



Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in Mittel- und Osteuropa

- Dokumentation -

Eine Tagung der Otto Brenner Stiftung vom 14. bis 17. März 1999
in Berlin

Berlin, Februar 2000



Herausgeber:
Otto Brenner Stiftung
Michael Guggemos
Alte Jakobstraße 149
10969 Berlin
Tel. +49-030-25 39 60 0
Fax: +49-030-25 39 60 11

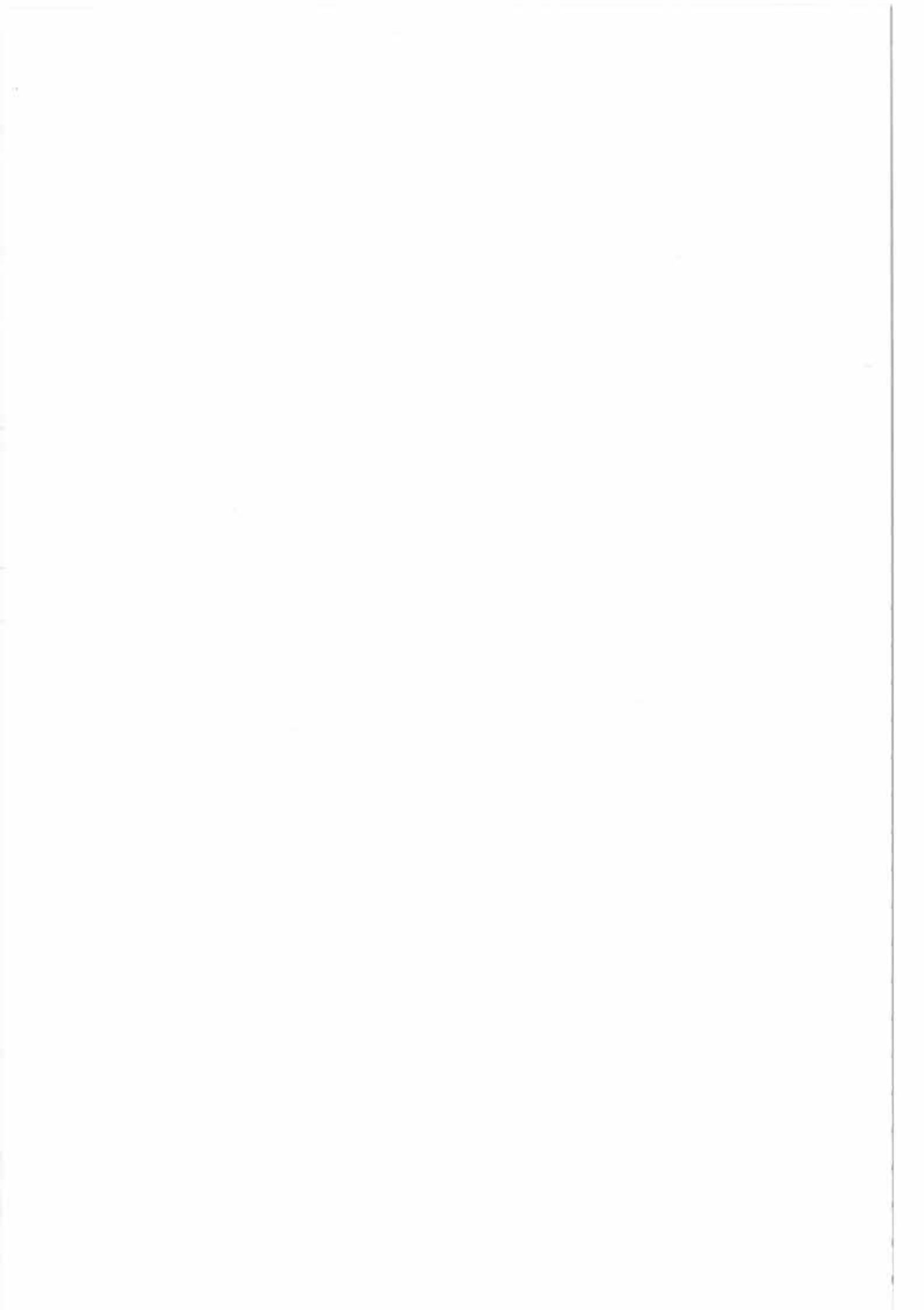
Vorwort

Der vorliegende Band ist das Ergebnis einer von der Otto Brenner Stiftung vom 14. bis 17. März 1999 in Berlin durchgeführten Tagung zum Thema "Gewerkschaften und industrielle Beziehungen in Mittel- und Osteuropa". Die Tagung, gewissermaßen eine Bestandsaufnahme zehn Jahre nach der Wende, war für die Stiftung der Auftakt ihrer Aktivitäten zu (und in Zukunft auch in) den Transformationsländern. Auf Einladung der Stiftung trafen sich in Berlin über sechzig Wissenschaftler akademischer und gewerkschaftsnaher Forschungsinstitute, von Syktyvkar bis Boston, von Tartu bis Zagreb. In dieser Runde wurde die Entwicklung der industriellen Beziehungen und die Rolle der Gewerkschaften aus arbeitsrechtlicher, politikwissenschaftlicher und wirtschaftlicher Perspektive diskutiert. Vordergründiges Thema waren insgesamt die Folgen der EU-Osterweiterung für Gewerkschaften und industrielle Beziehungen, nicht nur in den Beitrittsländern, sondern auch in den Mitgliedstaaten der EU-15. Dieses Thema wird sicherlich auch einen roten Faden der künftigen Arbeit der Stiftung im Osteuropa-Bereich bilden.

Bislang war die Otto Brenner Stiftung vielen nur bekannt wegen ihrer Aktivitäten und Veröffentlichungen mit Bezug auf die neuen Bundesländer. Ihre Aufgabenstellung umfaßt jedoch auch die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas. Nach dieser eher wissenschaftlich orientierten Veranstaltung als Auftakt wird die Stiftung im Bereich Mittel- und Osteuropa präsent bleiben mit verschiedenen, auf spezifische Themen und Interessentengruppen zugeschnittenen Aktivitäten. Dabei gehört es auch zum Profil der Stiftung, einen Austausch zwischen Akademikern und Praktikern zu fördern.

Abschließend möchte ich Ihnen eine anregende Lektüre wünschen und mich bei den Referenten bedanken, die die Tagung im März in Berlin zu einem gelungenen Auftakt gemacht haben und zum vorliegenden Band beigetragen haben.

MICHAEL GUGGEMOS



Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Vorwort | 1 |
| Inhaltsverzeichnis | 3 |
| Eröffnungsrede | 5 |
| Klaus Zwickel | |
| Zur Transformation der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts in Ost- und Mitteleuropa | 11 |
| Manfred Weiss | |
| Privatisation as a Challenge for Hungarian Trade Unions | 21 |
| László Neumann | |
| The Role and Functioning of the Tripartite Institutions in Social Dialogue in Poland | 39 |
| Elzbieta Sobótka | |
| Zur Situation im Bereich der Arbeit und des sozialen Schutzes und zur Tätigkeit der Gewerkschaften in den GUS-Staaten | 47 |
| Vadim Borisov | |
| From "Socialist Welfare State" to ...? | 59 |
| Jolanta Kulpinska | |
| Veränderungen der Kollektivvereinbarungen in russischen Betrieben: Arbeitsentgelt, Sozialleistungen, Beschäftigung, Arbeitsschutz | 65 |
| Irina Kozina | |
| Die Besonderheiten der Entwicklung der Sozialpartnerschaft in russischen Unternehmen | 77 |
| Elena Plotnikova | |
| Kollektivvertragsverhandlungen und Arbeitsstreitigkeiten in Rußland | 89 |
| Anatolij V. Savitch | |
| Context and Practice of Collective Bargaining in Slovenia | 109 |
| Miroslav Stanojevic | |
| The Communist Trade Union Legacy in Central and Eastern Europe in the Era of Globalisation | 121 |
| Richard Croucher | |
| Social Partnership in Central and Eastern Europe, But Where? | 129 |
| Hans Slomp | |
| Enlarging the European Union Towards the East - Reflections on the Social Dimension | 139 |
| Renate Langewiesche | |
| Die Soziale Frage und die Position der Gewerkschaften | 161 |
| Holger Balke | |
| Economic Implications of EU Enlargement: Myths and Realities | 169 |
| Daniel Vaughan-Whitehead | |
| Teilnehmerliste | 185 |

Die Beiträge der vier russischen Referenten wurden von Alexandra Mey ins Deutsche übersetzt.



Eröffnungsrede

KLAUS ZWICKEL (ERSTER VORSITZENDER DER IG METALL, FRANKFURT AM MAIN)

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, verehrte Gäste.

Ein wichtiger Meilenstein in der Europäischen Union ist der Beginn der Beitrittsverhandlungen mit den Staaten Mittel- und Osteuropas. Und trotz aller Schwierigkeiten, die möglicherweise noch auf uns zukommen, wir sind uns bewußt, daß die Erweiterung der Union historisch zwingend, ökonomisch sinnvoll und politisch notwendig ist. Nach dem Umbruch in Europa war es sicher zunächst eine historische Verpflichtung, den Kontinent als Ganzes zu stabilisieren. Heute erkennen wir auch die wirtschaftliche Notwendigkeit, den Standort Europa zu festigen, und sehen die Chancen, die darin stecken. Und gerade Deutschland wird davon profitieren. Denn innerhalb der Europäischen Union ist Deutschland mit Abstand der größte Handelspartner Osteuropas. Ziel ist es, während der deutschen Ratspräsidentschaft die im November letzten Jahres begonnenen Beitrittsverhandlungen mit den ersten sechs Kandidaten voranzubringen. Gleichzeitig müssen die übrigen Kandidaten, mit denen noch nicht konkret verhandelt wird, ermutigt und darin unterstützt werden, daß sie ihren Reform- und Europakurs beibehalten.

Vor dem Hintergrund der Erweiterung und im Interesse einer stabilen Friedensordnung in Europa muß darüber hinaus der Ausbau der Beziehungen der Europäischen Union zu Rußland und der Ukraine vorangetrieben werden. Im Hinblick auf eine Konfliktlösung und dem wirtschaftlichen Wiederaufbau im früheren Jugoslawien muß sich die Europäische Union auch in dieser Region weiter und mit hoher Wahrscheinlichkeit noch stärker engagieren.

Werte Gäste, meine lieben Kolleginnen und Kollegen, bei der Osterweiterung der Europäischen Union kann es sich nicht nur um eine Erweiterung der Absatzmärkte handeln. Es darf nicht nur um eine weitere Freihandelszone gehen. Die deutschen Gewerkschaften wollen nicht nur eine Wirtschafts- und Währungsunion, sondern auch eine soziale und eine politische Union verwirklichen, eine Union, in der die Gewerkschaften aktiv mitwirken

und in der die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vertreten werden. Leider ist das bisherige europäische Sozialmodell in den letzten Jahren immer mehr unter Druck geraten, sind soziale Faktoren immer weiter hinter wirtschaftlichen zurückgefallen. Und ich warne deshalb ausdrücklich davor, bei der Osterweiterung der Europäischen Union diese Politik fortzusetzen und die soziale Dimension Europas immer mehr aus den Augen zu verlieren. Zu einem friedlichen Europa gehört auch untrennbar der soziale Frieden und gesellschaftliche Ausgleich. Das heißt vor allem mehr Ausbildungs- und Arbeitsplatzmöglichkeiten für die rund 18 Mio. Menschen in Europa, die gegenwärtig ohne Arbeit sind. Das heißt auch persönliche Perspektiven, damit Europa auch wirklich das gemeinsame Haus aller Bürgerinnen und Bürger wird. Gesellschaften, die im inneren sozial gespalten sind, können nicht für internationale Einigkeit stehen. Und deshalb fordert die IG Metall und die deutschen Gewerkschaften, daß sich die Erweiterung der Europäischen Union nach Osten sozial verträglich vollzieht, eben zum Nutzen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beider Ländergruppen. Und für uns ist daher unverzichtbar, daß in allen Beitrittsländern zum Beitrittszeitpunkt EU-gemäße Standards gelten, und zwar in der Sozialpolitik, bei der Demokratisierung, der Partizipation gesellschaftlicher Gruppen. Zur Zeit ist das noch nicht der Fall. Aufgabe der Europäischen Union ist es, diese Prozesse noch intensiver zu unterstützen. Die deutschen Gewerkschaften fordern deshalb, daß alle Möglichkeiten der Europäischen Union genutzt werden, damit die Beitrittsstaaten auch schrittweise zur Übernahme des geltenden EU-Rechts befähigt werden. Hier bedarf es nach unserer Meinung keiner Sonderregelung, wie dies beispielsweise die britische Regierung im Maastrichter Vertrag von Anfang an zugestanden bekam, inzwischen glücklicherweise wieder aufgehoben wurde. Aus unserer Sicht sind deshalb für die Aufnahme eines Staates in die EU eine Reihe wichtiger Punkte unabdingbar. Zum Beispiel die Einhaltung der Menschenrechte, die freie Tätigkeit der Gewerkschaften, die Einbeziehung der Gewerkschaften in den demokratischen Aufbauprozess, die Schaffung von sozialen Mindeststandards und sozialem Interessenausgleich, eine demokratische und funktionierende Arbeitsgerichtsbarkeit sowie eine Beteiligung der Arbeitnehmer an der demokratischen Gestaltung einer sozial regulierten Marktwirtschaft.

Wir als IG Metall wollen gemeinsam mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund zum Prozeß

der Demokratisierung der Arbeitswelt beitragen, indem wir in vielen gemeinsamen Projekten mit den jeweiligen Partnerorganisationen zusammenarbeiten. Darüber hinaus unterstützen wir eine asymmetrische Öffnung der Europäischen Union zu den mittel- und osteuropäischen Staaten. Diese sollen zwar bessere Handlungsmöglichkeiten mit der Union bekommen, dürfen aber von den jetzigen EU-Mitgliedern nicht gleichzeitig überfahren werden. Wir sehen für eine schnelle Aufnahme von Bewerbern nur dann eine Chance, wenn gleichzeitig lange Übergangsregelungen festgelegt werden, die die Integration in die Europäische Union möglich machen. Das gilt z.B. für die Freizügigkeit, für die Strukturpolitik, für die Agrarpolitik. Ich weiß, in den Beitrittsländern besteht die Sorge und auch Unzufriedenheit darüber, daß die Europäische Union sich gegenwärtig mehr mit der Struktur- und Agrarpolitik beschäftigt als mit den Verhandlungen zur Erweiterung. Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, auch wenn diese Sorge berechtigt ist, bilden die Reformen notwendige Schritte für den erfolgreichen Beitritt der Kandidaten. Eine Erweiterung ohne Reform und Vertiefung der Europäischen Union würde höchstwahrscheinlich zu schwerwiegenden Krisen führen.

Liebe Kolleginnen und Kollegen, die deutschen Gewerkschaften gehören zu den intensivsten Ansprechpartnern der Bünde, der Gewerkschaftsbünde aus den mittel- und osteuropäischen Ländern. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und die IG Metall wollen die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften Mittel- und Osteuropas verstärken und intensivieren, auch in Zusammenarbeit mit den europäischen Gewerkschaftsorganisationen, also, mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund, dem Europäischen Metallgewerkschaftsbund. Auf grenzüberschreitender Ebene muß die gewerkschaftliche Koordinierung so verstärkt werden, daß eine schrittweise Angleichung der Tarif der Sozialpolitik möglich wird, die die Positionen der nationalen Gewerkschaften stärkt. Zentraler Orientierungspunkt und Maßstab gewerkschaftlicher Lohnpolitik muß überall der Ausgleich der Inflationsrate und die gleichgewichtige Beteiligung der Arbeitnehmereinkommen an den Produktivitätsfortschritten sein. Das ist die neue europäische Koordinationsregel für Tarifverhandlungen in der Europäischen Metallgewerkschaft. Die Gewerkschaften behalten ihre volle Autonomie und tragen die volle Verantwortung dafür. Ihnen bleibt es also überlassen, wie sie den Verteilungsspielraum nutzen, sei es für eine Verbesserung von Löhnen, Gehältern und Beschäf-

tigung, für Arbeitszeitverkürzung und Qualifizierung, für eine neue Arbeitsorganisation oder für besondere Leistungen. Das liegt, je nach den konkreten Bedürfnissen, in ihrer Entscheidung. Vorrangig ist sicherzustellen, wenn gewünscht Hilfe zu leisten, daß die Gewerkschaften der mittel- und osteuropäischen Länder ihre eigenen Strukturen aufbauen und somit in die Lage versetzt werden, qualitativ hochwertige Kollektivverträge abzuschließen. Darüber hinaus braucht eine wirksame Tarifpolitik eine starke Interessenvertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb, in den Unternehmen. Wir Gewerkschaften treten für eine europäische Unternehmensverfassung ein, die der Arbeitnehmerschaft und ihrer Vertretung klare Rechte auf Information, Konsultation und Mitbestimmung einräumt und den Gewerkschaften eine aktive Rolle ermöglicht. Insbesondere für europäische Betriebsräte muß versucht werden, die Arbeitnehmervertreter aus den betroffenen mittel- und osteuropäischen Ländern von Anfang an zu beteiligen. Sollten wir uns hier nicht durchsetzen können, muß uns wenigstens gelingen, Strukturen zu schaffen, um die Interessenvertretung vor Ort zu informieren, zu konsolidieren und in den innergewerkschaftlichen Arbeitsprozeß einzubinden. Nach Abschluß der Beitrittsverhandlungen muß selbstverständlich die Richtlinie für die europäische Betriebsrätearbeit unverzüglich dann auch auf die neuen Ländern übertragen werden.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, diese gewiß sehr unvollständige Übersicht macht die Diskrepanz zwischen dem politischen Ziel des Beitrittes von Ländern aus Mittel- und Osteuropa und dem Ziel einer gesellschaftspolitischen sozialen und ökonomischen Angleichung an die bestehenden Standards in der Europäischen Union deutlich. Für uns als IG Metall steht aber fest, daß die notwendigen Integrationsbemühungen nicht einseitig zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gehen dürfen. Auch hier ist sichtbar, daß auf Dauer nur die Akzeptanz jener Maßnahmen und die aktive Mitarbeit der Betroffenen am Integrationsprozeß eine sozial ausgewogene und zukunftsorientierte Europäische Union schaffen kann, die eben von der Mehrzahl, und das sind nun mal die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, akzeptiert werden. Ich hoffe, meine Damen und Herren, Kolleginnen und Kollegen, und ich will auch durch meine persönliche Anwesenheit am Beginn dieser Tagung die Bedeutung und unseren Willen, diesen Prozeß mit zu beeinflussen und zu gestalten deutlich machen und unseren Beitrag

auch mit dieser Arbeitstagung der Otto-Brenner-Stiftung leisten, daß wir dazu schrittweise einen ganzen Weg, der vor uns liegt abarbeiten können und diesen auch für die Menschen, für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfolgreich gestalten können. Ich wünsche uns gemeinsam jedenfalls dabei viel Erfolg. Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



Zur Transformation der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts in Ost- und Mitteleuropa

MANFRED WEISS (JOHANN-WOLFGANG-GOETHE-UNIVERSITÄT, INSTITUT FÜR ARBEITSRECHT, FRANKFURT AM MAIN)

Die Aufgabe, die die ost- und mitteleuropäischen Staaten nach der politischen Wende zu bewältigen haben, ist gigantisch: die Einführung demokratischer Strukturen, der Umbau der Volkswirtschaft von einem planwirtschaftlichen zu einem marktwirtschaftlichen System und nicht zuletzt die Entwicklung von Rahmenbedingungen für den sozialen Ausgleich der Interessen. Ich werde mich in meinen Ausführungen auf diesen letzteren Aspekt beschränken. Ganz konkret möchte ich einige der sich bei der Transformation der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts stellenden Probleme ansprechen. Dabei werde ich in einem ersten Schritt der Frage nachgehen, ob und inwieweit es möglich ist, diesen Transformationsprozeß dadurch zu erleichtern, daß Anleihen bei den etablierten Systemen westlicher Industrieländer gemacht werden können. In einem zweiten Schritt werde ich dann versuchen, die bisher zu beobachtende Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in den mittel- und osteuropäischen Staaten kritisch zu kommentieren. Ich hoffe, damit ein wenig Diskussionsstoff für die in den nächsten Tagen stattfindenden Erörterungen der einzelnen im Programm ausgewiesenen Themenbereiche liefern zu können.

Bei der Frage, welche Rolle das Arbeitsrecht und die Systeme der Arbeitsbeziehungen westlicher Industriestaaten im Transformationsprozeß in den mittel- und osteuropäischen Staaten spielen können, wird immer wieder auf das Beispiel des ungebrochenen Transfers westdeutscher Strukturen in die neuen Bundesländer verwiesen. Doch dabei handelt es sich - wie zunehmend erkannt wird - um einen Sonderfall, aus dem für die hier interessierende Frage keine Lehren gezogen werden können. West- und Ostdeutschland hatten schließlich bis nach dem zweiten Weltkrieg eine gemeinsame historische Tradition. Dabei lasse ich offen, ob dies als Grund ausreicht, das westdeutsche Modell ohne Abstriche und Veränderungen auf die neuen Bundesländer auszudehnen. Kurzum: eine solche gewissermaßen auf Identitätsauslöschung angelegte Strategie wäre für die auf ihre kulturelle

und politische Eigenständigkeit pochenden Länder Mittel- und Osteuropas inakzeptabel.

Damit ist natürlich die Frage noch nicht beantwortet, ob diese Länder das Rad neu erfinden müssen oder nicht doch Modelle westlicher Industriestaaten übernehmen können. Dabei gilt es zu bedenken, daß das System der Arbeitsbeziehungen ebenso wie das Arbeitsrecht eines jeweiligen Landes das Produkt ganz bestimmter politischer, ökonomischer und kultureller Entwicklungen darstellt, die nur durch das Studium der Geschichte des jeweiligen Landes erfaßt werden können. So läßt sich etwa die gegenwärtige Struktur der deutschen Betriebsverfassung nur vor dem Hintergrund bis weit ins 19. Jahrhundert zurückreichender Gewerkschaftskonzeptionen und Arbeitgeberstrategien erklären. Nur eine solche historische Analyse macht im übrigen begreiflich, weshalb sich in Deutschland drei verschiedene Modelle der Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat herausgebildet haben. Und nur ein vertieftes Studium der Geschichte der Arbeiterbewegung in Deutschland vermag schließlich Antwort auf die Frage zu geben, warum institutionalisierte Arbeitnehmerinteressenvertretung im Gegensatz zu vielen anderen Ländern in Deutschland eine so dominante Rolle gespielt hat und noch immer spielt. Was ich hier für Deutschland zu veranschaulichen versuche, gilt natürlich für andere Industriestaaten in gleicher Weise: nur eine weitgreifende, historisch ausholende und alle für die Gesellschaftsentwicklung relevanten Faktoren und Dimensionen einbeziehende Analyse vermag die gegenwärtige institutionelle Ausprägung der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts zu erklären.

Aber nicht nur die Entstehung dieser Strukturen sondern auch ihre Wirkung ist kontextabhängig. Das System der Arbeitsbeziehungen und das Arbeitsrecht erfüllen ihre Funktion nur im Zusammenwirken mit den rechtlichen und außerrechtlichen Rahmenbedingungen, in die es im jeweiligen Land eingebettet ist. Um das wieder an deutschen Beispielen zu verdeutlichen: das Tarifvertragssystem ist auf Gewerkschaften mit bestimmter Organisationsstruktur angelegt, in der die Makro- vor der Mikroorientierung überwiegt; das Gewicht von Betriebsverfassung und Arbeitnehmermitwirkung im Aufsichtsrat erschließt sich nur im arbeitsteiligen Zusammenwirken mit dem Tarifvertragssystem; der Stellenwert all dieser Institutionen hängt vom Umfang und der Intensität individualrechtlicher Schutzmechanismen ab; die Funktion individualarbeitsrechtlicher Regelungen muß wiederum im Zusammenhang mit sozialrechtlichen Flankierungen gesehen werden; und schließlich bemißt sich die Bedeutung aller Systemfragmente an der Qualität und Verfügbarkeit von Sankti-

ons- und Implementierungsinstanzen wie etwa Arbeits-, Sozial- und Verfassungsgerichtsbarkeit. Diese wenigen Andeutungen mögen genügen, um sinnfällig zu verdeutlichen, was mit Kontextgebundenheit gemeint ist.

Aus der Einsicht in diese grundlegenden Zusammenhänge ergeben sich vor allem zwei wichtige Schlußfolgerungen: Angesichts völlig anderer Traditionen und Umfeldbedingungen in anderen Ländern ist erstens äußerste Vorsicht geboten beim Versuch, Systeme der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts zu ex- oder importieren. Zweitens dürfte es wohl kaum möglich sein, einzelne Institutionen aus dem Zusammenhang herauszulösen und in den Kontext einer anderen Rechts- und Gesellschaftsstruktur einzupflanzen. Weil dann die Rahmenbedingungen andere wären, würde sich zwangsläufig die Funktion der jeweiligen Institution, des jeweiligen Instrumentariums oder des jeweiligen Akteurs verändern.

Dies bedeutet allerdings nicht, daß der Blick auf etablierte Systeme für die im Transformationsprozeß befindlichen Länder völlig nutzlos wäre. Ganz im Gegenteil können die in den Industrieländern gemachten Erfahrungen überaus hilfreich sein. Dies gilt allerdings nur dann, wenn man den Blick von der institutionellen Ausprägung des Arbeitsrechts und des Systems der Arbeitsbedingungen auf die Funktion verlagert, die solche Institutionen erfüllen. Sollten solche Funktionen für zweckmäßig erachtet werden, kann es durchaus Sinn machen, sie in ein anderes Land zu übertragen. Dazu bedarf es aber sorgfältiger Analyse aller Rahmenbedingungen im Ursprungsland und im an dieser Funktion interessierten Land, um dann entscheiden zu können, mit welchen möglicherweise ganz anderen, auf eben diese Rahmenbedingungen zugeschnittenen Instrumentarium diese Funktion im anderen Umfeld erfüllt werden kann. Um dies wieder am Beispiel zu verdeutlichen: es könnte durchaus sein, daß die im Mitbestimmungsbericht so überzeugend und eloquent beschriebenen positiven Funktionen der deutschen Betriebsverfassung von den Ländern Mittel- und Osteuropas für attraktiv erachtet werden. Sie werden einen Funktionstransfer jedoch nicht dadurch erreichen können, daß sie einfach die deutsche Betriebsverfassung kopieren. Vielmehr werden sie institutionell ganz anders vorgehen müssen, nämlich etwas Eigenständiges entwickeln, was in die jeweilige Landschaft der ganz anderen Rahmenbedingungen paßt. Ich wünsche mir, daß diese ebenso komplexe wie ergiebige funktionale Perspektive zum Leitmotiv der Diskussionen in den nächsten Tagen wird. Der Otto-

Brenner-Stiftung ist dafür zu danken, die Möglichkeit zu einem solchen Funktionsvergleich eröffnet zu haben.

Vor allzu großen Hoffnungen bei einem solchen funktionsbezogenen Erfahrungsaustausch muß allerdings gewarnt werden. Denn zunehmend wird fraglich, welche Aussagekraft in den Industrieländern in der Vergangenheit gemachte Erfahrungen noch haben. Die etablierten Systeme der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts sehen sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die Vieles in Frage stellen, was jahrzehntelang als mehr oder weniger selbstverständlich betrachtet wurde. Wir sollten uns vergegenwärtigen, daß die Systeme des Arbeitsrechts und der Arbeitsbeziehungen in den Industrieländern vor dem Hintergrund des fordistischen Modells entwickelt wurden und sich noch immer weitgehend daran orientieren. Läßt man einige wenige Elemente dieses Modells Revue passieren, wird deutlich, wie wenig es noch heutiger Realität entspricht. Die prototypische Arbeitsstätte im fordistischen Modell ist der auf Massenproduktion ausgelegte industrielle Großbetrieb. Die Befehlsstruktur ist streng hierarchisch organisiert, die Entscheidungsfindung ist zentralisiert. Der Arbeitnehmer läßt sich in einem solchen System ohne Schwierigkeiten mit dem Kriterium der persönlichen Abhängigkeit bzw. der Weisungsgebundenheit definieren. Im übrigen ist die Arbeitnehmerschaft homogen: es dominiert der auf unbestimmte Zeit vollzeitbeschäftigte männliche Arbeitnehmer. Die Unterscheidung zwischen produktiver Männerarbeit und reproduktiver Frauenrolle ist ein wesentliches Kennzeichen dieses Modells. Gewerkschaften haben in diesem System eine relativ homogene Mitgliedschaft mit im wesentlichen identischen Interessen. Solidarität entfaltet sich über weitgehend homogene Arbeitsbedingungen, über standardisierte Qualifikationsprofile und Ausbildungsgänge.

Alle diese Elemente sind in einem Auflösungsprozeß begriffen. Der klassische Betrieb erodiert. Strategien der internen Flexibilisierung (ich denke etwa an autonome Gruppen, an sogenannte profit centers und an andere Strategien der Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen) und der externen Flexibilisierung (hier denke ich etwa an outsourcing, an Einbeziehung von Subunternehmen oder an die Auslagerung der Telearbeit) sind an der Tagesordnung. Das klassische Unternehmen wird mehr und mehr durch ein undurchschaubares Gebilde von Unternehmensnetzwerken ersetzt. Industrielle Produktion wird allenthalben durch den schnell wachsenden Dienstleistungssektor zurückge-

drängt. Die Arbeitnehmerschaft ist längst nicht mehr homogen, sondern fragmentiert und segmentiert. Atypische Arbeitsverhältnisse (befristete Arbeitsverhältnisse, Leiharbeit, unzählige Formen von Teilzeitbeschäftigung) nehmen zu. Standardisierte Qualifikationsprofile verlieren an Bedeutung. Gefragt ist die Fähigkeit, sich auf immer neue Anforderungen moderner Arbeitswelt einzustellen. Informations- und Kommunikationstechnologien kreieren einen ganz neuen Typus von Arbeitnehmer, den "knowledge worker", wie er im anglo-amerikanischen Sprachraum genannt wird. Die traditionellen Kriterien für die Grenzziehung zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen taugen längst nicht mehr. Neue Grenzziehungen erweisen sich angesichts der Dynamik und der Vielfalt der Realität schnell als fragwürdig. Die traditionelle Rollenaufteilung zwischen Männern und Frauen löst sich immer mehr auf. Gleichberechtigung der Geschlechter am Arbeitsmarkt ist allenthalben konsentiert, wenn auch leider noch lange nicht durchgesetzt.

