

doc. dr. sc. Dragan Bagić,  
Odsjek za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu

# TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG

Osnovni pojmovi, procesi i očekivanja

Priručnik



JAČANJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

UZ POTPORU



**Tripartitni socijalni dijalog** Osnovni pojmovi, procesi i očekivanja  
Priručnik

doc. dr. sc. Dragan Bagić, Odsjek za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu



doc. dr. sc. Dragan Bagić,  
Odsjek za sociologiju Filozofskog fakulteta u Zagrebu

# Tripartitni socijalni dijalog

## Osnovni pojmovi, procesi i očekivanja

Priručnik

2015., Zagreb



JAČANJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

UZ POTPORU





## JACANJE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

UZ POTPORU



Ova publikacija je financirana darovnicama Kraljevine Norveške, iz Fonda „Dostojanstveni rad i tripartitni dijalog“

PARTNERI



Ministarstvo rada  
i mirovinskoga  
sustava



SAVEZ SAMOSTALNIH  
SINDIKATA HRVATSKE



HUP

Hrvatska udruga poslodavaca



NHO

## IMPRESUM

IZDAVAČI:

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava,  
Savez samostalnih sindikata Hrvatske,  
Hrvatska udruga poslodavaca

ZA IZDAVAČA: Mladen Novosel

UREDNIKA: Dijana Šobota

ZA TISAK PRIPREMILA: Dijana Šobota

LEKTURA: Đurđica Pavlović

GRAFIČKO UREĐENJE: Martina Jović

TISAK: Stegatisak, Zagreb

NAKLADA: 800

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 000904485.

ISBN 978-953-6176-13-7

# SADRŽAJ

Uvod	7
<b>1.0. OSNOVNI POJMOVI (TRIPARTITNOG) SOCIJALNOG DIJALOGA</b>	<b>9</b>
1.1. Što sve čini socijalni dijalog i tko su socijalni partneri?	9
1.2. Tripartitni vs. bipartitni socijalni dijalog	11
1.3. Ciljevi socijalnog dijaloga	15
1.4. Vrste tripartitnog socijalnog dijaloga	18
1.5. Preduvjeti za uspješan socijalni dijalog	20
<b>2.0. SVRHA I POSTIGNUĆA TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA</b>	<b>23</b>
2.1. Političke, ekonomske i društvene koristi od tripartitnog socijalnog dijaloga	23
2.2. Teme tripartitnog socijalnog dijaloga	27
2.3. Razlike među zemljama u pogledu uloge tripartitnog socijalnog dijaloga	29
<b>3.0. TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG U REPUBLICI HRVATSKOJ</b>	<b>32</b>
3.1. Kratka povijest	32
3.2. Institucionalni okvir i procedure rada	36
3.3. Sastav Gospodarsko-socijalnog vijeća	42
3.4. Tripartitni socijalni dijalog na lokalnoj i regionalnoj razini	46
<b>4.0. DODATNE MOGUĆNOSTI UTJECAJA SOCIJALNIH PARTNERA NA JAVNE POLITIKE</b>	<b>49</b>
4.1. Pojam javnih politika i proces njihova oblikovanja	49
4.2. Formalni kanali utjecaja na oblikovanje javnih politika	54
4.2.1. Zakonodavni proces i javna rasprava	54
4.2.2. Konzultacije sa zainteresiranom javnošću	58
4.2.3. Procjena učinaka propisa	60
4.3. Neformalni kanali utjecaja na oblikovanje javnih politika	63
4.4. Praćenje provedbe i učinaka	66



## UVOD

Iako u Republici Hrvatskoj postoji relativno duga tradicija tripartitnog socijalnog dijaloga na nacionalnoj razini, još uvijek se povremeno javljaju nerazumijevanja i nesporazumi, kako između njegovih sudionika tako i ostatka javnosti, u vezi s nekim osnovnim pojmovima, procesima i ulogom tripartitnog socijalnog dijaloga. Jedan od razloga tih nesporazuma leži i u činjenici što se njegovi sudionici, ali i oni koji ga prate, povremeno mijenjaju, zbog čega dolazi do gubitka institucionalnog pamćenja, iskustva i stečenog znanja. Kako bi se nerazumijevanje i nesporazumi koji proizlaze iz nepoznavanja osnovnih pojmova u budućnosti smanjili, u sklopu projekta *Jačanje tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj*, kojeg u partnerstvu provode Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, Savez samostalnih sindikata Hrvatske i Hrvatska udruga poslodavaca zajedno s norveškim partnerima, financiranog je darovnicama Kraljevine Norveške, iz Fonda „Dostojanstveni rad i tripartitni dijalog“, planirano je izdavanje priručnika o tripartitnom socijalnom dijalogu.

7

Priručnik je namijenjen ponajprije predstavnicima sindikata, poslodavaca, te političkim elitama na svim razinama, koji jesu ili će biti uključeni u procese tripartitnog socijalnog dijaloga na nacionalnoj ili regionalnoj/ lokalnoj razini. Međutim, priručnik može poslužiti i onima koji prate socijalni dijalog zbog profesionalnih ili osobnih interesa, kao što su službenici u državnoj ili lokalnoj upravi, članovi sindikata i udruge poslodavaca, novinari itd.

Priručnik je podijeljen u četiri poglavlja. U **prvom** se poglavlju definiraju osnovni pojmovi iz domene socijalnog dijaloga općenito te tripartitnog dijaloga napose, oslanjajući se na relevantne priručnike Međunarodne organizacije rada. U **drugom** se poglavlju definiraju očekivanja i kriteriji za procjenu uspješnosti tripartitnog dijaloga dijelom kroz ilustraciju različitih praksi koje postoje u različitim europskim državama. **Treće** je poglavlje kratki pregled dinamike i obilježja tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj, s naglaskom na institucionalnom okviru i strukturi Gospodarsko-socijalnog vijeća.



U **četvrtom** poglavlju tripartitni socijalni dijalog stavlja se u širi kontekst procesa oblikovanja javnih politika, jer je upravo jedna od glavnih uloga tripartizma omogućiti sindikatima i poslodavcima uključivanje i utjecaj na proces oblikovanja javnih politika, te se opisuju dodatne mogućnosti utjecaja sindikata i poslodavaca na oblikovanje javnih politika izvan instrumenata i procedura koje predviđa sam tripartitni socijalni dijalog.

Autor se zahvaljuje članovima projektnog tima na sugestijama za unapređenje teksta i pomoći u njihovom uvrštenju u sam tekst.

# 1.0. OSNOVNI POJMOVI (TRIPARTITNOG) SOCIJALNOG DIJALOGA

## 1.1. ŠTO SVE ČINI SOCIJALNI DIJALOG I TKO SU SOCIJALNI PARTNERI?

Odnosi između predstavnika radnika (sindikati) i poslodavaca (udruge poslodavaca), te države (odnosno, političkih elita), u različitim državama se razvijaju pod utjecajem drukčijih ekonomskih, političkih, društvenih i kulturnih prilika, zbog čega obilježja i dinamika tih odnosa nisu svugdje isti. Upravo zbog toga, ni značenje pojedinih pojmova u različitim državama, pa i u različitim povijesnim razdobljima u istoj državi, nije isto. To definiranje pojmova vezanih uz područje industrijskih odnosa (ovim se pojmom općenito opisuju odnosi između predstavnika radnika, poslodavaca i države) čini se relativno teškim zadatkom. Pogotovu je teško definirati pojmove koji se najčešće koriste i za koje svi smatraju da su jasni i jednoznačni, premda u praksi često uviđamo kako različiti akteri shvaćaju te osnovne pojmove drukčije.

Iz ovoga područja u javnosti se najčešće spominju pojmovi „socijalni dijalog“ i „socijalni partneri“. U stručnoj literaturi nema suglasja oko definicije „**socijalnog dijaloga**“, što je posljedica činjenice da u različitim državama postoje vrlo različite prakse interakcije između aktera industrijskih odnosa (sindikata, udruga poslodavaca i države).

*Međunarodna organizacija rada (MOR) u svojim publikacijama koristi vrlo široku i sveobuhvatnu definiciju prema kojoj se pod socijalnim dijalogom podrazumijeva bilo koji oblik pregovora, savjetovanja ili razmjene informacija između predstavnika vlada, poslodavaca i radnika (tripartitni socijalni dijalog), ili između poslodavaca i radnika (bipartitni socijalni dijalog), o pitanjima od zajedničkog interesa, a koja se odnose na ekonomske i socijalne javne politike<sup>1</sup>.*

<sup>1</sup> Prilagođeno prema: ILO (2013). *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance*. Geneva: ILO, str. 12.

Tako je tim pojmom obuhvaćeno i **kolektivno pregovaranje** između sindikata i udruge poslodavaca/poslodavca na razini djelatnosti ili razini poduzeća, ali i **tripartitni strateški sporazumi** između vlada te sindikalnih i poslodavačkih središnjica. Taj pojam podrazumijeva i vrlo formalizirane i strukturirane oblike interakcije između sindikata, udruga poslodavaca i države, ali i posve neformalne, povremene i nestalne oblike kontakta. Iz navedene definicije proizlazi da je socijalni dijalog bilo koja (nekonfliktna) interakcija između poslodavaca/udruga poslodavaca i sindikata, odnosno udruga poslodavaca, sindikata i države, na bilo kojoj razini.

Uz pojam socijalnog dijaloga često se spominje i pojam „**socijalnog partnerstva**“. Taj pojam na određeni način implicira postojanje određenog sklada među sudionicima socijalnog dijaloga. No, socijalni, kao ni bilo koji drugi dijalog, nužno ne podrazumijeva idilične odnose te razumijevanje i suglasnost među njegovim sudionicima. Dio socijalnog dijaloga su i napeti pregovori, neslaganja i sukobljavanja. No, ono što je važno jest postojanje volje i spremnosti da se kroz duži ili kraći proces dođe do sporazuma i kompromisnih rješenja. Pretpostavka socijalnog dijaloga jest postojanje minimalnog uvažavanja među njegovim sudionicima, spremnosti da se prihvate interesi drugih aktera kao legitimni, te uvažavanje autonomije socijalnih partnera od strane javnih vlasti. Ako se u tom procesu i događaju sukobljavanja, važno je da se ona odvijaju prihvatljivim i legitimnim sredstvima.

*Pojam „socijalni partneri“ u literaturi MOR-a ima tehničko značenje kao zbirni pojam za predstavnike radnika (sindikata ili udruge sindikata više razine) i poslodavce (pojednog poslodavca, udrugu poslodavaca ili udrugu poslodavaca više razine).*

Ovakva definicija nužno ne implicira kvalitetu njihovih međusobnih odnosa. No, tom pozitivnom konotacijom koju sadrži pojam „socijalni partneri“ želi se istaknuti strukturna međuovisnost tih dviju strana, koje su nužno usmjerene jedna na drugu, te je prosperitet bilo koje od njih ovisan o prosperitetu druge strane.

Vlasti na bilo kojoj razini nisu jedan od socijalnih partnera nego uspostavljaju određene odnose sa socijalnim partnerima. Vlasti se mogu smatrati

„socijalnim partnerom“ samo kada nastupaju kao poslodavac zaposleni- ma u javnom sektoru u pregovorima o njihovim pravima i uvjetima rada sa sindikatima državnih i javnih službi.

U zemljama Europske unije socijalni je dijalog iz savjetodavne uloge, koju je imao u svojim počecima, prerastao u način upravljanja društvenim poslovima. Zbog toga se i kaže da je socijalni dijalog „srce“ europskoga socijalnoga modela. Socijalni dijalog sve više postaje sastavnim dijelom kulture dijaloga, sprječavanja drastičnih oblika društvenih konfrontacija izazvanih neravnomjernom raspodjelom moći, te pridonosi sagledavanju uloge, odgovornosti i doprinosa svih socijalnih subjekata u gospodar- skim i društvenim zbivanjima.

**Europski socijalni partneri** su, na neki način, sukreatori europskoga prava; ne može se zanemariti činjenica da je socijalni dijalog doveo do uključivanja europskih socijalnih partnera u proces kreiranja samih po- litika (policy-making). EU socijalni partneri nisu konzultirani samo u vezi socijalnih politika, već i makroekonomskih, što proširuje njihov utjecaj na niz politika koje nisu bile u fokusu njihovog direktnog interesa, što je regulirano člancima 151.-156. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Prema članku 151. UFEU-a promicanje dijaloga između poslo- davaca i radnika prepoznato je kao zajednički cilj EU-a i država članica. Cilj je socijalnog dijaloga poboljšati europsko upravljanje uključivanjem socijalnih partnera u postupak donošenja odluka i njihove provedbe.

## 1.2. TRIPARTITNI VS. BIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG

Već iz ranije navedene definicije socijalnog dijaloga proizlazi da socijalni dijalog prema broju i vrsti sudionika možemo podijeliti na bipartitni i tri- partitni.

*Bipartitni socijalni dijalog podrazumijeva interakciju samo dviju strana, što se u praksi najčešće odnosi na interakciju između jednog poslodavaca ili udruge poslodavaca i sindikata ili sindikalnih i poslodavačkih udruga više razine (sindikalnih i poslodavačkih središnjica), bez sudjelovanja vlasti.*

Bipartitni dijalog uglavnom se često izjednačava s **kolektivnim pregovaranjem**, ali on može za cilj imati i **razmjenu informacija ili savjetovanje** (vidi idući odlomak). S obzirom na to da su u njega primarno uključeni poslodavci (ili njihove udruge) i predstavnici radnika (sindikati), teme bipartitnog socijalnog dijaloga su obično fokusirane na radne uvjete (primjerice: organizacija radnog vremena, raspored tjednih i godišnjih odmora, pitanje sigurnosti i zaštite zdravlja radnika itd.), uvjete zaposlenja (vrste i trajanja ugovora i sl.), te materijalna i druga prava radnika (visina i kriteriji određivanja plaće, prava na određene dodatke ili bonuse itd.). Bipartitni dijalog često, osim navedenih pitanja, uključuje i pregovore o međusobnim odnosima između poslodavaca (jednog ili udruge poslodavaca), te predstavnika radnika (sindikati), radi utvrđivanja „pravila igre“.

*Tripartitni dijalog podrazumijeva interakciju sve tri strane, sindikata, udruge poslodavaca i vlasti (koja razina vlasti je uključena ovisi o tome na kojoj razini se tripartitni socijalni dijalog odvija) kao ravnopravnih i nezavisnih partnera, koji pokušavaju pronaći rješenja za pitanja od zajedničkog interesa<sup>2</sup>.*

12

Tripartitni socijalni dijalog ne treba miješati s nekim drugim oblicima dijaloga između predstavnika različitih interesnih skupina u društvu, koji se naziva civilnim dijalogom. Bitna razlika između tripartitnog socijalnog dijaloga i civilnog dijaloga jest u tome što u tripartitnom dijalogu nužno sudjeluju vlasti i predstavnici socijalnih partnera (organizacije radnika i organizacije poslodavaca), dok vlasti obično ne sudjeluju u civilnom dijalogu.

U osnovi tripartitnog socijalnog dijaloga leži **spremnost vlasti za uključivanjem socijalnih partnera u proces donošenja odluka** koje se nalaze, u skladu s ustavno-pravnim poretkom države, u njezinu djelokrugu ovlasti. Posljedično, pitanja o kojima se raspravlja u sklopu tripartitnog socijalnog dijaloga obično su općenitija i šira u odnosu na pitanja o kojima se raspravlja kroz bipartitni socijalni dijalog. Koja će pitanja biti primarno u domeni bipartitnog, a koja primarno u domeni tripartitnog socijalnog dijaloga, značajno ovisi i o tradiciji industrijskih odnosa u pojedinoj zemlji.

---

2 Prilagođeno prema: ILO (2013). *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance*. Geneva: ILO, str. 13.

Tripartitni socijalni dijalog je dobrovoljan, te ni jedna od strana ne može imati obvezu sudjelovanja u njemu. Nezavisnost sudionika tripartizma podrazumijeva izostanak utjecaja ili pritiska na pojedinog sudionika od strane drugih sudionika u procesu formiranja stajališta o pojedinim pitanjima. Iz toga proizlazi da stvarni tripartitni socijalni dijalog nije moguć u situacijama kada su organizacije socijalnih partnera (udruge poslodavaca i sindikati) pod nekom vrstom državnog ili političkog utjecaja. Ravnopravnost sudionika tripartizma podrazumijeva jednak tretman svih strana u procesu razgovora ili pregovora. Ravnopravnost se u praksi često shvaća kao „numerička ravnopravnost“ u smislu jednakog broja predstavnika svake od strana u nekom tijelu ili forumu u kojemu se odvija tripartitni socijalni dijalog, no, ona je suštinski sporedna i nevažna, te se ravnopravnost prije svega odnosi na jednak tretman interesa, zahtjeva i argumenata svake od strana.

