrijeme njihovog uključivanja u konsultativne procese. Dok se Evropska komisija zalaže za više konsultacija sa socijalnim partnerima, tempo procesa donošenja odluka i dalje je prema kalendaru semestra tijesan i pod pritiskom, kao što je gore opisano. Kao rezultat toga, vrijeme za konsultacije je ograničeno, što dovodi do frustracije među učesnicima.

Druga prepreka se odnosi na faze kreiranja politike. Najčešće se konsultacije sa socijalnim partnerima odvijaju prije faze implementacije. Međutim, faza implementacije je ključna za socijalne partnere jer direktno utiče na njihove organizacije na terenu. Stoga postoji potreba za formalnim jačanjem i koordinacijom učešća sindikata u realizaciji političkih projekata na nivou država članica.

Osim toga, neobvezujuća priroda ishoda savjetovanja može biti prepreka sudjelovanju sindikata. Aktivno uključivanje u proces konsultacija skupo je za sindikat. Sindikalne organizacije moraju procijeniti je li takva vrsta angažmana za njih isplativa. Do sada su socijalni partneri svoje doprinose uglavnom doživljavali kao isključivo informativne za europske institucije (Rodríguez Contreras 2022.). Slijedeći smjernice za bolju regulativu (2021.), osoblje Europske komisije zainteresirano je za analize utemeljene na dokazima i povratne informacije o provedbi mjera politike. To utiče na proces konsultacija, koji se organizira prema vlastitim potrebama i priori-

tetima Komisije. Međutim, u svojim zajedničkim priložima nakon Nahlesinog izvještaja o socijalnom dijalogu, evropski socijalni partneri su identificirali potrebu za smislenijim konsultacijama socijalnih partnera u organizaciji Komisije (European Trade Union Confederation i dr. 2020.). "Smislene" konsultacije bi podrazumijevale participativne procedure koje bi mogle uključivati povratne informacije od vlada, razmatranje i zajedničku izgradnju politika od strane socijalnih partnera i kreatora politike, kao dodatnu mjeru koja bi ojačala i produbila učešće socijalnih partnera. Osim smislenijih procesa konsultacija, potrebno je podsticati i kolektivno pregovaranje i usvajanje kolektivnih ugovora od strane socijalnih partnera. Ove vrste uključivanja su najmoćnije i najisplativije u smislu kontrole socijalnih partnera u procesima donošenja odluka. Kolektivno pregovaranje je takođe pravo koje je specifično za socijalne partnere i koje ih razlikuje od drugih organizacija civilnog društva. Ključno je da kolektivno pregovaranje ostane centralna praksa u strukturama socijalnog dijaloga. U suprotnom, tijela socijalnog dijaloga izložena su riziku da budu svedene na puke konsultativne arene bez garancija u pogledu utjecaja postignutih rezultata.

## **5.4 Studija slučaja: seminar na temu „Uloga regulacije rada i sistema socijalne zaštite u ispunjavanju ciljeva Evropskog stuba socijalnih prava“, u organizaciji CFTL-a (Centro de Formação e Tempos Livres)**

### **5.4.1 Uvod**

Seminar koji je organizirao CFTL u saradnji sa Base-FUT-om i EZA-om i finansiran od strane Evropske unije imao je za cilj ispitati ulogu regulacije sistema rada i socijalne zaštite u ostvarivanju Evropskog stuba socijalnih prava (EPSR). Seminar je održan u Cartaxu, Portugal, 3. i 5. februara 2023.

godine. Okupljao je praktičare i stručnjake za socijalni dijalog i socijalne politike. Različita pozadina i nacionalnosti govornika i učesnika omogućila je bogatu raspravu o ovom relevantnom pitanju.

Ovaj seminar je bio prilika za HIVA-KU Leuven da predstavi neke od rezultata studije provedene na zahtjev EZA-e o „Učešću sindikata i uključivanju socijalnog dijaloga u ključne političke projekte“. S obzirom na glavnu temu seminara, prezentacija je naglasila dio izvještaja posvećen EPSR-u i ulozi socijalnih partnera u njegovom usvajanju i implementaciji.

U sljedećim odjeljcima su istaknute ključne tačke koje su posebno naglašene tokom dva dana rasprava i razmjene mišljenja.