Kurzum und ohne das neue Szenario weiter zu vervollständigen: diese Veränderungen haben weitgreifende Auswirkungen für die jeweiligen Systeme der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts. So müssen sich etwa die Gewerkschaften neu positionieren, um die Interessen der atypischen Arbeitnehmer integrieren und gleichzeitig auf die ganz anders gelagerten Wünsche des neuen Typus der "knowledge worker" eingehen zu können. Monolithisch organisierte, auf eine homogene Arbeitnehmerschaft ausgelegte und an zentraler Entscheidungsfindung orientierte Institutionen der Arbeitnehmervertretung bedürfen einer gründlichen Revision, um die Interessen nicht nur der Stamm-, sondern auch der Peripherbelegschaften effektiv repräsentieren zu können. Nicht umsonst empfiehlt der im vergangenen Jahr vorgelegte, bereits erwähnte Mitbestimmungsbericht eine entsprechende Korrektur des Betriebsverfassungsrechts in Deutschland. Und wie in der Koalitionsvereinbarung nachzulesen ist, wird sich die neue Regierung dieser Aufgabe annehmen.

Die skizzierten Veränderungen haben natürlich nicht nur Rückwirkungen auf die Gewerkschaften und die Arbeitnehmermitwirkungsinstitutionen, sondern auch auf alle anderen Teile des Systems der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts. So geht es etwa auch um eine Neupositionierung der von Erosionserscheinungen betroffenen Arbeitgeberverbände, um eine Umstrukturierung der Tarifvertragsstruktur und nicht zuletzt um die Frage, ob das Arbeitsrecht sich weiterhin auf den Arbeitnehmerbegriff kaprizieren oder nicht auch andere Formen der Erwerbsarbeit einbeziehen soll. Auf all dies kann ich jetzt aus Zeit-

gründen nicht eingehen. Entscheidend kommt es mir jedoch darauf an, mit den wenigen Beispielen, die ich angesprochen habe, zu verdeutlichen, daß sich die etablierten Systeme der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts ihrerseits in einem rapiden Wandel befinden, dessen Ergebnis noch offen ist. Das bedeutet für die mittel- und osteuropäischen Länder, daß in den westlichen Industriestaaten in der Vergangenheit gemachte Erfahrungen nur noch bedingt aussagekräftig sind, daß auch hier ein Transformationsprozeß im Gange ist, bei dem die Industrieländer mit ähnlichen Ungewißheiten und Unwägbarkeiten zu kämpfen haben, wie sie für die Neustrukturierung in Mittel- und Osteuropa kennzeichnend sind. Dies muß für die Diskussion, wie wir sie in den nächsten Tagen hier führen wollen, nicht unbedingt nur ein Nachteil sein. So dürfte etwa das Bewußtsein von der Reformbedürftigkeit der bei uns in Deutschland etablierten Strukturen uns davor bewahren, gegenüber unseren Gästen aus Mittel- und Osteuropa in die unangemessene Rolle des Lehrmeisters zu verfallen. Was die Reaktionen auf die von mir skizzierten neuen Herausforderungen angeht, sitzen wir alle im gleichen Boot und können gegenseitig viel voneinander lernen.

Lassen Sie mich nun einen Blick auf die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa werfen, wie ich sie zum Teil aus eigener Erfahrung als dort tätiger Experte und zum Teil aus der immer umfänglicher werdenden Literatur kenne. Die wichtigsten Autoren, die uns in dankenswerter Weise mit ihren Arbeiten den Zugang zu dieser Entwicklung eröffnen, sind ja zu meiner Freude hier im Saal. Erwarten sie bitte keine flächendeckende Analyse. Ich werde lediglich einige Aspekte herausgreifen, die mir in besonderer Weise diskussionswürdig erscheinen.

Beginnen möchte ich mit dem Element, dem in einer Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten die vielleicht größte Bedeutung zuzumessen ist: dem in verschiedenen Ländern auf nationaler Ebene eingerichteten sozialen Dialog zwischen der Regierung und den Sozialpartnern. Hierzulande würde man so etwas "Bündnis der Arbeit" nennen, wobei Herr Zwickel die Urheberschaft dieser Namensgebung für sich reklamieren kann. Der in unterschiedlicher Weise etwa in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn etablierte soziale Dialog gründet auf der Einsicht, daß ein so schwieriges Unterfangen wie die Transformation des Systems der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts nur gelingen kann, wenn zwischen der das Gesamtinteresse repräsentierenden Regierung und den die Ar-

beitnehmer- und Arbeitgeberinteressen repräsentierenden Organisationen Konsens erzielt wird. Nur so ist gesellschaftliche Akzeptanz für einschneidende Veränderungen herzustellen: eine Einsicht, die sich endlich auch hierzulande immer mehr durchzusetzen beginnt. Wie verhängnisvoll es ist, den so verstandenen sozialen Dialog nicht ernst zu nehmen, zeigt das Beispiel der Regierung Klaus in der Tschechischen Republik. Im Bemühen, ungebrochen neoliberale Positionen durchzusetzen, wurde nach 1992 der soziale Dialog von der Regierung marginalisiert, wie man heute allenthalben nachlesen kann. Die Quittung hat der Wähler bekanntlich inzwischen erteilt. Die neue Regierung hat dem sozialen Dialog wieder den Rang eingeräumt, der ihm zukommt.

So begrüßenswert der soziale Dialog ist, sind seine Schwächen nicht zu übersehen. Dies hängt zum einen damit zusammen, daß Arbeitgeberverbände noch immer ein Kümmerdasein führen. Die den privaten Sektor dominierenden Klein- und Mittelunternehmen vornehmlich aus dem Dienstleistungssektor sind nur schwer dazu zu bringen, sich in Arbeitgeberverbänden zu organisieren. Die großen Produktionsunternehmen sind zwar zum großen Teil formell privatisiert, de facto aber noch immer in staatlicher Hand. Das führt notwendigerweise zu einer Asymmetrie im Gefüge des sozialen Dialogs. Das Übergewicht des Staates wird im übrigen nicht selten dadurch verstärkt, daß sich ideologisch auseinanderdividierende Gewerkschaften gegenseitig paralisieren. Diese strukturelle Schwäche wirft natürlich die Frage auf, ob der soziale Dialog nicht in Gefahr ist, zu einem bloßen Instrument der Legitimationsbeschaffung für die jeweilige Regierung zu verkommen. Ich maße mir nicht an, darauf eine Antwort geben zu können. Statt dessen möchte ich noch auf einen anderen Aspekt aufmerksam machen, der mir im Hinblick auf den sozialen Dialog nicht unproblematisch erscheint: er birgt tendenziell die Gefahr, die Rolle des Parlaments und damit die Entwicklung des demokratischen Prozesses zu beeinträchtigen. Insofern sind die Länder Ost- und Mitteleuropas in einer völlig anderen Situation als wir hier in Deutschland mit unserem "Bündnis für Arbeit". Dort geht es, um eine Formulierung von Claus Offe aufzugreifen, um das "Dilemma der Gleichzeitigkeit". Buchstäblich zur gleichen Zeit sollen demokratische Strukturen entwickelt und in einem korporatistisch angelegten sozialen Dialog tragfähige Systeme der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts erarbeitet werden. Die junge Demokratie ist noch ein zartes Pflänzchen, das es schonend zu behandeln gilt. Deshalb muß der soziale Dialog sehr darauf bedacht sein, nicht parla-

mentarische Kompetenzen de facto an sich zu ziehen. Dies ist eine schwierige Gratwanderung. Ob sie immer gelingt, vermag ich nicht zu beantworten. Die Gespräche in den nächsten Tagen werden darüber Aufschluß geben. Inwieweit der soziale Dialog auch dafür verantwortlich ist, daß sich bislang nur sehr zögerlich bilaterale Tarifvertragsstrukturen auf Branchenebene herausbilden, möchte ich wenigstens als Frage aufwerfen. Doch dürfte hier das bereits erwähnte Organisationsdefizit der Arbeitgeberseite der entscheidende Hemmschuh sein.

Studiert man die arbeitsrechtlichen Regelungen, die bisher in den Ländern Mittel- und Osteuropas erarbeitet wurden, so ist vor allem beeindruckend, daß jedes Land eigene - identitätsstiftende - Regelungsmuster entwickelt hat. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, ist es jedoch leider so, daß der zweite vor dem ersten Schritt getan wird. Statt ein kohärentes Gesamtsystem zu entwickeln und dabei das Verhältnis und die funktionale Zuordnung der einzelnen Teilelemente zueinander festzulegen, verliert man sich nur allzu oft in Detailregelungen einzelner Teilmaterien. Dies führt zu schwerwiegenden Defiziten. So ist etwa das Verhältnis von kollektivem Arbeitsrecht und Individualarbeitsrecht weithin ungeklärt. Daß etwa in Ungarn für diese beiden Teile des Arbeitsrechts unterschiedliche Ministerien zuständig sind, ist sinnfälliger Ausdruck für die allenthalben existierende Beziehungslosigkeit zwischen den beiden Teilbereichen.

Dies mag eine Folge der Tatsache sein, daß vor der Wende Arbeitsrecht mit Individualarbeitsrecht gleichgesetzt wurde. Das kollektive Arbeitsrecht gab es praktisch nicht. Daß beide zusammen ein ineinander verwobenes Gesamtsystem bilden, erschließt sich vor dem Hintergrund solcher historischer Erfahrung nur schwer. Doch dieses beziehungslose Nebeneinander ist verhängnisvoll: Individual- und Kollektivarbeitsrecht müssen zu einem funktionalen Ganzen zusammenwachsen. Die funktionale Zuordnung verschiedener Teilelemente innerhalb des kollektiven Arbeitsrechts bedarf ebenfalls der Klärung. Das gilt vor allem für das Verhältnis von Tarifautonomie und betrieblichen Interessenvertretungsorganen. Die Forschergruppe um Carabelli und Sciarra schreibt dazu: "Der einzige Effekt, den man erreicht hat, ist große Verwirrung. Betriebsräte haben es nicht vermocht, eine eigenständige Rolle und Identität zu entwickeln, weil das Gesetz von vorneherein ihre Errichtung und ihre Aktivität unter Gewerkschaftskontrolle gestellt hat." Solche Konzeptionslosigkeit führt zu Reibungsverlusten: Betriebsräte und Gewerkschaften schwächen sich

dann gegenseitig. Ohne weitere Beispiele zu bemühen: die dringende Aufgabe besteht - wie gesagt - in der Entwicklung eines kohärenten Gesamtkonzepts. Dabei muß natürlich der Tatsache Rechnung getragen werden, daß sich in den meisten Ländern Gewerkschaftspluralität herausgebildet hat. Der Blick nach Deutschland mit einem gut fundierten System der Einheitsgewerkschaft ist deshalb nur von sehr bedingtem Erkenntniswert. Hier sind die Erfahrungen in Ländern mit gewerkschaftspluraler Struktur sicher aufschlußreicher.

Zu beobachten ist schließlich Unentschlossenheit bei der Wahl zwischen Deregulierungskonzepten und dem Ausbau sozialer Schutzmechanismen. Letztere sind in der großen Zahl der Klein- und Mittelbetriebe, die ja praktisch den privaten Sektor ausmachen, weitgehend bedeutungslos. Die Flucht aus dem Arbeitsrecht wird durch Großzügigkeit bei der Wahl der Vertragsform erleichtert. Gewerkschaften fehlen gerade in Klein- und Mittelbetrieben als Korrektiv. Tarifverträge spielen dort so gut wie keine Rolle. Individualisierung und Flexibilisierung sind die dominanten Zielgrößen. Und es gibt nicht wenige in Mittel- und Osteuropa, die diese gewerkschaftslosen individualisierten Klein- und Mittelbetriebsstrukturen als zukunftsweisend für die Gesamtwirtschaft ansehen. Die Vorstellung, dadurch Anreize für Auslandsinvestitionen zu schaffen, hat viele Anhänger. Deshalb erscheint mir hier eine gesellschaftspolitisch angelegte Grundsatzdiskussion unumgänglich. Sie wird sich mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob sich primär der Menschen wirtschaftlichen Zwängen anpassen soll oder ob es nicht viel mehr darum geht, Arbeitnehmer so abzusichern, daß die in den Verfassungen der Länder Ost- und Mitteleuropas enthaltenen Wertvorstellungen ihnen auch am Arbeitsplatz zugute kommen. Ausgangspunkt sollte dabei die Philadelphia-Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation sein, wonach Arbeit keine Ware ist.

Lassen Sie mich zum Schluß auf etwas eingehen, was mir besonders am Herzen liegt: das Verhältnis der Länder Mittel- und Osteuropas zur Europäischen Union. Was ich sagen möchte, läßt sich exemplarisch daran zeigen, was sich derzeit bei den anstehenden Beitrittskandidaten beobachten läßt. Dort wird viel Mühe darauf verwandt, die europarechtlichen Vorgaben im Bereich des Arbeitsrechts möglichst buchstabengetreu in nationales Recht zu übertragen. Im Rahmen des sogenannten "screening", in dem ich für die Europäische Kommission solche Gesetzgebungsvorhaben zu bewerten hatte, konnte ich mich

von diesen höchst anerkennenswerten Anstrengungen überzeugen. Unklar bleibt allerdings, ob solche Gesetze angesichts des - wie gezeigt - noch immer fehlenden Gesamtkonzepts ihre vom Europarecht intendierten Wirkungen überhaupt werden entfalten können. Im übrigen werde ich das Gefühl nicht los, als konzentriere man sich zu sehr auf die rechtliche Ebene, ohne gleichzeitig die Möglichkeiten der faktischen Umsetzung genügend in Blick zu nehmen. Hier scheint noch eine Art Gesetzesfetischismus nachzuwirken, wie er allenthalben vor der Wende Konjunktur hatte. Doch mein eigentliches Bedenken gilt einem anderen Aspekt: es genügt nicht, die europäischen Vorgaben in nationales Recht umzusetzen. Es ist ebenso wichtig, ein System der Arbeitsbeziehungen zu entwickeln, das die Akteure mit den Partnern in den Ländern der Europäischen Union kooperationsfähig macht. So ist es etwa wünschenswert, daß sich die Tarifpartner in den Beitrittsländern in die Kooperations- und Koordinationsbemühungen im Rahmen der Tarifpolitik, wie wir sie in jüngster Zeit nicht zuletzt unter dem Druck des Euro beobachten, werden einbringen können. Angesichts weithin fehlender Strukturen auf sektoraler Ebene in den Beitrittsländern ist das im Moment nur schwer vorstellbar. Gleiches scheint mir für die Frage zu gelten, ob und inwieweit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den Beitrittsländern gerüstet sind, sich in den sektoralen und den globalen Sozialen Dialog auf europäischer Ebene effektiv einzubringen. Auch hier sehe ich noch große Defizite, die sicher Gegenstand der Beratungen der nächsten Tage sein werden.

Meine Damen und Herren, ein Einleitungsreferat am Beginn eines mehrtägigen Seminars würde seinen Zweck verfehlen, wenn es die Antworten auf die drängenden Fragen schon vorwegnehmen würde. Mir ging es deshalb schlicht darum, auf einige Problemfelder aufmerksam zu machen und durch einige vielleicht provozierende Gedanken die Diskussion der nächsten Tage zu stimulieren. Was Sie daraus machen, liegt nun bei Ihnen.

Privatisation as a Challenge for Hungarian Trade Unions

LÁSZLÓ NEUMANN (RESEARCH INSTITUTE FOR LABOUR, BUDAPEST)

Hungary has almost completed its privatisation programme, the restructuring of the economy and the fundamental changes in the labour market have also taken place. A new ownership and corporate governance structure has emerged and consolidated. Nowadays foreign ownership dominates not only the manufacturing industries, but also utility companies and commercial banks are owned by foreign investors. This is a unique ownership and corporate governance structure among the East-Central European countries.

During the political regime-change, in 1989-1990, privatisation was viewed as the major instrument to transform the economic system. It was also an important objective to secure enormous state revenue from privatisation in order to repay the foreign debt of the country. We have to stress that unions basically acknowledged the necessity of privatisation, because they were well aware of all the economic problems inherited from the state-socialist system. The unions' historical task was to find out how to minimise the "social cost" of the transition, how to build an effective interest representation to influence privatisation decisions taken by company management and government agencies.

But in the practice, it was not a smooth process at all. Privatisation started around 1988 with the so called "spontaneous" privatisation, in which company managers' attempted to privatise exclusively for their own benefit. Independent unions and Workers' Councils were formed in many workplaces in order to prevent this process. This situation changed in 1990, when the new freely elected Parliament set up the State Privatisation Agency in order to control managerial initiatives and launch privatisation from above. In Hungary the major privatisation technique was "tender privatisation": selling company shares at market prices by inviting bids. No give-aways, any vouchers, the only exception were some preferential techniques for domestic buyers including employees.

Participants of the privatisation process underwent a difficult 'learning process', in which legislation, the state's privatisation techniques and union actions have equally developed. First, I am going to talk about the main features of the general conditions for workers rep-

representation in privatisation. These are the mandatory channels available for each company union. Secondly, it I am going to give some examples from an exceptional branch: the electricity industry, in which trade unions' bargaining power is one of the strongest in Hungary. This exceptional case demonstrates how far unions could go beyond their mandatory possibilities, if their strategies were carefully designed, their lobbying efforts meet allies outside the union and circumstances are lucky enough.

General Conditions for Representation of Workers.

From the very beginning of the transition, the economic reformers' main objective was to speed up privatisation, which was considered the core element of the transition. Among politicians there was a general conviction that a heavily unionised setting in manufacturing would postpone the ownership change and deter direct foreign investment, and obviously FDI was the only realistic financial underpinning of restructuring the economy. That's why employee representation or self-governing bodies (like the Enterprise Councils) have never had veto power to block the privatisation process initiated by the state. (In this respect Hungarian traditions and regulations were different from that of Poland where Factory councils used to be extremely strong.) The first regulations for workers' participation regarding to privatisation appeared in 1991. Later on, series of modifications made only minor changes (for instance refined procedural issues), but the main features remained the same.

Why did unions feel that privatisation was such a big challenge? The basic, structural problem of union actions in course of privatisation was that they were not signatories of the sales contract. Privatisation can not be negotiate within the traditional industrial relations framework, namely between management and unions, because, at least in theory, the ultimate decision is taken outside the firm. The unions' only possibility is to influence the seller, or the buyer of the company shares to take into consideration union claims. So the fundamental question is how to influence the state administration as the seller, or the how to negotiate with the investor as the possible owner of the firm. The other challenges were decentralisation of the large state enterprises into SMEs along with privatisation, and also, some of the "atypical" form of employment surfaced in the same period.

The Hungarian legislation made employee representation's rights only the access to the

information about privatisation at company level. Discussions with unions and Works Councils were expected about issues affecting basic conditions of employment. (These issues are: the level of employment, wages, training, access to social policy facilities and other provisions of the existing collective agreement) Unfortunately, many important questions affecting the general economic prospects of the firm were not on the consultative agenda; for instance the details of the sales contracts, future equity structure, business plan, production mix, further investments, policy on subcontractors, etc. Company managers generally refused to disclose such information on the ground of business confidentiality. State administration, in the role of the seller, was more interested in securing the maximum revenue for the state, than in industrial policy, employment and regional development considerations. It is obviously in the workers' interest to transform these talks (under the heading of "participation") into serious negotiations, and finally to conclude a written agreement, but the sellers of the firm (local managers and state administration) refused to sign any binding contract with unions.

Trade unions basically were not in the position to change this situation fundamentally. In Hungary there were no strikes, demonstrations or other forms of mobilisation of workers in order to change the rules. However, in the tripartite structure there was a subcommittee dealing with privatisation issues, which achieved minor modifications in the privatisation bills.

From legal point of view, one of the problems was the limited agenda of mandatory discussions. Another problem of the legislation was that the company management was assumed to be competent in discussions about privatisation, while the real decisions were taken by the state privatisation agency.

Given this limited legal framework, at the beginning possibilities for real participation seemed rather exceptional, depending on the actual bargaining strength of local trade unions. In the most effective instances of employee representation union officials and company managers "lobbied" together at ministries and state privatisation agencies to implement a favourable solution of privatisation of the given firm. Hence privatisation opened up a new field for "informal bargaining" with state authorities. The other outcome was that unions tried to get a foothold within the State Property Agency. The institutional solution was the delegation a member to the Board of Directors, and later on to each committee

preparing privatisation decisions in different industries.

From 1992 onward, with the steep growth of the unemployment there was a shift in privatisation decisions towards accepting employment issues and employee ownership. The 1992 law on privatisation implemented more serious stipulations on the consideration of the required "Employment Plan". This is again the imitation of a German institution. But the Hungarian version was only a part of the business plan, and unions had only the right of consultations. So it was not an outcome of serious negotiations with unions, which is the case of Germany Social Plans in crisis industries.

Later on the investors' promises to maintain employment became one of the evaluation criteria of the tenders, and in many cases employment clauses were built into the privatisation contracts. These changes of the legislation were obviously stimulated by trade unions. In 1995, the Socialist Party's labour minister raised the question of employment impact of privatisation again, but he also failed to reach a break-through. However, owing to the tendency of over-employment in state-owned enterprises, union claims to safeguard the previous level of employment seemed to be the least promising area of union activity. In practice, employment clauses in the contracts were unable to prevent redundancy, if they otherwise were justified by the needs of structural changes. Investors frequently found the ways to evade these stipulations, as we will see in the case of electricity industry.

We have a rough estimation about the extent of these clauses. The privatisation through the State Privatisation Agency affected about one million jobs. (Important fields of privatisation like co-operatives, agriculture and local governments property found other institutional channels.) The contracts including privatisation clauses accounted for 180,000 jobs, that is only 18 per cent. Furthermore, many clauses allowed a certain level of reduction in the workforce. Like in the practice of the German Treuhandanstalt, these clauses in Hungary also proved to be very weak instruments to safeguard jobs.

The other achievement of unions' top-level negotiations is the employee ownership. The Hungarian legislation passed a law adopting the American Employee Ownership Plan (ESOP). Between 1992 and 1995 employees could buy shares in more than 200 companies by raising funds through a special preferential credit line. The deposit was only 2 per cent, and the loan repayment was based on the future profit of the firm. Unfortunately, this

option was practically eliminated by the 1995 privatisation law, which raised the deposit to 50 per cent. Nowadays the share of employee ownership is around 1 per cent in the business companies registered capital, if we exclude banks and financial institutions.

Electricity Privatisation.

This was a part of the so-called "large privatisation" under the socialist-liberal government came into power in 1994. Privatisation of electricity began with decentralisation of the old industry-wide state owned company ("trust", according to the Hungarian terms) in the early nineties, and then preparations went on with mergers of profitable coal-based power plants and loss-making collieries. The latter step was attributable to the strong influence of the Mineworkers' Union on the government, and it aimed to safeguard a selected part of mineworker jobs through cross financing within the merged companies. The former headquarters of the "trust" was converted into wholesale company with controlling functions.

The privatisation policy of the socialist-liberal government came into power in 1994 focused on selling the large public utility companies (telecommunication, energy supply, etc.) which are able to provide the government enormous privatisation revenues. In these industries both the assets value and employment are significant compared to manufacturing dominated by small and medium sized companies. However, from the point of view of investors, the real value of utility companies stems from their monopoly market position, the expected safe return of investment, in contrast to the fierce international competition in manufacturing. In search for quick privatisation revenue, Hungary has deliberately not imposed deregulation of utility industries prior to privatisation, and that time state regulations were also very ambiguous.

Along with the incoming government's new privatisation policy, the 1995 parliamentary decision wanted to keep in state ownership only the wholesale and system controlling company: the Hungarian Power Co. (MVM), the grid company (OVIRT) and the Paks Nuclear Power Plant. At the same time, all the other companies were put on sale by inviting trade investors' bids (with retaining one "golden share" in the state's hand.) This obviously revenue motivated, radical privatisation concept was objected by the management of the MVM, professional associations and trade unions. The latter did not question the necessity of privatisation in general, but they consider it justifiable only in the case of activities re-

quiring fresh capital (such as new power plant investments.) Referring to West European examples and arguing by the "strategic" role of the industry, dangers of possible blackouts and other uncertainties. They basically wanted to impose a strong regulatory framework and preserve state control through majority ownership.

In 1995 the government did not care about these concerns and privatised whatever investors wanted to buy (with the exception of the wholesale company MVM, the grid OVIRT and the Paks Nuclear Power Plant.) Foreign investors usually bought minority shares but always acquired exclusive management rights altogether in four power plants and six regional distribution companies. The privatised companies had been profitable businesses except for one power plant in East-Hungary. (This case will be discussed in detail later.) The government promised the regular increase of electricity prices according to the inflation rate, and in the privatisation contract guaranteed 6 per cent returns on equity capital, so these foreign investments were absolutely free of risk. The new owners of the companies are trade investors, German, French, Belgian and American power plant and/or distributor companies. Interestingly, the West-European owners are public or community owned companies, which are accommodated well to bargaining with the state in their domestic operation, and found feasible to manage a similar situation in Hungary, whereas investors from the private sector would find it too risky to operate in an environment lacking exact regulations. (Voszka, 1996.)

In the autumn of 1996 the trade union (along with the management of the still state owned MVM and professional associations) launched a well-designed campaign in order to modify the state's privatisation strategy. That time the scandal of electricity price rises helped to demonstrate the dangers of the ambiguously regulated monopolies, and made obvious that eventually the consumer is who will pay for the bill of government's success: the 1995 peak revenue from privatisation. This lobbying effort was fairly successful; finally the government revised its privatisation policy, and now is willing to maintain state control over the key elements of the industry. The incoming central-right coalition government even promised the re-negotiation of the privatisation contracts and regulatory framework of the industry. Such trade union involvement in privatisation policy issues and union militancy at industry level had been unprecedented in course the Hungarian privatisation.

Employment relationship in the public utility companies is largely influenced by civil ser-

vants' heritage, though without the legal status of public employees. Moreover, considering the series of austerity packages hit the budgetary sector hard over the last decade, one can safely say that this is the very field of "Beamte"-type employment in Hungary. Prior to privatisation job security, high wages, valuable fringe benefits and relatively strong interest representation have always existed in this industry. There is a special in kind benefit of the employees and pensioners of electricity industry, the preferential rate for their household's electric consumption. In the course of privatisation the special demands of trade unions were as follows:

1. To create a special Employment Policy Fund with trade union representatives in its management, at the expense of 5 per cent of the privatisation revenue of the industry;
2. To issue employee shares, and sell them at preferential price (practically free of charge) up to 15 per cent of the registered capital of the firms;
3. To separate the welfare facilities from the companies assets to be privatised, and deposit them into a foundation which provide services for electricity workers;
4. To sign the sectoral collective agreement and extend it to all workers in the industry.

First the trade union came to a preliminary agreement with the management of the state owned company (MVM), then formed a strike committee to make sure that its claims are heard. At the beginning of 1995, the union and the management initiated negotiations with the Minister in charge of Privatisation and the Minister of Labour. It is worth to note that safeguarding jobs was not among the union claims, because they considered job security as an issue to be negotiated at company level according to the law on privatisation. What was going on regarding to employment issues was a very simple strategy: selling jobs at the possible highest price, similarly to certain Western unions' practices in crisis industries.

The high ranking negotiation parties accepted all (!) demands of the unions and signed an agreement in July 1995. The agreement enumerated all the previous contracts between the companies and unions that should be involved into the "information memorandum" in course of tender invitation. It also mentioned the sectoral collective agreement, which was no yet signed at that time. Paradoxically, the employer organisation did not sign the agreement with the ministers, but this fact did not caused any problem, because eventually

the "owner" of the state owned companies engaged in bargaining with unions.

Thus, it was an exceptional moment when the sectoral agreement in the electricity industry was born: right before the privatisation contract was signed. The Minister in charge of Privatisation wanted to fulfil the yearly plan figures for state revenue, therefore the agreement with the unions became also an extremely urgent deal. Then the parties of the sectoral agreement had to speed up the negotiations. Finally, the procedure of extension was also accelerated and at the end of November the Labour Minister could announce her decision, just a couple of days before the privatisation contracts were due to be signed. Thus the agreement covers the whole "electric energy production and distribution" industry-branch which employed 52,000 people that time.

The industry's employer organisation signing the contract (VTSZ) was created by 16 decentralised state owned companies in 1992. Organisational legacies from the time of the industry-wide company, personal ties and overlapping allowed to build up an exceptionally effective employer organisation which is fully authorised by its members to negotiate and sign the sectoral contract. As the representatives of privatised companies appeared in the organisation from 1995 onward new internal interest conflicts emerged. Furthermore, as the new spin-off companies were born, the employer organisation no longer covers the whole industry, however, the new companies have already submitted their application for membership.

The largest trade union in the industry is the Federation of Electricity Workers (VDSZSZ), belonging to the confederation of Autonomous Trade Unions; however, Mineworkers' Trade Union (BDSZ), which belongs to MSZOSZ is representative too. BDSZ's presence in the industry is the result of "integrating" mining into the electricity industry in 1993, affecting some 15,000 minors of supplier mines. Signatories to the industrial collective agreement are LIGA trade union and Workers' Council as "joining organisations". The history of privatisation shows that trade unions in the electricity industry are very strong – by Hungarian standards. They have been able to retain their positions on the one hand because they built up a well-established lobbying strategy together with the management and professional lobby groups against the state. Based on their old contacts they have been able to create an efficient negotiation structure; on the other hand through calls to strike, demonstrations and warning strikes they have made sure that the government ac-

knowledges their strategic importance. Also level of unionisation has stayed relatively high (60-70%).

For trade unions, of course, the main purpose of the collective agreement is to keep as much of pre-privatisation high wages, valuable in-kind benefits and strong representation as possible. As to the extension of the collective agreement in this industry, it serves first of all to avoid employees being affected negatively by new employers (green-field foreign investments) and organisational decentralisation after privatisation. The collective agreement covers limited liability companies hived off the state-owned enterprise if the spin-off is a member of the employers' association signing the agreement or joins the agreement. Nevertheless, the most secure way is to extend the agreement.

The 1995 industrial collective agreement itself was created on the basis of company agreements through some kind of balancing out. The 32-page document discusses in length the system of relations between parties, procedural issues; the appendix gives, among other things, a detailed regulation of the industry's pension fund. As compared to the Labour Code, it provisions more supplements, supplementary days off and severance pay. The wages in the agreement for various categories in the industrial wage tariff table are low, and actual wages are higher in most of the companies. According to estimates on averages, in 1995 wages would be as small as HUF 25,000, as required by the agreement's wages brackets' thresholds, while actual wages were HUF 52,000 in the industry. Thus the tariff system regulates the internal distribution of wages rather than wage levels. In 1997 the lowest wage bracket was HUF 18,600 while the national minimum wage was HUF 17,000. A unified system of tariff categories was used in the industry, and it is the responsibility of company level collective agreements to adapt it to mining and electricity with a different system of wages. (Traditionally, in mining there are many types of bonuses and supplements thus a higher minimum wage requirement in the industry would lead to tensions. To avoid conflicts, industrial categories are broken down to sub-categories in most companies. By inter-union agreement historical differences in wages in the mining and electricity industries are respected.)