Tripartitni socijalni dijalog može se odvijati u formalnom smislu u vrlo različitim aranžmanima, od posve neformalnih odnosa koji nisu regulirani nikakvim pravnim aktima niti postoje stalna tijela ili institucije, preko kombinacije neformalnih kontakata i formalnog okvira, do izrazito formaliziranih aranžmana s detaljno razrađenim procedurama i razvijenim institucijama. Valja napomenuti kako ne postoji čvrsta veza između razine formaliziranosti tripartitnog dijaloga i njegove kvalitete, odnosno uspjeha u smislu kompromisnog sporazumnog rješavanja aktualnih problema. Također, tripartitni dijalog može se zadržati samo na razini konzultacija između vrhova vlasti, te čelnika sindikalnih i poslodavačkih konfederacija, ali može biti i vrlo razgranat tako da postoje brojne interakcije na različitim razinama, teritorijalno ili funkcionalno (po resorima i sektorima).

Kad je riječ o predstavljanju sindikalne i poslodavačke strane u tripartitnom tijelu, postavlja se pitanje kriterija za odabir onih organizacija koje su dovoljno reprezentativne da predstavljaju sve radnike i sindikate, odnosno sve poslodavce. U pogledu kriterija za **utvrđivanje reprezentativnosti**, MOR daje naputak kako oni moraju biti *precizni, objektivni i pret-hodno uspostavljeni*<sup>3</sup>. Važno je da takvi kriteriji budu utvrđeni zajednički,

3 Prilagođeno prema: ILO (2013). *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance*. Geneva: ILO, str. 103.

sporazumno, između sve tri strane. Takve kriterije ne smije nametnuti vlada, jer bi to moglo rezultirati sumnjom u političku pristranost kriterija, te potkopati legitimitet predstavnika radnika i poslodavaca. U formalnom smislu, kriteriji mogu biti kodificirani kroz zakon (ako o njegovu sadržaju postoji suglasnost između sve tri strane), ili pak kroz sporazum samih aktera socijalnog dijaloga.

Kada je u pitanju vladina strana u tripartitnom dijalogu, ovisno o tipu tripartitnog socijalnog dijaloga, struktura predstavnika može biti različita. Ako je riječ o sveobuhvatnom socijalnom dijalogu ili „tripartizmu plus“, logično je da je vladina strana predstavljena sa širim krugom resora i na višoj razini. Ako je pak riječ o uskom socijalnom dijalogu, onda je logično da ključnu ulogu igra ministar zadužen za rad. Uobičajeno je u većini država da ključnu ulogu u koordinaciji vladine strane u tripartitnom dijalogu igra ministar zadužen za rad. To je najčešće praksa u onim državama u kojima tripartitni socijalni dijalog funkcionira rutinski, dok u onim državama u kojima socijalni dijalog ima velike oscilacije, odnosno u kojima se javlja kao neka vrsta projekta u kriznim situacijama, ključnu ulogu preuzimaju premijeri ili njihovi zamjenici. Naravno, vladina strana, kao i druge dvije strane, u raspravi o svakom pojedinom pitanju mora osigurati sudjelovanje onih koji su o tom pitanju najinformiraniji, te svih onih u čijoj nadležnosti se određeno pitanje nalazi.

Treba imati na umu kako je uloga vladine strane u tripartitnom dijalogu višestruka, te u svakom pojedinom slučaju valja razlučivati koju ulogu vladina strana obavlja ili ne obavlja. MOR navodi kako vladina strana ima četiri uloge ili funkcije u tripartitnom dijalogu<sup>4</sup>:

- › pruža podršku njegovoj uspostavi i funkcioniranju, kroz odgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir toga političkog okruženja, kao i kroz osiguravanje potrebnih materijalnih i tehničkih resursa;
- › ima zadaću promoviranja socijalnog dijaloga kroz proaktivno uključivanje socijalnih partnera u zakonodavni proces;

---

4 Prilagođeno prema: ILO (2013). *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance*. Geneva: ILO, str. 96-7.

- › ravnopravni je sudionik tripartitnog socijalnog dijaloga, koji treba biti najzainteresiraniji za pronalazak kompromisnih rješenja, te treba pokazati otvorenost za argumente i interese druge dvije strane;
- › u konačnici, vladina strana je glavni implementator zaključaka i dogovora postignutih u sklopu tripartitnog dijaloga, o čemu ovisi dugoročna održivost socijalnog dijaloga te njegova reputacija u društvu u cjelini.

Iz navedenoga proizlazi kako vladina strana ima veću odgovornost za uspostavu tripartitnog dijaloga i njegovo promoviranje, dok sve tri strane imaju jednaku odgovornost za njegove uspjehe i neuspjehe.

### 1.3. CILJEVI SOCIJALNOG DIJALOGA

Po svojim ciljevima, bipartitni i tripartitni socijalni dijalog može biti vrlo rudimentaran te se svesti na razmjenu informacija, bez ikakve namjere da se među akterima uspostavi suglasnost u vezi s nekim pitanjem. Iako se takav socijalni dijalog smatra slabim, on može imati značajnu ulogu u prevladavanju određenih sukoba jer omogućava minimalnu razinu komunikacije iz koje se može izroditi bolje razumijevanje, koje pak može rezultirati „napredovanjem“ socijalnog dijaloga prema višoj i intenzivnijoj razini. Razmjena informacija omogućava međusobno upoznavanje aktera čime se omogućava svakom od aktera bolje predviđanje stavova i zahtjeva druge/drugih strana o pojedinom pitanju. Na taj se način omogućava izbjegavanje rješenja i odluka koje bi mogle dovesti do konflikta, jer svaka strana zna što je drugim stranama neprihvatljivo, te neće nesvjesno ući u sukob s njima. Kada je riječ o bipartitnom socijalnom dijalogu, **informiranje** se može odvijati na razini pojedinog poslodavca. Poslodavac izvještava predstavnike radnika (sindikata i/ili radničko vijeće) o poslovnim rezultatima, strategiji poduzeća, planovima za razvoj i ulaganja, ili pak planovima za izmjenama tehnoloških procesa koji mogu imati veće ili manje reperkusije na razinu zaposlenosti, organizaciju posla i/ili radne uvjete. U tripartitnom socijalnom dijalogu vlasti mogu socijalne partnere informirati o programu svojega rada, o planiranim javnim politikama u određenom području itd.



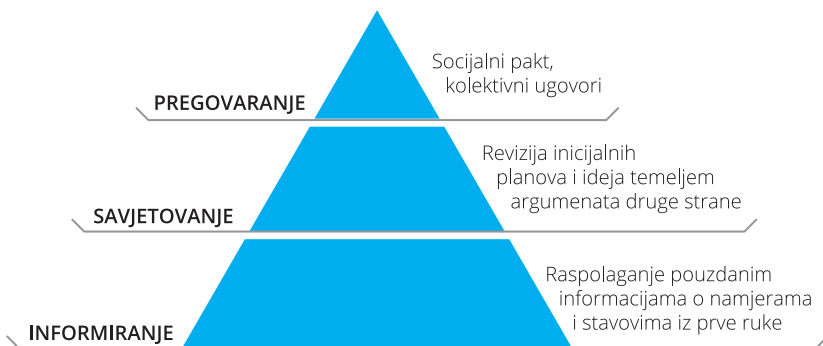
Višu razinu socijalnog dijaloga predstavlja **konzultiranje** ili **savjetovanje**. Takav socijalni dijalog, uz razmjenu informacija, podrazumijeva intenzivnu razmjenu mišljenja o prijedlozima mjera za rješavanje određenih problema, odnosno o javnim politikama koje vlasti namjeravaju provesti, ili pak promjenama koje namjeravaju uvesti poslodavci u strategiji poslovanja ili organizaciji rada. Za razliku od pregovaranja, na ovoj razini ne postoji obveza usuglašavanja oko utvrđivanja stanja stvari, odnosno ponuđenih rješenja. Većina tripartitnog dijaloga najčešće ima karakter savjetovanja, te ne namjerava dosegnuti višu razinu. Za razliku od situacije u kojoj dolazi do sklapanja sporazuma o određenom pitanju, kod savjetovanja socijalni partneri ne dijele odgovornost s vlastima oko uspjeha ili neuspjeha određene javne politike. Na ovoj razini tripartitnog socijalnog dijaloga, vlast održava svoju punu autonomiju u donošenju odluka (vlastodanju), a socijalni partneri dobivaju mogućnost pravodobnog utjecaja na smjer i sadržaj javnih politika. Proces tripartitnih konzultacija o javnim politikama stavlja socijalne partnere (sindikate i udruge poslodavaca) u privilegirani položaj u odnosu na ostale zainteresirane skupine i udruge, jer obično imaju mogućnost utjecaja na javne politike prije ostalih aktera te kroz izravni dijalog s njihovim predlagateljima. Iako cilj ove razine nije postizanje zajedničkih sporazuma, ova razina dijaloga može rezultirati usuglašavanjem stajališta, čak i u obliku pisanih akata kao što su zajednički zaključci, izvještaji ili deklaracije.

Kako bi savjetovanje na tripartitnoj razini bilo više od pukog zadovoljavanja forme ili međunarodnih konvencija, u pojedinim državama postoji obveza vlasti da pisano odgovore na sve primjedbe i prijedloge koje su u procesu konzultacija iznijeli socijalni partneri na pojedine prijedloge zakona i/ili javnih politika. Na taj se način socijalnim partnerima, ali i drugim akterima, daje signal da se njihovi prijedlozi uzimaju ozbiljno te da imaju značajan doprinos u procesu oblikovanja javnih politika (vidi više u poglavlju 4.0. Dodatne mogućnosti utjecaja socijalnih partnera na javne politike), pa se povećava transparentnost zakonodavnog procesa i procesa oblikovanja javnih politika. U nekim državama vlade imaju obvezu zajedno sa svojim prijedlogom regulative uputiti i mišljenja socijalnih partnera, čime se osigurava da stajališta socijalnih partnera budu uzeta

u obzir i od strane parlamentarnih zastupnika, što dodatno povećava utjecaj tripartitnog socijalnog dijaloga, odnosno konzultacija koje se provode kroz taj mehanizam.

Najvišu razinu socijalnog dijaloga predstavlja **pregovaranje**, koje podrazumijeva postojanje obveze ili pritiska da se pronađu kompromisna i sporazumna rješenja za određeno pitanje. Naravno, tome mora prethoditi usuglašavanje oko „stanja stvari“ u nekom području, te oko prioriteta problema koji se moraju rješavati. Naime, iskustva često pokazuju kako je najteže postići suglasnost oko stanja stvari u nekom području, dakle oko onoga što se često naziva „činjenicama“, što je pojam koji implicira jednoznačno i samorazumljivo stanje stvari. No, različiti akteri socijalnog dijaloga imaju različite interese, iskustva i perspektive zbog čega često promatraju stvarnost kroz „različite naočale“. To za posljedicu ima različite zaključke o tome kako stoje stvari vezano uz pojedino pitanje, koliko je neki problem značajan te koje su stvarne posljedice određenog stanja stvari. Tek kada akteri počnu promatrati stvarnost „kroz slične naočale“, uspostavlja se pretpostavka za pregovaranje, koje može rezultirati kompromisnim sporazumima.

Slika 1. Piramida socijalnog dijaloga



Na bipartitnoj razini uglavnom je riječ o kolektivnom pregovaranju o radnim uvjetima, pravima radnika i cijeni rada. Na tripartitnoj razini može se raditi o sustavu usklađenog vođenja javnih politika u kojem sindikati, udruge poslodavaca i država zajednički traže najbolja i kompromisna rješenja za većinu socijalnih i ekonomskih pitanja, te se o prijedlozima javnih politika (zakona) pregovara među akterima dok se ne postignu kompromisna rješenja.

*Za uspješan tripartitni socijalni dijalog vrlo je značajno postizanje suglasja oko ciljeva, odnosno misije tripartitnog dijaloga u određenoj fazi, kako bi se uskladila očekivanja među njegovim sudionicima. Važno je da svaka strana na početku određene faze socijalnog dijaloga iskaže svoja očekivanja u smislu ambicija koje taj socijalni dijalog (razmjena informacija, konzultacije ili pregovaranje) treba imati.*

Ako su strane suglasne u očekivanjima od socijalnog dijaloga, veća je vjerojatnost da će se očekivanja svih strana ispuniti, te će stoga sve strane biti zadovoljne postignućima tijekom određenog razdoblja, čime se stvaraju plodni preduvjeti za njegov nastavak, pa i unapređenje.

## 1.4. VRSTE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

S obzirom na opseg tema kojima se bavi, socijalni dijalog može biti fokusiran samo na pitanja radnih uvjeta, prava radnika i cijene rada. Tim pitanjima uglavnom se bavi bipartitni socijalni dijalog u formi kolektivnog pregovaranja. Neki autori zbog toga razlikuju kolektivno pregovaranje, koje se odnosi na fokusirane pregovore oko uskih pitanja uvjeta rada i prava radnika, od socijalnog dijaloga, koji se više odnosi na razmjenu informacija i konzultiranje oko pitanja koja se izravno ne tiču radnih uvjeta i cijene rada. Socijalni dijalog može se baviti i znatno širim temama, kao što su različite socijalne i ekonomske javne politike (pojam javnih politika je detaljnije objašnjen u poglavlju 4.0. Dodatne mogućnosti utjecaja socijalnih partnera na javne politike). Tom vrstom sadržaja češće se bavi tripartitni socijalni dijalog.

Temeljem kombinacije opsega tema kojima se socijalni dijalog bavi, te broja uključenih aktera, Casy i Gold razlikuju tri tipa socijalnog dijaloga. „**Uski socijalni dijalog**“ podrazumijeva interakciju između predstavnika zainteresiranih strana, dakle socijalnih partnera i eventualno države, te se raspravlja samo o uskim pitanjima koja se izravno tiču međusobnih odnosa i interesa između socijalnih partnera, što se, naravno, prije svega odnosi na radne uvjete, organizaciju rada i materijalna prava zaposlenih. Ovaj tip socijalnog dijaloga uglavnom se iscrpljuje kroz kolektivno pregovaranje, koje je u većini razvijenih zemalja i precizno zakonski uređeno. „**Široki socijalni dijalog**“ podrazumijeva interakciju između tri strane (udruga poslodavaca, sindikata i vlade) koja se bavi širim socijalnim i ekonomskim pitanjima, pa i pitanjima koja izlaze iz ove sfere, ali imaju posljedice na nju (npr. kvaliteta obrazovanja, reforma državne uprave i sl.). Za razliku od uskog socijalnog dijaloga, ovdje se raspravlja o temama i politikama koje se ne tiču samo onih koji su izravno uključeni nego se tiču svih ili većine građana. Kada su u dijalog uključeni i drugi akteri, kao što su nevladine organizacije ili druge interesne skupine (npr. predstavnici individualnih poljoprivrednih proizvođača ili malih obrtnika koji nisu uključeni u udruge poslodavaca, predstavnici umirovljenika i sl.), Casy i Gold ga nazivaju „**sveobuhvatnim socijalnim dijalogom**“ ili „tripartitni plus socijalni dijalog“.

*„Tripartitni plus socijalni dijalog“, koji, dakle, podrazumijeva uključivanje drugih aktera osim socijalnih partnera i države, prakticira se kako bi se o pojedinim pitanjima postigao što širi društveni konsenzus, te kako bi se prilikom donošenja određene odluke uzele u obzir sve različite perspektive i pogledi na određeno pitanje.*

Međunarodna organizacija rada eksplicitno navodi kako svrha uključivanja ostalih aktera u procese socijalnog dijaloga ne smije biti slabljenje socijalnog dijaloga nego upravo njegovo jačanje. Svrha uključivanja ostalih aktera u proces socijalnog dijaloga služi jačanju legitimiteta socijalnog dijaloga u društvu.

## 1.5. PREDUVJETI ZA USPJEŠAN SOCIJALNI DIJALOG

MOR u svom priručniku o tripartitnom socijalnom dijalogu navodi sljedeće preduvjete za uspješan socijalni dijalog<sup>5</sup>:

- › demokratski temelji i sloboda udruživanja,
- › snažne, legitimne, nezavisne i reprezentativne organizacije radnika i poslodavaca,
- › politička volja te osjećaj odgovornosti i predanosti socijalnom dijalogu sve tri strane,
- › odgovarajući institucionalni okvir,
- › iskustvo i praksa.

Postojanje demokratskog političkog sustava samorazumljiv je preduvjet socijalnog dijaloga jer se on temelji na spremnosti vlasti da svoj autoritet vladanja podijele s drugim akterima, te pri donošenju odluka ozbiljno razmotre interese i stavove onih na koje se te odluke izravno ili posredno odnose. Na formalnoj razini ključni element demokratskog političkog poretka čini pravo na samoorganizaciju svih pojedinaca, posebice radnika i poslodavaca. No, osim formalne razine i formalne zaštite prava na organiziranje, za uspjeh socijalnog dijaloga posebice je važna razvijenost demokratske političke kulture.

*Demokratska politička kultura podrazumijeva postojanje stvarnog uvažanja socijalnih partnera i drugih interesnih skupina u društvu od strane vlasti, te postojanje stvarne spremnosti vlasti da ozbiljno razmotre argumente i prijedloge socijalnih partnera. To uključuje i stvarno doživljavanje socijalnih partnera kao ravnopravnih aktera, bez čega tripartitni socijalni dijalog nije moguć.*

Demokratska politička kultura također podrazumijeva izostanak, ne samo formalnog, nego i neformalnog pritiska prema socijalnim partnerima od strane vlasti, što je pogotovu značajno u situaciji kada je država značajan poslodavac sindikalno organiziranim radnicima. Naravno, demokratska politička kultura podrazumijeva i određeni tip djelovanja socijalnih partnera, a ne samo vlasti, i to prije svega u smislu spremnosti na

5 Prilagođeno prema: ILO (2013). *National tripartite social dialogue: an ILO guide for improved governance*. Geneva: ILO, str. 44.

kompromisni dijalog, uvažavanje interesa drugih aktera, te spremnosti da se preuzme odgovornost za odluke.