#### 5.4.2 Socijalna prava i politike u EU

Na otvaranju je naglašeno da je „socijalna“ dimenzija svojstvena demokratskim državama, a na seminaru se raspravljalo o konvergenciji vrijednosti između Međunarodne organizacije rada (ILO) i EU kao regije svijeta. Kreiranje socijalnih politika je zaista dio demokratskih procesa koji uključuju socijalne partnere i organizacije civilnog društva. Na primjer, 2020. godine Portugal je predsjedavao EU i razvio Akcijski plan za europski stup socijalnih prava, uključujući pokazatelje, kako bi se ojačale mjere za pravedniji i inkluzivniji rad. ILO je istaknuo proces konsultacija koji je doveo do ovog plana i tripartitnog sporazuma potpisanog u Portu.

Seminar je istraživao situaciju u Portugalu, uključujući izazove pada nataliteta, smanjene pokrivenosti kolektivnim pregovaranjem i slabljenja kolektivnog pregovaranja, sindikalnog monopola zastupanja i kolektivnih ugovora o radu. Seminar se također bavio ograničenjem prava na štrajk, uključujući proširenje sektora sa minimalnim zahtjevima za pružanje usluge i produženim rokovima za najavu štrajka.

### 5.4.3 Izazovi s kojima se suočavaju države blagostanja

Učesnici seminara identifikovali su i razgovarali o izazovima sa kojima se suočavaju države blagostanja u vezi sa implementacijom EPSR-a. EPSR je kreiran prije pandemije COVID-19, a na seminaru je bilo riječi o tome može li se prilagoditi novim načinima rada u svijetu nakon COVID-19. Razgovaralo se i o uticaju demografije i digitalizacije, uključujući i pitanje da li roboti treba da plaćaju doprinose za socijalno osiguranje.

Seminar je također naglasio nedostatak znanja o socijalnoj sigurnosti među mladima i veze između historije socijalne sigurnosti i EPSR-a. Na seminaru je bilo riječi o potrebi stvaranja uslova za učešće novih generacija u sindikalnom pokretu te je naglašena važnost da mlade generacije preuzmu inicijativu jer će u suprotnom starenje stanovništva dovesti do iscrpljivanja kampanja.

### 5.4.4 Budućnost sistema socijalne zaštite

Seminar se bavio budućim sistemima socijalne sigurnosti i načinima poticanja njihove trajnosti. Učesnici su diskutovali o ideji da je socijalna sigurnost bolja nego ikad, da je pokrivenost na dosad najvišem nivou i da se sistem širi kako bi ispunio svoje ciljeve. Izazov je održati ovaj sistem i njegovo univerzalno pokriće, pri čemu solidarnost i univerzalnost predstavljaju primarnu logiku. Raspravljalo se o demografskom problemu niske stope nataliteta, posebno u Portugalu. Učesnici su naglasili važnost broja radnika, bez obzira na njihovo porijeklo, i ravnotežu između strana, što više utiče na svijet rada nego na vladu. Na seminaru se također raspravljalo o zajedničkom finansiranju socijalnog osiguranja od strane radnika i kompanija, te o sposobnosti vlade da dobije više poreza na dohodak nego poreza na dobit.

Razgovaralo se o stavu sindikata u vezi sa EPSR-om, fokusirajući se na borbu protiv siromaštva na evropskom nivou, što je glavni cilj Evropskog

stuba. Učesnici su se bavili problemom upotrebe indikatora kao garancije za implementaciju te ciljem smanjenja siromaštva (sa ciljem smanjenja siromaštva među radnicima do 2030. godine). Seminar je predložio intenziviranje borbe protiv siromaštva na evropskom nivou i poboljšanje pristojnih radnih uslova jačanjem socijalnog dijaloga na nacionalnom i evropskom nivou.

Na seminaru se također raspravljalo o prijedlozima posebnih odbora Belgijske kršćanske konfederacije sindikata (CSC) za proširenje pokrivenosti socijalnim osiguranjem, uključujući dodatak za autonomiju mladih, zaštitu socijalnog osiguranja za radnike migrante (migrante bez dokumenata) i održivost socijalne sigurnosti, kako finansijski tako i socio-ekološki. Seminar je naglasio potrebu da mladi ljudi bolje razumiju socijalnu sigurnost i naglasio da su mladi ljudi u središtu prijedloga. Seminar se također bavio alatima i pristupima koje koriste sindikati za mobilizaciju teško dostupne publike i osiguravanje njihovog učešća u socijalnom dijalogu i politici.

#### **5.4.5 Socijalni dijalog: teška interakcija između nacionalnog i evropskog nivoa**

Evropski socijalni dijalog može biti uspješan samo ako nacionalni socijalni dijalog dobro funkcioniše. U tom pogledu je potrebno više integracije u okviru Evropskog semestra. Treba poticati uključivanje nacionalnih socijalnih partnera.