As the tariff system does not ensure most of the employees an increase in their earnings, interests clash mostly on the subject of the annual wage agreement. Since privatisation, at the beginning of each year there have been bitter conflicts between trade unions and em-

employers, especially because of the resistance on the part of companies in foreign ownership. Conflicts are not solved throughout the year because the wage agreement in the industry usually includes a two-phase raise: in 1996, for instance 19.5% at the beginning of the year and further negotiations if the inflation rate is higher than expected. Actually, the inflation reached that level by autumn. However, employers rejected the trade union's negotiation initiative, saying that the government had not met its promise concerning the energy price increase in November. By that time, privatised companies formed the majority in the employers' association. Although the wage agreement signed at the beginning of the year did not cover electricity price issues, employers (investors) wanted trade unions to support their demand for price hikes. (To put it differently, employers wanted trade unions to spearhead their campaign.) Interestingly, the Mineworkers Trade Union was a willing partner in demanding price hikes with its leader playing the unpopular role of demanding in public that energy prices should be drastically raised in order to safeguard mineworkers' jobs. The electricity trade union was more careful in saying only that prices should cover costs and the human factor (i.e. wage increase) is part of costs. However, not wanting to be unpopular, emphasised the necessity of offsetting price increases through welfare instruments.

The most disputed element of the system of benefits is the entitlement of some 40 thousand active workers' and 30 thousand pensioners' households to a lower electricity price. The special electricity rate, chapter VIII in the industrial collective agreement, became an issue in the extension procedure. Due to the objection of the State Privatisation Agency, representing the owner, parties had to reach a compromise. However, company owners were not satisfied and the issue of the special tariff was discussed again in 1997. The industrial collective agreement was modified. The limit of the amount of electricity bought at special prices was lowered and the distribution of costs of the special price was agreed upon: One third is to be covered by companies, one third to be integrated in wholesale prices and one third covered directly from consumer prices.

What has been met of the rest of the government promises, unprecedented in the history of privatisation in Hungary? As the sales of companies went on, employees were provided preferential "employee" shares. However, these shares were re-purchased in most companies, to the great satisfaction of workers. "Small investors" gained a profit of HUF 3-5

hundred thousand within six months. (Some foreign investors did not really need this package of shares, nevertheless advertised buying workers' shares as an effort to "reward" employees and to "raise spirits".)

The welfare foundation has not been established. Despite unions' centralisation efforts, works councils, in charge of deciding about the use of welfare expenditures in work places, were not willing to renounce of the companies' own social institutions.

The most difficult and lasting union job was to enforce the agreement on the Employment Fund. The privatisation minister argued that there were no employment problems thus the fund was unnecessary. The reason why government chose not to set up the Fund was that it would cost some HUF 10 billion for the budget – an enormous amount in the history of privatisation. But the trade unions kept the issue on its agenda, and finally a couple of days before the general elections (May 1998) the government and the unions signed a contract about the rules how to spend the money and the government promised to set up the Fund.

However, the prediction of the privatisation minister proved to be wrong. In two large companies about 50% of employees have been laid off since the privatisation of the industry. In both companies the management, appointed by the foreign owner, launched a voluntary redundancy program offering double severance pay and other generous support for those who quit. The "American" trick caught trade unions concentrating on wages off their guard and membership and part of the representatives accepted the offer. Since privatisation over 10,000 left the industry. (The number of employees decreased from 52,000 to 41,400 by the end of 1996.) Electricity privatisation contracts do not include strict employment clauses, only wordy narratives about the investor's obligation to do its best, and no sanctions; in 1995, other industries' privatisation agreements normally had clauses on the number of employees to be retained and sanction. Unions in the electricity industry were rather unsuccessful in acquiring guarantees of job security from the State Property Agency wanting to sell quickly.

Despite all these shortcomings, the privatisation agreement covering the whole industry was a novelty in industrial relations. Today, both the employers' association and the trade union leaderships recall the 1995 agreement and its extension as a useful tool in the hard

times of privatisation. It helped them to retain high wages, valuable in-kind benefits and a strong representation structure. In the union's evaluation it was a well-timed action as today they would be unable to reach a similar agreement with the owners of privatised companies. This, however, means that the outstandingly strong representation structure in the industry is rooted in the alliance of the management and union, usual in state owned companies. Of course we do not want to deny the merits of trade union efforts, though it is doubtful whether a strong industrial collective bargain structure can be developed without similar foundations. Another characteristic feature of privatised utility companies is that because of their monopoly situations, union achievements are ultimately paid by consumers, whose bargaining positions are very weak in the current interest representation structure.

Large companies of the industry continue to sign local collective agreements so trade unions face no problem with enforcing the industry's collective agreement. Nevertheless, disputes emerged how to interpret wage agreements when some of the employers attempted to postpone wage raises until the end of the year, i.e. not to provide the annual average wages increase, as required by the agreement. Trade unions have managed to force companies to comply with the agreement so extension has become rather unimportant for them. As a matter of fact, neither the modified 1995 basic agreement nor annual wage agreements have been submitted for extension. The case with spin-off companies is less clear. According to estimates, 2 or 3 thousand people have already got out of companies in this way. In some of the companies trade unions have managed to preserve their achievements through special agreements that transferred workers would be kept for three years and the collective agreement of the parent company would be observed – at least for some time. However, these spin-off companies currently do not belong to the employer organisation thus wage agreements do not apply automatically. The situation is even worse if the spin-off company switches over to other activities outside the industry.

In the discussion of company level industrial relations, two groups of privatised companies have to be studied separately: electricity distribution companies and power plants. While in distribution companies no substantial restructuring has occurred, two of the power plants laid off workers on a mass scale.

While the industrial trade union does not deal with employment issues they constitute the

chief problem for the trade union of one power plant in Eastern Hungary. Tisza Power Plant Company consisted of three power plants and one coal mine, each with technologically obsolete, uneconomical units. An American multinational company purchased the company. The American management, after studying the Tisza Company for four or five years, decided to make 50% of employees redundant. Yet, until the end of 1997 the owner was bound hand and foot by the privatisation agreement and wanted to avoid mass lay off. The management developed a voluntary redundancy program (officially termed "restart" program) – a traditional American solution. This offer seemed undoubtedly generous, especially in the very poor Eastern Hungary region. The management provided a special reward for those who signed up early on, nonetheless threatened everyone that the next wave of lay off would provide only what is required by the Collective Agreement. Besides offering the double of the severance pay, the company made the commitment to bear the costs of early retirement and moving to another location as well as to create a fund to support to set up businesses. The management co-operated with the state run regional (re)training centre, and the labour centre as well as with various local enterprise agencies. Signing up to the program was open to anyone, the employer planned to man the company with employees whoever stayed.

The local trade union faced the new phenomenon helplessly. The employer did not breach any law or agreement, and a fairly great number of people signed up the voluntary redundancy program. (Newspapers reported that 600 of 800 mineworkers returned the form.) The local trade union could not count either on the industrial trade unions engaged in wage negotiations, nor on its own activists of whom many wished to "restart". It made an attempt to demand a quadruple severance pay instead of a double but neither the collective agreement provided the legal ground nor enjoyed the trade union members' necessary support. The trade union unsuccessfully argued that employment promises of the privatisation negotiations were de facto broken and consequences of the lay off would unreasonably endanger the organisation and security. They demanded the company to stop threatening workers with coming drastic lay-off and urged it to do the investment in the power plant it had promised. The management acted self confidently and the trade union itself was of the opinion that the multinational company involved local experts and employed methods of tested already in its plants in other countries.

Similarly, a "voluntary redundancy program" was launched in a company located near Budapest: it got rid of around 45% of workers taken over when the company was privatised. The number of redundant workers had not been planned beforehand. In this company hiring new employees was stopped already before privatisation and in 1996 early retirement was introduced. The basic objective was streamlining the organisation, namely to get rid of those units that did not do core activities and were under-utilised, and of the workers of these units. Such activities were maintenance and transportation, not requiring any specific skills. With the slogan "flat organisation", part of the clerical staff were laid off.

Here too, the central part of the program was the offer of a huge severance pay, approximately the double of what was required by the collective agreement. Even those, who were not eligible for severance pay by the rules of the collective agreement, were offered an amount equivalent of 10 months wages. This company made use of the experience of another company in the industry: first of all, although the program was expressly voluntary, the company retained the right to overrule signing up. However, if the company did not want to let an employee to opt for voluntary redundancy, it was obliged to retain the employee for one year. Practically speaking, managers "prompted" employees to leave or to stay if the company wishes to keep them on the long run. Generally the company tended to be humanistic and let employees postpone their decisions. The company also ran a counselling office to help everyone think about their future and make informed decisions. The company supported employees to set up own businesses or participate in retraining, and co-operated efficiently with labour centres and donated a substantial amount of money to the public foundation for employment in the locality.

The company first of all urged laid off employees to set up businesses and guaranteed them orders for the first year in a frame contract. One of their arguments was the practice of Enterprise Work Partnerships, the previous in-house business organisations that partly worked on outside orders. Mainly these old work teams formed new small businesses. However, this "contracting-out"- type organisational change makes the economic return of the whole program unpredictable; changes in operational costs will depend on the development of market prices whether a contractor or permanent workers are cheaper. Thus the investment in this program is profitable for the company only in the long run, or to put it differently, the priority was rather the organisational change itself. Ultimately, approxi-

mately one fifth of those quitting the company remain registered unemployed. Fortunately, there were companies in the area that absorbed labour, primarily skilled maintenance workers. According to estimates, half of people took their severance pay amounting to gross HUF one or two million while they had job offers or definite business growths plans.

In this way, the voluntary redundancy program ran fairly smoothly, without serious conflicts. The management first addressed workers by a circulation letter and asked the Works Council and trade unions their opinions only afterwards. The huge amount of money made the program very popular so unions and Works Councils did not dare seriously challenge it: they limited their demands to minor modifications, and the Works Council was given some control on the program by the company. According to the management, both unions and employees were extremely co-operative in carrying out the program.

Unions were paralysed by the company's generosity. Along with the severance pay, it distributed 30% of the wage of leavers among those who stayed for the extra workload they had to take up because of re-organisation. Wage raise was integrated in the new tariff system; in 1997 it was actually 24%, having an impact on 1998, too. In 1998 wages will be increased by 33%. (For the sake of comparison, the recommendation by the Council for the Reconciliation of Interests (CRI) was 14-16%.) High wages are accompanied by generous social benefits: welfare institutions, regarded as socialist achievements, were retained and improved by the company. Besides the company pension fund, the company works on setting up a supplementary health insurance fund.

Currently there are four representative unions negotiating collective agreements. The leadership in the successor of the old union has been replaced thus trade unions rarely fight each other seriously. They have recognised that workers disapprove union fighting and that are heavily pressed for agreement. As little as 5-6% of the membership can be mobilised. The union leadership's opinion is that the daily chore of interest reconciliation is invisible for the workers. This has lead to losing the profile in the more radical LIGA and the Workers' Council, earlier capable to get two executive directors replaced in the years of the regime change. The company has introduced a two-tier system of interest reconciliation: experts' meetings, termed "consulting forum" between the management and unions to make preparations for the bargain, and a local CRI, which is the forum of the actual bargaining and agreement between the company's top management and trade union

leaders. The foreign owner of the company attends the latter. The management says that interest reconciliation is efficient and trade unions are strong, i.e. that their demands are realistic and strategies are thought through.

This year the most disputed issue of the collective agreement negotiations round was the reduction on bonuses related to shift-work. The management argued that the new system of continuous operation with shorter night shifts period demands less physical effort and wanted to reduce the rate of the supplement from 60% to 40%. (So far this has been the only case when the sectoral collective agreement had some role in local negotiations: what was required in the sectoral agreement, 30%, was naturally the lowest limit in the local agreement.) Finally parties agreed upon 52% and the decline in earnings was offset by the tariff system.

However, the dispute on the shifts was primarily not an issue of flexibility. As a matter of fact, work hours flexibility is not an issue at all in process industries where the objective is to ensure permanent and reliable services of core employees. It is a semi-military organisation: regulations and scopes of responsibilities are in a hierarchical order, and being on duty is carefully scheduled. Flexibility in other than core areas is achieved through contracting out, and in administrative areas shifts are organised around peak hours through individual agreements.

The new tariff system itself is the adaptation of the wages system of the parent company. For non-managerial jobs it includes basic wages, skill requirements and promotion paths. As for managers, the scale sets but minimum monthly wages and individual manager contracts may include higher pays than that. A bonus system, based on the job evaluation of subordinates at least twice a year, is also part of the tariff system. Although the actual amount depends on the company's income in the given year, it is expected to be the equivalent of one-month wage. Local managers' task is to distribute among the organisational units' employees the total fund. However, they are authorised to pay up to 50% more or less than the calculated bonus: if the managers decides to pay by over one third less they have to give the reasons; if over 50%, the chief executive manager participates in the talk with the employee.

The bonus or performance-related pay is relatively little, less than 10 per cent of the total

wage bill. Therefore, the real novelty in the system is that apart from this bonus workers earn exactly what is their tariff wage. As in most Hungarian wages systems, here too, wages in the old tariff system were minimum wages and were tied to employees' qualification and merit rate rather than to actual job content and performance. In wage determination, "local value judgement", i.e. opinion of direct superiors played a crucial role.

The wage table of employees sets four qualification groups with altogether 15 grades. The lowest wage (currently HUF 46,000) is the minimum wage in the company. The highest wage for blue collar and clerical employees (including shop-floor supervisors) is HUF 135,900. Of course, to define actual earnings, supplements and bonuses should be added, which are in fact in proportion with the base wage. The difference between the lowest and highest wage for manual workers is almost three-fold. Probably the introduction of the tariff system will not lead to greater wage differentiation than in the previous system, managers pay special attention to treat possible tensions of the transition.

The performance-related bonus is also a part of the promotion system. Having been awarded the annual bonus three times (with deductions less than 33%) and obtained necessary qualifications, one can be promoted to the next step on the job ladder. The management of course retains the right to decide what positions have to be filled for the sake of the efficient and safe operation of the company, but in case of vacancy they are obliged to promote those who have already been working for the company. Newcomers thus can enter only at the lowest grades in their skill groups. It is no secret that the company seeks to hire school leavers to fill up the ranks of the ageing workforce of the nearly 30 year old company as well as to replace those who left through the voluntary redundancy program. Nonetheless, at the same time a well-calculable promotion system has been developed for those who are in the organisation. By obtaining qualifications, one can be a substitute in higher positions and in exceptional cases one can switch from non-managerial status to manager contract. In the promotion system there are qualification requirements for each category. Employees may spend annually 5 working days in off-the-job training, both in-house courses and training offered by outside institutions are available.

The management and local experts developed the wage tariff system, just like the voluntary redundancy program. Unions were consulted in classifying the jobs, setting wages brackets and assigning employees to the new categories, primarily in order to avoid un-

fairness in the transition. Finally, the bargain over wages brackets was integrated in the collective bargaining process and is an appendix of the collective agreement document. Trade unions were basically happy about the foreseeable promotion system and the education objective of the company, which strengthens the position of "insiders": this was anyway an implicit promise for those who stayed following the voluntary redundancy program. It has to be emphasised, however, that this system was developed not on the trade union's initiative. During negotiations trade unions did not have any demand that would lead to a rigid work organisation and job demarcation, but accepted the management's right to make ultimate decisions upon the operation of the job ladder.

Developing and institutionalising the internal labour market is, of course, not a process without conflicts. A system of fixed wages as well as the requirement of providing the reasons for paying smaller bonuses reduces the power of the line management. A definite intention of the top management is to enforce some kind of communication at this level as an organic part of the career development goals to be achieved throughout the company. Eventually, the company's HRM policy goal is to develop a stabile, qualified, motivated and experienced work force in core areas where it is a precondition to smooth operation, while attain flexible and cost efficient operation through contracting-out peripheral activities and involving subcontractors as long as it ensures safe operation.

In Hungary a novelty of strong collective agreements in utility companies is the unprecedented growth of internal labour markets. At the same time, unions co-operating with the management cannot, maybe do not want to, fight downsizing and contracting out, which is leading towards a greater segmentation of the labour market and to the spread of atypical employment. Trade unions lose their members in units affected by contracting-outs, and gradually become a strong interest representative organisation for the insiders and renounce of goals beyond company boundaries and day-to-day representation.

The Role and Functioning of the Tripartite Institutions in Social Dialogue in Poland

ELZBIETA SOBÓTKA (UNDERSECRETARY OF STATE, MINISTRY OF LABOUR AND SOCIAL POLICY, WARSAW)

The building of a new social order in Poland based on the principles of social dialogue and partnership creates the opportunity to gain public acceptance for the costly and painful transformation process, which entails both high unemployment and a decrease in the standard of living. Social dialogue constitutes the fundamental axis of the new system of collective labour relations. The system reflects the interrelationship between the employee, the employer and the state. In some areas, the role of the state is reduced and the relations are primarily of bilateral nature (as is the case, for example, in the negotiation and conclusion of collective agreements). Other issues remain, however, which cannot be solved without the involvement of the three parties: workers and employers (represented by their organisation), and the state. The dialogue between social partners cannot replace the government and the Parliament in the decision-making process in the state. This procedure, however, facilitates the search for a practical consensus and the making of balanced decisions, thus enhancing the chance that the decisions will gain public support.

At present the social dialogue is, in accordance with the Constitution adopted in 1997, a principle upon which "the rights of basic importance for the state are based" (preamble). Dialogue and co-operation of the social partners are one of the pillars of the social market-economy (§20 of the Constitution).

The above-mentioned provisions prove that the social dialogue in Poland has been upgraded to the level of a structural constitutional principle. Such position of the social dialogue in the constitution brings about the necessity of further development of a system of legal guarantees and conditions favouring full implementation of this principle in practice.

In the process of establishing a new system in the Polish conditions particular attention should be paid to the changing role of the state. It changes from a position of omnipotent decision-maker to the role of a guaranty, arbitrator, partner, organiser and promoter. The

role of the state as an employer has been reserved only for civil servants. However, it was not just a single act, but a long-term process, depending on the pace of privatisation and effectiveness of structural reforms carried out. Tripartite dialogue played an essential role in this process.

The practice of both the International Labour Organisation (ILO) and the developed West European countries confirms the usefulness of tripartite social dialogue in its various forms as a means not only of shaping industrial relations but also of planning and implementing socio-economic policy of the state. Social dialogue issues in Poland are connected both with activities carried out in institutionalised forms and with *ad-hoc* actions organised for the solution of a specific problem.

The Tripartite Commission for Social and Economic Affairs plays the most important role among the social-dialogue institutions thanks to its broad competencies and scope of activities. The Commission was established on the basis of the resolution of the Council of Ministers no. 7/97 (15 February 1994). The will of its creation was expressed by the social partners and the government party in the Pact on state-owned enterprises in the process of transformation, concluded on 22 February 1993.

According to the will of the signatories of the Pact, the Commission should constitute the basis of developing a common position in the sphere of directions and instruments of socio-economic policy of the state, a basis for earnest and responsible dialogue and agreement, so important in the process of constructing such a system of the state, which would be socially accepted.

The following legal acts regulate the status, organisational principles and competencies of the Commission: the Council of Ministers' resolution no. 7194 (15 February 1994) on the creation of the Tripartite Commission for Social and Economic Affairs, resolution 69/96 (18 June 1996) changing the previous resolution as well as the Commission's statute of 1 March 1994. Specific tasks are assigned there by the following acts: the act regarding a system for negotiating and determining the increase in the average wage within the enterprises (Dziennik ustaw no. 1 of 1995, text 2) and the act of 23 December 1994 regarding the allocation of funds for public sector wages (Dziennik ustaw no. 34 of 1995, text 163).

Membership, Competence and Organisation of the Commission

Currently, the government, employers, NSZZ "Solidarnosc" and OPZZ (Polish Trade Union Alliance), are each represented in the Commission with five members. Each of the following branch unions is represented with one member: the Federation of National Railway Workers Unions, the Federation of Energy Workers Unions, the Alliance of Mine Supervisors Unions "Kadra", the Engineers' and Technicians' Union, the Union of Polish Railway Machinists, the Municipal Transport Workers Union, and the Electromachinery Industry Workers' Union.

The Council of Ministers' Resolution did not specify any formal criteria of representativeness upon which a given organisation may become a Commission's member. The only criterion applied thus far, therefore, is the historical one of being a signatory to the Pact on state-owned enterprises in the process of transformation.

The Commission's authorised members are appointed by the prime Minister on the application of relevant ministers (Minister of Finance, Minister of Labour and Social Policy, Minister of Industry and Economy, Minister/Director of the Central Planning Office) and the statutorily authorised organs of trade unions and employers' organisations. The Commission's meetings are also attended by representatives of the Ministry of Privatisation, the Ministry of Agriculture and Food Economy and a representative of the President of the Central Statistical Office as a permanent observer.

The Commission is a forum of co-operation of the supreme state administration bodies, trade unions and employers' organisations. The Tripartite Commission is charged with the following tasks:

1. Monitoring economic processes and basic macro-economic relations;
2. Evaluating methods and instruments used in social and economic policy;
3. Expressing opinions and submitting proposals regarding priority areas of social and economic policy, in particular
 - Wage policy and the means of its implementation,
 - Employment policy,
 - Social benefits' policy,

- Relations between consumption and investment and the structure of consumption;

4. Other tasks as it may be assigned by separate legislation or regulation.

The Commission's opinions and positions are reached by consensus. The position of the Commission is the main guideline for activities of the parties in the field covered by the agreement.

The Chairman of the Commission, the Minister of Labour and Social Policy, in consultation with the members may create task groups. Representatives of occupational, scientific and social communities not represented in the Commission may also participate in these groups.

As of September 1998, the Commission held 15 sessions in 1994, 18 in 1995, 7 until August 1996. Besides numerous task groups operated: 6 in 1994, 8 in 1995, 7 in 1996, 6 in 1997, and 6 in 1998. The most significant matters upon which agreement was reached are as follows:

Establishing the index reflecting the increase in the average monthly wage in economic entities for the 3rd and 4th quarters of 1994;

Establishing the maximum annual index reflecting the increase in the average monthly wage in economic entities and prospected indices in subsequent quarters of 1995, 1996 and 1997;

Making quarterly evaluations of trends in increase of average monthly wages in economic entities as well as appraisal implementation of the Act on the system of shaping increase in average monthly wages in economic entities by means of negotiations;

Agreement on the growth of average wages of budgetary sphere employees in 1995

Agreement on the amount of forecasted average wages in the state budgetary sphere as well as relations between the amount of wages in different sectors in 1996;

Determination by social partners of recommended division of funds from general governmental reserves planned in the State Budget for 1996;

Position towards the draft Budgetary Act for 1996;

Position towards modification of the programme of social security reform.

Besides discussions concerned inter alia the governmental proposal of regional differentiation of prices of electric power for final recipients, inter-sectoral relations between wages

in the state budgetary sphere, the reform of the health service.

Particular attention should be paid to an agreement reached within the Commission on the level of financial means for wages in the state budgetary sphere, concluded on 3 January 1995, which ended the long hunger strike in the health service. The Commission became a guarantee of this agreement. Its contents include a social peace clause, binding in matters covered by the agreement during the period of its implementation.

Other Institutions and Forms of Social Dialogue in Poland

In the practice of social dialogue in Poland also specialised institutions are known: tripartite institutions and bodies acting also with the participation of representatives of other groups of interests or only representatives of the social partners.

The following institutions should be mentioned:

Polish Tripartite Committee for the Co-operation with the ILO-Regulation No. 1 of the Prime Minister of 6 January 1990 – a tripartite institution,

Commission for Collective Labour Agreements, attached to the Minister of Labour and Social Policy (article 6 of the Act of 29 September 1994 on the amendment of the Act Labour Code and on the change of selected Acts - Dziennik Ustaw No. 113, text 547, Regulation of the Minister of Labour and Social Policy of 13 March 1995 on establishment, composition and principles of activity of the Commission for Collective Labour Agreements) – tripartite institution,

Supervisory boards of the Social Insurance Institution (the Act of 13 October 1998 on Social Insurance System - Dziennik Ustaw of 1998 No. 137, text 887) – structure composed of many parties,

Employment councils (the Act of 14 December 1994 on employment and counteracting unemployment – Dziennik Ustaw of 1996 No. 47 text 21, Order 6 of the Council of Ministers of 21 March 1995 on organisation and procedures of employment councils – Dziennik Ustaw No 36, text 188) – quadripartite structures,

Council of the Fund of Guaranteed Workers Benefits (the Act of 10 December 1993 on the protection of workers claims in the event of employer's insolvency – Dziennik Ustaw of 1994 No. 1 with further amendments, Regulation of the Minister of Labour and Social Policy of 21 February 1994 on the statutes to the Council of the Fund of Guaranteed Workers Benefits – Monitor Polski No. 14 text 109) – bipartite structure,

Social Assistance Council (the Act of 29 November 1990 on social assistance – Dziennik Ustaw No. 87, text 506 with further amendments, Order of the Minister of Labour and Social Policy of 9 April 1991 on organisation and procedures of the Social Assistance Council – Dziennik Ustaw No. 33, text 144).

Beside the above mentioned social-dialogue institutions, an immense influence upon the development and implementation of the socio-economic policy of the state and its instruments is exercised by informal activities. Three social accords may be mentioned when discussing the practical achievements of the Polish social dialogue: the Pact on state-owned enterprises in the process of transformation (1993), the Package of social guarantees for citizens (1995) and the Regional Contract for Katowice Region (1995). The first two accords have the national and tripartite character, the third one has a regional dimension. It has been concluded by representatives of the government and social parties consisting of representatives of trade unions, economic organisations and other interest groups.

Conclusions

More than two-year period of functioning of the Commission proved that it has been a good school of democracy. It should be mentioned that the Commission found its place in social awareness. In spite of many doubts accompanying its activities we may recognise that the basic task, that is social partners' contribution to the process of creation and implementation of the socio-economic policy of the state, has been accepted by the social partners. It means that democratic mechanisms have been extended to the social and economic sphere.

The resolution of the Council of Ministers forming the legal basis for the Commission's activity was treated from the start as a temporary regulation binding up to the moment of adopting the Act of Parliament, what is however a prolonged process. Statutory regulation of the status of the Tripartite Commission is to take place in the Act on collective labour relations which has already been drafted. The Act will aim at the complex regulation of the whole sphere of these relations. It will replace previously binding (but dispersed in several legal acts provision concerning trade unions, employers' organisations, collective labour agreements, collective disputes, workers' participation in management of the enterprise as well as legal acts concerning the Tripartite Commission. The part regulating organisation, composition and activity of the Commission will include criteria of social partners' repre-

sentativeness. According to the proposed regulation the Commission will be an independent body, with its own budget, secretariat and employees.

The Commission has entered into co-operation with similar institutions (Socio-Economic Boards) in Belgium, the Netherlands, Italy, Spain and with the Social and Economic Committee of the European Union. On 21-22 May 1996 a meeting of a working group of this Committee was held with members of the Commission and representatives of other groups of interest as well as foreign guests. The meeting concerned preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for membership of the Union.

Effectiveness of the social-dialogue mechanisms and their practical role depends not only on the law or organisational solution. An important role is played by the intention and will for dialogue, its authentic character as well as partners' readiness for responsible participation in the process.



Zur Situation im Bereich der Arbeit und des sozialen Schutzes und zur Tätigkeit der Gewerkschaften in den GUS-Staaten

VADIM BORISOV (DIREKTOR DES INSTITUTS FÜR KOMPARATIVE FORSCHUNG ZU ARBEITS-
BEZIEHUNGEN, GUS-VERTRETER DER ICFTU, MOSKAU)

Die Reformen, die in den letzten Jahren in den GUS-Staaten durchgeführt worden sind, wie auch ihre sozialen Auswirkungen haben große Ähnlichkeiten, die man schwerlich nur mit der gemeinsamen Vergangenheit erklären kann. Acht Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion und nach dem Beginn eigenständiger Umgestaltungen kann man schon eine erste Bilanz ziehen.

Wohl mit Ausnahme von Usbekistan, ist die Regierungspolitik aller GUS-Staaten deutlich gegen die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften gerichtet, und insgesamt als unsozial zu bezeichnen. Trotz der politischen Unabhängigkeit von Moskau, wiederholt sich alles, was in Rußland geschieht, mehr oder weniger auch in den anderen GUS-Staaten. Ein Gewerkschaftsvertreter aus Kasachstan hat das so ausgedrückt: „Bis heute trotteln wir dem russischen Gaul hinterher.“ Kasachstan seinerseits stellt eine Art Übungsgelände für die Reformen der mittelasiatischen GUS-Staaten dar. In der Regel werden die meisten Umgestaltungen, die in Kasachstan durchgeführt werden, dann auch in den übrigen Ländern der Region wiederholt. Insgesamt, so ist anzunehmen, spielt auch die Interparlamentarische Versammlung, über die der Dokumentenaustausch der Regierungen der GUS vollzogen wird, eine Rolle bei der großen Ähnlichkeit der Reformen. Doch auch die direkten Kontakte zwischen den ehemaligen Kollegen aus den Ministerien der UdSSR, sowie die aktive Politik der internationalen Finanzinstitutionen in den GUS-Staaten, die den Regierungen ein recht standardisiertes Instrumentarium zur effektiven Durchführung der marktwirtschaftlichen Reformen anraten, sind dabei nicht zu vernachlässigen.

In ausnahmslos allen GUS-Staaten ist ein Rückgang der Produktion zu beobachten: In Rußland beispielsweise betrug das Produktionsniveau im Jahre 1998 in einigen Regionen nur 40-50% des Niveaus von 1991, das ja, nebenbei gesagt, schon nicht gerade das beste Jahr für die russische Wirtschaft war. Das Sinken der zahlungsfähigen Nachfrage, der all-

gemeine Produktionsrückgang, das Ausbleiben von Bezahlungen zwischen den Betrieben führte zu massenhaften Kürzungen, dazu, daß die Menschen in unbezahlten Urlaub gingen, sowie zum monatelangen Nichtauszahlen der Löhne, der Renten, der Arbeitslosen- und Kinderunterstützungen und anderer Sozialleistungen. Auf einige Aspekte des angesprochenen Rückgangs der sozialen Sicherung der Bevölkerung soll an dieser Stelle näher eingegangen werden:

Vor allen Dingen gibt es heute, wie schon in sowjetischer Zeit, in jedem Bereich massenhafte Gesetzesverstöße, auch die Arbeitsgesetzgebung ist hiervon nicht ausgenommen. Es wird niemanden überraschen, wenn ich hier sage, daß die Zahl der Verstöße gegen die Arbeitsgesetzgebung im Vergleich zu früher erheblich zugenommen hat und heute alltäglich ist. Die Arbeitnehmer sind nicht gegen die Willkür der Arbeitgeber geschützt und, wenn die Produktion es erfordert, von massenhaften Einsparungen betroffen, die häufig gegen das Gesetz verstoßen. Den Arbeitgebern steht ein recht umfangreiches Arsenal an Möglichkeiten zur Verfügung, die Arbeitnehmer dazu zu drängen, von selbst ihre Kündigung und den Verzicht auf eine Abfindung zu erklären. Nach der Aussage von Arbeitern ist die Chefetage „sogar so dreist, die eigenen Versäumnisse und Verstöße gegen uns zu wenden. Es ist immer leicht möglich, einen Arbeiter für die Verletzung der Sicherheitstechnik und der Arbeitsschutzregeln zu bestrafen“, obwohl es ja gerade an der Betriebsleitung liegt, daß er an abgenutzten und veralteten Maschinen arbeitet, die den Sicherheitsstandards nicht mehr entsprechen.