Postojanje snažnih, nezavisnih i reprezentativnih organizacija radnika i poslodavaca također je samorazumljiv preduvjet socijalnog dijaloga. Na tom planu posebno se postavlja pitanje međusobnih odnosa između različitih organizacija radnika (različite sindikalne središnjice) i poslodavaca ako postoji fragmentacija tih organizacija. Iskustva pokazuju da je nacionalni tripartitni dijalog slabiji i manje uspješan u onim situacijama u kojima postoji visoka fragmentacija organizacija radnika i/ili poslodavaca, pogotovu ako je fragmentacija utemeljena na suprotstavljenim interesima ili različitim ideološkim pozicijama organizacija. Konkurencija i sukobi između pojedinih organizacija na jednoj od strana socijalnog dijaloga može znatno otežati njegovu rutinizaciju, te smanjiti njegova postignuća. Uz pitanje fragmentacije, značajno je i pitanje stručnih i tehničkih kapaciteta sindikata i udruga poslodavaca, što također može biti povezano s fragmentacijom njihovih organizacija koja dovodi do fragmentacije financijskih resursa te stručnih i tehničkih kapaciteta. Naime, sudjelovanje u ozbiljnom tripartitnom socijalnom dijalogu, koji pretendira biti nešto više od puke „parlaonice“, podrazumijeva potrebu za stručnim znanjima, ozbiljnim pripremama, kroz izradu analitičkih podloga za zauzimanje stajališta, mogućnost monitoringa i evaluacije javnih politika itd.

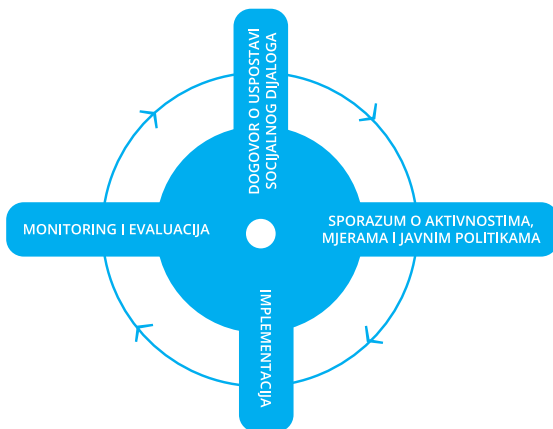
Sve tri strane moraju imati i stvarnu političku volju za ulazak u ozbiljan socijalni dijalog odnosno za dugoročnom suradnjom, koja podrazumijeva nekorištenje mehanizama socijalnog dijaloga za kratkoročna, taktička sukobljavanja. Niz primjera pokazuje kako je za uspjeh socijalnog dijaloga strpljivost, odnosno spremnost da se djeluje dugoročno, jedna od najvažnijih kvaliteta.

Odgovarajući institucionalni okvir u formalnom smislu nije nužan za tripartitni socijalni dijalog, ali većina država pribjegava određenoj formalizaciji i institucionalnom uređenju tripartizma, najčešće u obliku osnivanja gospodarsko-socijalnih vijeća. Uspostava formalnog zakonodavnog i institucionalnog okvira pridonosi stabilizaciji socijalnog dijaloga, pogotovu u kontekstu čestih promjena strukture vladajuće većine.

Prethodna dobra ili loša iskustva sudionika tripartitnog socijalnog dijaloga izravno utječu na njihovu spremnost za budućim sudjelovanjem, odnosno razinom motivacije i ambicijama s kojima ulaze u proces. Iskustva pojedinih država nedvojbeno pokazuju kako pozitivna iskustva u jednom razdoblju daju snažan poticaj za nastavak i unapređenje socijalnog dijaloga, i obrnuto, loša iskustva iz jednog razdoblja smanjuju motivaciju sudionika za sudjelovanje ili poseban angažman. Zbog toga treba imati na umu kako tripartitni socijalni dijalog nije linearan proces nego ga ponajprije valja razumijevati kao ciklički proces, koji ulazi u određenu fazu. Ta faza se razvija kroz određene pregovore i konzultacije koje rezultiraju većim ili manjim suglasjem, nakon čega slijedi implementacija razmatranih javnih politika. Na taj se način dovršava jedna faza, nakon čega dolazi evaluacija iskustva koja određuje jesu li se stvorili povoljniji ili manji povoljni preduvjeti za novu fazu.

*Ključno je postići proširenost razumijevanja i prihvaćanja kako je tripartitni socijalni dijalog mehanizam za harmonični razvoj društva, koji u osnovi ima težnju postizanja društvenog konsenzusa. Vrlo je važno da to razumijevanje i prihvaćanje bude ostvareno kod političkih elita, kako onih na poziciji, tako i onih u opoziciji.*

Slika 2. Ciklusi socijalnog dijaloga<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Prema Ishikawa, J. (2003). *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book*. Geneva: International Labour Organization.

## 2.0. SVRHA I POSTIGNUĆA TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

### 2.1. POLITIČKE, EKONOMSKE I DRUŠTVENE KORISTI OD TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

Koristi od (tripartitnog) socijalnog dijaloga mogu se podijeliti na one koje proizlaze iz samog procesa socijalnog dijaloga, te one koje proizlaze iz njegovih rezultata, odnosno postignuća<sup>7</sup>. Kada su u pitanju koristi od samog procesa, u literaturi se obično navode sljedeće:

- › demokratizacija procesa donošenja javnih politika u području socijalne i ekonomske politike,
- › smanjivanje otpora javnim politikama te povećanje efikasnosti provedbe javnih politika,
- › smanjivanje društvenih sukoba,
- › smanjivanje društvenih napetosti u razdobljima krize i tranzicije.

Razvijana demokratska politička kultura podrazumijeva **uključivi proces oblikovanja javnih politika** kojim se javnosti omogućuje sudjelovanje u kreiranju javnih politika (vidi poglavlje 4.0. Dodatne mogućnosti utjecaja socijalnih partnera na javne politike).

*Uključivim procesom oblikovanja javnih politika osigurava se da javne politike budu formulirane uzimajući u obzir sve relevantne informacije, da se uzmu u obzir sve moguće posljedice, te razmotre interesi svih zainteresiranih strana. Takav proces svakako pridonosi legitimitetu javnih politika, čime se jača ukupno povjerenje građana u politički sustav i institucije.*

Konzultacije sa socijalnim partnerima predstavljaju najrašireniji oblik uključivanja zainteresiranih aktera u proces oblikovanja javnih politika, a to je ujedno i jedini mehanizam koji osigurava kontinuirano i konzistentno sudjelovanje interesnih aktera u procesu oblikovanja javnih politika,

<sup>7</sup> Prema Ishikawa, J. (2003). *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book*. Geneva: International Labour Organization.



čime se pridonosi konzistenciji javnih politika kroz vrijeme i među resovima. Ostali mehanizmi sudjelovanja zainteresirane javnosti u načelu su povremene i privremene naravi.

Uključivanje socijalnih partnera u proces formuliranja javnih politika pridonosi kvaliteti javnih politika tako što osigurava da se pri njihovu oblikovanju u obzir uzme veća količina informacija, iskustva i znanja o području na koje se određena javna politika odnosi, odnosno da se problemi koji se njima žele riješiti sagledaju iz više različitih (interesnih) perspektiva. Takav inkluzivan proces smanjuje rizike od previda, pogrešnih procjena i očekivanja, što povećava predvidljivost ishoda javnih politika. Sve to rezultira većom djelotvornošću javne uprave u rješavanju društvenih problema. Sudjelovanje socijalnih partnera u procesu oblikovanja javnih politika smanjuje vjerojatnost njihova otpora usvojenim propisima i javnim politikama, ako su njihovi zahtjevi i prijedlozi u tom procesu ozbiljno razmotreni. Osiguravanje pozitivnog odnosa, ili barem smanjivanja otpora, socijalnih partnera prema određenoj javnoj politici, a posebice njihovo direktno i aktivno zalaganje na provedbi, može pridonijeti njezinoj boljoj i potpunijoj implementaciji, a posljedično i boljim učincima. Potpora socijalnih partnera pojedinim, pogotovu opsežnijim i rizičnijim, reformama znatno smanjuje i ostale političke pritiske na vlast, te povećava legitimitet njezinih odluka. Upravo zbog toga ponekada socijalni partneri izbjegavaju dati izravnu podršku pojedinim reformama i javnim politikama kako ne bi bili optuženi, primjerice od strane opozicije, za suradnju s vladajućim strankama. No, takvo izbjegavanje dijeljenja odgovornosti socijalnih partnera s vlašću može imati negativan povratni učinak na nepovjerenje političkih elita prema socijalnim partnerima.

Od sredine 19. stoljeća u razvijenim industrijskim zemljama najveći rizik unutrašnje destabilizacije i dubokih sukoba bio je vezan uz teme na koje se odnosi socijalni dijalog, a to su pitanja uvjeta rada, cijene rada i općenito socijalne sigurnosti. Stoga je razvoj prakse socijalnog dijaloga bilo ključno pitanje nacionalne sigurnosti, te očuvanja društvene i političke stabilnosti. Uspostava tradicije i kulture socijalnog dijaloga, kao sredstva za pomirenje suprotstavljenih ekonomskih i društvenih interesa, smatra

se najzaslužnijom (uz razvoj instituta socijalne države) za očuvanje stabilnosti i mira u tim društvima. Mir je pak omogućio dugoročan ekonomski razvoj, te postupno podizanje životnog standarda većine stanovništva, a u nekim slučajevima i značajno smanjenje relativne društvene nejednakosti. Iako je danas opasnost od dubokih društvenih sukoba oko pitanja vezanih uz radne uvjete i cijenu rada manje vjerojatna (barem u razvijenim i srednje razvijenim državama), još uvijek se smatra kako je (tripartitni) socijalni dijalog važan čimbenik socijalnog mira i društvene kohezije.

*Uloga socijalnog dijaloga kao mehanizma kojim se osigurava veća društvena kohezija i smanjuju tenzije u društvu posebice je važna u razdobljima dubokih kriza i većih transformacija.*

Poznat je primjer **Irske**, koja je u više navrata upravo zahvaljujući socijalnim paktovima postignutim između vlada i socijalnih partnera uspijevala poduzeti značajne reformske pothvate kojima su otklanjane duboke ekonomske i društvene krize. Nastavno na neke ranije sporazume, posebno se ističe sporazum iz listopada 1987. godine pod nazivom „Program za nacionalni oporavak“ (*Programme for National Recovery*). Sporazum je potpisan u trenutku kada se Irska nalazila u dubokoj ekonomskoj i društvenoj krizi obilježenoj visokom inflacijom, niskom stopom rasta, visokom nezaposlenošću, koja je imala za posljedicu novi val emigracije, te stalnim rastom vanjskoga duga. Programom su se sindikati obvezali na socijalni mir tijekom razdoblja od tri godine, a zauzvrat im je obećan umjereni rast plaća, uspostava centraliziranog nacionalnog sustava usklađivanja plaća kao i smanjivanje trajanja radnog tjedna za jedan sat. Vlada se obvezala poduzeti značajne porezne i druge reforme koje trebaju rezultirati stvaranjem preduvjeta za otvaranje radnih mjesta, dok su se poslodavci obvezali na investiranje i otvaranje radnih mjesta<sup>8</sup>. Program je uglavnom ostvario svoje ciljeve, te je postao temelj za daljnje slične sporazume koji su potpisivani u sljedećim razdobljima. Od tada se kontinuirano svake tri ili četiri godine potpisuju novi sporazumi u kojima se definiraju ciljevi u idućem razdoblju, te obveze svakog od aktera. Značajnim se smatra i onaj iz 1994. godine pod nazivom „Program za konkurentnost i rad“ (*Programme for Competitiveness and Work*), koji se smatra važnim elementom u ostvarivanju visokih stopa rasta tijekom 1990-ih.

8 Izvor: <http://eurofound.europa.eu/efemiredictionary/programme-for-national-recovery-pnr>

Opisani primjer iz Irske, tipičan je primjer socijalnog pakta, što se može smatrati jednim od najvećih postignuća tripartitnog socijalnog dijaloga. Osim kroz potpisivanje socijalnih paktova, kao koristi od ishoda, odnosno postignuća socijalnog dijaloga smatraju se još i:

- › održive ekonomske reforme i reforme tržišta rada,
- › uvrštavanje socijalne dimenzije u ekonomske reforme,
- › opći ekonomski i socijalni progres zemlje.

**Socijalni paktovi** su najvidljivija postignuća socijalnog dijaloga jer ih prati veliko medijsko zanimanje te pompozna javna prezentacija.

*Socijalni paktovi podrazumijevaju formalizirane sporazume između vlada i socijalnih partnera o ciljevima politike plaća, poticanju zapošljavanja, regulaciji tržišta rada te ostalim makroekonomskim i socijalnim politikama kao i mjerama za njihovo postizanje.*

Socijalni paktovi obično detaljno razrađuju mjere koje će poduzeti vlade, ali mogu uključivati i obveze socijalnih partnera kao što je jamstvo socijalnog mira, sudjelovanje u procesima restrukturiranja pojedinih industrijskih sektora ili češće javnog sektora, aktivna participacija u osmišljavanju i provedbi pojedinih mjera i sl. Posebice su česti upravo u razdobljima kada zemlje prolaze kroz fazu dubokih ekonomskih i socijalnih kriza izazvanih vanjskih šokovima, odnosno kada se moraju prilagoditi značajnim promjenama u globalnom kontekstu. Stoga ne čudi što su socijalni paktovi ponovno postali učestali upravo u razdoblju recentne globalne financijske i gospodarske krize.

*Iako je nemoguće egzaktno izmjeriti doprinos socijalnog dijaloga ekonomskom razvoju država, općenito se smatra kako socijalni dijalog ima značajan utjecaj na učinkovitost i održivost ekonomskih i socijalnih reformi, a time i na pozitivne ekonomske rezultate. Osim toga, socijalni dijalog ima značajan doprinos osiguravanju socijalne kohezije te smanjivanju društvenih nejednakosti.*

Ako socijalni dijalog pridonosi ekonomskom rastu i smanjivanju socijalnih nejednakosti, tada on očito pridonosi kvalitetnom rastu i razvoju. Kao argument za tu tezu može se iznijeti činjenica da su među

najrazvijenijem državama s najmanjim socijalnim razlikama upravo one koje se tradicionalno u velikoj mjeri oslanjaju na instrumente socijalnog dijaloga u vođenju ekonomske i socijalne politike. Naravno, to ne znači da je socijalni dijalog čarobni štapić kojim se lako rješavaju svi ekonomski, socijalni i društveni problemi. Da bi on mogao dati doprinos na tom planu presudna je njegova kvaliteta, a ona ovisi o kvaliteti, ozbiljnosti i odgovornosti njegovih sudionika, kao i općem ekonomskom, društvenom i političkom kontekstu u kojemu se odvija.

## 2.2. TEME TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

Opseg tema koje će biti obuhvaćene u tripartitnom socijalnom dijalogu značajno se razlikuje ovisno o tipu socijalnog dijaloga (vidi u poglavlju 1.4. Vrste tripartitnog socijalnog dijaloga). Analize općenito pokazuju kako tripartitni socijalni dijalog u 1990-ima općenito počinje širiti svoj tematski doseg, zajedno s povećanjem broja država koje ga prakticiraju. Na širenje tematskog dosega tripartizma značajno utječe činjenica da ga sve češće počinju prakticirati države koje se nalaze u fazama duboke tranzicije i transformacije, zbog čega su „sve karte na stolu“. U istom razdoblju promjene u globalnom ekonomskom kontekstu prisiljavaju i mnoge stare kapitalističke države na provođenje značajnih ekonomskih i socijalnih reformi, čime se daje dodatni poticaj za širenje tripartitnog socijalnog dijaloga.

Tradicionalno, tripartitni socijalni dijalog bio je fokusiran na **uža pitanja radnih uvjeta, cijene rada, ostalih materijalnih prava radnika te određenih socijalnih benefita**. U državama koje su među prvima počele koristiti tripartitni socijalni dijalog kao instrument vođenja ekonomske i socijalne politike, ključni fokus bio je na plaćama i drugim materijalnim pravima radnika, što je zapravo značilo da je tripartizam svojevrsna ekstenzija bipartizma, odnosno kolektivnoga pregovaranja. Osim toga, u tradicionalne teme tripartizma još spadaju i:

- › radno zakonodavstvo i općenito regulacija tržišta rada,
- › organizacija rada i radno vrijeme,

- › politika plaća i, posebice, određivanje minimalne plaće,
- › razrješavanje industrijskih sukoba od posebnog nacionalnog značaja,
- › reguliranje općih pravila industrijskih odnosa kao što su predstavljanja radnika kod poslodavca, pravo na suodlučivanje, pravila i uvjeti kolektivnog pregovaranja itd.,
- › pitanja sigurnosti na radu.