Evropski okvirni sporazumi su alati koji mogu donijeti napredak na nacionalnom nivou. Nacionalne kulture rada i radni odnosi su izazovi za stvaranje evropskih okvirnih sporazuma. Ove razlike moraju biti priznate kako bi se potaknula formulacija evropskih okvirnih sporazuma. Kolektivna inteligencija mora biti korištena za zajedničko rješavanje problema, jer su svi pogođeni. Problemi koji utječu na rad u određenim evropskim državama članicama trebali bi zajednički rješavati sve države članice i socijalni partneri.

Na nivou kompanije, faktori uspjeha za okvirni sporazum mogu se sažeti na sljedeći način: puno pedagogije, uključenost i podrška srednjeg menadžmenta, realni i ostvarivi ciljevi, i predviđanje složenosti alata na terenu. Što se tiče evropskih sporazuma, važno je gledati dalje od tekstova i vidjeti koje su akcije poduzete.

### 5.4.6 Zaključak

Evropska unija je uspjela u stvaranju socijalnog modela zasnovanog na ekonomskom rastu, dajući ljudima socijalna prava. Izazov za socijalna prava da nastave biti zagarantovana u EU i da se poboljša njihova pokrivenost je da se ojačaju kako bi se mogli suočavati sa raznim krizama (ekološkim, demografskim, geopolitičkim, itd.).

Dvije temeljne osi moraju se uzeti u obzir prilikom razmišljanja o ovim pitanjima.

Središnja uloga rada u našim društvima. Ključan je princip da rad nije roba već ljudsko pravo kao što je ratificirano u Filadelfijskoj deklaraciji iz 1944. Socijaldemokratska država je neophodna za zaštitu građana. To je suprotno minimalističkom poimanju države. Suverene (kao što je odbrana) i društvene funkcije države su kompatibilne i međusobno se osnažuju.

Teme kao što su rad i socijalna zaštita često su osjetljive kada se raspravlja u politici. Važno je dekonstruirati mitove i strahove koji bi mogli ograničiti vladu, socijalne partnere i akcije civilnog društva zbunjujući njih i građane. Uvijek je ključno podsjetiti da nema privrede bez radnika i da nema socijalne države bez učešća i građana. Radna prava nisu ograničena na rad i profesionalne aktivnosti, ona se odnose na ljudska prava koja su dio Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

## 6 OPĆI ZAKLJUČAK

Uključivanje socijalnih partnera (europskih i nacionalnih) u europski semestar i ključne političke projekte važna je tema za institucije EU-a, posebno nakon inicijative „Novi početak za socijalni dijalog“ pokrenute pod Junckerovom Komisijom. Međutim, sve nedavne analize ukazuju na neujednačenu praksu socijalnog dijaloga i uključivanja socijalnih partnera u implementaciju evropskih političkih projekata na nacionalnom nivou. Osim toga postoji potreba za poboljšanjem učešća socijalnih partnera i mehanizama socijalnog dijaloga u okviru upravljanja semestrom. Službeni diskursi i dokumenti o politikama podržavaju ideju boljeg uključivanja socijalnog dijaloga i učešća socijalnih partnera, ali formalne veze između struktura socijalnog dijaloga i semestralnog okvira još uvijek nedostaju. Na pitanje kako uspostaviti ove veze do sada je malo odgovora. Studija tri politička projekta u okviru ovog izvještaja pokazala je da su glavni uložitelji kvalitet i vrijeme uključivanja, zajedno sa uticajem ishoda koji se mogu očekivati od socijalnih partnera i strukture socijalnog dijaloga. Kako bi se osiguralo učešće socijalnih partnera u razvoju ključnih političkih projekata i njihovoj implementaciji, potrebno je uključiti strukture socijalnog dijaloga u trenutni način europskog upravljanja s fokusom na semestar.

## 7 REFERENCE

**Bongardt, A., & Torres, F. (2022.).** The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model\*. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(1), str. 170–185. <https://doi.org/10.1111/jcms.13264>.

**Contreras, R. R., & Sanz, P. (2022.).** Involvement of social partners in the national recovery and resilience plans. *Eurofound*, str. 48.

**Creel, J., Leron, N., Saraceno, F., & Ragot, X. (2021.).** Embedding the recovery and resilience facility into the European Semester: Macroeconomic coordination gains and democratic limits. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3969081>.

**Eurofound (n.d.).** Izgradnja kapaciteta. *Eurofound*. Preuzeto 12. maja 2022. sa <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/capacity-building>.