Noch massenhafter sind Verstöße gegen die rechtzeitige Auszahlung des Arbeitsentgelts, die sich im Phänomen der allgemeinen Lohnzahlungsverzögerungen bemerkbar machen. In Rußland sind solche Verzögerungen zwar schon 1992 vorgekommen, doch zu einem wirklich ernsthaften Problem sind sie erst nach 1995 geworden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beträgt der Umfang der nicht pünktlich ausgezahlten Löhne ungefähr 78 Milliarden Rubel (das entspricht ca. 34 Milliarden US-Dollar). Die Summe der nicht ausgezahlten Renten beläuft sich auf 28 Milliarden Rubel. Außerdem werden auch die Unterstützungen für Arbeitslose und Kinder erst mit monatelangem Rückstand ausgezahlt. Auch in Kasachstan und in der Ukraine ist dieses Problem zur Zeit sehr groß. In Usbekistan gibt es zwar keine Lohnschulden im öffentlichen Sektor, doch in der Industrie ist es jetzt zu ersten Rückständen bei der Lohnauszahlung gekommen. Laut dem stellvertretenden Vorsitzen-

den des Gewerkschaftsbundes Usbekistans „gibt es Verzögerungen in einzelnen Betrieben und in einzelnen Branchen, doch sie sind noch nicht systematisch“. In allen anderen Staaten, außer Belarus, stellt sich das Problem der Lohnrückstände mit unterschiedlicher Dringlichkeit und ist für beide Tarifparteien von großer Aktualität.

Nun ein Blick auf die Reform der Gesetzesgrundlage. Zur gleichen Zeit, wie die staatlichen Organe Verletzungen im Bereich der Arbeitsverhältnisse zulassen, sind sie mit der Ausarbeitung von Gesetzesprojekten zu Fragen der Arbeit und der sozialen Sicherheit beschäftigt. Die vorbereiteten Projekte und die bereits verabschiedeten Gesetze zielen häufig darauf ab, den Maßnahmen der Regierungen und der Arbeitgeber, die die sozialen Garantien einschneiden, mit einer juristischen Basis zu unterlegen. Die allgemeine Tendenz der Reformen im Bereich der Arbeitsgesetzgebung und der sozialen Sicherheit kann als Legalisierung praktizierter Verstöße charakterisiert werden: durch die Verabschiedung neuer Gesetze, durch die nachträgliche gesetzliche Unterfütterung der bis dahin ungesetzlichen Aktionen der Arbeitgeber gegenüber den Arbeitnehmern, durch die diese Aktionen zur Rechtsnorm erhoben werden. Eine nicht geringe Rolle spielen in diesem Prozeß die Empfehlungen der internationalen Finanzinstitutionen, die die Liberalisierung der Arbeitsverhältnisse als Bedingung für die Beschleunigung der Marktformen ansehen.

Die verabschiedeten Änderungen und neuen Gesetze zielen nicht nur *nicht* auf die Abfederung der sozialen Folgen der Wirtschaftsreformen, sondern vertiefen sogar noch die Probleme, die sie für die Menschen verursacht. Ein Beispiel dafür ist das Urteil des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation vom 23. Dezember 1997 zur der Frage, welche Ausgaben im Falle finanzieller Engpässe der Betriebe Priorität haben sollen. Diese Frage ist in Artikel 855 des Bürgerlichen Gesetzbuchs der Russischen Föderation geregelt worden, wo der Vorrang der Lohnzahlungen vor der Zahlung der Steuern festgeschrieben wurde. Unter Berufung auf diesen Artikel konnten die russischen Gewerkschaften gerichtlich die Zahlung der Löhne und Gehälter an die Arbeitnehmer der Betriebe einklagen. Das Urteil des Verfassungsgerichts, das die Lohn- und die Steuerzahlungen gleichstellt, hat in der Realität die Lohnzahlungen nach hinten gedrängt und eine beschleunigte Anhäufung von Lohnschulden bewirkt. Dafür gibt es eine einfache Erklärung: die Steuern werden automatisch von den Konten überwiesen, ihre Zahlung wird von den Steuerbehörden überwacht, dafür wurde eine Steuerfahndung eingerichtet, während es für die Zahlung der

Lohnschulden keinen vergleichbaren Mechanismus gibt.

Die Regierung hat ihr Beharren auf der Priorität der Steuerzahlungen damit begründet, daß mit den dadurch eingenommenen Mitteln dann die Löhne und Gehälter des öffentlichen Sektors und die Renten bezahlt werden können. Daraufhin haben die Gewerkschaften des öffentlichen Sektors eine Erklärung verabschiedet, in der sie die Regierung der Spaltung der Arbeitnehmer des öffentlichen und des industriellen Sektors beschuldigen. Ferner warfen sie der Regierung darin vor, daß ihr Beschluß von kurzfristigen Interessen geleitet sei und langfristig zum Ansteigen der gesamtwirtschaftlichen Verschuldung führe.

Die nachfolgende Entwicklung hat die Prognose der Gewerkschaften bestätigt. Bereits im ersten Quartal des Jahres 1998 sind die Lohnschulden um 10% angestiegen, und sie nehmen weiter zu. Dies hat in den Kohleregionen, die sich (wie sogar von offizieller Seite anerkannt wird) im Zustand der Depression befinden, zum Aufflammen von Unzufriedenheitsbekundungen und zum Beginn des bekannten „Schienenkriegs“, d.h. der Blockade der wichtigsten Eisenbahnmagistralen des Landes durch die Bevölkerung, geführt. Obwohl in allen Fernsehberichten die Helme der Bergleute hervorstechend waren, haben die Bergleute in Wirklichkeit nur 30-50% der Protestierenden ausgemacht, wenn auch den am besten organisierten Teil. Die Regierung hat die öffentliche Aufmerksamkeit mittels der Massenmedien bewußt auf die Forderungen der Bergarbeiter gelenkt. Die dahinterstehende Logik ist schlicht: Wenn die Proteste von einer einzelnen Berufsgruppe ausgehen, kann man ihr berufsständischen Egoismus vorwerfen, und daß sie den sozialen Auftrag irgendeiner politischen Gruppierung erfüllt; wenn es sich aber um Unruhen der breiten Bevölkerung handelt, dann sind die Regierung und der Präsident die Schuldigen, die eine gegen das Volk gerichtete Politik betreiben. Die Regierung hat sich also wieder einmal aus der Verantwortung gestohlen, indem sie damit begonnen hat, die politischen „Hintermänner“ der Bergarbeiterunruhen zu suchen und das Gerücht zu verbreiten, daß viele Gewerkschaftskomitees aus der Region kurz vor den Protestaktionen bedeutende Überweisungen von Großbanken erhalten hätten. Man war allerdings nicht in der Lage, diese Behauptungen durch konkrete Fakten zu belegen, obwohl man sich darum auf allerhöchster Ebene bemüht hat und die Anschuldigung der Gewerkschaften von dem damaligen Premierminister Sergej Kirienko höchstpersönlich ausgesprochen wurde.

Es lohnt sich, noch einen Blick auf die Rolle der Gewerkschaften und die Probleme, mit

denen sie während des „Schienenkriegs“ konfrontiert wurden, zu werfen. Die Massenunruhen in den Kohleregionen haben überwiegend spontan begonnen, nur an der Organisation von einigen wenigen waren Gewerkschaften beteiligt. In vielen Orten haben sich die Gewerkschaftsführer in die organisatorische Arbeit erst eingeschaltet, als die Menschen schon mit der Schienenblockade begonnen hatten. In der Stadt Anshero-Sudschensk, die eine Pionierrolle bei dieser Blockade gespielt hat, wurde bei den Wahlen zur Gebietskonferenz von den Vertretern der Streikenden kein einziger Führer einer Kohlegewerkschaft gewählt.¹

Insgesamt kann man sagen, daß es für die Gewerkschaften aus verschiedenen Gründen immer schwieriger wird zu handeln. Vor allem liegt das an der politischen Strategie, die Verpflichtungen und Protokolle, die von der Regierung im Ergebnis von Streiks unterzeichnet werden, permanent zu mißachten. Wenn die Leute sehen, daß Streiks und andere gesetzmäßige Protestaktionen, die von der Gewerkschaft organisiert worden sind, so wie auch langwierige Verhandlungen mit abschließender Unterzeichnung einer gemeinsamen Vereinbarung zu keiner Veränderung der Lage führen, sinkt nicht nur das Vertrauen in die Regierung. Es sinkt auch das Vertrauen in die Gewerkschaften und der Glaube daran, daß man irgend etwas auf „zivilisiertem Wege“ verändern kann. Der nächste Schritt sind dann ungesetzliche Protestaktionen, bei denen bereits politische Forderungen, wie der Rücktritt der Regierung und vorzeitige Präsidentenwahlen, erhoben werden. Da die Satzungen der Gewerkschaften es ihnen nicht erlauben, politische Auseinandersetzungen zu führen, münden die politischen Forderungen der Protestierenden in die Bildung von Arbeiter- und Streikkomitees, die mit weitreichenderen Vollmachten ausgestattet werden, als den Gewerkschaften vom Gesetz her erlaubt ist. Auf diese Weise führt also der systematische Verstoß der Regierung und der Arbeitgeber gegen die eingegangenen Verpflichtungen und die Umwandlung des sozialen Dialogs in einen verbalen Schlagabtausch ohne reale Folgen objektiv gesehen dazu, daß die Gewerkschaften aus dem Prozeß hinausgedrängt werden, und die Regierung und der Präsident der aufgebrachten Menge direkt gegenüberstehen. Die Aushöhlung der Gewerkschaftspositionen durch die sich stetig verschlechternden Bedingungen führt dazu, daß die einzige organisatorische Kraft, die in der Lage ist, im Rahmen des Gesetzes Verhandlungen mit der Regierung zu führen, von

¹ Statt dessen wurden Vertreter der Lehrgewerkschaft, die am aktivsten und kompetentesten waren, auf die Konferenz entsandt.

der eben dieser abgewiesen wird, was die Spontaneität und Unkontrollierbarkeit der Massenunruhen der Werktätigen fördert.

Trotz der Gefahr, daß die Entwicklung eine solche Wendung nimmt, schlagen die GUS-Staaten mit ihrer Vorbereitung von neuen arbeitsrechtlichen Projekte, die die Position der Gewerkschaften in den Betrieben weiter untergraben, genau diese Richtung ein. So werden zum Beispiel in Entwürfen für die Arbeitsgesetzbücher der Russischen Föderation und Kasachstans gleichzeitig mit den Gewerkschaften auch „andere Organisationen“ genannt, denen das Recht gewährt wird, die Interessen der Arbeitnehmer zu vertreten. Was das für Organisationen sein sollen, weiß bisher noch niemand, doch diese virtuellen Kreationen erhalten dieselben Rechte, wie die Gewerkschaften, die sie sich jahrzehntelang erkämpft haben.

Strukturelle Veränderungen des Staatsverwaltungssystems sind ebenfalls darauf ausgerichtet, die Last der Verantwortung vom Staat auf die Unternehmensebene zu verlagern. Durch die Privatisierungsprozesse und die damit verbundene Liquidierung der Ministerien ist den Gewerkschaften der traditionelle Partner für die Unterzeichnung von Branchentarifvereinbarungen abhanden gekommen. Immer öfter geht die Entscheidung über Fragen des Lohnniveaus völlig in die Verfügungsgewalt der Arbeitgeber über und hängt dann von der ökonomischen Lage des einen oder anderen Betriebs ab. Während früher der Minister die Branchentarifvereinbarung für die Arbeitgeberseite unterzeichnet hat, so führen heute die auf der Föderationsebene angesiedelten Gewerkschaften nicht selten Verhandlungen mit Vertretern einzelner Unternehmensgesellschaften, und versuchen auf diese Weise, einheitliche Lohnsätze für die Arbeitnehmer der entsprechenden Branche sicherzustellen. Deutlich zeichnet sich die Tendenz der Dezentralisierung des Verhandlungsprozesses und der Zerstörung der Basis für Verhandlungen auf der Föderationsebene ab. Als Reaktion darauf fordern die Gewerkschaften die Bildung einer Arbeitgebervereinigung, damit sie einen Partner für den Abschluß von Branchenvereinbarungen haben.

Auch die Direktoren ihrerseits geraten durch die Privatisierung nicht selten in die Abhängigkeit von neuen Eigentümern und verlieren so die Freiheit, die „Spielregeln“, innerhalb derer sich die Arbeitsverhältnisse in den Betrieben entwickeln, zu bestimmen. Nach den Worten des Vorsitzenden der Gewerkschaft der Waldarbeiter Aserbaidschans: „Wir wissen bis heute nicht, wer die eigentlichen Leiter unserer Betriebe sind. Das Staatskomitee für

Vermögensfragen hält dies unter Verschuß. Keiner der Direktoren ist zum Vorsitzenden einer Aktiengesellschaft geworden, sie haben alle untergeordnete Funktionen inne.“ All dies stellt die Gewerkschaften vor die Frage, mit wem der Kollektivvertrag nun abzuschließen ist und wie die Beziehungen zu den neuen Eigentümern zu regeln sind. Problematisch ist auch, daß die Frage nach der Erfüllung der sich aus dem laufenden Betriebskollektivvertrag ergebenden Verpflichtungen durch den neuen Eigentümer im Falle der Weiterveräußerung des Betriebs bisher in vielen GUS-Staaten noch nicht durch die Arbeitsgesetzgebung geregelt ist.

Darüber hinaus führen bei der gegenwärtigen Kriminalisierung der Wirtschaft alle Versuche der Gewerkschaften, Informationen über die finanzielle Lage eines Betriebs und Kontrolle über die Verwendung der Mittel zu bekommen, nicht nur zum Konflikt mit dem Arbeitgeber, sondern auch zur Konfrontation der Gewerkschaftsführer mit kriminellen Kreisen. Erste Fälle von Einschüchterungen, Überfällen, ja sogar von Mord an Gewerkschaftsführern kennzeichnen den Eintritt der Gewerkschaften der GUS-Staaten in eine neue Etappe des Kampfs für die Rechte der Arbeitnehmer unter den Bedingungen der Umverteilung des Staatseigentums. Dies erfordert zusätzliche Maßnahmen zum Schutz der gewählten Gewerkschaftsführer und die Verabschiedung entsprechender Rechtsnormen (z.B. muß die Verpflichtung, die Gewerkschaftsorganisation des Betriebs regelmäßig über dessen finanzielle Lage zu informieren, festgeschrieben und garantiert werden). Doch weder die Regierung noch die Arbeitgeber sind an Gesetzesprojekten interessiert, die eine stärkere Kontrolle der Unternehmen durch die Arbeitnehmerseite bedeuten würden.

So, wie in der Politik der Weltbank und des Weltwährungsfonds, überwiegt auch in der Regierungspolitik der „bilanz-orientierte“ Ansatz zur Lösung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme, der auf die Herstellung eines ausgeglichenen Budgets zielt. Doch die alleinige Ausrichtung auf die Gesundung des Staatsbudgets ohne Berücksichtigung der sozialen Folgen der getroffenen Entscheidungen führt dazu, daß immer mehr Verantwortung von der Föderationsebene auf die Ebene der lokalen Budgets und auf die Schultern der Betriebe abgeladen wird. Zum Beispiel ist der Staat zwar bestrebt, die Lohnschulden des öffentlichen Bereichs zu bezahlen, doch lehnt er die Verantwortung für die Zahlung der Lohnschulden in der Industrie, die doch eine Folge der staatlichen Politik sind, ab. Gera-

dezu ein Muster für dieses Vorgehen stellt der in Aserbaidtschan erlassene Ukas dar, nach dem im Falle eines Arbeitsunfalls das Unternehmen die Arbeitsunfähigkeit des betroffenen Arbeiters kompensieren muß (früher trugen Staat und Betrieb je 50%). Die Folge davon ist, daß die Menschen jahrelang auf ihre Arbeitsunfähigkeitsunterstützung warten müssen. Deutlich ist die Tendenz sichtbar, daß immer mehr materielle Verantwortung vom Staatsbudget auf die Unternehmen übertragen wird, die immer öfter gezwungen sind, Sozialleistungen - seien es vom Staat angeordnete, seien es sich aus Regressionsansprüchen ergebende, u.a. - zu bezahlen (darunter auch medizinische Leistungen). Im Endergebnis nimmt die Diskriminierung von Frauen, älteren Personen und Behinderten bei der Einstellung zu.

Ein anderes Beispiel für den „bilanz-orientierten“ Umgang mit sozialökonomischen Problemen ist der Beschluß der Staatsführung von Kasachstan, die außeretatmäßigen Fonds (darunter auch der Renten- und der Beschäftigungsförderungsfonds) abzuschaffen und sie durch die Einnahmen aus der „Sozialsteuer“ zu ersetzen. Da durch die Rentenreform kurz zuvor das Rentenalter für Männer von 60 auf 63 und für Frauen von 55 auf 58 Jahre heraufgesetzt worden ist (bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung für Männer von 58 Jahren!), werden also viele dieser eingenommenen Mittel nicht abgerufen werden und können zur Lösung des Defizits im Staatshaushalt verwendet werden. Darauf zielt auch die von der Regierung Kasachstans diskutierte Abschaffung der Arbeitslosenunterstützung ab, die, wie es heißt, dazu führen soll, daß die Arbeitslosen ihre Anstrengungen bei der Suche eines neuen Arbeitsplatzes bedeutend erhöhen. Es ist offensichtlich, daß auch dies die Sozialausgaben des Staats bedeutend senken wird.

Unter diesen Bedingungen müssen die Gewerkschaften nach allen Seiten eine Verteidigungsstellung einnehmen, um das bestehende Niveau der sozialen Absicherung der Arbeitnehmer bewahren zu können. Die Arbeit der Gewerkschaften ist deshalb mehrgleisig:

1. Die Gewerkschaften treten gegen Verletzungen der Arbeitsrechte ein. Am deutlichsten zeigt sich dies in der Organisation von Streiks und anderen Protestaktionen auf lokaler, regionaler und föderaler Ebene, sowie in den Betrieben. Da der Hauptgrund für die Konflikte und Streiks in der mehrmonatigen Nichtauszahlung der Löhne liegt, ist die von den russischen Gewerkschaften mit Unterstützung des Internationalen Bunds Freier Gewerkschaften durchgeführte internationale Aktion „Für die volle und

pünktliche Auszahlung der Löhne in Rußland“ höchst konsequent. In anderen Staaten, vor allem in der Ukraine, die stark politisiert ist, sind die häufigsten Formen des Protests die Aufstellung von Streikposten vor der Obersten Rada, d.h. dem Parlament der Ukraine, und vor örtlichen Verwaltungsgebäuden. In Kasachstan war der Protestmarsch der Bergleute in der Stadt Kentau, der dann gewaltsam unterdrückt worden ist, beeindruckend.

2. Ungeachtet dessen, daß die Gewerkschaften in keinem Staat der GUS das Initiativrecht haben, sind sie doch alle mehr oder weniger stark an der Ausarbeitung von Gesetzen beteiligt. Sie treten gegen Gesetzesänderungen ein, die die Kürzung der sozialen Garantien und die Verschlechterung der Lage der Arbeitnehmer zur Folge hätten. In allen GUS-Staaten arbeiten die Gewerkschaften sehr aktiv an der Vorbereitung und Diskussion von Gesetzesprojekten, die soziale Fragen betreffen, und bilden hierfür eine Lobby. (Unter den jüngsten Erfolgen der russischen Gewerkschaften ist die Verabschiedung bzw. Wiederherstellung eines Gesetzes durch die Staatsduma Ende Februar 1999 zu nennen, das die Arbeitgeber für Verletzungen, die mit der Ausübung ihrer ökonomischen Funktionen verbunden sind, strafrechtlich zur Verantwortung zieht. Wie die Vertreter verschiedener Branchengewerkschaften wiederholt geäußert haben, haben sich viele soziale Probleme nach der Abschaffung der strafrechtlichen Verantwortung im Jahre 1997 extrem verschärft. Für viele Arbeitgeber bedeutete die Abschaffung der strafrechtlichen Verantwortung, daß sie fortan völlig unkontrolliert und ohne dafür verantwortlich gemacht werden zu können über die Betriebe und die in ihnen arbeitenden Menschen verfügen konnten.)

Die Gewerkschaften unternehmen große Anstrengungen, um alle Probleme, die im Verhandlungsprozeß auftreten, im Rahmen der von den Regierungen verkündeten Sozialpartnerschaft zu lösen. Praktisch in allen Staaten sind dreiseitige Kommissionen, dem Präsidenten zugeordnete Sozialpartnerschaftskomitees und ähnliche Strukturen ins Leben gerufen worden. Doch die Schaffung demokratischer Institutionen ist allein noch keine Garantie für Demokratie. So besteht ein Problem darin, daß die Beteiligung der Gewerkschaften am sozialen Dialog in den allermeisten Fällen nicht zu den erwartungsgemäßen Ergebnissen führt. Die Arbeitgeber und die Regierung hören die Gewerkschaften zwar an, doch bei der Verabschiedung von Beschlüssen oder Dokumenten berücksichtigen sie de-

ren Standpunkt nur selten. Die Führung von Verhandlungen und dem sozialen Dialog bedeutet also noch keine tatsächliche Sozialpartnerschaft. Nicht nur in den GUS-Staaten, sondern auch in einigen Mittel- und Osteuropäischen Länder haben die Gewerkschaften zu spüren bekommen, daß ihre Beteiligung an Organen der Sozialpartnerschaft nicht mehr bedeutet, als eine Möglichkeit für die Regierung und die Arbeitgeber, die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen auf die Gewerkschaften schieben zu können.

In Rußland führte diese Politik zu der Androhung des Vorsitzenden der Bundes der Unabhängigen Gewerkschaften Rußlands, die Russische Dreiseitige Kommission zu verlassen, da die Teilnahme der Gewerkschaften für die beiden anderen Sozialpartner nur eine Art Alibi darstellte. Diese Androhung machte er, nachdem die Regierung Kirienko im Verlaufe eines halben Jahres nicht in der Lage war, auch nur eine einzige Sitzung der Dreiseitigen Kommission einzuberufen. Gleichzeitig führte sie jedoch unter Umgehung der ausgerufenen Prinzipien der Transparenz und Sozialpartnerschaft mit dem Internationalen Währungsfond Verhandlungen über die Bereitstellungen der nächsten Anleihe. Auf alle Forderungen der russischen Gewerkschaften und der Staatsduma, die Bedingungen bekanntzugeben, die der IWF der russischen Regierung für die Kreditbewilligung stellt, reagierte sie jedoch mit einer Weigerung. Später, nachdem dank der operativen Informationshilfe des IBFG und mit Unterstützung anderer Organisationen das Dokument, das vom Premierminister und dem Vorsitzenden der Russischen Zentralbank unterzeichnet worden war, dann doch bekannt wurde, zeigte sich, daß die Regierung versprochen hatte, für die Gewährung des Kredits die Basis der sozialen Garantien der russischen Bevölkerung einschneidend zu kürzen. Eine Vereinbarung, die also sehr wohl für die Sozialpartnerschaft relevant war.

Interessant ist auch, daß die Vertreter der Regierung häufig daran interessiert sind, den Druck, der von der Weltbank und dem IWF ausgeht, dafür zu nutzen, Entscheidungen durchzusetzen, die sie alleine nicht in der Lage zu verwirklichen sind. So hat z.B. das Russische Ministerium für Arbeit 1998 aktiv an der Vorbereitung einer sehr liberalen Arbeitsgesetzgebung gearbeitet. Wohl wissend, daß die Staatsduma das Gesetzesvorhaben in dieser Form nicht annehmen wird, hat sich das Ministerium an die Weltbank gewandt, die die Vorbereitung des neuen Arbeitsgesetzbuchs finanziert hatte, und gebeten, von außen Druck auf die hohe Politik auszuüben und die Annahme des neuen Arbeitsgesetz-

buchs zu einer Bedingung für die Bewilligung eines Kredits zu erheben. Ein Ergebnis dieser Strategie war u.a. ein Memorandum, in dem u.a. die Reform des Arbeitsmarkts gefordert wird: „Die Einschränkungen im Bereich der Auflösung eines Beschäftigungsverhältnisses haben eine effektive Umstrukturierung der Betriebe und der Verteilung der Arbeitskräfte in der Wirtschaft behindert. Bis zum 1. November 1998 reicht die Regierung in der Staatsduma einen neuen Entwurf des Arbeitsgesetzbuchs ein, das die Arbeitsgesetze an die Erfordernisse der Marktwirtschaft anpaßt. Das Gesetzbuch schreibt ein realistisches Minimum an sozialen Garantien fest, stärkt die Rolle der individuellen Beschäftigungsverhältnisse, einschließlich eines vereinfachten Procedere für die Kündigung individueller Beschäftigungsverhältnisse (z.B. die Abschaffung der Verpflichtung, diese Frage mit den Gewerkschaften abzusprechen und einen alternativen Arbeitsplatz anzubieten), und erweitert die Möglichkeiten zum Abschluß befristeter Arbeitsverträge und von Verträgen über Nebenbeschäftigungen.“²

Die obigen Auslegungen zeigen die große Ähnlichkeit der Prozesse, die in den verschiedenen GUS-Staaten ablaufen, und ihrer sozialen Folgen. Es ist offensichtlich, daß die Regierungen der GUS ihre Aktionen in dem einen oder anderen Maße koordinieren und die Folgen dieses oder jenes Schrittes, der von den Regierungen der Nachbarländer unternommen wird, beobachten. Auch die Involvierung internationaler Finanzinstitutionen bei den Reformen der GUS-Staaten ist eine Ursache dafür, daß eine einheitliche Strategie zum Tragen kommt, die in dem Angriff des Kapitals auf die Arbeit bei gleichzeitiger Schwächung der Rolle des Staates zum Ausdruck kommt. Die Globalisierung der Prozesse und der reale Einzug der internationalen Konzerne in die Wirtschaft der GUS-Länder eröffnet diesen den Zugang zum Weltmarkt. Es ist klar, daß es völlig unmöglich ist, sich als Einzelgewerkschaft oder als nationale Gewerkschaftsorganisation dem globalen Druck des internationalen Kapitals und der entstehenden örtlichen Bourgeoisie zu widersetzen. Obwohl die reale Opposition und die tägliche Arbeit auf der untersten Ebene stattfinden, können nur die Ausarbeitung einer einheitlichen Gewerkschaftsstrategie und die Kooperation mit Gewerkschaften aus anderen Ländern zur Lösung konkreter Probleme im Rahmen der nationalen Volkswirtschaften und der einzelnen Betriebe führen. Unter den Bedingungen der fortschreitenden Globalisierung ist die Lösung vieler, darunter auch sozialer Probleme nur möglich, wenn man den nationalen Rahmen verläßt. Den negativen sozialen

² Memorandum der Regierung der Russischen Föderation und der Zentralbank der Russischen Föderation über die Politik der ökonomischen und finanziellen Stabilisierung, 16. Juni 1998.

Folgen der Globalisierung kann nur eine globale Gewerkschaftsbewegung widerstehen. In diesem Sinne: PROLETARIER ALLER LÄNDER, VEREINIGT EUCH!!!

From "Socialist Welfare State" to ...?

JOLANTA KULPINSKA (UNIVERSITY OF LODZ, INSTITUTE OF SOCIOLOGY)

I was asked to say a few words on social policy and the role of trade unions. I borrow the title from the book published by W. Narojek, who analysed the psychosocial aspects of social protection and social policy in 1990.

Legacy of the past: The system of real socialism ensured social security, although at a not too high level. It concerned employment, housing, medical care, old age and disability pensions, and also education. The other principle was equal access to basic goods.

These principles were being accomplished to the extent not satisfying the existing needs, which was primarily due to financial reasons: the inefficient economy and weaknesses of institutions could not ensure a desirable standard of services. The system's failure to fulfil its promises was - at least, in Poland - a source of cyclical social tensions forcing the party and state authorities to carry out changes in economic and social policy.

With regard to the work environment, particularly at the enterprise level two trends should be noted: the work establishment was providing social assistance – it was a peculiar paternalism - and the role played by workers organisations: Trade unions were actively involved primarily in the distribution of social benefits (including foodstuffs). This activity was taking place at the cost of the basic function of unions – representation or defence of employees' economic interests.

A critical assessment of the welfare state indicates that while offering security it also controls citizens by imposing a life style upon them. Integrative social functions become a factor restricting the freedom of individuals and groups. Shortages in resources (infrastructure) result in a non-egalitarian access to social services, which has to be accompanied by their lower standard.

In this way the systemic transformation poses special challenges: reforms in the field of social policy should supposedly ensure a better quality of services and a more equitable access to them, and, simultaneously, adapt social policy institutions to democratic institu-

tions of the State and to a market economy. An "additional" task has become the necessity of protecting persons and groups incurring the high costs of transformation.

It can be easily seen that the social-policy goals listed above are competitive in relation to one another and it is practically impossible to accomplish them at a satisfactory level. Hence, the task of the so-called social protection of reforms in the economy began to rank first. What is meant here is counteracting unemployment, assistance for the unemployed, and care and assistance for the poor.

Unemployment resulting from the recession of the transformation period and the enterprise restructuring processes proved to be a particularly painful phenomenon. The shock of unemployment resulted from the suddenness of change from the situation characterised by full employment and illusory shortage of labour to the situation characterised by big-scale redundancies and a large number of job seekers.

At the end of 1990 the number of unemployed persons reached more than one million, in 1993 - almost three million, that is, about 16% of the economically active population, and in the next years - along with economic growth - it went down to about 10% in 1998.

One of the first undertakings connected with the implementation of the so-called Balcerowicz Programme was the act of law concerning social protection of the unemployed adopted in December 1998. This law ensured benefits and services for them and created the Work Fund (2.5% of the wage bill paid by the employer) as well as the labour market institutions.

The other area of an indispensable social protection of transformations is the assistance provided for the poor. Unemployment, low wages and low incomes of families (especially with many children and one parent) produced a dramatic increase in the number of persons, whose incomes were below the subsistence minimum. Their share reached almost 40% in the mid-1990s, fortunately diminished to 30% last year.

In this situation social assistance must involve the provision of help for indigents not achieving minimal incomes and also allowances in case when obligatory payments made by them rise, e.g. the rent (which is a result of market processes, introducing realistic rates, etc.). Also in the field of social assistance and the counteracting of poverty the local governments had to organise an appropriate institutional structure. Necessary funds come

mainly from subventions provided by the state budget. It is worth adding that there has been introduced a guaranteed minimal wage and also a guarantee that employees will receive their pay in case their enterprise becomes insolvent.

Such protective measures - no matter how their scale and effectiveness are assessed - were and are a necessary element of transformations alleviating their costs, diminishing the number and also the concentration of the "losers."

Another challenge is connected with the reform of social institutions, which aims at coordination of the social policy with market and political changes. These institutional reforms are expected to upgrade this field of activity and also make it more profitable.

It should be noted here that the principles concerning social functions performed by the State have been commonly accepted. At the same time it has been accepted that social services should be funded and controlled not directly by the State, and that the participation of beneficiaries themselves, as well as local self-governments or non-governmental organisations is necessary here.