Osim ovih užih pitanja, „ovlasti“ tripartitnih tijela sve se više šire i na ostala područja ekonomske i socijalne politike, kao što je **politika zapošljavanja** s nizom specifičnih pitanja:

- › mjere aktivne politike zapošljavanja,
- › mjere za olakšavanje otvaranja i zadržavanja radnih mjesta,
- › migracijska politika,
- › obrazovna politika u kontekstu osiguravanja radne snage odgovarajućeg profila.

28

Pitanje pojedinih socijalnih reformi tradicionalno spada u područje u kojem je socijalni dijalog vrlo značajna tema. S obzirom na to da se od početka 1990-ih sve češće razgovara o različitim reformama pojedinih socijalnih sustava, uglavnom pod pritiskom budžetskih deficita, ta su pitanja sve češće na dnevnom redu tripartitnih tijela. Česta tema socijalnog dijaloga jesu **mirovinske reforme** jer one najizravnije povezuju tržište rada i socijalnu državu. Osim toga, relativno česte teme su i **reforme u zdravstvenom sustavu**, kao i **reforme državne administracije**.

Od makroekonomskih tema uobičajeno je da tripartitna tijela raspravljaju o **trendovima i ciljevima makroekonomske politike**, kao što su:

- › kretanje cijena i inflacija,
- › stope rasta i struktura gospodarskog rasta,
- › produktivnost i konkurentnost gospodarstva,
- › monetarna politika,
- › fiskalna politika,
- › trgovinska politika.

U novije vrijeme tripartitna tijela sve češće raspravljaju i o temama koje se odnose na inkluziju različitih marginaliziranih društvenih skupina, kao što je položaj žena u svijetu rada, odnos između privatnih i radnih obveza, kao i pitanja integracije i položaja imigranata, osoba s invaliditetom, društveno isključenih itd.

## 2.3. RAZLIKE MEĐU ZEMLJAMA U POGLEDU ULOGE TRIPARTITNOG SOCIJALNOG DIJALOGA

Sastav i uloga tripartitnih tijela znatno se razlikuju od zemlje do zemlje, te od razdoblja do razdoblja unutar iste zemlje. Postoji tek nekoliko država u Europi u kojima tripartitni socijalni dijalog kontinuirano igra ključnu ulogu u vođenju javnih politika koje se odnose na plaće i druga materijalna prava radnika, radne uvjete, tržište rada te ostale aspekte ekonomske i socijalne politike. U većini ostalih zemalja značenje i postignuća tripartitnog dijaloga variraju od razdoblja do razdoblja. Kao što je ranije već navedeno, obično uloga tripartitnog dijaloga raste u razdobljima kriza ili razdobljima kada je potrebno provesti značajnije reforme. Primjerice, u Švedskoj je nacionalno tripartitno tijelo kamen temeljac cijeloga sustava jer se u njemu donose sve odluke i sklapaju svi značajni sporazumi i kompromisi. S druge strane, uloga toga tijela u njemačkom sustavu industrijskih odnosa manja je jer se ključni sporazumi sklapaju između poslodavaca i sindikata na razini djelatnosti. Kao što je već spomenuto, u Irskoj je nacionalno tripartitno tijelo odigralo značajnu ulogu u izgradnji irskoga „gospodarskoga čuda“. Potkraj 1980-ih i tijekom 1990-ih, u pojedinim fazama je tripartizam igrao značajnu ulogu u Italiji, Austriji, Španjolskoj i Portugalu. Pojedine istočnoeuropske države su se na početku tranzicije značajno oslanjale na tripartitni socijalni dijalog, kao što su primjerice Češka, Mađarska i Slovenija.

U literaturi se koristi posebni naziv za one države u kojima je uloga tripartitnog socijalnog dijaloga u vođenju ekonomske i socijalne politike presudna, a takvi sustavi se nazivaju **korporativističkim političkim sustavima**. Pojedini autori čak smatraju kako je korporativizam poseban oblik demokratskog političkog uređenja, koji se od „obične“ predstavničke demokracije razlikuje upravo po tome što su u proces donošenja odluka involvirani sindikati i udruge poslodavaca, zajedno s izabranim političkim elitama. Za razliku od toga, u „običnim“ predstavničkim demokracijama u vođenju ekonomske i socijalne politike dominantnu ulogu imaju političke elite, dok je utjecaj javnosti i interesnih skupina sporedan ili čak marginalan.

Sukladno razlikama u ulozi tripartitnog socijalnog dijaloga, Sabina Avdagić i ostali razlikuju i četiri tipa socijalnih paktova, kao najznačajnijih postignuća tripartizma, ovisno o njihovoj „dubini“ te trajnosti<sup>9</sup>. **Prvi tip** čine socijalni paktovi koji su usmjereni na sustav centraliziranog pregovaranja o cijeni rada, te je vođenje usklađenog sustava plaća središnja uloga nacionalnog tripartitnog socijalnog dijaloga, dok se ostala pitanja razmatraju povremeno i po potrebi. Takav sustav prisutan je u većini skandinavskih država, a temelji se na dugoj tradiciji te visokoj razini koordinacije unutar socijalnih partnera (između različitih sektora i teritorijalnih jedinica). Taj tip socijalnih paktova temelji se na središnjoj ulozi samih socijalnih partnera te njihovim dominantnim značajkama, kao što je niska razina fragmentacije i visoka razina centralizacije. **Drugi tip** socijalnih paktova također se javlja u sjevernoeuropskim državama, a temelji se upravo na opisanom korporativističkom aranžmanu u kojem su socijalni partneri duboko „uključeni“ u sustav vlasti i uprave. Dakle, u ovom tipu fokus nije samo na koordiniranom sustavu plaća, nego na koordiniranom vođenju ukupne ekonomske i socijalne politike. Primjerice, u ovakvim sustavima socijalni partneri su uključeni u veliki broj različitih tijela u kojima se formiraju javne politike. To znači da ne postoji samo jedno ili nekoliko tripartitnih tijela, nego ih ima jako veliki broj.

9 Prema Avdagic, S., M. Rhodesand J. Visser. (2005). *The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis*. *European Governance Papers* (EUROGOV) No. N-05-01, <http://www.connexnetwork.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-01.pdf>.

Zapravo, gotovo svako važnije tijelo koje priprema javne politike iz socijalne i ekonomske sfere jest tripartitno tijelo. Neki autori su u Norveškoj potkraj 1980-ih pronašli čak 430 različitih javnih tijela u kojima su zastupljeni socijalni partneri<sup>10</sup>.

**Preostala dva tipa** socijalnih paktova javljaju se u onim državama u kojima politički sustavi nisu utemeljeni na dugoj tradiciji nacionalnog tripartitnog dijaloga, te nisu posljedica duge tradicije i dobro razrađenih i institucija i procedura, nego su posljedica određenih aktualnih okolnosti. To su upravo oni socijalni paktovi koji se javljaju u razdobljima kriza ili većih transformacija. Unutar njih možemo razlikovati „**pompozne**“ **socijalne paktove** (vidi irski primjer) koji su rezultat dugih pregovora, te su visoko formalizirani (pisani ugovori). U njima su definirane aktivnosti i reforme koje se odnose na različita, ali međusobno povezana, područja ekonomske i socijalne politike. „Pompoznost“ se očituje u tome da se radi o formaliziranim sporazumima koji su obično javno predstavljeni kao veliki uspjeh socijalnog dijaloga, te se u te sporazume javno polažu velike nade. Drugi tip su „**paktovi u sjeni**“, koji nemaju formalno značenje jer se ne sastoje od cjelovitih i konzistentnih dokumenata (ugovora), nego se postupno postiže određena suglasnost o jednom po jednom pitanju, često u odvojenim pregovorima u kojima nisu nužno uključeni isti akteri, te bez velikih i pompozni javnih objava i deklaracija. Analize pokazuju kako unutar ta dva posljednja tipa socijalnih paktova postoje značajne razlike u njihovoj uspješnosti, jer neki ostaju „puko slovo na papiru“, dok drugi doista omogućuju značajne reforme i donose srednjoročno značajna postignuća u smislu ekonomskog rasta i/ili rješavanja pojedinih socijalnih pitanja.

---

10 Blom-Hansen, J. (2000). *Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings. Scandinavian Political Studies*, 23(2), 157–181.



## 3.0. TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG U REPUBLICI HRVATSKOJ

### 3.1. KRATKA POVIJEST<sup>11</sup>

Razvoj tripartitnog dijaloga u Hrvatskoj može se podijeliti u tri faze. **Prva faza** su formativne godine tripartitnog dijaloga od 1991. do 1995. godine koje obilježava donošenje niza važnih odluka i provođenje važnih institucionalnih i socijalnih reformi, koje prati postupno formaliziranje tripartitnog dijaloga. **Druga faza** počinje s donošenjem Zakona o radu, kojim je i formalno predviđeno djelovanje Gospodarsko-socijalnog vijeća. No, usprkos formalizaciji, tripartitno tijelo nema kontinuitet rada. **Treću fazu** obilježava stabilizacija i rutinizacija tripartitnog dijaloga nakon 2000. godine.

32 Prve inicijative za osnivanje tripartitnog tijela na nacionalnoj razini dolaze vrlo brzo nakon provođenja prvih višestranačkih izbora i početka tranzicijskog procesa. Međutim, tripartitni socijalni dijalog se u Republici Hrvatskoj uspostavlja sredinom 1993. godine (što ne znači da dotad nije bilo službene i neslužbene komunikacije između triju strana), kada je u kolovozu osnovano prvo tripartitno tijelo pod nazivom **Gospodarsko-socijalno vijeće** (GSV). Njegovoj uspostavi prethodili su intenzivni pregovori između predstavnika Vlade, sindikata i HGK u proljeće 1993. godine u vezi s načinom reguliranja rasta plaća s obzirom na visoku inflaciju. Interese radnika u prvom GSV-u predstavljale su tri sindikalne središnjice (Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Hrvatska udruga sindikata te Konfederacija nezavisnih sindikata Hrvatske, iz koje će kasnije nastati Nezavisni hrvatski sindikati), interese države predstavnici Vlade, a interese poslodavaca Hrvatska gospodarska komora. Vrlo brzo nakon formiranja neformalnog tripartitnog tijela slijede prvi koraci u njegovoj formalizaciji sklapanjem Sporazuma o osnivanju, nadležnosti i djelovanju Gospodarsko-socijalnog vijeća, koji je potpisan 21. siječnja 1994. godine

11 Prema: Bačić, D. (2010). *Industrijski odnosi u Hrvatskoj: između društvene integracije i tržišnog sukoba*. Zagreb: Tim Press.

(„Narodne novine“, 1994.). Sporazum su potpisale Vlada RH, tri sindikalne središnjice (SSSH, KNSH i HUS), te HGK i novoosnovana dobrovoljna udruga poslodavaca – Hrvatska udruga poslodavaca (HUP). Nakon toga, HUP postupno zamjenjuje HGK u ulozi predstavnika poslodavaca u tripartitnom dijalogu s obzirom da je riječ o dobrovoljnoj organizaciji poslodavaca koja kao takva, a sukladno konvenciji MOR-a, ima status socijalnog partnera.

Formaliziranjem rada GSV-a kroz sporazum određene su njegove nadležnosti, koje se mogu grupirati u tri skupine. Prvu skupinu čini praćenje utjecaja gospodarskih kretanja i politika na socijalnu stabilnost, te predlaganje politika plaća i cijena radi njihova usklađivanja. Druga skupina nadležnosti odnosi se na davanje mišljenja o prijedlozima zakona iz područja rada i socijalne politike prije njihova upućivanja u redovitu zakonodavnu proceduru. Posredovanje u mirnom rješavanju kolektivnih sporova, te promicanje tripartitnog i bipartitnog dijaloga na svim razinama, spadaju u treću skupinu nadležnosti. Nadležnosti GSV-a dodatno su razrađene kasnijim izmjenama sporazuma, ali i proširene uvođenjem prava GSV-a na davanje mišljenja o Proračunu RH, te o zakonima iz područja javnih djelatnosti („Narodne novine“, 88/2001.). Dodatno, GSV je dobio eksplicitiranu nadležnost u području praćenja provedbe i primjene zakona iz područja rada i socijalne sigurnosti. Tijekom vremena, dakle, nadležnosti GSV-a su proširene tako da obuhvaćaju široki spektar tema koje se odnose na sve aspekte ekonomske i socijalne politike.

Nakon donošenja novoga Zakona o radu tripartitni dijalog ulazi u novu fazu, u kojoj se dovršava formalizacija njegova rada, uključujući i formalizaciju tripartitnog značenja nadzornih tijela u nekim važnim državnim fondovima i agencijama, kao što je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje itd. Za drugu fazu znakovita je nestalnost rada i proceduralni sukobi među trima stranama, prije svega među sindikatima. U tom razdoblju GSV je dva puta bio raspuštan i obnavljan. U međuvremenu se povećao i broj središnjica, pa je povećan i broj članova GSV-a. Napetosti i nesuglasice među sindikalnim središnjicama o načinu određivanja reprezentativnosti razrješenje su dobile

donošenjem posebnog zakona kojim je regulirano to pitanje (Zakon o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini – „Narodne novine“, 1999.).

Treća faza u razvoju tripartitnog dijaloga počinje s promjenom vlasti 2000. godine. Kako je jedno od obećanja nove vladajuće koalicije sindikatima bilo i unapređenje socijalnog dijaloga, vrlo brzo nakon formiranja nove Vlade nastavlja se rad GSV-a, koji je obnovljen šest mjeseci prije izbora za vrijeme HDZ-ove Vlade. Od obnove GSV-a sredinom 1999. godine, odnosno od promjene vlasti početkom 2000. godine to tijelo redovito funkcionira, uz nekoliko manjih prekida zbog prosvjeda sindikalne strane zbog određenih zakonskih inicijativa različitih vlada. Tijekom mandata Vlade Jadranke Kosor sindikati su napustili GSV zbog Vladina prijedloga izmjena Zakona o radu kojim se mijenja institut produžene primjene kolektivnih ugovora, a koji je Vlada uputila direktno u Hrvatski sabor, bez stavljanja na GSV čime je samo potvrdila formalnost njegova postojanja. Vlada je u međuvremenu odustala od svoga prijedloga, međutim, zbog već nagomilanog nezadovoljstva sindikata radom GSV-a, povratak u GSV sindikati su uvjetovali promjenama njegova načina rada. Zajedničkim tripartitnim radom dokumenti koji uređuju rad GSV-a, u prvome redu Sporazum te Poslovnik, izmijenjeni su i značajno poboljšani. Izmjenama je ukinuto „preglasavanje“ strana u tripartitnom dijalogu (do tada su najčešće Vlada i HUP preglasavali sindikate), počelo se težiti konsenzusu uz mogućnost izdvojenog mišljenja koje se zapisnički konstatira (time je svaka sindikalna središnjica dobila mogućnost da u slučaju nepostizanja suglasja na sindikalnoj strani, zadrži autonomno pravo izražavanja vlastita stava), uvedena je veća mogućnost sudjelovanja zainteresiranih socijalnih partnera u izradi novih propisa u ranoj fazi, još od radnih skupina (a ne od povjerenstva GSV-a ili GSV-a) čime se u većoj mjeri moglo utjecati na koncept konkretnog propisa, svaka zainteresirana sindikalna središnjica dobila je mogućnost davanja svoga predstavnika čime je porasla njihova odgovornost za razvoj vlastitih kapaciteta Vlada je preuzela obvezu uz konkretan zakonski prijedlog upućivati i stajalište GSV-a, kao i izdvojeno mišljenje (ako ga je bilo).

Jedan od razloga kontinuiranog funkcioniranja GSV-a bio je i osnivanje Ureda za socijalno partnerstvo u RH<sup>12</sup> kao tijela logističke potpore GSV-u. U pojedinim periodima socijalni partneri su, međutim, bili nezadovoljni radom tog Ureda s obzirom da je više služio kao potpora vladinoj strani u GSV-u, a manje kao nezavisna podrška tripartitnom socijalnom dijalogu u cjelini. Nova vlada koja je krajem 2011. godine preuzela vlast osnovala je samostalno ministarstvo nadležno za poslove rada, zapošljavanja, mirovinski sustav i socijalni dijalog, stoga je dotadašnji Ured Vlade RH za socijalno partnerstvo prestao postojati, a poslovi Ureda Vlade i obadva zaposlenika su prešli u nadležnost novoosnovanoga Ministarstva, u kojem je osnovana Služba za socijalno partnerstvo. Socijalni partneri su nezadovoljni ovom promjenom, smatrajući da se time gubi nezavisnost te pogoršava kvaliteta socijalnog dijaloga i smanjuju već postignuti standardi socijalnog partnerstva.