**Eurofound (izd.). (2018.).** Godišnji pregled radnog vijeka 2017. Ured za publikacije Evropske unije.

**Evropska komisija (2016.).** Novi početak za socijalni dijalog – godina poslije [Informativni list].

**Evropska komisija (2021.).** Evropski socijalni dijalog, bilten br. 12.

**Evropski ekonomski i socijalni komitet (2021).** Rezolucija: Uključivanje organiziranog civilnog društva u nacionalne planove oporavka i otpornosti – šta funkcionira, a šta ne? Na osnovu konsultacija u 27 država članica.

**Evropska konfederacija sindikata** (2021.). Stav ETUC-a: Pravni okvir za pravednu tranziciju koji će dopuniti paket Fit for 55. Usvojeno na sastanku Izvršnog odbora od 8. do 9. decembra 2021.

**Evropska konfederacija sindikata, BusinessEurope, SME United, & SGI Europe** (2020.). Zajednički doprinos evropskih socijalnih partnera. Izveštaj Andree Nahles o socijalnom dijalogu.

**Hyman, R.** (2011.). Trade Unions, Lisbon and Europe 2020: From Dream to Nightmare. SSRN Electronic Journal.  
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1974970>.

**Međunarodni ured rada** (2022.). Izveštaj o socijalnom dijalogu 2022. Kolektivno pregovaranje za inkluzivan, održiv i otporan oporavak.

**Lapeyre, J.** (2018.). The European social dialogue: The history of a social innovation. [etui.org/sites/default/files/Social-dialogue-Lapeyre-WEB.pdf](https://etui.org/sites/default/files/Social-dialogue-Lapeyre-WEB.pdf).

**Nahles, A.** (2021.). Report on Strengthening EU Social Dialogue.

**Papadopoulos, Y., & Piattoni, S.** (2019.). The European Semester: Democratic Weaknesses as Limits to Learning. European Policy Analysis, 5(1), str. 58–79. <https://doi.org/10.1002/epa2.1060>.

**Pochet, P., & Degryse, C.** (2016.). Dialogue social européen: Une relance 'de la dernière chance'? OSE Paper Series, p. 17.

**Rainone, S.** (2020.). An Overview of the 2020-2021 Country-Specific Recommendations (CSRs) in the Social Field: The Impact of COVID-19. ETUI.  
<https://www.ssrn.com/abstract=4078000>.

**Rodríguez Contreras, R.** (5. mart 2022.). Resumed EU Semester calls for better involvement of the social partners in implementing recovery and resilience plans. Eurofound. [eurofound.link/ef22054](https://eurofound.link/ef22054)

**Sabato, S.** (2020.). Opening up the European Semester? Trade unions between 'Brussels' and domestic politics: Final report of the INVOTUNES project (str. 37). European Social Observatory.

**Sabato, S., & Fronteddu, B.** (2020.). A socially just transition through the European Green Deal? SSRN Electronic Journal.  
<https://doi.org/10.2139/ssrn.3699367>.

**Sabato, S., Ghailani, D., Pena-Casas, R., Spasova, S., Corti, F., & Vanhercke, B.** (2018.). Implementing the European Pillar of Social Rights: What is needed to guarantee a positive social impact. European Economic and Social Committee.

**Sabato, S., & Mandelli, M.** (2021.). Chapter 6 Integrating the Sustainable Development Goals into the European Semester: A governance conundrum for the von der Leyen Commission? In Social Policy in the European Union: State of play 2020. Facing the pandemic (str. 113–132). European Trade Union Institute and European Social Observatory.

**Soder, M., Niedermoser, K., & Theine, H.** (2018.). Beyond growth: New alliances for socio-ecological transformation in Austria. Globalizations, 15(4), str. 520–535. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1454680>.

**Thomas, A., & Pulignano, V.** (2021.). Challenges and Prospects for Trade Union Environmentalism. In N. Räthzel, D. Stevis, & D. Uzzell (izd.), The Palgrave Handbook of Environmental Labour Studies (str. 517–538). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-71909-8\\_22](https://doi.org/10.1007/978-3-030-71909-8_22).

**Vanhercke, B., & Verdun, A.** (2022.). The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. JCMS: Journal of Common Market Studies, 60(1), str. 204–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>.

**Vanheuverzwijn, P., & Crespy, A.** (2018.). Macro-economic coordination and elusive ownership in the European Union. *Public Administration*, 96(3), str. 578–593. <https://doi.org/10.1111/padm.12413>.

**Verdun, A., & Zeitlin, J.** (2018.). Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25(2), str. 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>.

**Vesan, P., Corti, F., & Sabato, S.** (2021.). The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: From the European Pillar of Social Rights to the Covid-19 pandemic. *Comparative European Politics*, 19(3), str. 277–295. <https://doi.org/10.1057/s41295-020-00227-0>.