This consensus has a general character and finds support in differentiated programme-ideological justifications guiding various political groupings and coalitions wielding political power successively. The references to the different programmes are as follows:

1. "social market economy," (mentioned in the Constitution)
2. "social security and welfare"
3. liberal critique of the welfare state,
4. "social doctrine of the Catholic Church,"
5. conceptions of human rights,
6. analysis of the Social Charter of Europe.

In the course of debates on the form of institutional reforms they tend to clash with one another and with the possibilities of funding the social policy in a poor and civilisationally delayed country. Trade Unions follow these references or concepts according to their background - "Solidarity" – social catholic doctrine or social market economy and OPZZ – more "traditional" social security and welfare

Hence, reforms in the social field were not launched (despite earlier discussions and projects) until 1998/1999 by J. Buzek administration (centre-rightist coalition). It is the reform of old age and disability pensions consisting in gaining a financial independence of the state budget and in linking the pension with the fund accumulated by a pensioner. The system includes the basic, common benefits, obligatory and non-obligatory pension funds, which are to operate on the capital market and multiply the incomes of the Fund and its individual participants. Of course, the reform concerns directly persons under 50 years of age, and it is estimated that it will not be fully introduced for the next ten or more years.

The second reform is the change of health care services. Also here it aims at separating health services from the state budget through establishing local institutions of the National Health Service. These institutions deal with the administration of their funds, which makes it necessary for them to fix the prices of services (practically unknown hitherto) and specify medical services to be paid for by the National Health Service. The reform is also expected to eliminate corruption (fees collected illegally by doctors and nurses).

Unfortunately, this reform has been prepared incorrectly - it is not accompanied by the expected increases of salaries collected by doctors and medical personnel. Consequently, the reform has been received unfavourably by them (leading ultimately to strikes) and, hence, it is also assessed negatively by the society.

The most important issue for our discussion is defining the principles of these reforms:

1. restriction of the state's direct involvement;
2. decentralisation
3. introduction of economic principles to operation of social policy institutions;
4. role of individual choice and responsibility both on the part of social service receivers and institutions managing the funds;
5. involvement of financial resources of service receivers (possibly also of sponsors and charity institutions).

Such form of the reforms seems to be optimal with regard to their conception. However, the standard of services looks worse in its financial dimension.

The economic transformations and the institutional reforms not only have failed to remove

the existing social inequalities but they have even led to their intensification. This concerns wages (dependent upon the sector of economy, educational background, sex, region, and so on), as well as the access to goods and services. Flats have become a commercial commodity, while credits are accessible for those with higher incomes; medical services become more and more expensive (medicines, but, particularly, informal payments); alongside public schools we have (at higher education level) schools and university courses involving tuition fees. Unequal access to education of rural youth tends to intensify etc. In the present economic situation neither the State nor the local self-government can do much to reduce these inequalities. Unfortunately, it is for these reasons that Poland is not able to fulfil the European Union's social standards.

The role of trade unions has undergone a fundamental change. In the new conditions they have become an organisation of employees protecting their interests connected with working conditions and pay, and also - perhaps primarily - an organisation protecting jobs (hence, they sometimes, even often resist privatisation and restructuring).

Trade unions play a political role in Poland, which concerns the central level. Trade union members (representing different branch unions) are members of the Parliament constituting a lobby protecting employee milieus on both sides of the political scene (a good example here is the character of the Labour Code adopted in 1997).

Trade unions participate in the Tripartite Commission advancing wage claims and negotiate their admissible increases. This, however, does not have to be so important, as the Government may not accept the claims and even resolutions adopted by the Commission, and yet cases have been reported when prosperous companies paid higher wages than those fixed by the Commission.

Trade unions play an important role in the Parliament and outside it, although it is not always a constructive role in shaping the social policy. It is sufficient to point here to the resistance displayed by the medical personnel towards the health reform (strikes), various stances adopted by different unions (e.g. Solidarity, National Trade Union Consensus, 'autonomous' union), appearance of trade unions with their narrowly-conceived interest or group character (e.g. anaesthesiologists versus other physicians). There are novel trends in the trade union movement, which can change the nature and image of trade unions.

At the level of enterprises trade unions no longer deal with the distribution of social benefits, and goods although they do have an influence on the way in which obligatory social funds are allocated. They seem to be concentrating their attention on negotiating and supervising the implementation of collective agreements. They also seem to have a significant influence on transformation processes in state-owned enterprises, stressing for the "social plan". Unfortunately, small and medium-sized private enterprises do not generally have trade unions. The image of trade unions as a troublesome partner is increasingly strong among managers and liberal politicians and economists.

The cursory and brief revision of social policy above reveals a variability of situations in different segments of the social life (e.g. in particular sectors of the economy or in the field of the social policy). It is to be stressed also the fact that the Polish institutional reforms are being introduced in an unstable and insecure environment and in conditions of insignificant financial resources. Hence the social resistance, hence the impression (if only an impression) of a disorder and chaos. Thus, the question mark in the title should be maintained. The tendencies are not always clear. Nevertheless, I tend to be an optimist - during ten years since the Round Table Debates we have achieved so much, although still too little.

Veränderungen der Kollektivvereinbarungen in russischen Betrieben: Arbeitsentgelt, Sozialleistungen, Beschäftigung, Arbeitsschutz

IRINA KOZINA (WISSENSCHAFTLICHE MITARBEITERIN DER PÄDAGOGISCHEN HOCHSCHULE SAMARA, DIREKTORIN DER ABTEILUNG SAMARA DES INSTITUTS FÜR KOMPARATIVE FORSCHUNG ZU ARBEITSBEZIEHUNGEN)

Im folgenden Aufsatz wird eine vergleichende Analyse von normativen Dokumenten und Kollektivverträgen in Hinblick auf Fragen des Arbeitsentgelts vorgenommen. Untersucht werden die grundlegenden Probleme der Bezahlung der Arbeit: Lohnsystem und -struktur, wobei dem Verhältnis von Tariflohn und anderen Lohnbestandteilen in der Lohnstruktur besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Hervorgehoben werden auch Fragen, die die Art und den Zeitpunkt der Lohnzahlungen betreffen. Der Inhaltsanalyse unterzogen werden weiter die Abschnitte der Kollektivverträge, die die betrieblichen Sozialleistungen festlegen. Untersucht werden verschiedene Leistungsformen und die Ursachen für Leistungskürzungen. Betrachtet werden ferner einige Besonderheiten bei Fragen der Beschäftigung und des Arbeitsschutzes, die in Kollektivverträge Eingang finden. Die inhaltlichen Veränderungen, die sich in diesen Kapiteln der Kollektivverträge in den letzten Jahren vollzogen haben, werden herausgearbeitet. Dabei werden u.a. Fragen nach den Gründen für die inhaltliche Änderung der Verträge, nach der Bedeutung dieser oder jener Vertragsbestimmung für die Beschäftigten eines Betriebs, und nach den Problemlösungen, die sich nach die Einfügung dieser oder jener Bestimmung in den Vertrag herausgebildet haben, gestellt.

Die vorliegende Analyse der kollektivvertraglichen Regelung der Arbeitsverhältnisse stützt auf Untersuchungen in zehn Industriebetriebe der Chemie-, Metall- und Holzverarbeitungsbranche aus dem Moskauer Gebiet, Samara und Perm.

Ein unbestrittenes Verdienst der Gewerkschaften ist die Erhaltung und Weiterentwicklung der Kollektivverträge auf der Betriebsebene. Daneben streben die Betriebsgewerkschaften, genauso wie die Arbeitgeber, unter den gegebenen Bedingungen der tiefen sozialökonomischen Krise, die Aufrechterhaltung des garantierten, durch die finanziellen Mög-

lichkeiten des Betriebs abgesicherten Minimums an.

Fragen des Arbeitsentgelts in den Betriebskollektivvereinbarungen

Rußland gehört zu den Ländern, in denen es recht detaillierte gültige Normen für sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen auf der Mikroebene, d.h. für Betriebskollektivvereinbarungen, gibt. Die Rechtsgrundlage für die Einführung normativer Bestimmungen zum Arbeitsentgelt in den Kollektivvertrag besteht im Arbeitsgesetzbuch der Russischen Föderation (RF), dem Gesetz der RF „Über Gewerkschaften, ihre Rechte und ihre Betätigungsgarantien“, und dem Gesetz der RF „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“. Laut Art. 80 des Arbeitsgesetzbuchs werden „die Art und das System der Lohnzahlung, die Höhe der Tarifsätze [...] sowie deren Größenverhältnisse zwischen den verschiedenen Personalgruppen des Betriebs [...] selbständig festgelegt und in Kollektivverträgen oder anderen lokalen Rechtsakten verankert“. Eine ähnliche Bestimmung gibt es auch in dem Gesetz „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“.

Die Erweiterung der Selbständigkeit der Betriebe in Tariffragen in den letzten Jahren hat dazu geführt, daß in die Kollektivverträge, in der Regel, eine Bestimmung über die Selbständigkeit des Unternehmens bei der Festsetzung von Höhe, Form, und System des Arbeitsentgelts der Beschäftigten aufgenommen wird. Die Gewerkschaftsorgane empfehlen ihren Mitgliedsorganisationen, die Arbeitslöhne entsprechend den Arbeitnehmergruppen anzulegen. Damit stoßen sie jedoch auf Widerstand - sowohl bei den Vertretern der Unternehmensleitungen als auch bei den Gewerkschaftsführern, die darin eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Betriebs sehen. Betrachtet man die Arbeit der Schlichtungskommission, die zur Erörterung der Kollektivverträge eingesetzt wird, und die Vertragstexte selbst, treten die wichtigsten Probleme im Kapitel „Arbeitsentgelt“ deutlich hervor: 1.) der Rückgang des Tarifanteils in der Lohnstruktur; 2.) Verstöße gegen den Zeitpunkt der Lohnzahlungen; 3.) die Diskrepanz zwischen dem Existenzminimum und dem garantierten Mindesteinkommen.

Die Festsetzung der Tarifsätze spielt eine wichtige Rolle bei der Garantie des Arbeitsentgelts. Die Untersuchung zeigt, daß der Anteil des Tariflohns an der Lohnstruktur in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist und nur noch bei 15-30% liegt. Die Hauptursache dafür besteht in dem Bestreben der Arbeitgeber, „von den Steuern wegzukommen“ zu

sehen. Zum Vergleich: In den entwickelten Industrieländern beträgt der Grundlohn 50 bis 80%. Die Befragten haben angegeben, daß die strittigste Frage beim Abschluß neuer Kollektivverträge die Frage nach der Erhöhung des garantierten Grundlohns geworden ist. In der Annahme, daß die Höhe der Prämien und Zulagen nach und nach zurückgehen und die Arbeitslöhne infolgedessen abnehmen werden, haben die Betriebsgewerkschaftskomitees versucht, gemeinsam die Erhöhung des Tarifanteils zu erreichen: „...die nicht festgelegten Variablen hängen von der finanziellen Lage des Betriebs, vom Direktor ab, die Eigentümer berufen sich immer auf die schlechte Finanzlage, weigern sich, mehr zu zahlen, und wir können dann nichts mehr machen“.

Für die Forderung nach der Erhöhung des Tariflohns wurden folgende Gründe angeführt: 1.) die Veränderungen bei der Krankenstatistik: „die Krankenscheine haben im Vergleich zum Vorjahr um ein Drittel abgenommen... die Leute sind krank, doch sie lassen sich nicht krank schreiben, weil sie dann zu große Einkommenseinbußen erleiden“. 2.) die Bezahlung von unverschuldetem Arbeitsausfall (2/3 des Tariflohns): „je niedriger der Tarif ist, desto weniger erhält ein Arbeitnehmer, unabhängig davon, wie hoch das Arbeitsentgelt ist“. Allerdings ist es niemandem gelungen, Mechanismen zur Einwirkung auf die Arbeitgeber zu finden, die ihrerseits als Gegenargument anführen: „die jetzige Lohnstruktur ist flexibler, sie erlaubt es, die produktivsten Bereiche anzuspornen“. Die Verhandlungen über die Erhöhung der Tarifsätze führen in eine Sackgasse oder zum offenen Streit zwischen dem Generaldirektor und dem Gewerkschaftskomitee. Die Situation, daß es dem Gewerkschaftskomitee nicht gelingt, eine Erhöhung des Tarifanteils in der Lohnstruktur durchzusetzen, ist für alle untersuchten Fälle charakteristisch.

Zeitpunkt und Turnus der Lohnzahlungen

In den meisten Betrieben wird der Arbeitslohn einmal monatlich ausgezahlt. Die Gewerkschaftsführer wissen zwar, daß darin ein Widerspruch zum Arbeitsgesetzbuch besteht, doch sie sehen dies mit Gelassenheit. Als Begründung führen die Arbeitgeber „steuerliche Probleme“ an („bevor die Löhne ausgezahlt werden, müssen erst die Steuern in alle Fonds gezahlt werden, was mit großen Schwierigkeiten verbunden ist...“) und das Argument, daß es überall so gemacht wird („die Stadtverwaltung bekommt auch nur einmal im Monat Geld...“). Der Unternehmensleitung gelingt es meist, auf der Belegschaftsversammlung die

Beschäftigten davon zu überzeugen, und diese stimmen dann selbst für die Verletzung ihrer Rechte. In Fällen, in denen im Kollektivvertrag die Rechtsnorm, nach der „das Arbeitsentgelt zwei Mal im Monat auszuzahlen ist“, formal eingehalten wird, zeigt sich die Tendenz, sich vor dem möglichen Fehlen von Finanzmitteln auf dem Verrechnungkonto abzusichern. Dann wird im Kollektivvertrag die Ergänzung eingefügt, daß „in Ausnahmefällen nach Absprache mit dem Gewerkschaftskomitee die Veränderung des Zeitpunkts und des Turnus der Lohnzahlungen zulässig ist.“

Ein anderes Problem sind die Verspätungen bei den Lohnzahlungen. Die Mehrzahl der Industriebetriebe ist davon betroffen. Die Gewerkschaftskomitees bemühen sich zwar um die Lösung dieses Problems, doch in der Regel ohne Erfolg. Eine Variante zur Lösung der Frage der pünktlichen Lohnzahlung ist es, den Eigentümer zu bitten, einen Teil des Lohns in Form von Waren und Produkten zu begleichen. Diese Problemlösung verursacht verschiedene Kosten - sei es, daß die Waren zu überhöhten Preisen geliefert werden, sei es in nicht ausreichender Menge. Dies bringt den Gewerkschaftskomitees als Initiatoren dieser Aktionen einen schlechten Ruf ein. In einem anderen Fall wurde vorgeschlagen, „auf Wunsch des Arbeitnehmers monatlich eine Vorschußzahlung in Höhe von 84 Rubeln in Form von Verpflegungsbons zu leisten“. Am konstruktivsten ist die Methode, die Löhne gerichtlich einzuklagen (auf dem Weg einer Kollektivklage gegen die Unternehmensleitung). Daß die Gewerkschaftsorganisation zur Methode der Gerichtsklage übergegangen ist, war durch die finanziellen und juristischen Arbeitsbedingungen des Betriebs bedingt, dadurch, daß es nicht möglich war, die Mittel zur Auszahlung der Löhne von den Betriebskonten abzuheben. Die erste Klage ist im November 1996 eingereicht worden. Seitdem erhebt das Gewerkschaftskomitee jeden Monat neu Klage und zahlt den Arbeitnehmern die Löhne aus.

Um die Vereinbarungen über die Frage des Arbeitsentgelts insgesamt beurteilen zu können, müssen noch einige andere wichtige Punkte in Betracht gezogen werden. Vor allem fehlen in den Kollektivverträgen genau ausgearbeitete Lohnsysteme. Die Artikel sind allgemein und häufig deklarativ gehalten. Obwohl die Partner der Betriebskollektivverträge die Vereinbarungen der höheren Ebenen wegen deren Allgemeinheit und Unverbindlichkeit sehr kritisch bewerten, haben sie diese Charakteristika in ihren eigenen Verträgen nicht vermieden. Die Gesetzgebung der RF gewährt den Gewerkschaften bei der Ausar-

beitung einzelner Artikel und Bestimmungen der Kollektivverträge Selbständigkeit. Die Gewerkschaftsseite nutzt diese Möglichkeit jedoch praktisch nicht - es gibt nur sehr wenige eigene Entwürfe. Ein Element, das die Arbeitgeber zur rechtzeitigen Lohnzahlung animiert, sollte ein Passus über die Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für Verstöße gegen den Lohnzahlungszeitpunkt sein. In diesem Passus wäre unbedingt die Verantwortlichkeit der Unternehmensleitung - in Abhängigkeit von der Höhe und den Fristen der unterlassenen Lohnzahlungen - zu verankern. Bisher gibt es so etwas in keinem einzigen Kollektivvertrag.

Soziale Vergünstigungen und Garantien für die Arbeitnehmer

Soziale Garantien für die Beschäftigten von Industriebetrieben sind Bestandteil der Tradition, weshalb selbst dort, wo die Arbeitslöhne relativ hoch sind, nicht die Notwendigkeit der Gewährung sozialer Vergünstigungen entfällt. Diese stellen für die Arbeitnehmer nicht nur eine materielle, sondern auch eine moralische Unterstützung dar, weshalb sie eine große Bedeutung haben. Wenn die einfachen Arbeitnehmer die Wichtigkeit der Kollektivverträge betonen, haben sie in erster Linie diese sozialen Vergünstigungen im Sinn. Obwohl die meisten von ihnen nicht das gesamte im Vertrag aufgeführte „Paket“ von Vergünstigungen in Anspruch nimmt, stellt doch allein die Möglichkeit, diese Rechte in Anspruch zu nehmen, eine gewisse Garantie für die Situation des Arbeitnehmers in einem Betrieb dar. Auf die Frage, was sie von der Abschaffung der Vergünstigungen und der Verteilung der dafür vorgesehenen Mittel auf die Arbeitnehmerschaft im Rahmen der Lohnzahlungen halten, hat die Mehrzahl der Arbeitnehmer negativ geantwortet. Typisch ist die folgende Argumentation: „...ich bin ein Mensch, der unter den alten Verhältnisse groß geworden ist, ich bin daran gewöhnt, daß der Staat für mich sorgt, deshalb würde es mir schwer fallen, auf diese Sonderleistungen zu verzichten. Und außerdem - wenn man diese Mittel auf alle verteilt, kommen für jeden nur ein paar Kopeken raus, die einem, nach der Tradition unseres Staates, wieder abgenommen werden, sobald sich die Heimat in irgendeiner schwierigen Situation befindet... So wie es jetzt ist, bleiben mir wenigstens die sozialen Vergünstigungen.“ Die Arbeitnehmer die Umsetzung dieser sozialen Vergünstigungen und Garantien als wichtigste Funktion der Gewerkschaft im Betrieb an. Deshalb ist der Verzicht auf einen Teil dieser Leistungen eine höchst unpopuläre Maßnahme. In der Regel versuchen die Gewerkschaften deshalb, sie in neuen Vereinbarungen beizubehalten. Doch unge-

achtet dessen nimmt die Zahl der sozialen Leistungen und Garantien sowie ihr finanzieller Umfang von Jahr zu Jahr ab.

Auch zeichnet sich der Trend ab, die sozialen Vergünstigungen und Garantien nicht mehr allen Arbeitnehmern zu gewähren, sondern nur noch bestimmten Gruppen. Dazu gehören Rentner, Frauen, kinderreiche Familien, alleinerziehende Mütter und Väter, Kriegs- und Arbeitsveteranen. Die größte Zahl von Sonderleistungen ist für Rentner vorgesehen, obwohl die Höhe der Zuwendungen gering ist. Unter den Gewerkschaftsführern existieren allerdings geteilte Auffassungen über die Bevorzugung der Rentner. Es gibt durchaus auch negative Beurteilungen: „wir meinen, daß man diejenigen, die im Augenblick und in Zukunft berufstätig sind, stärker berücksichtigen müßte. Auf ihnen ruhen heute unsere Hoffnungen.“ Deutlich eingeschränkt wurden die Vergünstigungen für Frauen. In vielen Kollektivverträgen finden sich nur noch die Bestimmungen, die ohnehin laut Arbeitsgesetzbuch vorgeschrieben sind. Die Jugend erhält praktisch keine Sonderleistungen mehr.

In Verbindung mit der praktisch vollständigen Einstellung des Wohnungsbaus durch die Betriebe und der Übergabe des Wohnfonds und der Objekte der sozial-kulturellen Betreuung in die Rechnungsführung der Organe der lokalen Selbstverwaltung hat man sich in den meisten Betrieben von der Unterstützung der Arbeitnehmer bei der Wohnraumversorgung verabschiedet. Nur in einem Kollektivvertrag ist der Abschnitt „Wohn- und Lebensbedingungen“ erhalten geblieben, der Klauseln zur Mitwirkung des Arbeitgebers bei der Verbesserung der Wohnbedingungen und zu Hilfeleistungen bei der Wohnraumrenovierung und dem Bau von Datschen umfaßt. Bis auf einzelne Ausnahmen sind die aufwendigsten Artikel - die Zuwendungen an die sozialen Einrichtungen - völlig aus den Verträgen verschwunden. Eine Kompromißlösung für das Problem der Unterhaltung der übriggebliebenen Objekte der sozial-kulturellen Betreuung kann die befristete Einstellung der Finanzierung in Absprache mit den Gewerkschaften sein.

In den Kollektivverträgen fehlt zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Bestimmung über Zuschüsse zur Verpflegung der Arbeitnehmer praktisch völlig. In vielen Betrieben mußten die Kantinen schließen, da sie, obwohl sie die Mahlzeiten zum Selbstkostenpreis ausgegeben haben, kaum frequentiert wurden. Für die Mehrheit der Arbeitnehmer ist selbst eine Summe von 5-6 Rubeln so hoch, daß sie es vorziehen, ihr Essen von zu Hause mitzubringen. Nur in einem Betrieb wurde im Vertrag ein Passus über einen Verpflegungszuschuß für

die Beschäftigten „in Höhe von 5% des Mindestlohnes“ festgelegt. Nur in zwei Betrieben gibt es noch Zuschüsse für den Weg zum Arbeitsplatz.

Gleichzeitig mit der sozial-kulturellen Versorgung ist auch ein anderes bis vor kurzem noch traditionelles Arbeitsfeld der Gewerkschaften weggefallen - der Bereich der Heilbehandlungen und Erholung. Die Zahl der vergünstigten Kur- und Urlaubsreisen ist in den meisten Betrieben stark gesunken. Dennoch ist die Lage in der Realität so, daß es sogar für die vergünstigten Reisen nur wenige Interessenten gibt. Obwohl man für diese Reisen nur 200-300 Rubel zahlen muß (was 10% der tatsächlichen Kosten ausmacht), sind sie für die meisten Arbeitnehmer nicht mehr finanzierbar. Gefragter sind Aufenthalte für Kinder in Sommerferienlagern.

Als wichtigste Sonderleistungen gelten diejenigen, die mit der Hilfe in besonders kritischen Situationen, wie Krankheit oder Tod, verbunden sind. An erster Stelle wurden materielle Hilfeleistungen für die Familie eines verstorbenen Arbeitnehmers und zusätzliche Entschädigungen bei Arbeitsunfällen genannt. In Kenntnis der realen Lage der medizinischen Pflichtversicherung und der Situation in den Krankenhäusern, in denen meist die grundlegendste Ausstattung und die einfachsten Medikamente fehlen („vom Verband bis zu Spritze muß man alles selbst mitbringen...“), messen die Gewerkschaftsführer den Aufwendungen für die medizinische Betreuung der Arbeitnehmer besondere Bedeutung zu. Praktisch überall werden die Kosten chirurgischer Eingriffe, der Untersuchungen in medizinischen Zentren zur Überweisung in Heileinrichtungen und teurer Arzneien teilweise erstattet. Die Finanzierung von Zahnersatz, der zum gegenwärtigen Zeitpunkt außerordentlich teuer ist, wird in einem speziellen Paragraphen behandelt. Das bedeutet nicht, daß die Arbeitnehmer wie in früheren Zeiten kostenlos medizinisch versorgt werden. Im Wesentlichen handelt es sich hier um einen Zuschuß (durchschnittlich 50%), der auch nicht allen Arbeitnehmern gewährt wird, sondern nur Veteranen, die jahrzehntelang in dem Betrieb gearbeitet haben.

Nach den Fragen des Arbeitsentgelts bieten die Fragen der sozialen Sonderleistungen am meisten Zündstoff für Konflikte. Praktisch überall versuchen die Arbeitgeber, zusätzliche Bedingungen für die Sicherstellung sozialer Sonderleistungen und Garantien in den Kollektivvertrag einzuführen, wie z.B. die Einschränkung „...sofern Gewinn erzielt wird“. Faktisch bedeutet dies, daß es keine echten Garantien gibt. In den meisten Betrieben müssen

die Gewerkschaften, um die grundlegendsten Positionen in den Kollektivverträgen behaupten zu können, den Unternehmensleitungen bei einigen Sonderleistungen nachgeben. Unter den Punkten, die die Betriebsgewerkschaftskomitees beim Abschluß der letzten Kollektivverträge den Arbeitgebern opfern mußten, wurden genannt: die Zahlung von Unterstützungen beim Antritt der Rente, Zuwendungen an nicht arbeitende Rentner, Urlaubszulagen, die Gewährung von zusätzlichen Urlaubstagen, die Übernahme der Kosten für Operationen und Heilbehandlungen für Arbeitnehmer und nicht arbeitende Rentner, die Versorgung der Arbeitnehmer mit Milch im früheren Umfang, Zuwendungen für junge Arbeitnehmer, die den Militärdienst absolviert haben.

Als Kompromißlösung hat sich die Einteilung der sozialen Garantien in zwei Blöcke herausgebildet - in „geschützte“ und „ungeschützte“. Zu den „geschützten“, d.h. garantierten Artikeln (die unabhängig von der Finanzlage des Betriebs erfüllt werden) zählt eine begrenzte Zahl von Sonderleistungen, in der Regel die unerlässlichsten Unterstützungen, z.B. für Arbeitnehmer, die infolge eines Arbeitsunfalls zu Invaliden geworden sind und jährlich einen kostenlosen Kuraufenthalt in einem Sanatorium und die medizinische Betreuung bezahlt bekommen. Die anderen Punkte werden nur erfüllt „bei Stabilisierung der Finanzlage des Betriebs und bei Vorhandensein entsprechender Finanzquellen“. Das sind die sogenannten „ungeschützten“ Posten. In Fällen, in denen man sich auf diese Lösung der Frage der Sozialversorgung geeinigt hat, verfolgt das Gewerkschaftskomitee meist die Linie, eher die Aufnahme der Sozialleistungen in dem Kollektivvertrag anzustreben, als ihre tatsächliche Gewährung zu überwachen.

Die Analyse der Kollektivverträge und unsere Befragungen legen die Schlußfolgerung nahe, daß, ungeachtet der allgegenwärtigen Kürzungen der sozialen Leistungen, die Existenz dieser Sonderleistungen, die die Hilfe des Betriebs in verschiedenen Situationen vorsehen, auch dazu herangezogen werden, die Unmöglichkeit, den Arbeitnehmern einen realen Arbeitslohn auszuzahlen, zu kompensieren. Soziale Sonderleistungen haben zum gegenwärtigen Zeitpunkt für die Arbeitnehmer eine sehr große Bedeutung, weshalb die Gewerkschaftsvertreter in den Betrieben die entsprechenden Bestimmungen der Kollektivverträge aktiv verteidigen.

Beschäftigung

Die Situation auf dem russischen Arbeitsmarkt ist zur Zeit sehr schwierig. Massenentlassungen sind alltäglich geworden, was vor dem Hintergrund der Tatsache, daß es kaum interessante Stellenangebote gibt, bedeutet, daß die Mehrzahl der aus den Industriebetrieben Entlassenen praktisch keine Chance hat, einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Deshalb sind im Abschnitt „Beschäftigung“ die Klauseln am akutesten, die die Senkung des Personalbestands betreffen. Es läßt sich feststellen, daß die meisten Kollektivverträge nur die Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuchs der RF enthalten. Die zahlreichen Bemühungen der Gewerkschaftsseite auch Bestimmungen über die Sicherung der existierenden Beschäftigung aufzunehmen, sind bisher erfolglos geblieben. Nur in einem Betrieb war die Unternehmensleitung bereit, den Umfang der Kürzungen festzulegen: „...nicht mehr als 10% der Beschäftigtenzahl innerhalb eines Jahres“. Häufig kommt man zu dem Kompromiß, eine Reihe von Maßnahmen in den Kollektivvertrag aufzunehmen, die Massenentlassungen verhindern sollen: die Senkung der Wochenarbeitszeit statt Senkung der Beschäftigtenzahl, die Gewährung von unbezahltem Urlaub, usw. Der Effekt solcher Maßnahmen ist nicht unbedingt positiv. Einerseits entspannen sie natürlich vorübergehend die Lage der Arbeitnehmer, die von der Entlassung bedroht sind. Diese Varianten der „Arbeitsplatzrettung“ sind am akzeptabelsten für Rentner, die neben ihrem Arbeitslohn ein zusätzliches Einkommen - die Rente - haben. Alle anderen Beschäftigten, deren Arbeitsplatz nur noch formal aufrechterhalten wird, haben auf diese Weise aber praktisch überhaupt keine Mittel zur Existenzsicherung mehr. Die Gewerkschaften treten in diesem Fall für den Vorrang der Beschäftigung ein: „und wenn sie auch weniger Lohn kriegen, die Hauptsache ist, zu verhindern, daß die Leute entlassen werden“. Doch dies führt dazu, daß die Arbeitnehmer in der Hoffnung, daß sich die Situation wieder zum Besseren wendet, in der Regel nicht versuchen, einen neuen Arbeitsplatz zu bekommen, und die Zahl der „versteckten Arbeitslosen“ weiter steigt.

Für diejenigen, die trotz alledem unter die Personalkürzungen gefallen sind, sehen die Kollektivverträge normalerweise Entschädigungen für den Verlust des Arbeitsplatzes vor. Dazu gehören, neben den gesetzlich vorgesehenen, zusätzliche finanzielle Mittel (Entlassungsgelder). Doch diese Bestimmungen im Kollektivvertrag über Zusatzzahlungen bei Personalkürzungen müssen differenziert betrachtet werden. Einerseits ist auf diese Art

wenigstens eine minimale Unterstützung der entlassenen Arbeitnehmer von Seiten des Betriebs gewährleistet. Andererseits ist der Versuch, sich von Entlassungen freizukaufen, für die Betriebe kostspielig und für die Arbeitnehmer nicht gerade ein Anreiz, sich einen neuen Arbeitsplatz zu suchen. Entlassungsgelder sind, unserer Ansicht nach, in solchen Fällen völlig gerechtfertigt, in denen die Suche eines neuen Arbeitsplatzes für den Arbeitnehmer aus objektiven Gründen (Alter, Krankheit, familiäre Lage, etc.) schwierig ist. Doch was die anderen Kategorien entlassener Arbeitnehmer betrifft, ist die organisierte Unterstützung bei der Suche eines neuen Arbeitsplatzes vorzuziehen. Beispiele für die Verankerung solcher Maßnahmen in Kollektivverträgen gibt es kaum. Wir haben nur eine entsprechende Formulierung entdecken können: „...in den Pachtverträgen für die Betriebsräume die Verpflichtung des Pächters vorzuschreiben, eine Quote für die Einstellung von aus dem Betrieb entlassenen Arbeitnehmern festzulegen.“

Die Analyse der befristeten Arbeitsverträge ergab, daß sie in den untersuchten Betrieben praktisch nur bei der Einstellung des höheren Managements (Mitglieder des Direktorenrats, Mitglieder der Leitung, etc.) zur Anwendung kommen. In diesen Fällen werden darin eher noch zusätzliche Privilegien vereinbart: ein persönliches Gehalt, bezahlter Erholungsurlaub für die Familienmitglieder, individuelle Leistungsprämien etc.