Za fazu značajna je rutinizacija tripartitnog socijalnog dijaloga bez većih promjena u mandatu GSV-a, te većih promjena u strukturi i sastavu. Važno je naglasiti kako je GSV funkcionirao prema istim obrascima za različitih vlada, koje su činili članovi različitih političkih orijentacija, što sugerira kako je tripartizam jednako prihvaćen među svim ključnim političkim strankama u Hrvatskoj. Tijekom ove, treće faze u više navrata bilo je pokušaja uspostave socijalnih paktova, od kojih je prvi rezultirao formalnim socijalnim paktom u obliku sporazuma „Partnerstvo za razvoj“, kojeg je potpisala Vlada s HUP-om i većinskim reprezentativnim sindikalnim središnjicama 2001. godine, ali koji je vrlo brzo napušten od socijalnih partnera te nije polučio nikakve stvarne ciljeve. Nakon ovog socijalnog pakta bilo je još nekoliko pokušaja da se uspostave, barem „paktovi u sjeni“, o usklađenom vođenju politike plaća i cijena za vrijeme Ive Sanadera, no taj proces pregovora nikada nije doveden do kraja.

---

12 Nakon savjetovanja i uz suglasnost socijalnih partnera, osnovan je Uredbom Vlade RH od 13. rujna 2001. godine, a službeno je započeo s radom 5. prosinca 2001. godine.

## 3.2. INSTITUCIONALNI OKVIR I PROCEDURE RADA

*Rad Gospodarsko-socijalnog vijeća, kao nacionalnog tripartitnog tijela u Republici Hrvatskoj, uređen je sporazumom o njegovu osnivanju. Osim toga, osnivanje GSV-a te njegova načelna uloga uređena je i Zakonom o radu.*

Od 1994. godine do danas Gospodarsko-socijalno vijeće je, formalno-pravno, osnivano pet puta s obzirom na to da su sporazumi o njegovu osnivanju potpisani 1994. godine („Narodne novine“, 10/1994.), 2001. godine („Narodne novine“, 88/2001.), 2011. godine („Narodne novine“, 34/2011.), 2012. godine („Narodne novine“, 18/2012.) te konačno 2013. godine („Narodne novine“, 89/2013.)<sup>13</sup>. Osim navedenih sporazuma o osnivanju, potpisana su još četiri dodatka ili aneksa sporazuma (dva na prvi sporazum iz 1994. godine, te dva na drugi sporazum iz 2001. godine). Iako bi tako veliki broj novih sporazuma ili njihovih nadopuna sugerirao značajnu dinamiku i česte izmjene u institucionalnom okviru tripartitnog socijalnog dijaloga u Republici Hrvatskoj, stvarne promjene nisu bile drastične, te možemo tvrditi kako su osnovna struktura GSV-a, njegov mandat te procesi njegova rada prilično stabilni u cijelom razdoblju, pogotovu nakon 2001. godine. Razlozi zbog kojih su potpisivani novi sporazumi uglavnom su formalno-pravne naravi, jer se s vremenom dijelom mijenjao sastav GSV-a, pogotovu na strani sindikalnih središnjica, pa je te promjene bilo potrebno formalizirati potpisivanjem novih sporazuma.

U članku 3. aktualnog Sporazuma kao glavna misija GSV-a navedena je zaštita i promicanje „...gospodarskih i socijalnih prava, odnosno interesa radnika i poslodavaca, vođenja usklađene gospodarske, socijalne i razvojne politike, te poticanja, sklapanja i primjene kolektivnih ugovora.“. Na sličan je način definirana misija GSV-a i u važećem Zakonu o radu u članku 221. („Narodne novine“, 93/2014.). Navedena misija je operacionalizirana u članku 10. Sporazuma kroz aktivnosti koje GSV provodi:

---

<sup>13</sup> Povod za potpisivanje novog sporazuma 2013. godine bila je činjenica da se promijenio sastav GSV-a na sindikalnoj strani s obzirom da je Udruga radničkih sindikata izgubila status reprezentativnosti prema kriterijima određenim Zakonom o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje („Narodne novine“, 82/2012.).

## „Radi ostvarenja ciljeva iz članka 1. ovoga Sporazuma Vijeće:

- › promiče ideju trostrane suradnje Vlade, udruga sindikata i udruga poslodavaca na razmatranju i rješavanju gospodarskih i socijalnih pitanja i problema;
- › prati i ocjenjuje utjecaj gospodarske politike i mjera gospodarske politike na socijalnu stabilnost i razvoj;
- › prati, izučava i ocjenjuje utjecaj socijalne politike i mjera socijalne politike na socijalnu stabilnost i razvoj;
- › predlaže mjere za vođenje usklađene gospodarske, socijalne i razvojne politike;
- › ocjenjuje i daje mišljenje o mjerama za ostvarivanje makroekonomske stabilnosti, konkurentnosti gospodarstva i uravnotežen gospodarski i socijalni razvoj;
- › daje mišljenje o prijedlogu državnog proračuna;
- › prati, izučava i ocjenjuje utjecaj promjena cijena i plaća na gospodarsku i socijalnu stabilnost i razvoj;
- › predlaže Vladi, poslodavcima i sindikatima, odnosno njihovim udrugama i udrugama više razine, vođenje usklađene politike cijena i plaća;
- › prati stanje na području zapošljavanja, mirovinskog i zdravstvenog osiguranja, obrazovanja i usklađivanja tržišta rada i zaštite na radu, na nacionalnoj i na europskoj razini, te predlaže mjere za njihovo poticanje i unaprjeđenje;
- › daje mišljenje o prijedlozima zakona iz područja rada, gospodarstva i socijalne sigurnosti;
- › raspravlja i može dati mišljenje o prijedlozima drugih zakona i propisa od javnog interesa;
- › potiče sklapanje i primjenu kolektivnih ugovora;
- › daje obrazloženo mišljenje ministru nadležnom za rad o svim pitanjima i problemima vezanim uz sklapanje i primjenu kolektivnih ugovora, te procjenu učinka proširenja kolektivnog ugovora;
- › potiče mirno rješavanje kolektivnih i individualnih radnih sporova;
- › utvrđuje listu miritelja u kolektivnim radnim sporovima;
- › donosi pravilnik o načinu izbora miritelja i provođenju postupka mirenja u rješavanju kolektivnih radnih sporova;
- › daje mišljenje i prijedloge ministru nadležnom za rad u svezi s drugim pitanjima uređenim Zakonom o radu;
- › prati primjenu zakona iz područja rada i socijalne sigurnosti;
- › prati ostvarivanje zaštite prava iz rada i socijalne sigurnosti i predlaže mjere za unaprjeđivanje;
- › usvaja izvještaj o radu Vijeća i njegovih radnih tijela.“

S obzirom na to da je glavna svrha GSV-a omogućavanje utjecaja socijalnih partnera na Vladine odluke i javne politike (uključujući nacionalne strategije, nacрте zakona, propise, programe i druge dokumente), Sporazumom je predviđeno kako će GSV o njima raspravljati prije njihova upućivanja na Vladu. Najnoviji Sporazum o osnivanu GSV-a je unaprijedio proceduru u tom smislu u odnosu na ranije sporazume, jer je u ranijim sporazumima bilo navedeno kako će GSV razmotriti nacрте dokumenata prije njihova upućivanja u Hrvatski sabor, što je jedna faza kasnije u zakonodavnom procesu, čime je bila umanjena mogućnost izmjene propisa temeljem zaključaka GSV-a<sup>14</sup>. Aktualni Sporazum predviđa obvezu Vladinih predstavnika da prilikom prezentacije propisa u Hrvatskome saboru izvijeste i o mišljenju GSV-a o predmetnom propisu (dok je Sporazum iz 2011. godine predviđao upućivanje stajališta GSV-a i eventualnog izdvojenog mišljenja uz prijedlog zakona).

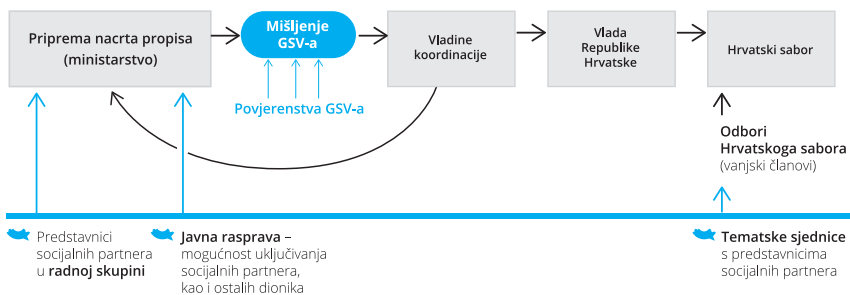
U Sporazumu je navedeno kako se savjetovanje između Vlade i socijalnih partnera može provoditi i prije nego što nadležno ministarstvo ili drugo vladino tijelo izradi nacrt dokumenta, čime je otvorena mogućnost sudjelovanja predstavnika socijalnih partnera u radnim skupinama za pripremu nacrta propisa (što je uvedeno Sporazumom iz 2011. godine). Kao što smo spomenuli, upravo mogućnost sudjelovanja socijalnih partnera u radu samih radnih skupina za pripremu nacrta strateških dokumenata i propisa predstavlja dobru praksu u sustavima koji se snažno oslanjaju na socijalno partnerstvo, kao što su skandinavski.

Temeljem opisanih odredbi, zakonodavni proces, kada je u njega uključen GSV, izgleda kao na slici 3.

---

14 To bi zahtijevalo da Vlada mijenja svoje prijedloge kada oni već uđu u proceduru Hrvatskog sabora, što je formalno-pravno izvedivo ali politički osjetljivije.

Slika 3. Zakonodavni proces s ulogom GSV-a i socijalnih partnera



U pravilu GSV se sastaje jedanput mjesečno, a njegov rad tijekom godine se temelji na Programu rada Vijeća, koji se usvaja početkom kalendarske godine. Kao što je prikazano na slici 4., proces formiranja Programa rada Vijeća temelji se na Godišnjem planu normativnih aktivnosti Vlade<sup>15</sup>, te iskazanom interesu socijalnih partnera za utjecajem na pojedine akte iz tog plana, odnosno temeljem prijedloga socijalnih partnera za uključivanjem drugih tema u Program rada Vijeća. Dnevni red konkretne sjednice formira se dogovorom predsjednika i dva dopredsjednika GSV-a, te stručnih službi Službe za socijalno partnerstvo Ministarstva rada i mirovinskog sustava. Osim redovitih sjednica, čiji se dnevni red uglavnom utvrđuje prema Planu rada Vijeća, GSV se sastaje i na izvanrednim sjednicama kada se za to ukaže potreba ili na inicijativu nekog od članova GSV-a.

15 Problem je, međutim, što se više od 50 posto izmjena zakona ili novih zakona niti ne nađe u Godišnjem planu normativnih aktivnosti Vlade, ali se i takvi propisi mogu uvrstiti na dnevni red GSV-a.





Slika 4. Procedura utvrđivanja dnevnog reda GSV-a

Članak 17. Sporazuma predviđa mogućnost osnivanja radnih tijela GSV-a, koja mogu biti stalna (povjerenstva), ili povremena (radne skupine).

Trenutno GSV ima pet povjerenstava:

- › Povjerenstvo za politiku plaća i porezni sustav, te životni standard;
- › Povjerenstvo za socijalnu politiku;
- › Povjerenstvo za zapošljavanje, obrazovanje i usklađivanje s tržištem rada;
- › Povjerenstvo za zakonodavstvo, kolektivne pregovore i zaštitu prava;
- › Povjerenstvo za održivi razvoj, poticanje gospodarstva, energetiku i klimatske promjene.

Uloga povjerenstava jest da rasprave i daju stručni doprinos poboljšanju prijedloga propisa i javnih politika, te prate njihovu provedbu. Ako je mišljenje povjerenstva o prijedlogu propisa usuglašen, ono se smatra

konačnim te se o njemu ne raspravlja na sjednici GSV-a. Ako nema suglasja o prijedlogu propisa, a k tome je od izuzetnog interesa za socijalne partnere, nacrt propisa se upućuje GSV-u i to zajedno s mišljenjem povjerenstva (koji u takvu slučaju najčešće ima jedno ili više izdvojenih mišljenja). Povjerenstva imaju koordinatora i dva zamjenika koordinatora, a na te dužnosti se imenuje po jedan predstavnik svake od tri strane, te se na tim dužnostima rotiraju istim redoslijedom kao i predsjednik i dva dopredsjednika GSV-a (vidi niže).

Za pojedino pitanje iz svog djelokruga Vijeće donosi mišljenje, odluku ili zaključak. GSV donosi **mišljenja** o prijedlozima propisa i drugih akata o kojem Vijeće raspravlja prema Programu rada GSV-a, dok **odluke** donosi u slučaju imenovanja članova drugih tripartitnih tijela. **Zaključkom** se zauzimaju stavovi, prihvaćaju izvješća i rješavaju druga pitanja GSV za koja nije predviđeno donošenje drugog akta. Zaključkom GSV može predložiti vraćanje nacrta propisa predlagatelju na doradu.

Prema važećem Sporazumu i Poslovniku, GSV usvaja mišljenja, odluke i zaključke jednoglasno, a u slučaju da nije postignut dogovor svaki potpisnik Sporazuma o osnivanju GSV-a ima pravo i obvezu iznijeti izdvojeno mišljenje. Izdvojena mišljenja su sastavni dio zapisnika sa sjednice GSV-a, te se javno objavljuju zajedno s mišljenjem GSV-a, odnosno prezentiraju Vladi i Hrvatskome saboru.

Sjednice GSV-a vodi predsjednik ili jedan od dva dopredsjednika. Predsjednik i dva dopredsjednika biraju se iz redova svake od triju strana zastupljenih u GSV-u, a svaka strana (Vlada, sindikalne središnjice i HUP) samostalno bira svog predstavnika koji će obnašati funkciju predsjednika, odnosno dopredsjednika. Predstavnici triju strana se rotiraju na položaju predsjednika GSV-a, a mandat predsjednika traje godinu dana.

Stručnu i tehničku potporu radu GSV-a pruža Služba za socijalno partnerstvo pri Ministarstvu rada i mirovinskog sustava. Troškove rada GSV-a snosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno ministarstvo nadležno za rad.

### 3.3. SASTAV GOSPODARSKO-SOCIJALNOG VIJEĆA

Kao što je navedeno, sastav GSV-a se mijenjao, prije svega na sindikalnoj strani, a u samim početcima i na strani poslodavaca. Što se Vladine strane tiče, samo su se mijenjale uloge pojedinih funkcija.

Trenutno važećim Sporazumom o osnivanju GSV-a određeno je da sindikati i poslodavci u GSV-u imaju po četiri predstavnika, što je posljedica činjenice da su status reprezentativnosti dobile četiri sindikalne središnjice (vidi niže), od kojih svaka u GSV-u mora imati po jednog predstavnika. Kako bi se održala ravnoteža, i poslodavce predstavljaju četiri predstavnika HUP-a. I u ranijim sporazumima broj članova GSV-a izravno je ovisio o broju reprezentativnih sindikalnih središnjica, tako da je u početku svaka od strana imala po tri predstavnika, potom po šest a prije aktualnog saziva po pet predstavnika. Po prvi puta je u aktualnom Sporazumu o osnivanju GSV-a određeno da sve tri strane nemaju jednak broj predstavnika, nego je Vlada predstavljena sa šest članova. Sukladno i preporukama MOR-a, svaka strana u GSV-u samostalno imenuje svoje predstavnike te njihove zamjenike.

Sastav GSV-a sa strane socijalnih partnera određen je relevantnim propisima koji reguliraju **kriterije reprezentativnosti** za sudjelovanje u tijelima u kojima se odvija nacionalni tripartitni socijalni dijalog. Prvi takav propis donesen je 1999. godine, nakon razdoblja sukoba oko kriterija reprezentativnosti, primarno među sindikalnim središnjicama<sup>16</sup>. Navedenim zakonom su regulirani samo kriteriji reprezentativnosti udruga sindikata više razine (sindikalne središnjice), dok kriteriji reprezentativnosti udruga poslodavaca nisu bili određeni, s obzirom na to da u vezi s reprezentativnošću Hrvatske udruge poslodavaca tada nije bilo spora (vidi niže o HUP-u). Međutim, kasnije osnovane dobrovoljne poslodavačke organizacije tražile su mjesto u GSV-u. Kriteriji o reprezentativnosti poslodavačkih organizacija 2007. godine nisu utvrđeni zakonom već zaključkom GSV-a. Za razliku od kriterija za sindikalne središnjice (Zakon iz 1999.) koji su bili relativno niski pa su ih zadovoljile sve zainteresirane

16 Vidi: Zakon o načinu određivanja zastupljenosti udruga sindikata više razine u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini – „Narodne novine“, 19/1999.

sindikalne središnjice a i poticali su daljnju sindikalnu fragmentaciju, kriteriji za poslodavačke organizacije bili su relativno visoki te ih je zadovoljio samo HUP, a ne i Konfederacija hrvatske industrije i poduzetnika čija se reprezentativnost također utvrđivala. Zakon iz 1999. godine bio je na snazi do 2012. godine, te je na temelju njega određena reprezentativnost sindikalnih središnjica u tri saziva GSV-a, 1999. godine, 2004. godine i 2009. godine (pet, šest pa ponovo pet reprezentativnih sindikalnih središnjica). Novi zakon koji uređuje kriterije reprezentativnosti donesen je 2012. godine. Njime su regulirani kriteriji reprezentativnosti i za sindikalne i za poslodavačke središnjice, ali i kriteriji reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje, koji do tada nisu bili zakonski uređeni<sup>17</sup>. Trenutno je u primjeni novi zakon koji regulira to područje. On je donesen 2013. godine, no u njemu se nisu mijenjali kriteriji reprezentativnosti za sudjelovanje socijalnih partnera u nacionalnom tripartitnom socijalnom dijalogu<sup>18</sup>. Navedenim propisima određeni su sljedeći kriteriji reprezentativnosti za sindikalne središnjice:

- › da je najmanje šest mjeseci prije dana podnošenja zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti upisana u registar udruga sindikata više razine,
- › da u nju udruženi sindikati imaju najmanje pedeset tisuća radnika članova,
- › da je u nju udruženo najmanje pet sindikata koji djeluju u različitim područjima djelatnosti utvrđenim Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti,
- › da ona ili u nju udruženi sindikati imaju područne urede u najmanje četiri županije,
- › da raspolaže potrebnim prostorom i drugim materijalnim uvjetima za rad te da zapošljava najmanje pet radnika na temelju ugovora o radu, sklopljenog na neodređeno vrijeme s punim radnim vremenom.

---

17 Vidi: Zakon o kriterijima za sudjelovanje u tripartitnim tijelima i reprezentativnosti za kolektivno pregovaranje – „Narodne novine“, 82/2012.

18 Vidi: Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata – „Narodne novine“, 93/2012. i dopune „Narodne novine“, 26/2015.

Donošenjem novoga zakona koji regulira kriterije reprezentativnosti, ti kriteriji su nešto postroženi za sindikalne središnjice, prije svega u smislu minimalnog broja članova koje moraju imati u središnjicu udruženi sindikati. Taj broj se povećao s 15.000 na 50.000, što je dovelo do blage konsolidacije među sindikalnim središnjicama (vidi ispod). Temeljem navedenih kriterija rješenjem Povjerenstva za reprezentativnost status reprezentativnih udruga sindikata više razine dobile su četiri sindikalne središnjice, koje su i potpisnice trenutno važećeg Sporazuma o osnivanju GSV-a iz 2013. godine.

Reprezentativne sindikalne središnjice:

- › Nezavisni hrvatski sindikati - NHS,
- › Savez samostalnih sindikata Hrvatske - SSSH,
- › Matica hrvatskih sindikata - MHS,
- › Hrvatska udruga radničkih sindikata – HURS.

**NHS** je trenutno najveća sindikalna središnjica koja okuplja 59 udruženih sindikata, uglavnom iz javnih poduzeća, premda su u središnjicu udruženi i sindikati iz ostalih sektora kao što su javne službe, državna uprava, te privatni sektor. Pod tim nazivom djeluje od 1999. godine, iako je ta središnjica nastala okupljanjem značajnoga dijela članica bivše Konfederacije nezavisnih sindikata Hrvatske.

**SSSH** je nastao 1990. godine od reformiranih bivših socijalističkih sindikata i novonastalih sindikata, uz novo, pojedinačno učlanjivanje od 1990. do 1993. godine. Do posljednjeg prebrojavanja bio je sindikalna središnjica s najvećim brojem članova. SSSH okuplja 20 udruženih sindikata, koji uglavnom zastupaju zaposlene u gospodarstvu i privatnom sektoru (prerađivačka industrija, građevinarstvo i usluge) ali ima i sindikata javnog sektora. Jedina je središnjica koja ima urede u svim županijama, te ima najveći broj zaposlenih. Također, SSSH je jedina središnjica koja je zadržala gransku strukturu udruženih sindikata, dok u ostalim središnjicama, s izuzetkom MHS-a, dominaciju imaju kućni sindikati.

**MHS** dominantno okupljala zaposlene u javnim službama, kao što su obrazovanje, kultura i zdravstvo, ali u tu središnjicu su učlanjeni i neki sindikati iz privatnog sektora, te državne uprave. U ovu središnjicu udruženo je deset sindikata.

**HURS** uglavnom okuplja kućne sindikate iz privatiziranih ili poluprivatiziranih poduzeća, te stoga ima i najveći broj udruženih sindikata, ukupno 65. Nedavno je sklopio sporazum o svojevrsnom savezu sa Udrugom radničkih sindikata Hrvatske (URSH) radi osiguravanja uvjeta za zadržavanje reprezentativnosti u GSV-u, te je posljedično promijenio i naziv.

U samom početku poslodavce u GSV-u je predstavljala i Hrvatska gospodarska komora (HGK), no ona je vrlo brzo isključena iz rada GSV-a jer joj članstvo nije dobrovoljno, niti predstavlja udruhu poslodavaca utemeljenu u skladu s odredbama Zakona o radu. U prvom poglavlju smo naglasili kako se jednim od ključnih preduvjeta za uspostavu i funkcioniranje tripartitnog socijalnog dijaloga smatra sloboda organiziranja, što jasno implicira kako HGK ne može biti sudionik takvog dijaloga jer se on ne temelji na načelu slobode organiziranja. Stoga je od 1994. godine do danas jedini predstavnik poslodavaca **Hrvatska udruga poslodavaca (HUP)**. Ona je najveća udruga poslodavaca više razine koja u sebi okuplja 29 granskih udruženja poslodavaca, čiji su članovi poslodavci iz pojedinih grana djelatnosti, odnosno skupine poslodavaca s posebnim zajedničkim interesima. HUP u svom članstvu okuplja većinu velikih i srednjih privatnih poslodavaca koji zapošljavaju gotovo polovinu svih zaposlenih u privatnom sektoru. HUP je jedina središnjica koja je iskazala interes za status reprezentativnog udruženja poslodavaca više razine tijekom posljednjeg postupka utvrđivanja reprezentativnosti koji je proveden početkom 2013. godine. Spomenutim zakonom o kriterijima reprezentativnosti, udruga poslodavaca više razine mora kumulativno zadovoljiti sljedeće kriterije:

- › da je najmanje šest mjeseci prije dana podnošenja zahtjeva za utvrđivanje reprezentativnosti upisana u registar udruge poslodavaca više razine,
- › da je u nju udruženo najmanje tri tisuće poslodavaca, ili da u nju udruženi poslodavci zapošljavaju najmanje sto tisuća radnika,
- › da je u nju udruženo najmanje pet udruge poslodavaca koje djeluju u različitim područjima djelatnosti utvrđenim Nacionalnom klasifikacijom djelatnosti,

- › da ona ili u nju udružene udruge poslodavaca imaju područne urede u najmanje četiri županije,
- › da raspolaže potrebnim prostorom i drugim materijalnim uvjetima za rad, te zapošljava najmanje pet radnika na temelju ugovora o radu, sklopljenog na neodređeno vrijeme s punim radnim vremenom.

Kada su u pitanju predstavnici Vlade, struktura i uloge su se s vremenom mijenjale, kako su se mijenjali i sastavi vlada, odnosno raspodjele resora. Očekivano, s Vladine strane u GSV-u su uvijek bili zastupljeni ministri nadležni za gospodarstvo te rad i financije. Osim njih, uglavnom su kontinuirano zastupljeni i ministri zaduženi za socijalnu politiku, zdravstvo i obrazovanje te potpredsjednici Vlade za gospodarstvo i/ili društvena pitanja. Za koordinaciju Vladinih predstavnika u GSV-u obično je bio zadužen jedan od potpredsjednika Vlade ili zamjenik predsjednika Vlade, ovisno o strukturi same Vlade. U aktualnom sazivu GSV-a Vladinu stranu predstavljaju potpredsjednik Vlade za gospodarstvo, potpredsjednica Vlade za društvene djelatnosti, ministar rada i mirovinskog sustava, ministar financija, ministar gospodarstva te ministar zdravlja. Vladinu stranu u GSV-u koordinira ministar rada i mirovinskoga sustava.

### 3.4. TRIPARTITNI SOCIJALNI DIJALOG NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI

Sporazum o osnivanju GSV-a predviđa mogućnost osnivanja tripartitnih tijela na nižim razinama vlasti, od razina županija do jedinica lokalne samouprave. Svrha osnivanja tripartitnih tijela na nižim razinama vlasti je slična svrsi nacionalnog tripartitnog tijela, a odnosi se na razvoj socijalnog dijaloga i usklađeno vođenje javnih politika na razini regionalne, odnosno lokalne vlasti. Kroz različite dokumente definirano je kako lokalni, odnosno regionalni GSV-ovi obavljaju sljedeće poslove:

Lokalno, odnosno (područno) regionalno vijeće obavlja sljedeće poslove:

- › promiče tripartitnu suradnju u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › prati i ocjenjuje utjecaj mjera lokalne, odnosno područne (regionalne) politike na gospodarsku i socijalnu stabilnost, razvitak i životni standard u jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › ocjenjuje utjecaj promjena cijena i plaća na gospodarski razvoj i stabilnost na području jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › predlaže mjere za vođenje usklađene politike cijena i plaća na području jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › prati stanje na području zapošljavanja i predlaže mjere za poticanje zapošljavanja i usklađivanja obrazovanja s potrebama tržišta rada,
- › razmatra i predlaže mjere za unapređenje kvalitete života građana u jedinicama lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › potiče sklapanje kolektivnih ugovora na području jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › daje mišljenje o prijedlogu proračuna jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › organizira i provodi aktivnosti u vezi mirnog rješavanja individualnih radnih sporova,
- › uspostavlja i razvija suradnju, te razmatra određena pitanja iz svog djelokruga, s predstavnicima izvršne vlasti svih jedinica lokalne samouprave na području lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave,
- › jedanput godišnje dostavlja Gospodarsko-socijalnom vijeću na nacionalnoj razini izvještaj o radu,
- › surađuje s udrugama sindikata i poslodavaca na lokalnoj i nacionalnoj razini,
- › surađuje s nacionalnim Gospodarsko-socijalnim vijećem,
- › usklađuje određene aktivnosti sa Samostalnom službom za socijalno partnerstvo.



Zakonom o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata („Narodne novine“, 93/2014.), kao i važećim Sporazumom o osnivanju GSV-a određeno je prenošenje reprezentativnosti s nacionalne razine na lokalnu i regionalnu, što znači da u lokalnim i regionalnim GSV-ovima mogu biti zastupljeni samo predstavnici socijalnih partnera koji su zastupljeni i u nacionalnom GSV-u. Naravno, predstavnici treće strane su ovlašteni predstavnici izvršnih tijela jedinica lokalne, odnosno regionalne, samouprave.

U svim županijama i Gradu Zagrebu su u nekom trenutku od osnivanja prvog nacionalnog GSV-a do danas uspostavljena županijska gospodarstvo-socijalna vijeća, no intenzitet njihova rada znatno se razlikuje. Najveći broj županijskih GSV-ova uspostavljen je 2001. i 2003. godine, s tim da su prvi županijski GSV-ovi uspostavljeni u Dubrovačko-neretvanskoj županiji 1998. godine te Istarskoj županiji 1999. godine. Razlike u intenzitetu rada različitih županijskih GSV-ova vidljive su i iz velikog raspona broja održanih sjednica od osnivanja do kraja 2014. godine, koji se kreće između 76 u Međimurskoj županiji (gotovo šest sjednica u prosjeku godišnje) i dvije u Ličko-senjskoj županiji. Prema podacima za 2014. godinu, novi sporazumi o osnivanju županijskih GSV-ova, koji su usklađeni s novim nacionalnim sporazumom iz 2013. godine, potpisani su u 14 županija.

## 4.0. DODATNE MOGUĆNOSTI UTJECAJA SOCIJALNIH PARTNERA NA JAVNE POLITIKE<sup>19</sup>

### 4.1. POJAM JAVNIH POLITIKA I PROCES NJIHOVA OBLIKOVANJA

Nezaposlenost, sigurnost na cestama, alkoholizam među mladima, zaoštale mine nakon rata na poljoprivrednom zemljištu, financiranje školske prehrane za siromašnu djecu, dostupnost vrtića, konkurentnost domaćih mljekara, odlazak mladih informatičara iz zemlje – ovo je tek isječak iz mnoštva pitanja koja zaokupljaju većinu građana, pa i cijelih segmenata društva – od medija, preko poslovne zajednice i sindikata i udruga, do javnih ustanova i političara. Takva pitanja koja izazivaju veliku zabrinutost cijeloga društva nazivamo društvenim ili javnim problemima, a za njihovo rješavanje u prvom su redu odgovorne institucije vlasti, i to putem javnih politika. Optimalno, javne politike usmjerene su na sprječavanje ili otklanjanje nekog javnog problema, i to na osnovi obuhvatne analize problema, uz odgovorno korištenje javnih resursa.

*Javne politike možemo definirati kao namjerno i unaprijed definirano djelovanje institucija vlasti koje mijenja i utječe na društvo i ekonomiju.*

No, postoji i ponešto šire shvaćanje javnih politika kao svega onoga što neka vlast odluči da će učiniti, ali i onoga što odluči da neće učiniti – ili sa sviješću da će korisnije promjene prepustiti privatnoj inicijativi, ili zato što izbjegava riješiti neki problem. U svakom slučaju, odgovornost za donošenje i provedbu odluka je na institucijama vlasti, koje u demokratskom poretku

<sup>19</sup> Za ovo poglavlje kao izvori su uglavnom korištene sljedeće reference: Škrabalo, Marina. 2010. Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH. Sarajevo: Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini. Young Eóin i Lisa Quinn. 2007. Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike. Vodič za policy savjetnike u zemljama središnje i istočne Europe. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj; Kirkpatrick, K. i C. George (2008). Priručnik za procjenu učinaka: detaljan vodič za državne službenike i sudionike iz poslovnog sektora i civilnog društva. PohlConsulting and associates, projekt Bizuimpact: Zagreb.; Miošić, N., M. Bronić i M. Škrabalo (2013). Indeks dobrog upravljanja u Hrvatskoj 2012., rezultati istraživanja. Istraživački izvještaj GONG-a u suradnji s Institutom za javne financije: Zagreb.; Miošić, N. (2014). Analiza i zagovaranje javnih politika. Priručnik Edu centra GONG-a EDU centar GONG-a, u suradnji s Centrom za cjeloživotno obrazovanje i Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu: Zagreb.

u taj proces odlučivanja nužno uključuju širok spektar drugih aktera i to u skladu s predvidljivim i legitimnim procedurama odlučivanja i uključivanja. U tome je središnja uloga izvršne vlasti, odnosno vlade koja je najvažniji akter u njihovu kreiranju. Pritom su, osim članova i tijela vlade, izrazito važna i sva tijela državne uprave podređena vladi, posebice središnja tijela - ministarstva. Ključno je kako vlada angažira javnu i državnu upravu kao glavnu polugu provedbe kojom se političke odluke dužnosnika pretaču u konkretne promjene za građane, gospodarstvo i društvo u cjelini.

Javne politike najčešće grupiramo prema resorima u nadležnosti vlade koje uređuju, što se obično poklapa i s različitim područjima društvenog života, pa tako govorimo o resornim ili sektorskim politikama (socijalna, ekonomska, poljoprivredna, energetska). Uz to, postoji niz politika usmjerenih na posebne potrebe nekih društvenih skupina (politika prema nezaposlenima, mladima, braniteljima, obiteljska...). Konačno, politike se razlikuju i s obzirom na razinu upravljanja i teritorijalni fokus (europska, nacionalna, regionalna, lokalna).

Kada se pitamo koja je veza između javnih politika i politike, korisno je zamisliti političko odlučivanje kao proces koji se sastoji od tri dimenzije koje nužno utječu jedna na drugu, a odgovaraju na pitanja tko, kako i o čemu odlučuje u ime cijele zajednice, a čine je politika, javne politike i institucije.

**Politika (engl. politics)** se odnosi na borbu za moć među akterima koji žele zadobiti i zadržati vlast i mogućnosti javnog upravljanja. Glavni, no ne i jedini politički akteri su političke stranke čija je i zakonska svrha postojanja upravo izborna natjecanje. Tu su u prvom planu interesi političkih aktera i njihova sposobnost privlačenja podrške i sljedbenika, te nadvladavanja suparnika u sukobima.

**Institucionalni ustroj (engl. polity)** obuhvaća sklop pravila i procedura koji određuju kako se političke odluke donose i provode – od izbornih pravila, preko zakonodavnog i proračunskog procesa do javne uprave zadužene za organizaciju provedbe. Tu je u prvom planu osiguranje predvidljivog, učinkovitog i zakonitog postupanja.

**Javne politike (engl. policy)** su sadržaj političkog odlučivanja – analiza problema i prijedlozi njihova rješavanja, s razradom provedbe u strategije, programe, projekte i niz propisa, pri čemu je ključ uspjeha dobro usklađivanje resursa (ljudi, novca, vremena). Tu su u prvom planu argumenti - informacije i logičke veze između problema i rješenja. Javne su politike upravo ona dimenzija političkog odlučivanja koja je najvažnija za građane. Naime, riječ je o ishodima političkog odlučivanja koje svaki građanin svakodnevno osjeti u vlastitom životu. Javne se politike odnose na pitanja o tome što je važno za cjelinu zajednice, te kako politika, i država kojom ona upravlja, proizvodi koristi za sve.

U idealnim situacijama rješavanje javnih problema trebalo bi se odvijati točno i bez prekida, s kvalitetnom pripremom i detaljnim promišljanjem alternativa. Iako se takav racionalni, uređeni ciklus javnih politika rijetko ostvaruje, ta shema se dokazala kao koristan vodič za razumijevanje specifičnosti svake faze, a time i za bolju pripremu samih politika i sudjelovanja u njihovom razvoju.