Arbeitsschutz

Die Probleme im Bereich des Arbeitsschutzes sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwischen der Betriebsleitung und den Gewerkschaftsorganisationen relativ unstrittig. Wo die Problematik des Arbeitsschutzes Sonderleistungen für Arbeitnehmer, die unter gesundheitsgefährdenden Bedingungen arbeiten, betrifft, ist sozialer Druck bei der Lösung dieser Fragen bemerkbar. Zu den Problemen, die das Gewerkschaftskomitee beim Abschluß des letzten Kollektivvertrags in den meisten untersuchten Fällen nicht befriedigend lösen konnte, gehört Versorgung der Arbeitnehmer mit Milch auf dem früheren Niveau. Insgesamt haben die Befragten festgestellt, daß der Abschnitt „Arbeits- und Umweltschutz“ praktisch unverändert geblieben ist: „die Abschnitte, die wir vor 15-20 Jahren angelegt haben, sind bis zum heutigen Tage unverändert geblieben.“ In einigen Fällen hat die Betriebsleitung die Aufzählung der konkreten Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von 20-30 auf 5-6 Punkte zusammengestrichen, „übriggeblieben ist nur noch

das, was realistischerweise auch erfüllt werden kann... so daß also, nach Maßgabe des Möglichen, nur das Allernotwendigste getan wird." Am Traurigsten ist dabei wohl, daß bei allen Arbeitsschutzmaßnahmen der Schwerpunkt zur Zeit nicht auf der Verbesserung der Arbeitsbedingungen liegt (dafür ist kein Geld vorhanden), sondern auf der Kompensation der bereits erfolgten Gesundheitsschädigungen der Arbeitnehmer.

In diesem Feld weist der soziale Dialog eine Reihe von Besonderheiten auf. 1.) läßt sich hier ein größeres gegenseitiges Verständnis der beiden Seiten feststellen, im Gegensatz zu Fragen der sozialen Sonderleistungen und der Arbeitsentlohnung; 2.) waren die Arbeitsschutzmaßnahmen früher stets ein untrennbarer Bestandteil der Sozialplanung des Betriebs, weshalb sie ohne Diskussion in die Struktur der Kollektivverträge eingegangen sind - in die „Planung der grundlegenden Maßnahmen“ oder die „Vereinbarungen zum Arbeitsschutz und zur Sicherheitstechnik“; und 3.) beteiligen sich die Beschäftigten stark an der Erörterung von Fragen der Arbeitssicherheit: Von allen Vorschlägen, die die Arbeitnehmer zur Ausarbeitung der Kollektivverträge einreichen, betrifft der überwiegende Teil dieses Vertragskapitel, während z.B. Vorschläge zur Gestaltung der Lohnstruktur meistens von den Gewerkschaftskomitees ausgehen. Die Aktivität der Arbeitnehmer zeigt sich jedoch nicht nur in der Zunahme der eingereichten Vorschläge zu diesem Thema, sondern auch in ihrer Qualität. Sie sind konkreter, genauer formuliert als Vorschläge zu anderen Fragen, da die Arbeitnehmer dafür keine Zusatzkenntnisse haben müssen, im Gegensatz etwa zu Fragen der Tariferhöhung.

Schlußfolgerung

Insgesamt läßt sich feststellen, daß bisher ein traditionalistischer Zugang zur Gestaltung des Systems der kollektiven Arbeitsverhältnisse überwiegt, in dem persönliche Kontakte eine größere Rolle spielen als formelle Rechts- und Vertragsnormen. Zweifellos ist dies angesichts der bestehenden Lage in den meisten Betrieben auch gerechtfertigt. Die Betriebsleitung separiert sich in der Regel noch nicht völlig von der Belegschaft. Dies hat eine objektive Ursache: die reale Notwendigkeit, unter den schwierigen ökonomischen Bedingungen zu „überleben“, die die Betriebsleitung und die einfachen Arbeitnehmer verbindet. Es gibt auch subjektive Faktoren, die es der Direktion und den Gewerkschaftsführern verbieten, sich als „feindliche Lager“ zu begreifen: die langjährige Zusammenarbeit, die

„alte Schule“ der Direktoren, die traditionell paternalistische Personalpolitik. Dennoch wird die Entfremdung zwischen den Betriebsleitungen und den Belegschaften langfristig, mit dem Aufkommen der neuen Eigentümer, zweifellos zunehmen. Der Verhandlungsprozeß wird für die Gewerkschaftsführer immer schwieriger werden. Die Gewerkschaften werden gezwungen sein, ihre Forderungen durch entsprechende Gesetzesnormen zu untermauern und den Schwerpunkt ihrer Arbeit von sozialen Dienstleistungen auf die Regelung von Tariffragen zu verlagern.

Die Besonderheiten der Entwicklung der Sozialpartnerschaft in russischen Unternehmen

ELENA PLOTNIKOVA (DIREKTORIN DER ABTEILUNG PERM DES INSTITUTS FÜR KOMPARATIVE FORSCHUNG ZU ARBEITSBEZIEHUNGEN)

Die Modernisierung ruft in der russischen Gesellschaft neue Erscheinungen und Prozesse hervor, die analysiert werden müssen, und zwar nicht nur auf der Ebene theoretischer Modelle, sondern auch auf der Ebene der Praxis. Das Aufkommen neuer Erscheinungen in Rußland erfordert es zunächst einmal, zu bestimmen, was der Begriff der Sozialpartnerschaft in Rußland bedeutet, welches die Spezifika der Sozialpartnerschaft in Rußland sind.

Die Frage der Sozialpartnerschaft auf der Ebene der einzelnen Betriebe soll anhand folgender Kriterien untersucht werden:

1. Die Entwicklung der Rechtsbasis
2. Die Frage nach der Konstruktivität der Arbeitgeberseite - streben sie sozialen Frieden im Betrieb an?
3. Die Frage nach der Wirkungskraft der Organe der Sozialpartnerschaft
4. Der Status der Gewerkschaftsorganisation. Qualitative Charakteristika der Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften

Die Analyse der Rechtsgrundlage der Sozialpartnerschaft zeigt, daß Materialien aller Ebenen in unterschiedlichem Maße grundlegend für die Beziehungen zwischen den Tarifpartnern in den Unternehmen sind. Diese Materialien lassen sich klassifizieren in: a) juristische Dokumente, die die Arbeitsbeziehungen regeln, und b) die eigentlichen Verträge, die ihrerseits vertikal geordnet sind: von der nationalen Ebene (Generalvereinbarung), über die Ebenen der Region und der Branchen, zur lokalen Ebene (Betriebskollektivvertrag).

Unter den Dokumenten, die bei der Ausarbeitung von Kollektivverträgen verwendet werden, heben die Gewerkschaftsführer das Gesetz der Russischen Föderation „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“, das Arbeitsgesetzbuch und den gültigen Betriebskollektivvertrag hervor.

Nur selten wurden auch Materialien der Regions- und Föderationsebene genannt. Die letztgenannten beiden Dokumente wurden als etwas unrealistisch charakterisiert. Ihr Hauptmangel wird darin gesehen, daß die Seite der Arbeitgeber dort in der Regel rein formal vertreten ist und die angenommenen Dokumente für sie keine Rechtsgültigkeit haben. Außerdem wird das unzulängliche Sanktionssystem für den Fall der Nichterfüllung der Vereinbarung bemängelt. Die Verantwortung der Parteien durch die Verhängung von Strafsanktionen ist nur in sehr wenigen regionalen Vereinbarungen in einem speziellen Abschnitt festgeschrieben; in Dokumenten, die auf der Ebene der Branchen und der Regierung verabschiedet wurden, fehlen solche Abschnitte dagegen völlig. Doch ungeachtet dieser Mängel stellen die Gewerkschaftsführer fest: „Die Generalvereinbarung ist gut, da die Gewerkschaften durch sie auf höchster Ebene, d.h. von der Regierung, anerkannt werden.“

Beim Vergleich zwischen der Branchentarifvereinbarung und der regionalen trilateralen Vereinbarung gaben die Vertreter der Gewerkschaftsorganisationen der erstgenannten klar den Vorzug (die allgemeinen Formulierungen der Artikel dieses Dokuments werden in bezug auf die Bedingungen des jeweiligen Unternehmens konkretisiert). Allerdings hoben die Partnerschaftssubjekte die Haltlosigkeit der Branchentarifvereinbarung in bezug auf den dort festgesetzten monatlichen Mindesttarifssatz der ersten Lohngruppe hervor. Nach Meinung der Leiter der Unternehmen und der Gewerkschaftsführer müssen die Mindestlohnsätze ausgehend von den konkreten regionalen und unternehmensspezifischen Bedingungen festgesetzt werden. So wurde in einem unserer Interviews gesagt, daß „man keinen einheitlichen Tarifsatz festlegen kann, da heute alle Betriebe instabil sind“ und daß „man nicht alle über einen Kamm scheren darf“.

Es gibt auch örtliche Initiativen zur Ausarbeitung von Rechtsdokumenten über die Verhandlungsführung in Unternehmen. So werden z.B. die Kollektivvertragsverhandlungen in der Firma „OAO Uralkali“ auf der Grundlage der vom Direktorenrat ausgearbeiteten und bestätigten Verordnung „Über die Verhandlungen und den Abschluß von Kollektivverträgen“ geführt. In diesem Dokument sind die Fristen der Kollektivvertragsverhandlungen genau vereinbart, ebenso die Fristen für die Abfassung des Berichts über die Erfüllung des gültigen Kollektivvertrags, die Fristen für das Sammeln der Vorschläge von den Arbeitnehmern des Unternehmens, die Zusammensetzung der Schlichtungskommission und die

Verantwortlichen für die Ausarbeitung der Abschnitte des Kollektivvertrags. Die Gewerkschafts- und Unternehmensführer von „Uralkali“, die von uns befragt worden sind, halten diese Verordnung für das wichtigste Dokument bei der Regelung des sozialen Dialogs in ihrem Unternehmen.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Rechtsbasis für die Sozialpartnerschaft muß auf einen Aspekt näher eingegangen werden: Obwohl eine große Zahl an Rechtsakten und Regierungsgesetzen existiert, haben die Teilnehmer des Dialogs betont, daß die Rechtsbasis unbedingt verbessert werden muß. Die Anzahl der normativen Akte ist, zweifellos, für einen konstruktiven Dialog auf der Mikroebene nicht entscheidend. Das Problem der Modernisierung der Rechtsdokumente stellt sich auf allen Ebenen: von der Föderation bis zum Unternehmen. Doch unter den gegenwärtigen Bedingungen ist es für die Entwicklung der Sozialpartnerschaft auf der Betriebsebene für die Verhandlungspartner wichtig, sich der vor allem der Möglichkeiten zu bedienen, die die Verordnungen und Dokumente zur Verfügung stellen, die in der Praxis des sozialen Dialogs bereits zum Einsatz gekommen sind.

Die Frage nach der Konstruktivität des Arbeitgeberverhaltens und der „Angriffslust“ der Gewerkschaftsführer im Prozeß des sozialen Dialogs läßt sich analysieren, indem man die Formen der Sozialpartnerschaft auf der Ebene der Betriebe untersucht. Am wichtigsten ist dort zweifellos der Kollektivvertrag. Der Kollektivvertrag ist die grundlegende Form des sozialen Dialogs im Unternehmen. Von seiner Bestimmung her ist der Kollektivvertrag ein Rechtsakt, der die Beziehungen zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern eines Unternehmens regelt.

Unsere Falluntersuchung zur Sozialpartnerschaft in Unternehmen zeigt, daß dieser Prozeß typischerweise ambivalent bewertet wird. Einerseits unterstreichen die Vertreter der Unternehmensleitungen, daß „der Kollektivvertrag das grundlegende Dokument für die Sozialpolitik des Unternehmens ist, in bezug auf die dort arbeitenden Menschen. Es handelt sich dabei um einen Mechanismus zur Lösung der Probleme im Direktorenrat.“ Es wurde auch die Meinung vertreten, daß „der Abschluß eines solchen Dokuments unter dem Gesichtspunkt der Demokratisierung der Gesellschaft unerlässlich ist. Die Arbeitnehmer müssen immer die Verantwortung der Unternehmensleitung für die Lösung der Probleme, auf die sie stoßen, fühlen. ...dieses Dokument gibt den Arbeitnehmern eine Waffe

in die Hand und nimmt die Arbeitgeber in die Pflicht". Die Analyse der Interviews zeigt, daß die Arbeitgeber sich bemühen, die Rechte und Pflichten der Kollektivvertragsparteien anzuerkennen und ihre Interessen zu berücksichtigen.

Andererseits zeigt die Arbeitgeberseite aber auch den Wunsch, alle Fragen der Führung des Unternehmens eigenständig und ohne Einmischung irgendwelcher Aufsichtsorgane, also auch ohne die Betriebsgewerkschaftskomitees, entscheiden zu können. „Im wesentlichen entscheidet das die Betriebsleitung, wir brauchen keine Gewerkschaften“; „auch wenn wir keine Gewerkschaft im Betrieb hätten, würden wir einen Sozialentwicklungsplan aufstellen. Einen Kollektivvertrag würden wir das aber nicht nennen“. Deshalb ist die Einstellung zu Kollektivverträgen als Form der Sozialpartnerschaft eher gleichgültig. Einige Vertreter der Unternehmensleitungen haben den Kollektivvertrag deshalb auch als „reine Formsache“, „pro forma“, „unvermeidbare Formalität“ bewertet.

Unter den von uns untersuchten Fällen gab es auch Betriebsleitungen, die zwar nicht besonders geneigt zur Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften waren, aber eingesehen haben, daß sie mit ihnen zusammenarbeiten müssen: "Es ist gesetzlich vorgeschrieben, mit den Gewerkschaften zusammenzuarbeiten, das Gesetz fordert das Einverständnis der Gewerkschaft, daran kommen wir nicht vorbei, damit müssen wir uns arrangieren."

Für die Gewerkschaftsvertreter stellt der Kollektivvertrag die Garantie für den „gesetzlichen, von Emotionen unabhängigen Schutz des arbeitenden Menschen“ dar; außerdem wird der Kollektivvertrag als „Gesetz des Lebens in den Betrieben“, als „ständiges Handbuch“ bezeichnet. Für einige Gewerkschaftsführer ist das Dokument auch „die Garantie dafür, daß man keine überflüssigen Forderungen an mich stellt“. Wenn Fragen aufkommen, die über den Kollektivvertrag hinausgehen, schlagen sie vor, diese „auf der nächsten Kollektivvertragsversammlung zu behandeln“. Dieser Umgang mit dem Kollektivvertrag von seiten der Gewerkschaftsführer hat jedoch einen ernsthaften Mangel: er stellt eine Ursache für den Autoritätsverlust der Gewerkschaften unter den Arbeitnehmern dar. Für solche Betriebe sind Aussagen von Gewerkschaftsvertretern typisch, die eine negative Bewertung der eigenen Tätigkeit beinhalten: "Die Gewerkschaft, kann man sagen, ist tatenlos, niemand verteidigt die Rechte [der Belegschaft]"; "die Gewerkschaftsaktivitäten sind gleich null".

Unsere Fallanalysen zeigen, daß es bei der Vorbereitung und dem Abschluß von Kollektivverträgen in den Unternehmen gemeinsame, d.h. allgemeine Züge gibt, und daß dieser Prozeß seinen traditionellen Charakter bewahrt hat.

Probleme, die bei der Organisation des Verhandlungsprozesses auftreten können:

1. Die Einbeziehung der Meister, Abteilungs- und Bereichsleiter als Vermittler beim Zusammentragen der Vorschläge für den Entwurf des Kollektivvertrags. Diese Praxis kann als Strategie der Betriebsleitung, „unnötige“ Vorschläge auszuschließen, verstanden werden. Eine solche Politik verändert den Kern der Sozialpartnerschaft, weil sie eine „verdeckte“ Form des Drucks auf die Arbeitnehmer darstellt und das Prinzip der Gleichberechtigung der Partner verletzt. Die Betriebsleitung schafft eigene Organe, die versuchen, die Funktionen der Gewerkschaft auszuüben, und auf diese Weise wird die Verbindung zwischen den Arbeitnehmern und den Vertretern ihrer Interessen zerstört. In solchen Fällen empfiehlt es sich für das Betriebsgewerkschaftskomitee, das Spektrum der Formen, die das Sammeln von Vorschlägen auf demokratische Weise ermöglichen, zu erweitern.
2. Die Erörterung der Pläne für den Kollektivvertrag auf „Produktionsberatungen“, bei der „Frühgymnastik“ o.ä. Dies erhöht zwar einerseits die Bekanntheit des Vertragstextes unter der Belegschaft, doch andererseits ist die Auseinandersetzung damit in diesem Rahmen oberflächlicher. Denn da diese Kommunikationsformen während des laufenden Betriebs des Unternehmens stattfinden, müssen sich die dort behandelten Fragen auf die Produktion beziehen. Für die kollektive Diskussion des Inhalts eines Kollektivvertrags gibt es genug bewährte Formen, wie die Gewerkschafts- und Belegschaftsversammlungen.

Die Arbeit der Schlichtungskommission verläuft niemals ganz „glatt“, noch nicht einmal, wenn sich die Situation durch gegenseitigen Respekt und Verständnis für die Probleme des Partners auszeichnet. Die Widersprüche und Konflikte, die während ihrer Arbeit auftreten, werden auf verschiedene Art gelöst. Entweder geht der Gewerkschaftsführer persönlich zum Direktor, und sie versuchen „unter vier Augen“ einen Kompromiß auszuhandeln. Oder es werden Fachleute aus dem Betrieb eingeladen, die die zur Entscheidung stehenden Beschlüsse untermauern oder widerlegen. Es kommt auch vor, daß das Direk-

torium starken Druck ausübt. Daraus erklärt sich die relative Unentschlossenheit der Mitglieder der Schlichtungskommission, die von der Gewerkschaft entsandt worden sind. Aus Interviews mit Mitgliedern der Schlichtungskommission: „Am Anfang treten alle sehr entschlossen auf, doch schon nach dem ersten Argument der Betriebsleitung kapitulieren sie... niemand aus der Schlichtungskommission sagt mehr etwas, alle haben Angst..“. Das Ausweichen jeder Konfrontation mit der Betriebsleitung erklären die Mitglieder der Schlichtungskommission mit „Furcht vor Entlassung“. Dies steckt sowohl hinter dem direkten Ausdruck eines Arbeiters „die setzen uns hochkant vor die Tür“, als auch hinter der gewählteren Formulierung des technischen Angestellten „Furcht vor Verlust des Arbeitsplatzes“.

In der Regel verlassen in allen Unternehmen die Mitglieder der Schlichtungskommission die Kollektivvertragskonferenz mit einem abgestimmten Projekt. Nur in einem Fall hat die Betriebsleitung zu der Taktik gegriffen, die Meinung der Arbeitnehmer zu manipulieren, als sie die Erörterung umstrittener Fragen (Erhöhung des Arbeitsentgelts, Bewilligung von Zusatzurlaub mit zunehmender Beschäftigungsdauer) direkt auf der Konferenz ansetzte. Die Teilnehmer der Konferenz haben für die Vorschläge des Gewerkschaftskomitees gestimmt. Daraufhin erklärte der Direktor, daß keine Möglichkeit für Lohnerhöhungen bestünde und daß er sich nicht in der Lage sähe, mit Leuten zusammenzuarbeiten, die ihm kein Vertrauen entgegenbrächten, woraufhin er den Saal verließ. Der Auftritt des Direktors hat eine große Resonanz ausgelöst: „Alle haben angefangen durcheinanderzubrüllen, daß er doch ein guter Direktor sei, und was wir (die Gewerkschaft) bloß mit ihm machen. Tja, und dann mußten wir diese Forderung zurückziehen...“ (aus dem Interview mit dem Vorsitzenden eines Betriebsgewerkschaftskomitees). In bezug auf die Frage des Zusatzurlaubs bei ansteigender Beschäftigungsdauer hat der Direktor ebenfalls auf eine Taktik des Drucks gesetzt. Als die Konferenz „dafür“ stimmte, sagte er: „Ihr habt mir die Hände gebunden..., jetzt muß ich dann doch der Streichung von 300, 350 Arbeitsplätzen zustimmen.“ Die Gewerkschaftsführer haben dies als „Frontalangriff“ der Betriebsleitung gewertet, „die haben uns einfach an die Wand gestellt“. Sowohl in der einen wie in der anderen Frage hat die Konferenz für die Rücknahme des eigenen Beschlusses gestimmt.

Die Haltung der einfachen Gewerkschaftsmitglieder zum Kollektivvertrag und zum dazugehörigen Prozeß ist widersprüchlich. Es liegen sowohl positive als auch negative Bewer-

tungen vor. Die Analyse der Interviews zeigt, daß es einen engen Zusammenhang zwischen der Dominanz negativer Bewertungen der Aktionen des Gewerkschaftskomitees durch die Mitglieder, und der skeptischen Haltung zu Kollektivverträgen im Unternehmen gibt. In den Betrieben, in denen die Arbeitnehmer sich sehr harsch über die Arbeit der Gewerkschaftsorganisation geäußert haben, ist auch ihre Einstellung zu den Kollektivverträgen und zum damit verbundenen Prozeß mißbilligend: „es ist sinnlos, sich an das Gewerkschaftskomitee zu wenden...“, „die Arbeiter glauben im Großen und Ganzen nicht an den Kollektivvertrag..., das ist doch nur sinnloser Formalkram..., und die Gewerkschaft hat im Prinzip sowieso nichts zu sagen“.

Positiv werden die Gewerkschaften von den Arbeitnehmern eines Betriebs vor allem dann bewertet, wenn es um Fragen sozial- kultureller Art, um Gesundheitsfürsorge o.ä. geht: „Wir werden noch mit Erholungsreisen versorgt..., bei uns gibt es noch die prophylaktische Kliniken..., die Pionierlager... - die Gewerkschaft läßt nicht zu, daß das alles eingestellt wird.“ In jenen Betrieben, in denen zwischen der Gewerkschaft und der Betriebsleitung überwiegend informelle Beziehungen bestehen, in denen die höhere Ebene der Unternehmensleitung noch aus Führungspersonen traditionellen Typs besteht, die es gewohnt sind, mit den Gewerkschaften zu kooperieren, wird die Effektivität der Gewerkschaftstätigkeit auch mit anderen Kriterien gemessen: „Die Gewerkschaft bemüht sich darum, dem Menschen einen Arbeitsplatz zu besorgen... sie sorgt dafür, daß alleinerziehende Mütter nicht unter die Kürzungen fallen...“, „die Gewerkschaft verschafft dem Arbeitsschutz Geltung“, „ohne die Gewerkschaft würde die Betriebsleitung mit uns machen, was sie will. Die Gewerkschaft steht hinter uns.“ Ähnliche Einschätzungen gibt es auch in Fällen, in denen die Gewerkschaft und die Betriebsleitung in Konfrontation zueinander stehen, und die Gewerkschaftsführer in einem zähen Kampf die Rechte der Arbeitnehmer verteidigen müssen.

Die Analyse der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zeigt, daß die Rolle der Gewerkschaft in den Betrieben tendenziell sinkt. Die Schwächung der Stellung der Gewerkschaften hat verschiedene Gründe:

Erstens ist eine Verdrängung der Gewerkschaften aus dem wichtigsten Bereich der Betriebe - der Produktion - feststellbar. Die Gewerkschaftskomitees haben häufig keinen Zugang zu Informationen über die Tätigkeiten des Unternehmens und über dessen finan-

zielle Lage. Darüber berichten nicht nur die Gewerkschaftsführer, sondern auch einfache Mitglieder: „Die Gewerkschaft müsste mindestens über den Zustand des Betriebs, über die Finanzen, die wirtschaftliche Lage voll informiert sein... Die Betriebsleitung müsste der Gewerkschaft gegenüber rechenschaftspflichtig sein.“ (Aus dem Interview mit einem Meister.) Diese Einschätzung ist typisch für die von uns untersuchten Sozialpartnerschaften auf Betriebsebene.

Die Arbeitgeber bedienen sich übrigens unterschiedlicher Mechanismen zur Unterdrückung der Gewerkschaftsorganisation: Die Vorsitzenden der Betriebsgewerkschaftsleitung werden aus dem Direktorenrat ausgeschlossen, werden nicht mehr zu operativen Besprechungen eingeladen, oder auf den Sitzungen der Schlichtungskommission wird ein deutliches Übergewicht der Arbeitgeberseite vor den Vertretern der Gewerkschaft hergestellt. In diesem Falle wird das Paritätsprinzip verletzt, und die Gewerkschaften können nicht mehr den Auftrag ihrer Mitglieder wahrnehmen. Aus dem Interview mit dem Vertreter eines Betriebsgewerkschaftskomitees: „Viele Vorschläge werden von der Unternehmensleitung nicht abgelehnt, sondern ihre Erörterung wird auf die letzte, beschlußfassende Sitzung der Schlichtungskommission verschoben. Dann kann es vorkommen, daß der Generaldirektor und das Management zu dieser beschlußfassenden Erörterung die Abteilungs- und Bereichsleiter aus dem Werk einladen, so daß sie, sagen wir, gut zwanzig Leute sind, während für unsere Seite nur acht oder neun Personen teilnehmen. Diese ungleichen Bedingungen rufen Unruhe hervor... und wenn dann etwas abgestimmt wird, setzen sie sich gegen uns durch.“ Auf diese Weise wird der Ruf der Betriebsgewerkschaftsorganisation, Vertreterin der Arbeitnehmerrechte zu sein, natürlich zerstört.

Zweitens hat die Unternehmensleitung die Gewerkschaft früher, in sowjetischer Zeit, als untrennbaren Bestandteil des Leitungsapparats, als Unterabteilung der Betriebsstruktur akzeptiert. Doch seit es in den Betrieben einen Eigentümer, einen neuen Unternehmertyp gibt, ist der Interessengegensatz dieser beiden sozialen Gruppen in aller Deutlichkeit hervorgetreten. In unserem Untersuchungszeitraum zeichnet sich deutlich das Bestreben der Betriebsleitungen ab, die Sozialausgaben zu minimieren, was sich an der Weigerung, den sozialen Bereich zu finanzieren, und der Senkung der sozialen Zusatzleistungen und Vergünstigungen für die Arbeitnehmer ablesen läßt. Unter den Bedingungen der Krise und der ökonomischen Instabilität denken viele Unternehmer in etwa so: „...jetzt ist entweder

Schutzkleidung, oder der Lohn drin. Aber die Gewerkschaft weicht nicht von dem ausgetretenen Pfad ab und fordert immer nur den Ausbau der Sozialleistungen..."

Deshalb ist es für die Gewerkschaften lebensnotwendig, die Handlungsstrategie zu ändern und sich auf den Betriebseigentümer einzustellen, d.h. zu lernen, mit den Betriebsleitern neuen Typs umzugehen. Aus dem Interview mit einem Betriebsgewerkschaftsvorsitzenden: "...ich vermute, daß man nicht darum herumkommen wird, sich direkt an die Großei-gentümer zu wenden, unsere Vorschläge gleich auf englisch abzufassen, und sie ihnen zuzustellen..."

Drittens führt das Herausdrängen der Gewerkschaften aus ihren traditionellen Arbeitsgebieten zu einer bedeutenden Minderung der Funktionen, die früher von der Gewerkschaftsorganisation im Unternehmen ausgeübt worden sind. Darüber hinaus verlangt auch die neue Wirtschaftskrise von den Gewerkschaftsführern eine Revision ihrer früheren Funktionen - weg von der Verteilung der Urlaubsplätze und Kuraufenthalte, hin zur Beteiligung an der Einrichtung von Lohnfonds in den Betrieben, zur Lösung von Problemen des Arbeitsschutzes, zur Aufrechterhaltung bestehender Sozialleistungen.

Viertens liegt ein Grund für die Schwächung der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen auch in deren mangelhaften Kenntnissen der Ökonomie und der Arbeitsgesetzgebung. Die Gewerkschaftsführer geben das selbst zu: „Wir haben argumentativ nichts dagegen zu setzen, wenn es um Fragen des Arbeitsentgelts oder der Verwendung des Profits geht, das fällt uns schwer, die [die Unternehmensleitung] haben auch in Steuerfragen freie Hand.“ Die Hinzuziehung von unabhängigen Fachleuten wird, vor allem von den Gewerkschaftsführern selbst, abgelehnt. Man könnte meinen, daß finanzielle Probleme hier eine Rolle spielten, doch weit gefehlt: Dies wird vor allem damit motiviert, daß die Hinzuziehung von Fachleuten zur Konfrontation mit der Betriebsleitung führen könnte: „...die [die Fachleute] würden in alle Finanzen Einblick erhalten... und das möchte ich nicht... das gibt doch offenen Ärger mit der Betriebsleitung...“. Die Analyse zeigt die Unentschiedenheit der betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen. So entsteht eine ausweglose Lage: Um alleine mit den Problemen fertig zu werden, fehlt ihnen die Sachkenntnis, für die Hinzuziehung Außenstehender - die Bereitschaft.

Trotz alledem hat unsere Untersuchung auch Fälle vorzuweisen, in denen die Gewerk-

schaftsvorsitzenden sich nicht davor gescheut haben, für die Einholung eines Expertenurteils auf Fachleute des betreffenden Unternehmens (einen Juristen, den Chefbuchhalter, den Leiter der Abteilung für Arbeit und Lohn, den Chefingenieur) zuzugehen. Sie motivieren dies damit, daß „den Gewerkschaftern die ökonomischen und juristischen Kenntnisse fehlen... und eine Reihe von Dokumenten gelangt auch nicht gleich zu uns, sondern landet erst einmal bei der Unternehmensleitung...“

Unsere Untersuchung erlaubt weiter die Schlußfolgerung, daß ein Grund für die Schwächung der Gewerkschaftsorganisationen auch im Vorherrschen persönlicher Beziehungen zwischen den Gewerkschaftsführern und der Betriebsleitung zu suchen ist. In den meisten Betrieben sind die Gewerkschaften und die Betriebsleitung durch informelle Beziehungen verbunden. Das traditionelle Vorgehen - das persönliche Herantreten des Gewerkschaftsführers an die Betriebsleitung - kann man wohl kaum als „formellen“ Mechanismus des sozialen Dialogs bezeichnen, da er von einem subjektiven Faktor - der Sym- oder Antipathie des Arbeitgebers für den jeweiligen Gewerkschaftsführer - abhängig ist. Die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern müssen jedoch so gestaltet werden, daß sie in erster Linie auf rechtlichen Mechanismen gründen. Wenn die Beziehungen auf der Basis von Dokumenten formalisiert sind, ist es für die Teilnehmer des sozialen Dialogs leichter, den eigenen Standpunkt zu vertreten.