Slika 5. Ciklus javnih politika



Prva točka u ciklusu je stavljanje problema na dnevni red, odnosno donošenje odluke da je problem potrebno rješavati uz pomoć javnih resursa i angažmana institucija vlasti. Nakon toga slijedila bi kvalitetna analiza problema, interesa i stajališta dionika (svih onih koji imaju utjecaj na problem te koje on zanima), te potreba ciljanih skupina. Tek nakon analize odgovorni javni službenici i političari trebali bi definirati ciljeve i više mogućih načina - opcija njihove realizacije koje bi pak trebali usporediti s obzirom na očekivane pozitivne i negativne učinke i izvedivost. Odbir pojedinog rješenja trebao bi biti popraćen javnom raspravom i demokratskim odlučivanjem (legitimacijom), a provedba politike dobrom organizacijom, te provjerom teče li sve prema planu (monitoring). Na kraju, trebalo bi vrednovati učinke i uspješnost politike i odrediti treba li je nastaviti, izmijeniti ili ukinuti, s obzirom na novo stanje i okolnosti (evaluacija).

Zbog sve veće složenosti javnih problema, ali i višestrukih očekivanja koja su s pravom posebno izražena što je neko društvo otvorenije i demokratsičnije, i proces političkog odlučivanja postaje sve složeniji. Stoga traži sve više ekspertize i sudjelovanja, odvijajući se simultano na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Institucije vlasti prinuđene su sve intenzivnije surađivati sa sve širim krugom aktera kako bi mogle pravilno odrediti problem i njegova rješenja, ali i organizirati provedbu, te zadržati demokratski legitimitet. Ne zaboravimo da Vladi na raspolaganju stoji široki spektar instrumenata od onih koji se primjenjuju prisilno, poput poreza i zakona, do onih dobrovoljnih, poput socijalnih usluga u zajednici koje niču čak i bez potpore države. Odabir najbolje kombinacije najprimjerenijih instrumenata za postizanje ciljeva ključ je uspjeha javne politike, pri čemu se zahtijeva sve veća inventivnost.

Za razumijevanje procesa oblikovanja i provedbe javnih politika važno je prepoznati tko sve na koji način može u tom procesu sudjelovati - da li temeljem zakonskih ovlasti, ili pak temeljem ključne odrednice demokracije - općeg prava na sudjelovanje u odlučivanju, uz pravo na udruživanje, okupljanje i izražavanje - koja ide ruku pod ruku s načelima dobrog upravljanja a one obvezuju institucije na otvorenost.

Tako razlikujemo aktere smještene „u državi“ koji imaju i ovlast i obvezu sudjelovanja u oblikovanju javnih politika, te neformalne aktere smještene u „društvu“ koji u demokratskom poretku nemaju obvezu, ali imaju pravo i mogućnost sudjelovanja.

Obje vrste aktera protežu se s nacionalne na lokalnu, ali i na međunarodnu razinu, što je posebno vidljivo nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju. Pritom se na samoj granici formalnih i neformalnih aktera nalaze predstavnici poslodavaca i sindikata koji putem institucionaliziranog socijalnog dijaloga imaju zajamčenu mogućnost sudjelovanja u oblikovanju niza politika koje utječu na gospodarstvo i tržište rada.

Neformalni akteri često se nazivaju i **zainteresiranom javnošću** (za razliku od opće javnosti koja ne treba mariti za neku politiku) ili dionicima, što je prijevod engleskog termina *stakeholders*, koji se odnosi na one aktere koji u procesu sudjeluju zbog toga što (vjeruju da) imaju određeni „udio“ ili „ulog“ u određenom problemu (*hold a stake in*), a ne zato što su obvezni to učiniti. Njihova moć u političkom odlučivanju proizlazi iz sposobnosti uvjeravanja i samoorganiziranja te, u konačnici, pridobivanja podrške obnašatelja vlasti za provedbu njihovih ideja o tome kakve nam javne politike trebaju. Angažman nedržavnih aktera utoliko je lakši što su obnašatelji vlasti otvoreniji za dijalog, a procedure ili kanali sudjelovanja, komunikacije i dogovaranja jasnije i razvijenije.

## 4.2. FORMALNI KANALI UTJECAJA NA OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIKA

### 4.2.1. ZAKONODAVNI PROCES I JAVNA RASPRAVA

Zakonodavni proces u Republici Hrvatskoj ima tri specifične faze – **pripremu, usvajanje na Vladi i saborsku proceduru** (vidi sliku 4) - s različitim mogućnostima sudjelovanja zainteresirane javnosti u procesu oblikovanja javnih politika čiji su primarni provedbeni alat propisi (zakoni i podzakonski akti), te akti planiranja (strategije, programi i planovi).

Odluka o tome hoće li se neka strategija, program ili propis donositi usuglašava se između pojedinih ministarstava i Vlade koja obično potkraj godine donosi i Godišnji plan normativnih aktivnosti, u čijoj pripremi se konzultiraju i socijalni partneri, a objavljen je na internetskoj stranici Ureda za zakonodavstvo (<https://zakonodavstvo.gov.hr>). Ipak, planovi pojedinih ministarstava podložni su izmjenama te zbog toga služe ponajprije kao orijentir.

Iako bi prema Ustavu Sabor trebao biti glavni zakonodavac, u praksi to nije tako, već se priprema politika i propisa koncentrira u izvršnoj vlasti odakle potječe 90 posto svih novih prijedloga zakona, što je i trend širom svijeta. Glavni neprijatelj otvorenosti zakonodavnog postupka i dalje je hitni postupak usvajanja zakona u Saboru sa samo jednom objedinjenom raspravom i minimalnim vremenom za amandmane i rasprave na odborima.

Treba naglasiti kako je središnja točka političkog odlučivanja o javnim politikama sama Vlada i njezina radna tijela, ponajprije Odbor za europske poslove, Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku, Koordinacija za društvene djelatnosti i ljudska prava, Koordinacija za regionalni razvoj i fondove Europske unije, Koordinacija za gospodarstvo, popratne stručne radne skupine te, na kraju, uži kabinet koji funkcionira kao finalna točka za usuglašavanje i filtriranje prijedloga politika.

Vladina tijela u praksi su zatvorena za neformalne aktere, iako takva mogućnost nije isključena Poslovníkom koji predviđa povremeno uključivanje stručnjaka u rad Odbora za europske poslove, te imenovanje drugih osoba u rad Vladinih koordinacija. Upravo stoga je rano uključivanje socijalnih partnera kroz institucionalizirani socijalni dijalog kao i zainteresirane javnosti u fazi pripreme nacrtá propisa i politika, te kvalitetno javno savjetovanje prije upućivanja nekog prijedloga na Vladu, presudno za ikakav smisleni utjecaj nedržavnih aktera na stajališta vlasti.

Pripremu propisa i politika vode ministarstva koja prema vlastitoj procjeni mogu ali i ne moraju uključiti druge resore, socijalne partnere, stručnjake i predstavnike zainteresirane javnosti. Takva dobra praksa koju definira Sporazum o osnivanju GSV-a te koju preporuča i Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, još uvijek predstavlja iznimku.

Radne skupine optimalno bi trebale primijeniti metodologiju analitičke pripreme javnih politika. To znači da se kreće od analize stanja i evaluacije dosadašnje politike u pripremu teza (odnosno prijedloga politike) koje sadrže definirane ciljeve i različite opcije rješenja, dok se sam nacrt propisa raspisuje tek nakon usuglašavanja oko najbolje opcije i preciziranja potrebnih mjera i njihovih učinaka. U praksi se pak često događa da radne skupine prolaze točku po točku već pripremljenoga gotovoga radnog nacrtá nekog dokumenta, što može uvelike usporiti rad ako se pokaže da postoje ozbiljni nedostaci u samoj koncepciji.

Ipak, uz pravodobne informacije o rokovima za pripremu nekog propisa moguće je utjecati na predlagače zakona da se otvore i osnuju radne skupine - putem primjedbi i zahtjeva upućenih izravno ministarstvima (ponekad i u formi otvorenog pisma, čime se povećava medijski pritisak), ili pak Gospodarsko-socijalnom vijeću te Savjetu za razvoj civilnoga društva, što češće koriste udruge. Primjerice, javni pritisak urodio je plodom u slučaju pripreme Strategije razvoja javne uprave kada je temeljem otvorenog pisma koje su zajednički potpisale tri sindikalne središnjice, jedna poslovna organizacija, jedna koalicija udruga, te tri akademske institucije, Ministarstvo uprave odlučilo formirati mješovitu radnu skupinu za doradu Strategije koja je u više navrata i razmatrana na GSV-u.



U malobrojnim slučajevima kada se neki propis priprema na razini Sabora, kao što je nedavno bilo s izmjenama Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor, ukoliko je predlagač neki saborski odbor, zainteresirana javnost može sudjelovati preko vanjskih članova odbora koji su imenovani i imaju pristup svim dokumentima, te mogućnost ravnopravnog sudjelovanja u raspravama, bez prava glasa. To je ujedno i dobra praksa parlamentarne otvorenosti i na svjetskoj razini.

Vanjski članovi ključan su formalni kanal utjecaja i na odborske rasprave o prijedlozima zakona, programa i strategija u prvom i drugom čitanju, uoči plenarnih rasprava. U aktualnom VII. sazivu Hrvatskoga sabora, svi saborski odbori imaju pet do šest vanjskih članova<sup>20</sup> osim Odbora za nacionalnu sigurnost i unutarnju politiku. Imena svih članova objavljena su na internetskoj stranici Sabora u opisu svakog radnog tijela. Međutim, angažman preko saborskih odbora u praksi predstavlja posljednju i to prilično tanku slamku spasa, budući da je u toj fazi obično konsolidirana volja saborske većine jer je zakon već prošao Vladu. Ipak, i u toj fazi javna rasprava može imati učinka, posebno ako se neki specifični aspekti neke politike ili propisa nametnu kao problematični ili kontroverzni, kao što je bio slučaj sa pitanjem treba li osuđenima za korupciju i druga teška kaznena djela zabraniti kandidiranje na izbornim listama.

Posebno koristan oblik utjecanja na javnu, ali i saborsku raspravu tematske su sjednice saborskih odbora koje privlače veće zanimanje zastupnika, ali i medija, pri čemu valja obratiti pažnju na sljedeće važne detalje:

- › prijedlog za održavanje tematske sjednice predsjedniku može uputiti i vanjski član odbora, a odbor može donijeti zaključak o održavanju sjednice;
- › tematske sjednice u pravilu su otvorene za javnost i prilika su za izravnu raspravu sa zastupnicima i predstavnicima Vlade;
- › saborski medijski izvjestitelji ih često prate ako se ne događaju četvrtkom, odnosno na dan kada zasjeda Vlada, ili petkom kad je glasanje u Saboru;

20 U radu saborskih odbora ovoga saziva sindikalne središnjice ne sudjeluju zato što su novim Poslovníkom socijalni partneri „izbačeni“ iz Odbora za zakonodavstvo, u Odboru za rad, mirovinski sustav i socijalno partnerstvo smanjen im je broj (s po dva na po jednog), a nisu dobili mogućnost sudjelovanja u radu ni jednog novog odbora u kojima su članstvo tražili već niz godina (primjerice Odboru za europska pitanja).

- › tematske sjednice treba organizirati dovoljno dana uoči plenarne rasprave da zaključci još mogu utjecati na stajališta istaknutih zastupnika i pojedinih saborskih klubova, a opet ne prerano kada pažnja političara i javnosti još nije usmjerena na određeno pitanje;
- › priprema treba biti pravodobna kako bi se odazvali mjerodavni stručnjaci i predstavnici institucija, te pripremila izlaganja i materijali.

Hrvatski sabor je kao institucija otvoren i za održavanje okruglih stolova ne samo na inicijativu pojedinih zastupnika već i zainteresirane javnosti, uz najave i zamolbe upućene Tajništvu Sabora. Iako nije riječ o standardnoj proceduri, Poslovnik Hrvatskoga sabora predviđa takve formate rasprave koji mogu utjecati na tijek plenarne rasprave i konačnog usvajanja zakona. Metoda koju Hrvatski sabor rijetko koristi su javna saslušanja koja mogu povezati političare sa zbiljom provedbe neke politike, no tu ulogu uspješno mogu odigrati i dobro pripremljene tematske sjednice jednog ili više odbora.

## 4.2.2. KONZULTACIJE SA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU

Otvorenost institucija vlasti spram zainteresirane javnosti jedno je od načela dobrog upravljanja koje se polako pretače u hrvatsku praksu, i to povrh preuzetih obveza iskazanih u međunarodnim dokumentima koje je RH potpisala, te zakonima i poslovnica koje je sama donijela, među kojim su najvažniji sljedeći:

- › Arhuška konvencija, 1998. (ratificirana u RH 2007.)
- › Europska komisija – Opća načela i minimalni standardi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (na snazi od 1.1.2003.)
- › Ugovor o Europskoj uniji (Lisabonski ugovor) (čl.11) – sudjelovanje građana i civilnog društva u svim područjima EU politika
- › Vijeće Europe – nacrt Kodeksa pozitivne prakse za sudjelovanje građana (1. 10. 2009.)
- › Zakon o zaštiti okoliša, NN,110/07., i Uredba o informiranju i sudjelovanju javnosti i zainteresirane javnosti u pitanjima zaštite okoliša, NN 64/08.
- › Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN, 140/2009., i Smjernice za primjenu (2010.)
- › Zakon o procjeni učinka propisa, NN, 90/2011.
- › Poslovnik o dopunama Poslovnika Vlade, NN, 121/ 2012.
- › Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, 25/2013.

Za hrvatsku praksu prekretnicu je predstavljalo usvajanje **Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću** koji je stupio na snagu potkraj pregovora s EU, čiju primjenu sustavno prati i potiče Ured za udruge Vlade RH putem edukacija i tehničke pomoći tijelima državne uprave koji imaju imenovane koordinate za javna savjetovanja, kao i objavom cjelovitih godišnjih izvještaja o opsegu javnih savjetovanja. Iako nema snagu zakona, Kodeks savjetovanja pokazao se korisnim za postavljanje minimalnih standarda savjetovanja koji obuhvaćaju:

- › pravodobno informiranje o planu donošenja zakona, drugih propisa i akata;

- › dostupnost i jasnoću sadržaja postupka savjetovanja na internetskim stranicama institucija vlasti;
- › rok provedbe savjetovanja (15 dana) i to u fazi pripreme nacрта propisa, znači verzije koja još ne ide na Vladu, odnosno instancu odlučivanja, već se može uslijed savjetovanja preinačiti;
- › važnost davanja povratne informacije o učincima provedenog savjetovanja i
- › usklađenost postupaka savjetovanja između različitih institucija. Kodeks preporučuje i uključivanje stručnjaka u radne skupine za pripremu propisa te održavanje javnih rasprava o učincima propisa.

Novim **Zakonom o pravu na pristup informacijama** iz veljače 2013. proširene su obveze javnog savjetovanja u procesu izrade zakona i drugih propisa koje uključuju i obvezu objave plana, te naknadnog izvješća o provedenom savjetovanju, a minimalno trajanje savjetovanja produljeno je na najmanje 30 dana, s prethodnih 15 kako je preporučao Kodeks. Na kraju, **Zakon o procjeni učinaka propisa** provodi se od siječnja 2012., te etablira javno savjetovanje s ključnim dionicima određene politike kao temeljnu metodu procjene učinaka propisa.

Postupak savjetovanja uvelike se svodi na Internet, što mu je i glavna mana budući da se time isključuju oni koji nemaju znanja ili pristup Internetu. No za one kojima taj medij nije stran, internetsko javno savjetovanje vrlo je učinkovito ako se držite sljedećih savjeta:

- › periodično (tjedno) provjeravajte internetsku stranicu resornoga ministarstva koje pratite, a posebno rubrike novosti i javna savjetovanja, kao i Godišnji plan normativnih aktivnosti, kako biste znali koji bi propisi i politike trebali biti u pripremi narednih mjeseci, te koja su javna savjetovanja u najavi ili su već u tijeku;
- › obratite pažnju na rokove i javite ih kolegama i suradnicima iz drugih organizacija;
- › koristite preporučeni obrazac za upisivanje komentara koji vas navodi da prvo iznesete opće, a onda specifične komentare;
- › ako vam ne odgovara, nemojte se zbuniti – obrazac za javno savjetovanje nigdje nije propisan;

- › imate pravo tražiti da se vaše ime ne objavi u izvješću o provedenom savjetovanju, što pak može biti upitno s obzirom na imperativ transparentnosti javnih savjetovanja;
- › ako vas zanimaju javna savjetovanja na razini EU, posjetite odlično organiziranu internetsku stranicu Vaš glas u Europi ([http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_hr.htm));
- › provjerite je li izvješće o provedenom zakonu priloženo uz prijedlog propisa u sklopu materijala za sjednicu Vlade – ako nije, kontaktirajte Vladu i tražite da se dokument uvrsti, ili propust prijavite Uredu za udruge.

Postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću mogu koristiti (i pojedininim su slučajevima koristili) socijalni partneri, međutim, od početka obnašanja vlasti ove koalicijske Vlade uočeno je da pojedina ministarstva smatraju kako postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću zamjenjuje institucionalizirani socijalni dijalog. Sindikalne središnjice i HUP kontinuirano upozoravaju Vladu kako je to posve neprihvatljiva praksa.