So gibt es, was den Status der Gewerkschaften in den Betrieben betrifft, also im wesentlichen zwei Varianten: In dem einem Fall entwickelt sich die Gewerkschaft zu einer eigenständigen, einflußreichen Kraft, die einen eigenen Standpunkt in sozial relevanten Fragen vertritt und in der Lage ist, ihn auch gegenüber der Betriebsleitung zu verteidigen. In dem anderen Fall verlieren die Gewerkschaften bei der Regelung der sozialen und die Arbeit betreffenden Prozesse in den Betrieben ihre Bedeutung, erschöpft sich ihre Funktion in der traditionellen Verteilung sozialer Leistungen und der rein formalen Vertretung der Interessen der Arbeiter gegenüber den Arbeitgebern.

Aus unseren Untersuchungen läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß der soziale Dialog zwischen der Gewerkschaftsorganisation, die die Interessen der Arbeitnehmer vertritt, und der Unternehmensleitung, der Interessenvertretung der Arbeitgeberseite, in den Betrieben mit unterschiedlicher Effektivität geführt wird. Der Prozeß der Herausbildung der Sozialpartnerschaft ist noch nicht abgeschlossen: die rechtliche Grundlage muß verbessert wer-

den, die Tarifparteien müssen noch ihre festen organisatorischen Formen finden, und auch das System der Verhandlungsführung harrt noch der Ausarbeitung.

Die Vervollkommnung der Sozialpartnerschaft auf der Mikroebene ist ein Prozeß, der weit über ihre Gestaltung im Einzelbetrieb hinausgeht. Die Entwicklung der Tarifbeziehungen auf der Mikroebene ist eng mit der Veränderung des Systems der Sozialpartnerschaft auf der Regions- und Föderationsebene verbunden. Dies betrifft in erster Linie das Verhältnis zwischen den auf diesen Ebenen abgeschlossenen Vereinbarungen und dem Betriebskollektivvertrag. Unerläßlich ist auch die Herausbildung und rechtliche Konsolidierung einer vertikalen Struktur der Sozialpartnerschaft: der Generalvereinbarung, der Regionalen Dreiseitigen Vereinbarung, der Branchentarifvereinbarung, der Gebietstarifvereinbarung und des Betriebskollektivvertrags, sowie die Koordinierung ihrer Abschlußfristen. Es müssen Mechanismen ausgearbeitet werden, die die Verbreitung der genannten Vereinbarungen in jedes Unternehmen sicherstellen. Wichtig bleibt außerdem die Frage der Erweiterung der Verantwortlichkeiten der Arbeitgeber für die Erfüllung der Bedingungen aller Ebenen.

Ungelöst ist nach wie vor die Frage der Einbeziehung der Eigentümer in die Sozialpartnerschaft. Eine Möglichkeit, sie in den sozialen Dialog einzubinden, könnten ökonomische Anreize sein. In den Gesetzesentwürfen sollten unbedingt Vergünstigungen für diejenigen Unternehmen vorgesehen werden, die die Bedingungen des Kollektivvertrags vollständig und zufriedenstellend erfüllen.

Die Teilnehmer des sozialen Dialogs wissen nicht, wer genau als Arbeitgeber zu bezeichnen ist. Die Begriffe „Arbeitgeber“ und „Eigentümer“ sind weder von der Gewerkschaftsseite noch von den Unternehmen genau definiert worden. In den untersuchten Fällen gab es nicht selten das Phänomen, daß sowohl der Generaldirektor als auch andere Vertreter der Betriebsleitung, die in die Schlichtungskommission entsandt wurden, Gewerkschaftsmitglieder waren. Deshalb stößt der Begriff „Arbeitgeber“ für den obersten Leiter eines Unternehmens bei den Vertretern der Betriebsleitung auf Ablehnung.

In den meisten Fällen sind beide Seiten zum Dialog bereit. Für die Leiter traditionellen, „sowjetischen“ Typs ist die Anwesenheit der Gewerkschaft eine gewohnte Erscheinung, deshalb bemühen sie sich um Teamarbeit. Die Manager neuen Typs erkennen die Ge-

werkschaft allerdings nicht als gleichberechtigten Partner an.

Für die Gewerkschaftsseite ist es ein Problem, daß ihre Möglichkeiten zur gleichberechtigten Teilnahme am Verhandlungsprozeß begrenzt sind. Häufig wird die Gewerkschaft nicht als gleichwertiger Partner anerkannt. Die Schwäche der Gewerkschaftsseite erklärt sich durch den Mangel (die Unvollständigkeit und Unzuverlässigkeit) an Informationen, die für den Verhandlungsprozeß notwendig sind, sowie durch fehlendes ökonomisches und juristisches Wissen, das es ihnen erlauben würden, sich mit der tatsächlichen Lage der Dinge im Betrieb zurechtzufinden. Andererseits fehlt den Gewerkschaftsführern auch das Talent zur Verhandlungsführung. Eine Lösung für diese Probleme könnte (auf Regions-, Branchen-, Gebietsebene) die Gründung eines Instituts für die unabhängige Evaluierung der ökonomischen Lage von Betrieben sein. Außerdem ist es sehr wichtig, Zentren für die Ausbildung in Verhandlungsführung einzurichten, in denen vor allem die Methoden und das Procedere des Verhandlungsprozesses vermittelt werden.

Kollektivvertragsverhandlungen und Arbeitsstreitigkeiten in Rußland

ANATOLIJ V. SAVITCH (DIREKTOR DES INSTITUTS FÜR FRAGEN DER SOZIALEN DEMOKRATIE,
SANKT PETERSBURG)

Ich danke den Organisatoren für die Möglichkeit, vor diesem Auditorium auftreten zu können, und komme dem mit großem Vergnügen nach.

Im Verlaufe des Seminars habe ich sehen können, daß man sich heute in der ganzen Welt mit der Situation, die sich im Bereich der Arbeit und des Arbeitsrechts herausbildet, auseinandersetzt. In vielen Staaten gibt es Probleme, die mit dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit und mit Versuchen, Druck auf die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften auszuüben, verbunden sind. Doch während die Politiker sich darüber streiten, der Bevölkerung mehr oder weniger Sozialleistungen zu belassen, stehen die Gewerkschaften in praktischen Verhandlungen und setzen die Erhöhung des Arbeitsentgelts, die Schaffung neuer Arbeitsplätze und den Erhalt der sozialen Stabilität durch.

Die Praxis der Kollektivvertragsverhandlungen in Rußland

Der erste Teil meines Beitrags befaßt sich mit der Praxis der Führung von Kollektivverhandlungen in Rußland. Doch da dieses Thema von meinen russischen Kollegen hier auf dem Seminar schon ziemlich ausführlich dargestellt worden ist, beschränke ich mich, mit Ihrer Zustimmung, darauf, hier nur einige Aspekte zu beleuchten, die bisher noch nicht zur Sprache gekommen sind.

Die rechtliche Grundlage für den Abschluß von Kollektivverträgen in Rußland ist mit dem Gesetz der Russischen Föderation vom 11.3.1992 (Nr. 2490-1) „Über Kollektivverträge und -vereinbarungen“ gelegt worden. In diesem Gesetz wurde niedergeschrieben, daß es der vertraglichen Regelung von arbeitsrechtlichen Verhältnissen diene. In der Änderung dieses Gesetzes vom 24.11.1995 wurde die Formulierung um die **sozialrechtlichen** Verhältnisse ergänzt. In der ursprünglichen Fassung wurde ein Kollektivvertrag als ein Rechtsakt, der die „arbeitsrechtlichen, sozialökonomischen und beruflichen Verhältnisse regelt“, definiert. Laut der neuen Fassung regelt ein Kollektivvertrag „die sozial- und arbeitsrechtlichen Verhältnisse“.

Diese Akzentverschiebung verdient eine besondere Erwähnung, da sie die veränderte Auffassung der Staatsorgane zu diesen Fragen widerspiegelt. In russischen Wissenschaftskreisen besteht übrigens bis heute keine Einigkeit darüber, was unter den Begriffen „industrielle Beziehungen“, „Produktionsverhältnisse“, „sozial- und arbeitsrechtliche“ und „berufliche Verhältnisse“ zu verstehen ist, genauso wenig wie über die Frage, was einen „Arbeitskonflikt“ von einem „Sozial- und Arbeitskonflikt“ unterscheidet.

Meiner Meinung nach ist dies ein wesentliches Moment, da das Fehlen fester Begrifflichkeiten sehr störend ist - ein Prozeß kann nicht effektiv geregelt werden, wenn man ihn mit einem Begriff benennt, unter dem andere ein völlig anderes Phänomen verstehen. Es muß hinzugefügt werden, daß der Begriff „sozial“ im Russischen zwei Bedeutungen hat: „gesellschaftlich“ und im eigentlichen Sinne „sozial“.

Doch im vorliegenden Fall war der Gesetzgeber gut beraten, die sozialen zu den arbeitsrechtlichen Beziehungen hinzuzunehmen, da die Kollektivverträge und dreiseitigen Vereinbarungen im russischen System der Sozialpartnerschaft außer dem Bereich der Arbeit auch den Bereich des Sozialen regeln.

Vor der Perestroika (und teilweise bis heute) haben die russischen Gewerkschaften traditionell auf der Ebene der Einzelbetriebe soziale Aufgaben wahrgenommen, wie die Verteilung von Urlaubsplätzen, die Ausstellung von Krankenscheinen und bis 1994 die Verwaltung des Sozialversicherungsfonds. Mit dem Einsturz des aus der Zeit des Sozialismus stammenden Sozialversicherungssystems war der Staat gezwungen, sich für die Wahrnehmung einer Reihe von sozialen Funktionen um Hilfe an die Gewerkschaften zu wenden. Heute hat sich eine gewisse Praxis herausgebildet, nach der die Gewerkschaften auf Rechnung des Staates die Kindersommerferienlager organisieren, die soziale Versorgung von Behinderten kontrollieren, an der Regelung der Preise für Wohnungsmieten, für Post, Telefon und öffentlichem Nahverkehr beteiligt sind, usw.

So verpflichten sich die Sozialpartner in der Generalvereinbarung für die Jahre 1998 und 1999, die zwischen den gesamtrussischen Gewerkschaftsverbänden, den gesamtrussischen Arbeitgeberverbänden und der Regierung der RF abgeschlossen wurde, zu folgenden Punkten:

1. die Zugänglichkeit medizinischer Betreuung für alle Bürger sicherzustellen;

2. Vorschläge zur Höhe und zum Umfang der Finanzierung für die staatlich garantierten Ausgaben für Bildung, Gesundheitswesen, Kultur und Soziale Sicherung auszuarbeiten;
3. für die Effektivität und Zielgerichtetheit der Verwendung der Mittel, die für soziale Bedürfnisse zur Verfügung gestellt werden, zu sorgen;
4. ein Verfahren und eine Grundsatzregelung zur Wiederherstellung der Ersparnisse der Bevölkerung in der Sparkasse Rußlands auszuarbeiten.

In der Sankt Petersburger Dreiseitigen Vereinbarung zur Regelung der sozialen und arbeitsrechtlichen Verhältnisse für die Jahre 1997-1998 gibt es ein eigenes Kapitel zur Sozialpolitik. Darin verpflichten sich die Seiten,

1. den gezielten sozialen Schutz der sozial schwachen Bevölkerung sicherzustellen;
2. gemeinsam die Tarife für Wohnraum, kommunale Dienste und Telekommunikation festzusetzen;
3. die Organisation und Durchführung von Sommergesundheitsmaßnahmen für Kinder zu koordinieren;
4. Sondertarife für die Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs für Rentner, Kinder aus kinderreichen Familien und Behinderte sicherzustellen.

Diese Verpflichtungen werden in der Praxis allerdings nicht immer erfüllt. So hat beispielsweise die Stadtregierung Sankt Petersburgs in Verletzung der Vereinbarung, die sie mit den Gewerkschaften getroffen hat, im Januar 1997 die Wohnungsmieten und die Preise für kommunale Dienstleistungen erhöht. Dies hat unverzüglich die Unzufriedenheit der Einwohnerschaft hervorgerufen und einen ernsten sozialen Konflikt provoziert. Es wurden sogar Unterschriften für den Rücktritt des Gouverneurs gesammelt. Nur durch die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit den Gewerkschaften konnte die Lage wieder beruhigt werden. Resultat dieser Verhandlungen war eine Vereinbarung darüber, daß sozial schwache Bürger eine Ausgleichszahlung für die Wohnungsmieten erhalten, und nur die Mieter mit hohem Einkommen die neuen Mieten in vollem Umfang zahlen müssen.

Es muß allerdings hinzugefügt werden, daß es nicht die Gewerkschaften waren, die die Notwendigkeit des sozialen Dialogs erkannt und sich die Rechte zur Führung desselben

und zum Abschluß von Kollektivverträgen und dreiseitigen Vereinbarungen erkämpft haben. Vielmehr wurde die Sozialpartnerschaft 1991 durch einen Ukaz des Präsidenten eingeführt, aus dem einzigen Grunde, daß die Regierung nicht in der Lage war, alleine das vor der Perestroika bestehende Niveau der sozialen Sicherung aufrechtzuerhalten. Deshalb hat sie, indem sie künstlich die Praxis des Abschlusses dreiseitiger Vereinbarungen eingeführt hat, einen Teil der Verantwortung für das Soziale auf die Gewerkschaften übertragen. Zieht man außerdem in Betracht, daß viele soziale Fragen über die dreiseitigen Kommissionen geregelt werden, kann man bedenkenlos sagen, daß die Sozialpartnerschaft ein Instrument der Sozialpolitik der russischen Regierung ist.

Die hervorstechende Besonderheit der Sankt Petersburger Dreiseitigen Kommission zur Regelung des Sozialen und der Arbeit besteht darin, daß ihr, seit sie 1996 ihre Arbeit aufgenommen hat, zwei regionale Gewerkschaftszentren angehören: die Föderation der Gewerkschaften Sankt Petersburgs und des Leningrader Gebiets (die zur Föderation Unabhängiger Gewerkschaften Rußlands gehört) und die Konföderation der Arbeit St. Petersburgs und des Leningrader Gebiets (die zur Konföderation der Arbeit Rußlands gehört). Sie treten gemeinsam als einheitliche Gewerkschaftsseite auf. Dies ist bislang der einzige Fall in Rußland, daß es einer Vereinigung neuer (freier) Gewerkschaften gelungen ist, gleichberechtigt mit einer Vereinigung der traditionellen (unabhängigen) Gewerkschaften an der Gestaltung der regionalen Arbeits- und Sozialpolitik mitzuwirken.

Doch zurück zu den Kollektivverhandlungen. Eine wichtige, und wie die Praxis zeigt, auch recht schwierige Etappe beim Abschluß von Kollektivverträgen ist der Verhandlungsbeginn. Das Gesetz sieht vor, daß jede beteiligte Seite als Initiatorin der Verhandlungen auftreten kann. In der Praxis jedoch ergreift meist die Gewerkschaft die Initiative. Laut Gesetz ist die Betriebsleitung verpflichtet, innerhalb von sieben Tagen nach der schriftlichen Mitteilung über den Beginn der Verhandlungen selbige aufzunehmen. Doch in einigen Fällen ignoriert der Arbeitgeber die Initiative der Arbeitnehmer, oder er findet sogar eine ganze Reihe von Gründen, warum er die Mitteilung darüber nicht offiziell erhalten (!) hat. Probleme treten auch dann auf, wenn es in einem Betrieb mehrere Gewerkschaften gibt, von denen jede gesetzlich das gleiche Recht hat, im Namen der in ihr zusammengeschlossenen Arbeitnehmer Verhandlungen zu führen. Häufig werden sich diese Gewerkschaften untereinander nicht über die Bildung eines einheitlichen Vertretungsorgans einig, was der

Arbeitgeber immer ausnutzt. Dies sind die Hauptgründe dafür, daß es schwierig ist, Kollektivverhandlungen zu beginnen.

Vom Gesetz her wird der Arbeitgeber zur Verantwortung gezogen, wenn er sich den Verhandlungen verweigert. Gerichtlich wird ein Bußgeld in Höhe von 50 Mindestlöhnen (ca. 180 US-Dollar) verhängt. Doch selbst bei einem so symbolischen Strafmaß ist es gewöhnlich eine schwierige und langwierige, sich über viele Monate hinziehende Prozedur, den Arbeitgeber verantwortlich zu machen.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten, haben die russischen Gewerkschaften es in den letzten Jahren gelernt, die Arbeitgeber für die Verhandlungsverweigerung haftbar zu machen. Es gibt allerdings noch ein anderes Problem - die Verschleppung des Verhandlungsprozesses selbst. Juristisch gesehen gelten die Verhandlungen mit der Unterzeichnung eines Kollektivvertrags oder eines Dissensprotokolls als abgeschlossen. Doch die Praxis zeigt, daß die größte Gefahr für die Gewerkschaften in einem klugen Arbeitgeber besteht, der es versteht, beliebige Lücken und Ungenauigkeiten im Gesetzestext dafür zu nutzen, die Verhandlungen auf mehrere Jahre hinauszuziehen. Ihn dafür zur Verantwortung zu ziehen, ist so gut wie unmöglich.

So versucht zum Beispiel die Regionalabteilung der Russischen Gewerkschaft der Hafendarbeiter schon seit über einem Jahr, einen Kollektivvertrag mit der Leitung des Sankt Petersburger Hafens abzuschließen. Schon mehrmals haben sie das gesetzlich vorgesehene Verfahren zur Lösung von Arbeitsstreitigkeiten durchlaufen, auch unter Hinzuziehung des staatlichen Dienstes zur Regelung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten. Doch der Arbeitgeber möchte keine Zugeständnisse machen, und die Gewerkschaft keine rein formelle Vereinbarung unterzeichnen.

Die Endfassung eines Vertrags wird von den Arbeitnehmern in den Unterabteilungen des Betriebs erörtert, und danach auf der Belegschaftskonferenz bestätigt. Sodann folgt die Unterzeichnung durch die Vertreter der Vertragsparteien. Auch hier treten bestimmte Probleme auf, da der Kollektivvertrag laut Gesetz mit dem Moment seiner Registrierung in der Gebietsarbeitsbehörde in Kraft tritt. Doch in der Praxis werden nur 50-60% der abgeschlossenen Kollektivverträge registriert. Der Hauptgrund dafür besteht darin, daß für die Registrierung der Arbeitgeber zuständig ist, und man ihn nur schwer dazu veranlassen

kann.

Es gibt noch einen wichtigen Aspekt, auf den hier kurz einzugehen ist - die Frage der Lösung von Differenzen und Streitigkeiten, die beim Abschluß von Kollektivverträgen und -vereinbarungen entstehen. Dieser Prozeß wird im Gesetz der Russischen Föderation vom 23.11.1995 (Nr. 175-F3) „Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten“ geregelt. Problematisch sind darin vor allem folgende Punkte:

1. Kommt es zur Ausfertigung eines Dissensprotokolls, bilden die Vertragsparteien eine Schlichtungskommission. Doch diese wird von genau denselben Parteien (und häufig sogar in genau derselben personellen Zusammensetzung) gebildet, die sich zuvor nicht einigen konnten. Deshalb ist die Bildung einer Schlichtungskommission meist nur ein formelles, unumgängliches Konfliktregelungsverfahren.
2. Eine gewisse Schwierigkeit stellt auch die Entscheidung des Konflikts durch ein Schiedsgericht dar. Fast in allen Fällen vereinbaren die Parteien, daß das Urteil des Schiedsgerichts für sie nur Empfehlungscharakter hat, so daß auch hier keine Lösung des Arbeitskonflikts garantiert ist.
3. Problematisch ist ferner das Streikrecht. Die Arbeitnehmer dürfen von ihrem Streikrecht nur Gebrauch machen, wenn sich der Arbeitgeber der Teilnahme an der Bildung und Arbeit einer Schlichtungskommission entzieht, oder die Einberufung eines Arbeitsschiedsgerichts verweigert. Faktisch jedoch können die Arbeitnehmer von Betrieben und Organisationen, die sich aus Verschulden des Arbeitgebers im Stillstand befinden, genauso wenig wie Arbeitnehmer solcher Berufe, denen das Streikrecht gesetzlich verwehrt ist, von diesem Recht Gebrauch machen. Darunter fallen die Angestellten des Staates, Arbeitnehmer im Gesundheits- und Justizwesen, etc.

Deshalb hat in der Praxis bei der Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten in der letzten Zeit die Bedeutung des Vermittlers stark zugenommen, insbesondere wenn dessen Funktion von einem Vertreter des Staates ausgeübt wird. Die subjektive Basis für die Effektivität dieses vom Staat entsandten Vermittlers liegt in der typisch russischen Hochachtung vor obersten Machtpersonen, die als letzte Instanz für die Lösung von Konflikten angesehen werden. Die objektive Basis für diese Vermittlung liegt in den Vollmachten, die die Staatsverwaltung für die Einleitung von Bankrottverfahren und die administrative und strafrechtli-

che Belangung der Unternehmensleitungen hat.

Bisher wenden die Gewerkschaftsvertreter bedauerlicherweise dem Abschluß von Kollektivverträgen auf der Ebene einzelner Unternehmen zu wenig Aufmerksamkeit zu. Eine Umfrage unter der Führungsriege der Petersburger Gewerkschaften aus dem Jahr 1997 hat gezeigt, daß sie dem „Kampf für die Einhaltung der dreiseitigen Vereinbarungen durch die Arbeitgeber- und Regierungsseite“ die größte Bedeutung beimessen. Erst danach wurde der „Kampf für die Erfüllung der Kollektivvereinbarungen durch die Arbeitgeber und Betriebsleitungen“ genannt. Auch aus diesem Grunde bleibt der Prozentsatz der abgeschlossenen Verträge relativ niedrig, wohingegen die regionale Ebene als die entscheidende für die Sozialpartnerschaft gesehen wird.

Dies soll mit einigen Zahlen belegt werden: Im Leningrader Gebiet waren am 1.1.1999 insgesamt nur 434 Kollektivverträge registriert, daneben gab es noch etwa 500 abgeschlossene, doch nicht registrierte Verträge. Nach Schätzung von Fachleuten aus dem Ressort für Arbeit umfaßten diese Verträge zusammengenommen etwa 25% aller Arbeitnehmer. Zur Information: Insgesamt gibt es im Leningrader Gebiet etwa 25.000 Betriebe, davon 2.500 Großbetriebe. In der Stadt Sankt Petersburg haben weniger als 400 Betriebe abgeschlossene und registrierte Kollektivverträge, von insgesamt mehr als 90.000 Unternehmenssubjekten. Aus den im staatlichen Gesamtverzeichnis der Unternehmen aufgeführten mehr als 2,5 Mio. Subjekten haben nur ca. 120.000 Kollektivverträge, deren Geltung sich, nach Schätzungen des Ministeriums für Arbeit, auf etwa 16% der Arbeitnehmer erstreckt.

Die Analyse zeigt, daß in kleinen Betrieben und Joint-Ventures so gut wie keine Kollektivverträge abgeschlossen werden. Dort, wo Kollektivverträge verabschiedet werden, haben sie in den meisten Fällen einen Deklarationscharakter, oder ihr Inhalt ist nichts als eine Paraphrase der bestehenden Gesetzesnormen.

Dies liegt objektiv daran, daß im russischen Arbeitsrecht einige Fragen durch „Verweisungsnormen“ geregelt sind, in der Art von „...ist gültig in Einklang mit den Kollektivverträgen und -vereinbarungen.“ Deshalb ist es die simple Wiederholung des Wortlauts in einigen Fällen einfach unerläßlich, um den Verträgen Gesetzlichkeit und Eindeutigkeit zu geben. So werden z.B. nach Art. 80 des Russischen Arbeitsgesetzbuchs „die Art, und das

System der Lohnzahlung, die Höhe der Tarifsätze, die Gehaltsstufen, Prämien und andere Arbeitsanreize, sowie deren Größenverhältnisse für die verschiedenen Personalkategorien selbständig festgelegt und in den Kollektivverträgen und anderen lokalen Rechtsakten verankert.“

Etwas besser sieht die Sache bei Abschlüssen von Vereinbarungen mit der Regierung aus. So sind im Leningrader Gebiet 24 Gebietstarifvereinbarungen abgeschlossen worden, und in Sankt Petersburg 26. Nach Angaben der Arbeitsbehörden gibt es in ganz Rußland 176 Vereinbarungen auf Kreis- und Stadtebene, 498 Branchentarifvereinbarungen, sowie 74 Vereinbarungen über die Sozialpartnerschaft auf Regionesebene.

Unterdessen sind die dreiseitigen Erklärungen auf Regionesebene bisher noch wenig effektiv. Erstens, vertreten sie nur die Interessen von wenig Arbeitnehmern, da neue Gewerkschaften künstlich von der Mitarbeit an diesen Vereinbarungen ausgeschlossen werden und ein wirksames System der Delegation der Rechte für Arbeitnehmer, die keiner Gewerkschaft angehören, fehlt. Zweitens sind die Vollmachten der Arbeitgeber problematisch - sie sind unstrukturiert und ihre Weitergabe ist nicht geregelt. Drittens gibt es keine reale Haftbarkeit für die Nichterfüllung der eingegangenen Verpflichtungen. Deshalb sind diese Art von Vereinbarungen meist Absichtserklärungen in der Art von: „Sobald Geld dafür da ist, stellen wir auch Stühle auf.“ Und, viertens, fehlt ein grundlegendes Dokument zur Sozialpartnerschaft, was den Prozeß des sozialen Dialogs erheblich erschwert.

So zeigt also die Analyse der Praxis, daß sich die russischen Gewerkschaften noch zu wenig auf die Frage der Abschlüsse von Kollektivverträgen und -vereinbarungen konzentrieren. Die Verträge und Vereinbarungen, die trotz alledem zustande kommen, sind in erster Linie deklarativ. Der Abschluß von dreiseitigen Vereinbarungen dient dem russischen Staat unterdessen als Instrument der Sozialpolitik. Die Verantwortlichkeit hierfür teilt der Staat bekanntlich mit den Gewerkschaften. Deshalb sind die Gewerkschaften gezwungen, sich zu Lasten der Verhandlungen über die Arbeitslöhne mit Fragen der sozialen Absicherung zu befassen. Langfristig gesehen wird die Entwicklung des kollektiven Arbeitsrechts, unserer Meinung nach, immer mehr Elemente der sozialen Dialogs, wie z.B. ein effektives Verfahren der konfliktfreien Zusammenarbeit und der Abbaus sozialer Spannungen, aufnehmen müssen.

Zum Schluß möchte ich noch auf zwei Aspekte zu sprechen kommen. Erstens denke ich, daß es sinnvoll wäre, die Erfahrungen, die bei der Entwicklung des Bereichs der Arbeit in den postkommunistischen Ländern gemacht wurden, zusammenzuführen. Hier liegen einmalige Erfahrungen der Transformation des Bereichs der Arbeit und der Gründung neuer, freier Gewerkschaften vor. Wegen der nationalen Spezifika in puncto Staatsaufbau, Wirtschaft und Gesetzgebung fallen die Ergebnisse überall anders aus. Deshalb könnte die Erforschung dieser Erfahrungen dazu beitragen, diese Prozesse neu zu begreifen und die Faktoren, die auf der Makroebene die kollektiven Arbeitsverhältnisse beeinflussen, herauszuarbeiten. Dies würde den Gewerkschaften helfen, Strategien und Taktiken für das 21. Jahrhundert - die Epoche der Globalisierung und des wachsenden Einflusses der internationalen Konzerne - zu entwickeln.

Zweitens ist, meiner Ansicht nach, die Bildung eines einheitlichen Informationsnetzes notwendig, die Einrichtung einer Datenbank, die, unter Verwendung neuester Informationstechnologien, die Taktiken und Erfahrungen der verschiedenen nationalen Gewerkschaften und Wissenschaftseinrichtungen zusammenführt.

Ich bin mir bewußt, daß diese Aufgaben von großer Wichtigkeit, aber auch Kompliziertheit sind. Sie können einen großen Einfluß auf die Stabilisierung der Gewerkschaften und die weitere Entwicklung der kollektiven Organisation der Arbeit in der ganzen Welt leisten. Ihre Lösung erfordert Koordination und sehr viel Kraft, Erfahrung und Professionalität. Doch ich glaube, daß wir gemeinsam mit diesen Aufgaben fertig werden!

Die Rechtsgrundlagen für die Regelung von Arbeitsstreitigkeiten in Rußland

Die Analyse der Entwicklung der russischen Gesetzgebung zur Regelung von Arbeitsstreitigkeiten zeigt, daß zwischen individuellen und kollektiven Arbeitsstreitigkeiten unterschieden wird. Weiter wird deutlich, daß die gültigen Rechtsnormen in der Praxis allerdings nur die Einmischung in und Regelung von bereits ausgebrochenen Streitigkeiten ermöglicht, nicht aber ihre vorzeitige Abwendung oder die Vermeidung ihrer totalen Zuspitzung. Davon zeugt die Zunahme der Streikaktivitäten der russischen Arbeitnehmer.

Wie die Daten³ in Tabelle 1 zeigen, entwickelt sich die Streikaktivität wellenförmig (s. auch Tabelle 1a). Die bei weitem größte Anzahl von Betrieben, nämlich 17.007, wurde 1997 von Streiks erfaßt; die geringste Anzahl - 260 Betriebe - im Jahre 1990. Im Laufe der Zeit hat auch die Dauer der Streiks zugenommen: von durchschnittlich 2,0 durch Streik ausgefallenen Arbeitstagen im Jahr 1993 zu 6,8 Tagen 1997. Die größte Zahl von Arbeitnehmern war 1997 in Streiks involviert: 887.300 Personen, im Vergleich zur niedrigsten Anzahl von 99.500 Menschen im Jahr 1990.

Die Streikbewegung hat sich 1998 zum sog. "Schienenkrieg" ausgeweitet, als die Arbeitsniederlegung von der Blockade der Eisenbahnmagistralen begleitet wurde. Wie zu ersehen ist, hat die Streikbewegung 1998 nach der Wirtschaftskrise ihre Spitze erreicht, als monatlich zwischen 100.000 und 200.000 Arbeitnehmer in 2.300 bis 4.300 Betrieben und Organisationen im Streik waren (vgl. Tabelle 2⁴).