### 4.2.3. PROCJENA UČINAKA PROPISA

Procjena učinka propisa definirana je Zakonom o procjeni učinaka propisa („Narodne novine“, broj 90/2011.), kao postupak donošenja odluka o propisima na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka koji će poslužiti kao smjernice za odabir najboljeg rješenja za donošenje propisa, ili za poduzimanje alternativnih aktivnosti i mjera.

*Procjenom učinaka propisa (skraćeno PUP) analiziraju se pozitivni i negativni učinci propisa na područje gospodarstva, uključujući i financijske učinke, područje socijalne skrbi, područje zaštite okoliša, s osvrtom na fiskalni učinak, uz istodobno savjetovanje s javnošću i zainteresiranom javnošću.*

Posebnost je ovoga postupka višekratno, rano uključivanje ključnih dionika u analizu učinaka, i to putem ciljanih javnih savjetovanja usmjerenih na ključna pitanja kojima se bavi procjena učinaka. Time ona polazi od shvaćanja da korisnici politika i propisa imaju i najbolji uvid u koristi, teškoće i opasnosti koje ona donosi.

Uz to, procjena učinaka propisa „tjera“ predlagače propisa da svoj prijedlog razmotre u širem spektru alternativa – svakako u odnosu na opciju „status quo“ (Što će se dogoditi ako ništa ne mijenjamo?), te u odnosu na radikalno drukčiju opciju rješavanja problema, optimalno bez dodatnih propisa (Što će se dogoditi ako ne reguliramo?). Time se potiče kritički pristup, odmjerjenost u reguliranju i preuzimaju novih administrativnih obveza, ali i kreativnost u odabiru, povezivanju i razradi raznolikih instrumenata javnih politika od prisilnih do dobrovoljnih. Pritom je važno naglasiti kako svrha procjene učinka propisa nije i ne smije biti deregulacija već pametnije, odgovornije i kvalitetnije oblikovanje javnih politika i propisa koje vodi računa o širokom, često zanemarenom ili skrivenom spektru društvenih, ekoloških i ekonomskih posljedica.

Ključna pitanja za kvalitetnije donošenje odluka putem procjene učinaka propisa, prema preporukama OECD-a:

- › Je li problem kvalitetno definiran?
- › Je li Vladina intervencija opravdana?
- › Je li propis najbolja forma Vladine intervencije?
- › Postoji li pravna osnova za propis?
- › Koja je razina administracije prikladna za poduzimanje intervencije?
- › Opravdavaju li koristi propisa i njegove troškove?
- › Je li distribucija učinaka i troškova kroz društvo transparentna?
- › Je li propis jasan, konzistentan, razumljiv i pristupačan korisnicima?
- › Jesu li sve zainteresirane strane dobile priliku za iznošenje vlastitoga stava?
- › Kako će se osigurati prihvaćanje propisa među ključnim akterima i javnošću?

Detaljan pregled postupka procjene učinka propisa s nizom korisnih pojašnjenja i dokumentima i obrascima postupka dostupan je na odlično organiziranoj internetskoj stranici Ureda za zakonodavstvo čiji Odjel za PUP djeluje i kao koordinator cijelog postupka koji obuhvaća niz resora (<https://zakonodavstvo.gov.hr/procjena-ucinaka-propisa/215>).

Sustav je organiziran tako da pojedini predlagači propisa provode i prethodnu procjenu učinaka, te organiziraju javna savjetovanja, nakon čega na svoje analize, koje se nazivaju iskazima, dobivaju i stručna mišljenja iz nadležnih resora za četiri glavna područja procjene učinaka (fiskalne, socijalne, ekonomske i ekološke posljedice). Slijedi još jedan ciklus javnog savjetovanja te konačno mišljenje Ureda za zakonodavstvo o tome zadovoljava li iskaz kvalitetom, nakon čega se, uz prijedlog propisa, šalje u daljnji zakonodavni postupak prema Vladi te Saboru. Svako ministarstvo ima imenovanog koordinatora za PUP koji prima i mentorsku podršku od Ureda za zakonodavstvo, te sam djeluje kao podrška drugim kolegama u svojoj instituciji (popis je također dostupan na navedenoj internetskoj stranici).

Međutim, u proteklom je razdoblju uočeno kako se postupak provodi nekvalitetno i na neodgovarajući način, predlagatelj zakona zapravo ne uspijeva uvijek dokazati postojanje problema koji se može riješiti samo normativnim rješenjem („normativni optimizam“) ali se zakoni (nekvalitetni) ipak donose te se mijenjaju i po nekoliko puta godišnje. Ovakvo stanje vodi u pravnu nesigurnost a za posljedicu, među ostalim, imaju i odbijanje potencijalnih investitora.

### 4.3. NEFORMALNI KANALI UTJECAJA NA OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIKA

I uz sve prethodno opisane formalne kanale utjecanja na javne politike, postoje situacije u kojima formalni dijalog nije moguć, ili barem nije organiziran na efektivan način. Primjerice, konzultacije, javna savjetovanja i rasprave mogu biti formalni procesi od kojih nije moguće očekivati stvarni utjecaj na konačan oblik javne politike stavljene na raspravu. Nekim akterima koji imaju interes za razvoj politike i imaju u njoj puno pravo biti smatrani dionicima, pristup može biti onemogućen, ili ograničen, zbog nedovoljno prepoznate uloge tih aktera u procesu stvaranja politike. Upravo zato su kao alternative ili dopune formalnim mehanizmima prepoznati različiti kanali neformalnog utjecanja na javne politike, od kojih ćemo ovdje predstaviti samo najvažnije.

Važno je napomenuti kako svi neformalni kanali utjecanja na politike mogu biti kombinirani s formalnim kanalima – štoviše, osim što se alati utjecaja na ovaj način mogu vrlo uspješno nadopunjavati, odabir strategije koja kombinira formalni i neformalni pristup može pružiti veći legitimitet svim procesima participativne formulacije politika.

Kao oblik neformalnog utjecanja na javne politike najprimjereniji predstavničkim demokracijama ističe se **javno zagovaranje**. Zagovaranje je proces javnog dijaloga putem kojeg utjecajne mreže, kreatori javnog mnijenja te, na kraju, i sami donositelji odluka preuzimaju ideje zagovarača i pretaču ih u sadržaj javne politike. Važno je napomenuti kako je zagovaranje razmjerno dugotrajan pa i zamoran proces, koji istodobno ne rezultira politikom koja bi u potpunosti reflektirala stavove zagovarača – kao i kod drugih mehanizama kojima se nastoji utjecati na politike, zagovaranje uključuje znatan element pregovaranja i kompromisa.

Budući da se zagovaranje odvija u javnom prostoru, ono uključuje obraćanje različitim posebnim publikama – od ovlaštenih donositelja odluka, preko drugih zainteresiranih organizacija do opće javnosti – izrada svakog plana zagovaračkih aktivnosti nužno uključuje i kreiranje predodžbe o tome kome se zagovaračka kampanja obraća i koji cilj želi postići kod svakoga adresata.



Tijek uspješnog zagovaranja uključivat će tako i poduzimanje svjesnih napora za izgradnju koalicija i savezništava s akterima koji podržavaju ciljeve zagovarača. Kako bi takvi napori bili dobro usmjereni, mnoge uspješne zagovaračke kampanje koriste alat analize aktera koji služi identificiranju drugih zainteresiranih aktera, međusobno diferenciranih prema unaprijed određenim kriterijima, a najčešće prema moći utjecaja na odluku, s jedne, i razini interesa za temu oko koje se zagovarač angažira, s druge strane.

Uz javno zagovaranje, **lobiranje** predstavlja važan kanal neformalnog utjecaja na javne politike u demokratskim poretcima. Lobiranje je proces dijaloga između dionika – predstavnika organiziranih interesa (najčešće poslovnih) i donositelja odluka, koji za cilj ima specifične izmjene predložene javne politike u interesu konkretnog dionika, a temelji se na uvjeravanju temeljem argumenata u korist određenog prijedloga.

U razvijenim demokracijama, lobiranje je visoko strukturiran proces koji se odvija u strogo definiranim uvjetima, uz zakonsku obvezu iscrpne objave informacija o lobistima (ovlaštenim predstavnicima pojedinih interesa) angažiranim u pojedinom dijalogu, sastancima između lobista i donositelja odluka, iznesenim zahtjevima za izmjenu politike i argumentaciji na kojoj se oni zasnivaju. Naime, lobiranje sa sobom nosi koruptivni rizik nedopuštenog stjecanja privatnih koristi kao nagrada za prihvaćanje i promicanje lobističkih interesa, kao i rizik smanjenja transparentnosti procesa političkog odlučivanja, ako neki akteri ostvaruju privilegirani pristup mimo znanja javnosti. Na jesen 2014. problem netransparentnog lobiranja bio je jedna od prvih tema na dnevnom redu nove Europske komisije pod vodstvom Jean-Claudea Junckera, te su uvedena stroža pravila za evidentiranje poslovnih sastanaka i upis lobista u registar transparentnosti. U Hrvatskoj takva pravila još nisu donesena, iako su predviđena novom Nacionalnom strategijom borbe protiv korupcije 2015.-2020. („Narodne novine“, 26/2015.).

S obzirom na to da se odvija u izravnoj komunikaciji između dionika i donositelja odluka, od presudne su važnosti za lobiranje kontakti, odnosno mogućnost pristupa nadležnima za donošenje odluke, kao i snaga,

te objektivna valjanost argumenata s kojima lobisti prilaze. Odabir trenutka također je od presudne važnosti za lobiranje, pri čemu su pojedine etape u fazi formulacije politika (poput, primjerice, proračunskih procesa na svim razinama i alokacije resursa uopće) one na koje se lobiranje usmjerava.

Za svaki je neformalni utjecaj na sadržaj politika presudna **uloga medija** kao onih aktera koji pozicije, argumentaciju i interese aktera uključenih u policy-proces posreduju široj javnosti. Za uspješno korištenje medija u zagovaračke svrhe važni su svi elementi javne komunikacije zagovarača – sama poruka, prilagodba logici rada medija te resursi potrebni za efektivan kontakt s medijima. Neke od najvažnijih značajki poruke koja će medijima biti prihvatljiva i za koju je izgledno kako će biti preuzeta od zagovarača su jednostavnost, relevantnost, pamtljivost i pogodnost za prenošenje publici. Poruka koja objedinjuje te značajke bit će prihvatljiva najširem krugu medijskih publika i lako prenosiva na efektan način, što je ujedno i prvi imperativ proizvodnje informativnih medijskih sadržaja. Vremenski okvir rada medija vrlo je specifičan i često barem djelomično u raskoraku s logikom policy-procesa – mediji su stalno u potrazi za sadržajem i u pravilu operiraju s kratkoročnijom perspektivom od dionika uključenih u oblikovanje bilo koje javne politike. Koji god format za posredovanje poruke u medije bio odabran (a mogućnosti su mnogobrojne – priopćenje, članak, audio/video zapis, konferencija za medije itd.), ključno je zadržati jezgrovitost poruke, te omogućiti da se njezini najvažniji elementi prenesu u najkraćem mogućem obliku kako bi vjerodostojna informacija dosegla publiku. Korištenje medija kao sredstva informiranja o policy-procesima iziskuje i određene resurse u smislu znanja, radnih zadataka i organizacijskog zaleđa potrebnih za efektivan i održiv kontakt s medijima, te planiranje plasmana medijskih poruka za maksimalan efekt. Iako je razumljivo kako u tom smislu ne kreću svi dionici s istih startnih pozicija, pozicija legitimnih dionika u nekom procesu predstavlja najvažniju osnovu za „ulazak“ u medije.

## 4.4. PRAĆENJE PROVEDBE I UČINAKA

Uz dobro definiran problem, ciljeve i instrumente za uspješnost javnih politika od presudnog je značenja kvaliteta implementacije, za što je pak nužno predvidjeti mehanizme periodičnog i sustavnog praćenja provedbe i vrednovanja rezultata. Ovo je još uvijek velika boljka hrvatske javne uprave, ali i političkih institucija, budući da zahtijeva razvijene sustave učinkovitog prikupljanja usporedivih podataka u funkciji pokazatelja koji su pomno odabrani i uistinu mogu na vrijeme detektirati probleme u provedbi.

S druge strane, institucije izvršne vlasti otvorene su prema zainteresiranoj javnosti – ponajprije socijalnim partnerima i zastupnicima interesa ciljanih skupina – kao sudionicima praćenja i vrednovanja javnih politika putem specijaliziranih nadzornih tijela sa najčešće savjetodavnim ovlastima, što proistječe iz velike potrebe za nezavisnim izvorima informacija i ljudima s dovoljno iskustva i stručnosti da procijene kvalitete provedbe. Uz to, sve je jači zahtjev za uključivanjem onih kojih se politike najviše tiču u procjenu njihovih učinaka, što potiče i Europska komisija.

*Za uspješnost praćenja provedbe javnih politika važno je unaprijed, u samim strategijama ili provedbenim planovima, definirati mehanizme i metodologiju praćenja, kao i dostatne ljudske resurse.*

Okvir za praćenje provedbe javnih politika trebao bi predvidjeti:

- › pokazatelje uspješnosti u odnosu na prioritete Vlade i temeljnih sektorskih strategija;
- › pokazatelje provedbe u odnosu na godišnje planove Vlade, resora ili specifičnih inicijativa;
- › definiran ritam i odgovornosti za praćenje provedbe određenih propisa i redovito izvještavanje;
- › plan i resurse za periodičnu evaluaciju učinaka nekog propisa, grupe mjera, programa ili politike u cjelini;
- › detaljno praćenje i procjenu učinaka pilot- projekata i projekata financiranih iz posebnih fondova;
- › metode prikupljanja i analize podataka koje uključuju i konzultacije sa ciljanim skupinama i zainteresiranom javnošću.

Bez obzira na to jesu li neformalni akteri izravno uključeni u službeni sustav izvršne vlasti, ili sudjeluju u praćenju javnih politika putem parlamentarnih odbora, Gospodarsko-socijalnog vijeća, ili pak nezavisnih studija i izvješća u sjeni, njihov je glavni izvor moći nezavisna, provjerena informacija o tome što se događa u praksi, te s kojim učincima mogu provjeriti utemeljenost samoprocjene uspješnosti Vladinih institucija. U tu je svrhu važno da sindikati, udruge poslodavaca i organizacije civilnoga društva razviju vlastite kapacitete za sustavno prikupljanje podataka i analizu javnih politika. Prvi je korak znati postaviti ključna pitanja za monitoring i evaluaciju javnih politika oko kojih ne samo institucije vlasti, već i socijalni partneri, te ukupna zainteresirana javnost, može organizirati i vlastiti istraživački te analitički rad.

### Ključna pitanja za praćenje (monitoring):

- › Je li provedba u skladu s propisanim planom?
- › Da li se novci i drugi resursi svrhovito troše?
- › Koji su izazovi (organizacijski, politički, financijski) u dosadašnjoj provedbi politike?
- › Je li došlo do promjena u političkom i društvenom kontekstu koje treba uzeti u obzir u odnosu na ciljeve politike?
- › Je li provedba politike usmjerena na ciljane skupine kojima je namijenjena?
- › Koja su dosadašnja postignuća politike s obzirom na ciljeve?
- › Što treba učiniti kako bi provedba bila uspješnija?
- › Ima li potrebe za modifikacijom same politike?

### Ključna pitanja za vrednovanje (evaluaciju):

- › Koliko su se ciljevi programa pokazali primjerenima u odnosu na potrebe/problem?
- › Koliko je politika usklađena s drugim povezanim programima i politikama?
- › Koliko je provedba programa odgovarala predviđenim troškovima i rezultatima?
- › Što su glavni izravni rezultati programa za korisnike, nositelje i druge dionike?
- › Što su dugoročni i širi rezultati programa za korisnike, nositelje i druge dionike?
- › Ima li nepredviđenih rezultata i ishoda?
- › Koliko je ovaj program uspješan u odnosu na druge slične programe, te u odnosu na najbolje prakse (benchmarking)?
- › Što su pouke za buduće djelovanje u ovom području?
- › Treba li i kako nastaviti s politikom?



## PARTNERI



Ministarstvo rada  
i mirovinskoga  
sustava

**Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (MRMS)**  
[www.mrms.hr](http://www.mrms.hr)



SAVEZ SAMOSTALNIH  
SINDIKATA HRVATSKE

**Savez samostalnih sindikata Hrvatske (SSSH)**  
[www.sssh.hr](http://www.sssh.hr)



HUP  
Hrvatska udruga poslodavaca

**Hrvatska udruga poslodavaca (HUP)**  
[www.hup.hr](http://www.hup.hr)



**Norveška konfederacija sindikata (LO)**  
[www.lo.no](http://www.lo.no)



**Udruženje norveških poduzeća (NHO)**  
[www.nho.no](http://www.nho.no)

UZ POTPORU



Ova publikacija je financirana darovnicama Kraljevine Norveške,  
iz Fonda „Dostojanstveni rad i tripartitni dijalog“

[www.norwaygrants.org](http://www.norwaygrants.org)