Ein Grund für die Zunahme der Streiks liegt darin, daß die bestehenden arbeitsrechtlichen Normen für die Beilegung der neuen, infolge der Nichtbezahlung der Löhne entstehenden Arbeitsstreitigkeiten ungeeignet sind. Laut Ergebnis des Berichts zum Zustand der Arbeit und des Sozialen in Rußland im Jahre 1997, entsteht jeder dritte Arbeitskonflikt wegen der Nichtbezahlung der Arbeitslöhne, und jeder fünfte wegen Unzufriedenheit über die Lohnhöhe.⁵ Außerdem ist ein ständiges Anwachsen der Lohnschulden feststellbar. So hatten z.B. am 1. Januar 1999, nach Angaben des Sankt Petersburger Amtes für Statistik, in der Stadt selbst 473, und im Leningrader Gebiet 674 Betriebe und Organisationen aller Eigentumsformen Rückstände bei der Lohnauszahlung, in 285 (Stadt) und 340 (Gebiet) Betrieben betrug die Gesamtsumme der Rückstände sogar das zweifache oder mehr des

³ "Social-ekonomiceskoe polozenie RF. Statisticeskij obzor za 1990-1996 gg." [Die sozialökonomische Lage in der Russischen Föderation. Statistischer Überblick.], in: Solidarnost', 1996, Nr. 21, S. 15; "Zabastovki v RF" [Streiks in der RF], in: Solidarnost', 1999, Nr. 3, S. 3.

⁴ Ebd.

⁵ Vserossijskij monitoring sozial'no-trudovoj sfery [Das Allrussische Monitoring zum Bereich der Arbeit und des Sozialen], Moskau: Izd-vo Sojuz, 1997, S. 40.

monatlichen Lohnfonds. Die Lohnschulden beliefen sich in der Stadt auf insgesamt 827,7 Mio. und im Gebiet auf 317,1 Mio. Rubel.⁶

Tabelle 1. Streiks in Rußland, 1990-1998

| | Anzahl der bestreikten Betriebe und Organisationen | Anzahl der Streikenden (in Tsd.) | Verlust der Arbeitszeit durch Streik (Tsd. Personearbeitstage) | Durchschnittliche Streikdauer (Arbeitstage) |
|------|--|----------------------------------|--|---|
| 1990 | 260 | 99,5 | - | 2,1 |
| 1991 | 1755 | 237,7 | 2314,2 | - |
| 1992 | 6273 | 357,6 | 1893,3 | 5,3 |
| 1993 | 264 | 120,2 | 236,8 | 2,0 |
| 1994 | 514 | 155,3 | 755,1 | 4,9 |
| 1995 | 8856 | 489,4 | 1367 | 2,8 |
| 1996 | 8278 | 663,9 | 4009 | 6,0 |
| 1997 | 17007 | 887,3 | 6000,5 | 6,8 |
| 1998 | 11162 | 530,8 | 2881,5 | 5,4 |

Im Folgenden werden die Rechtsakte, die die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in Rußland regeln, betrachtet. Für die Regelung individueller Arbeitsstreitigkeiten wie auch zur "Erweiterung des gerichtlichen Schutzes der individuellen Arbeitsrechte der Bürger" wurde im März 1991 das Gesetz "Über die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten" erlassen. Die Geltung dieses Gesetzes erstreckte sich auf individuelle Arbeitsstreitigkeiten zwischen Personen, die auf der Grundlage eines Arbeitsvertrages (eines Kontraktes, einer Vereinbarung) beschäftigt sind, und der Leitung eines Unternehmens, einer Einrichtung oder Organisation (Unterabteilung), sofern die Konflikte "Fragen der Anwendung arbeitsrechtlicher gesetzgebender oder anderer normativer Akte, der Kollektivverträge oder anderer arbeitsbezogener Vereinbarungen, sowie der Herstellung neuer oder der Veränderung bestehender Arbeitsbedingungen für den Arbeitnehmer" betrafen.⁷

Tabelle 1a. Bewertung der Gewerkschaftstätigkeit durch die Mitglieder

⁶ "Ekonomika Sankt-Peterburga i Leningradskoj oblasti v 1998 godu: Soobsenie Peterburgkomstata" [Die Wirtschaft Sankt Petersburgs und des Leningrader Gebiets im Jahr 1998. Mitteilungen der Sankt Petersburger Statistikbehörde], in: Sankt-Peterburgskie vedomosti, 1999, 2.2., S. 2.

⁷ Zakon SSSR ot 11.03.1991 No. 2016-1 "O porjadke razresenija individual'nych trudovych sporov" [Gesetz der UdSSR vom 11.03.1991, Nr. 2016-1, "Über die Beilegung individueller Arbeitsstreitigkeiten"], in: Vedomosti SND i VS SSSR, 1991, Nr. 21, Art. 593.

| | | | | |
|------------------------|------------------|---------------|----------------|----------------------|
| vollkommen unzufrieden | eher unzufrieden | keine Meinung | eher zufrieden | vollkommen zufrieden |
| 48% | 28% | 16% | 6% | 2% |

Tabelle 2. Streiks in Rußland, 1998

| | Anzahl der bestreikten Betriebe und Organisationen | Anzahl der Streikenden (in Tsd.) | Verlust der Arbeitszeit durch Streik (Tsd. Personentage) |
|-----------|--|----------------------------------|--|
| Januar | 246 | 19,6 | 71,9 |
| Februar | 78 | 8,1 | 95,1 |
| März | 70 | 9,7 | 103,4 |
| April | 946 | 52,3 | 109,2 |
| Mai | 362 | 25,4 | 86,1 |
| Juni | 92 | 13,9 | 79,3 |
| Juli | 31 | 5,4 | 55,8 |
| August | 47 | 2,1 | 27,0 |
| September | 2394 | 78,5 | 377,6 |
| Oktober | 4229 | 196,1 | 797,2 |
| November | 2135 | 65,5 | 615,1 |
| Dezember | 2214 | 102,5 | 745,2 |

Das Gesetz legte fest, daß Arbeitsstreitigkeiten bezüglich der erwähnten Fragen verhandelt werden in:

Kommissionen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten;

den Gewerkschaftskomitees der Betriebe, Einrichtungen, Organisationen (Unterabteilungen);

den Stadt- und Kreisvolksgerichten.

Die Besonderheit dieses Gesetzes bestand darin, daß es ein vorgerichtliches Verfahren der Prüfung des Streits durch das Gewerkschaftskomitee als obligatorisch fest schrieb. Das Gewerkschaftskomitee hatte demnach einen Beschluß zu erlassen, gegen den von Seiten des betreffenden Arbeitnehmers oder der Betriebsleitung innerhalb von zehn Tagen Einspruch erhoben werden konnte. Andernfalls unterlag der Beschluß innerhalb von drei Tagen nach Auslaufen der zehntägigen Frist der Erfüllung durch die Leitung des Betriebs, der Einrichtung, der Organisation (Unterabteilung). Danach stellte das Gewerkschaftskomitee eine Bescheinigung aus, die die Kraft einer Vollstreckungsanordnung hatte. Die Bescheinigung wurde innerhalb einer dreimonatigen Frist in das Kreis- oder Stadtvolksgericht

eingereicht, woraufhin ein Gerichtsvollzieher die Bescheinigung des Gewerkschaftskomitees zwangsweise vollstreckte.

Durch das Gesetz der RF vom 25. September 1992 "Über Änderungen und Ergänzungen zum Arbeitsgesetzbuch der RSFSR" wurde das Kapitel XIV "Arbeitsstreitigkeiten" in das Arbeitsgesetzbuch eingeführt, das faktisch die Gültigkeit des vorherigen Gesetzes abgeschafft hat. Die Änderungen schlossen die Gewerkschaften von den Organen, die die Arbeitsstreitigkeiten untersuchen, aus. Allerdings erhielten sie nun das Recht, die Interessen des Arbeitnehmers bei der Regelung von Konflikten mit dem Arbeitgeber zu vertreten.

Durch dieses Gesetz wurde offiziell die Trennung der Arbeitsstreitigkeiten in individuelle und kollektive eingeführt. Unter letzteren versteht man Konflikte, die zwischen der Betriebsleitung und der Belegschaft oder den Gewerkschaften über Fragen der Festlegung neuer oder der Veränderung bestehender Arbeitsbedingungen sowie über Fragen des Abschlusses und der Erfüllung von Kollektivverträgen und -vereinbarungen entstehen, und die im Einklang mit der gültigen Gesetzgebung über die Lösung von Arbeitsstreitigkeiten geregelt werden müssen.

Heute ist das System zur Regelung individueller Arbeitsstreitigkeiten praktisch veraltet und entspricht nicht mehr den Anforderungen der Zeit, da, wie sich in der Praxis zeigt, Kommissionen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in vielen Betrieben entweder gar nicht gegründet oder vollständig vom Arbeitgeber kontrolliert werden, was die gültige Verfahrensweise der vorgerichtlichen Behandlung der Arbeitnehmerklagen erschwert bzw. zweifelhaft erscheinen läßt.

Ein Blick auf die gerichtliche Praxis zeigt, daß auch das Justizsystem schlecht funktioniert. Die Untersuchung der Klagen zieht sich manchmal über mehrere Jahre hin, da die Gerichte überlastet sind und die Konfliktparteien juristisch nicht kompetent sind. Unterdessen sollte, um einen Forscher zu zitieren, "die Hauptaufgabe der arbeitsrechtlichen Normen nicht die Verkündigung, sondern die reale gesetzliche Absicherung zumindest minimaler sozialer Rechte der Arbeitnehmer sein, auch auf dem Gerichtswege."⁸ Dem stehen allerdings eine ganze Reihe objektiver Hindernisse im Wege. Erstens hängen die Schwierigkeiten bei der Arbeit der Gerichte teilweise mit deren unzureichender und verspäteter Finanzierung und materiellen und technischen Ausstattung zusammen. Zweitens sind viele

⁸ S. A. Sobolev, "Trudovoe pravo Rossii i social'noe razvitie" [Arbeitsrecht und soziale Entwicklung in Rußland], in: Gosudarstvo i pravo, 1997, Nr. 4, S. 114.

Gerichte unterbesetzt, was zur Überbelastung der einzelnen Richter führt. Und drittens nimmt der Umfang der Arbeit der Gerichte ständig zu.

Die statistischen Angaben belegen für Rußland insgesamt eine Zunahme der Klageverfahren zu Lohnfragen.⁹ Im Jahr 1994 haben diese Fälle 3,5% aller zivilrechtlichen Fälle ausgemacht, 1995 - 4,08%, wobei die absolute Zahl der behandelten Klagen weiter steigt (1995 hatte die Zahl der behandelten Klagen im Vergleich zum Vorjahr bereits um mehr als das dreifache zugenommen).

Das Verfahren zur Lösung von kollektiven Konflikten "über Fragen der Herstellung neuer oder der Veränderung bestehender sozialökonomischer Arbeitsbedingungen in Betrieben, Einrichtungen oder Organisationen, Fragen des Abschlusses und der Erfüllung von Tarifverträgen und anderen Vereinbarungen zwischen der Leitung des Unternehmens, der Einrichtung oder Organisation auf der einen Seite und der Belegschaft oder der Gewerkschaft auf der anderen Seite" wurde mit dem Gesetz der UdSSR vom 20. Mai 1991 "Über die Entscheidung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten (Konflikten)" eingeführt. Die erste Fassung dieses Gesetzes stammt vom 9. Oktober 1989. Davor gab es keine rechtliche Grundlage für die Durchführung und Organisation von Protestaktionen, weshalb die Streiks in sowjetischer Zeit, darunter auch die großen Bergarbeiterunruhen aus dem Jahr 1989, illegal und spontan waren. Und erst die Zuspitzung der Lage hat die Notwendigkeit zur Annahme des erwähnten Gesetzes geschaffen, das die rechtlichen Grundlagen für neue Beziehungen im Bereich der Arbeit gelegt hat.

Die Geltung des Gesetzes erstreckte sich auf kollektive Arbeitsstreitigkeiten (Konflikte) zwischen den Belegschaften oder Gewerkschaften von Unternehmen, Einrichtungen, Organisationen und den entsprechenden Leitungsorganen. Als dritte Konfliktpartei sah das Gesetz den örtlichen Rat der Volksdeputierten vor, der von der Betriebsleitung über jeden Fall von kollektiver Arbeitsstreitigkeit zu informieren war. Das Gesetz legte folgende Etappen für die Konfliktlösung fest:

1. Schlichtungskommissionen;
2. Arbeitsschiedsgerichte.

⁹ "O praktike rassmotrenija sudami grazdanskich del po sporam ob oplate truda" [Über die Praxis der gerichtlichen Prüfung zivilrechtlicher Fälle von Streitigkeiten über Arbeitslöhne], in: Bjuulleten' Verchovnogo Suda RF, 1997, Nr. 2.

Streiks waren nur als letzte Mittel zur Lösung eines Arbeitskonflikts zugelassen. Verboten waren Streiks allerdings in Betrieben und Organisationen des Fernbahn- und öffentlichen Nahverkehrs (einschließlich der Metro), der zivilen Luftfahrt, der Telekommunikation, der Energieversorgung, der Rüstungsbranche (auch in Unterabteilungen ziviler Betriebe, die unmittelbar mit der Produktion von militärisch wichtigen Gütern beschäftigt waren), in Staatsorganen, in Betrieben und Organisationen, die mit der Verteidigungsfähigkeit, der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung sowie der Sicherheit des Landes betraut waren, in Produktionszweigen, die ununterbrochen arbeiteten, und deren Unterbrechung schwere und gefährliche Folgen haben würde. Den Belegschaften all dieser Betriebe und Organisationen oder ihren Gewerkschaften wurde das Recht eingeräumt, sich zum Schutz ihrer gesetzlichen Interessen nach Einhaltung des vorgeschriebenen Schlichtungsverfahrens an den Präsidenten oder Premierminister der UdSSR, oder an die Oberhäupter der Republiken zu wenden, die verpflichtet waren, innerhalb eines Monats die Forderungen der Beschäftigten zu überprüfen und ein entsprechendes Urteil zu fällen.

In Art. 37 der am 12.12.1993 angenommenen Verfassung der Russischen Föderation wurde bestätigt, daß in der RF "das Recht auf individuelle und kollektive Arbeitsstreitigkeiten unter Anwendung des im Föderationsgesetz vorgeschriebenen Modus ihrer Entscheidung, einschließlich des Streikrechts" gewährt werden.¹⁰

Nach der Einsetzung dieser Norm folgten eine Reihe von Zivilprozessen, die das Recht auf die Organisation und Durchführung von Streiks einschränkten und schließlich zur Verordnung des Verfassungsgerichts der RF vom 17. Mai 1995 führten, die der Föderationsversammlung Rußlands die Bestimmung der "Bedingungen und Grundlagen für die Einschränkung des Streikrechts und der damit verbundenen, unerläßlichen Kompensationsmechanismen und Entscheidungsverfahren kollektiver Arbeitsstreitigkeiten (Konflikte)" auferlegte.¹¹

¹⁰ "Konstitucija RF" [Verfassung der RF], in: Rossijskaja gazeta, 25.12.1993.

¹¹ Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 17.05.95, No. 5-P, "Po delu o proverke konstitucionnosti stat'u 12 Zakona SSSR ot 09.10.89 'O porjadke razresenija kolektivnych trudovych sporov (konfliktov)' (v redakcii ot 20.05.91) v casti, zaprescajuscej provedenie zabastovok rabotnikam grazhdanskoj aviacii, v svjazi s paloboj Profsojuza letnogo sostava RF" [Anordnung des Verfassungsgerichts der RF vom 17.05.95, Nr. 5-P, "Über die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Art. 12 des Gesetzes der UdSSR vom 09.10.89 'Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten (Konflikte)' (Fassung vom 20.05.91) in dem Teil, der den Arbeitnehmern der zivilen Luftfahrt die Durchführung von Streiks verbietet, im Zusammenhang

Notwendige Änderungen der Gesetzgebung wurden durch das Gesetz der RF vom 23.11.95 "Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten" vorgenommen, das die Geltung des vorhergehenden Gesetzes aufhob, "rechtliche Grundlagen [...] der Beilegung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten" und der "Realisierung des Streikrechts in der RF im Verlauf der Entscheidung einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit" festlegte.¹²

Dieses Gesetz setzte als dritte Konfliktpartei den Dienst zur Regelung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten ein - ein staatliches Organ, das nach der Anrufung durch eine der beiden anderen Seiten den Konflikt formal zu registrieren und die Konfliktlösung durch die Organisation des Schlichtungsverfahrens und die Teilnahme daran zu unterstützen hat.

Das Gesetz engte den Kreis der Personen, denen die Durchführung von Streiks untersagt war, ein, allerdings galt weiterhin eine Einschränkung: "wenn dadurch die Verteidigungsfähigkeit des Landes und die Sicherheit des Staats nicht beeinträchtigt werden". Verboten blieben Streiks demnach Beschäftigten der Streitkräfte der RF, Organen des Rechtsschutzes, Organen des Staatssicherheitsdienstes. Die Entscheidung über die Regelung einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit hat in ihrem Fall der Präsident der RF innerhalb von zehn Tagen zu fällen.

Außerdem wurde in diesem Gesetz der Begriff des "Schlichtungsverfahrens" definiert, und zwar als "Untersuchung einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit, mit dem Ziel ihrer Entscheidung durch die Schlichtungskommission, die Konfliktparteien unter Beteiligung eines Vermittlers oder eines Arbeitsschiedsgerichts". Außerdem wurde die Form der Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten detailliert festgelegt. Nach diesem Gesetz ist die Überprüfung des Konflikts durch eine Schlichtungskommission eine obligatorische Etappe der Konfliktlösung. Sofern in dieser Kommission keine Übereinkunft erzielt werden kann, gehen die Konfliktparteien zur Untersuchung des Konflikts unter Hinzuziehung eines Vermittlers, oder durch ein Arbeitsschiedsgericht über.

In der Praxis weist dieses Gesetz jedoch einige Lücken und Ungenauigkeiten auf, die das Verfahren der Konfliktbeilegung erschweren. So kommt es beim Abschluß von Kollektiv-

mit der Klage der Gewerkschaft der Beschäftigten der Luftfahrt der RF], in: Vestnik Konstitucionnogo Suda RF, 1995, Nr. 2-3.

¹² Zakon RF ot 23.11.95 No. 175-F3 "O porjadke razresenija kollektivnych trudovyh sporov" [Gesetz der RF vom 23.11.95, Nr. 175-F3, "Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten"], in: Sobranie zakonodatel'stva RF, 1995, Nr. 48, Art. 4557.

verträgen häufig zu Schwierigkeiten, z.B. wenn gleichzeitig von mehreren Gewerkschaften, die jeweils andere Gruppen von Arbeitnehmern vertreten, Forderungen erhoben werden. Oder wenn die Gewerkschaft bei der Erhebung von Forderungen für den Abschluß, die Änderung oder die Ergänzung von Kollektivverträgen andere Ziele verfolgt, z.B. das Ziel, anerkannt oder als repräsentativste Gewerkschaft anerkannt zu werden. Konfliktforscher bezeichnen Streitigkeiten, bei denen es neben den erklärten Konfliktursachen noch um verdeckte Ziele geht, als "Substitutionskonflikte".

Die Mängel des Gesetzes sind auch an einem anderen Beispiel sichtbar. Häufig geraten die Arbeitnehmer, die das gesamte gesetzlich vorgesehene Verfahren der Konfliktregulierung durchlaufen, in eine Sackgasse und wissen nicht mehr, wie sie weiter vorgehen sollen. Dies betrifft insbesondere Betriebe, deren Arbeitnehmer sich aus Verschulden des Arbeitgebers in unbezahltem Urlaub oder in Kurzarbeit befinden, wo also mit einem Streik nichts zu erreichen ist. Dies betrifft auch Betriebe, die unter besondere Sicherheitsbestimmungen fallen und bei denen das Gesetz im Streikfalle die Aufrechterhaltung "eines Minimums an notwendigen Arbeiten" vorschreibt. Dieses Minimum wird, laut Gesetz, in einer Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien bestimmt, oder, wenn keine Einigkeit erzielt wird, von einem Vollzugsorgan oder einem Organ der örtlichen Selbstverwaltung hergestellt. In der Praxis hat die Betriebsleitung praktisch immer die Möglichkeit, den Arbeitnehmern ihre "Spielregeln" aufzuzwingen, und entweder das "Minimum an notwendigen Arbeiten" nicht abzustimmen, oder ein solches "Minimum" vorzuschlagen, daß ein Streik sinnlos wird. Die örtliche Exekutive steht in der Regel auf seiten der Betriebsleitung und die Organisatoren der Streiks werden vor die Frage gestellt, entweder in offener Verletzung des Gesetzes selbst ein "Minimum" zu bestimmen, oder andere Konfliktlösungen zu finden, da das Gericht die Streiks so gut wie immer für ungesetzlich erklärt.

Auch die neue ökonomische Lage und die Praxis der Nichtauszahlung der Löhne erschwert die Anwendung der gültigen Arbeitsgesetzgebung. Gemäß dem Gesetz ist die "Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten, die im Zusammenhang mit dem kollektiven Schutz individueller Arbeitsrechte der Arbeitnehmer entstehen, nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzes."¹³ Dennoch hat sich in der Praxis bis vor kurzem die Vorstellung erhalten, daß die verspätete Auszahlung der Löhne, besonders wenn die Fristen für die Lohnzahlung in einem Kollektivvertrag vereinbart sind, Gegenstand eines Arbeitskonflikts

¹³ Ebd.

sein könnte. Deshalb haben die Arbeitnehmer häufig versucht, solche Konflikte auf dem Weg des im Gesetz "Über die Entscheidung kollektiver Arbeitsschwierigkeiten" festgelegten Verfahrens zu lösen. Am 24. Juni 1997 wurde vom Zivilkollegium des Obersten Gerichts der Russischen Föderation die Verfügung Nr. 74G97-4 erlassen, nach der die Forderungen der Arbeitnehmer nach Auszahlung der Löhne wegen ihres individuellen Charakters nicht zu den "ungeregelten Differenzen" aus Kap. 1, Art. 2, des "Gesetzes über die Entscheidung kollektiver Arbeitsstreitigkeiten" zu zählen sind. Der Arbeitgeber verstößt in diesem Falle also nicht gegen den Kollektivvertrag, sondern gegen die Normen des Arbeitsgesetzbuchs der RF, die die Einhaltung der Lohnzahlungstermine (Art. 96) und die Zahlung der Löhne (Art. 15) vorschreiben. Eine Streitigkeit, die sich an dieser Frage entzündet, kann nicht als kollektiv gelten, da der Kollektivvertrag nur die Gesetzgebung präzisiert, indem er die Höhe und den Auszahlungstermin der Löhne festlegt.

Die erwähnte Verfügung hat die Lösung der meisten Arbeitsstreitigkeiten erschwert, da sie ihrerseits soziale Protestaktionen der Arbeitnehmer provoziert hat, die von den bestehenden Rechtsakten nicht geregelt werden, da der Hauptgrund für die Arbeitsstreitigkeiten in dem meisten Betrieben die Lohnschulden sind, deren Begleichung unter den Bedingungen der allgemeinen Zahlungskrise relativ problematisch ist.

Auch die Sozialpartnerschaft ist ein Verfahren bzw. Mechanismus der Regelung von Arbeitsstreitigkeiten. Durch den Ukaz des Präsidenten der RSFSR vom 15.11.91 "Über die Sozialpartnerschaft und die Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten (Konflikten)" ist in Rußland die Praxis des Abschlusses von Generalvereinbarungen zu sozialökonomischen Fragen zwischen der Regierung der RSFSR, den bevollmächtigten Vertretern der Republikgewerkschaftsorganisationen und den Unternehmern eingeführt worden. Ziel dieser Vereinbarungen ist die "Schaffung eines Systems der Sozialpartnerschaft im Bereich der sozial- und arbeitsrechtlichen Verhältnisse und die Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft."¹⁴ Der Ukaz ordnete auf Republik- und Branchenebene die Bildung von Kommissionen für die Behandlung und den Abschluß von General- und Branchentarifvereinbarungen an, sowie die Regelung von Arbeitsstreitigkeiten auf dem Wege der Untersuchung der Konfliktursachen innerhalb einer

¹⁴ Ukaz Prezidenta RSFSR ot 15.11.91, No. 212, "O social'nom partnerstve i razresenii trudovykh sporov (konfliktov)" [Ukaz des Präsidenten der RSFSR vom 15.11.91, Nr. 212, "Über die Sozialpartnerschaft und die Entscheidung von Arbeitsstreitigkeiten (Konflikten)], in: Vedomosti SND RSFSR i VS RSFSR, 1991, Nr. 47, Art. 1611.

einwöchigen Frist und der Annahme eines Beschlusses über ihre Begründetheit. Außerdem diene der Ukaz als Grundlage für die Einrichtung des Dienstes zur Regelung von Arbeitsstreitigkeiten am Ministerium für Arbeit und Beschäftigung der RSFSR, indem er diesem Gremium die Kontrolle über die Erfüllung der abgeschlossenen Vereinbarungen, die Untersuchung der Ursachen für das Aufkommen von Arbeitsstreitigkeiten, sowie deren Beseitigung übertrug.

Eine der wichtigsten Ursachen für die schleppende Entwicklung der individuellen und kollektiven Arbeitsverhältnisse in Rußland und die Unvollkommenheit des Verfahrens zur Lösung von Arbeitsstreitigkeiten liegt, unserer Meinung nach, in dem Fehlen eines einheitlichen Konzepts. Bis heute hat der Staat nicht genau formuliert, was das Hauptziel der Veränderungen, die im Bereich der Arbeit in der Übergangsperiode vor sich gehen, sein soll, wie sich der Bereich langfristig entwickeln soll. Außerdem ist es in Rußland, trotz aller Erfahrungen, die bei der Gesetzgebung unter den Bedingungen einer funktionierenden Marktwirtschaft inzwischen gemacht worden sind, und trotz des Vorhandenseins theoretischer Untersuchungen zu diesem Bereich, nach wie vor gängige Praxis, Gesetzesprojekte, Föderationsprogramme und Perspektivpläne zu verabschieden, die in ihrer großen Mehrheit nicht miteinander abgestimmt werden, und einander manchmal sogar widersprechen, da sie in der Regel von verschiedenen Gruppen ausgearbeitet werden, die jeweils nur eine von ihrer Branche ausgehende, sehr verengte Sicht auf die Aufgaben und Folgen des jeweiligen Projekts haben.

Es gibt auch einen anderen Faktor, der die Entwicklung im Bereich der Arbeit hemmt: die hartnäckige Unlust der Regierung, die Arbeitgeber wirklich strafrechtlich verantwortlich zu machen. Sogar das am 17. Februar 1999 von der Staatsduma der RF verabschiedete Gesetz ändert nichts an dieser Situation. In ihm wird verfügt, daß "die systematische, unbegründete Nichtbezahlung der Löhne [...] mit einem Bußgeld von bis zu 200 Mindestlohnsätzen (ca. 350 US-Dollar) oder mit Freiheitsentzug bis zu zwei Jahren" belegt wird. Doch erstens ist es noch nicht sicher, ob der Präsident dieses Gesetz unterzeichnen wird, und zweitens fehlt darin das Kriterium, nachdem bestimmt wird, wann die Nichtzahlung der Löhne begründet und wann sie unbegründet ist.

Auf diese Weise lassen sich also als wichtigste Ursachen für die Nichtbezahlung und Zahlungsverzögerungen der Löhne sowie, als Folge davon, der Zunahme von Arbeits-

streitigkeiten, nennen:

Die Unvollkommenheit der Gesetzgebung, die in der fehlenden Haftung der Arbeitgeber für die Nichtbezahlung und Zahlungsverzögerung der Löhne, besteht;

die unbegründete Liberalisierung der Arbeitsgesetzgebung und die selbstverschuldete Rückzug des Staates von der Lenkung des Bereichs der Arbeit in der Übergangsperiode;

die Ausrichtung der staatlichen Politik auf die künstliche Schaffung von Bedingungen für die Kapitalakkumulation auf Kosten der Arbeitnehmerrechte, während der größte Teil der Bevölkerung in Rechtsdingen völlig unerfahren und für die neue Organisation der Gesellschaftsbeziehungen nicht vorbereitet ist;

die Unvollkommenheit und der Konservatismus des Justizsystems, das die Verhandlung von Arbeitsstreitigkeiten in allgemeinen Gerichten und den Vollzug von Urteilen zu Arbeitsstreitigkeiten nach den Normen des Vollstreckungsverfahrens für zivile Rechtsbeziehungen vorsieht;

die Unmöglichkeit, das faktische Niveau der Arbeitslosigkeit zu finanzieren, die zwangsläufig zum Unterdrücken der Arbeitslosigkeit durch die künstliche Aufrechterhaltung von Arbeitsplätzen in faktisch zahlungsunfähigen (bankrotten) Produktionsbetrieben führt;

die Umorientierung der abhängig Beschäftigten auf den Kampf für die Auszahlung der Löhne, anstelle des Kampfes für die Höhe der Löhne;

die fehlende Unternehmensführungskultur, die fehlende Überprüfung des Direktorenstabs auf ihr Recht und ihre Kompetenz, einen Betrieb zu leiten.

Abschließend muß festgestellt werden, daß die Nicht- und die verzögerte Auszahlung der Löhne ihrerseits soziale Folgen haben:

- Die wachsende Unzufriedenheit des größten Teils der Gesellschaft mit den nationalen und teilweise auch regionalen Obrigkeiten;
- die Veränderung der gesellschaftlichen Moral und die Zunahme der Kriminalität infolge des sinkenden Ansehens ehrlicher und gewissenhafter Arbeit.

Diese Folgen bergen die Gefahr in sich, daß sich die Arbeitsstreitigkeiten zu sozialem Protest umwandeln und ausweiten, der sich dann in spontanen oder gelenkten politischen Massenaktionen gegen die Machtorgane entlädt.

Context and Practice of Collective Bargaining in Slovenia

MIROSLAV STANOJEVIC (UNIVERSITY OF LJUBLJANA, INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES)

Political and Social Contexts

The political context: At the end of the 80's the major political groupings in Slovenia were the right wing coalition Demos; Slovenian liberal democrats (LDS), a mixture of market reformers and influential groups strongly oriented towards the model of social market economy; and Associated list of social democrats, reform oriented former communist party on the left. The right wing coalition won a majority and subsequently formed a government after the first free parliamentary elections. Controversies within the coalition caused the new elections in the 1992, when a centre-left coalition, consisting of major Liberal democrats and Social democrats (reformed communists) formed the new government. Since then the most important political party has been Liberal democrats, which has kept on power after third election too, this time in coalition with more conservative Peoples party. It is possible to say that after the year 1992 the government coalition has been relatively open and sensitive to employees attempts to involve theirs representatives in the process of forming of some aspects of public policies.

Table 1: Unemployment rates 1992-1998

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998* |
|---------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Registered | 13.3 | 15.4 | 14.2 | 14.5 | 14.4 | 14.8 | 14.3 |
| ILO standards | 8.3 | 9.1 | 9.1 | 7.4 | 7.3 | 7.4 | 7.7 |

* estimates; sources: SURS, estimates: ZMAR

The labour force: Slovenia has a population of 2 million with active labour force of approximately 900 000 persons. The activity rate of female population is 51.2%; compared to the activity rate of male population (65%) the rate is relatively high (Pirher, 1994: 54). Active population has been distinctively reduced in the first years of the transitional period. According to the surveys the reduction reached 12% in the period from 1991 to 1993 (Trbanc, 1994:64). On the end of the same period the unemployment rate reached 9.1% in terms of ILO standards (Ignjatovic, 1995, 130; Pirher, 1994, 51) and after the year 1993

has not changed significantly. In the year 1993 the unemployment rate of female work force was 8.3%, lower compared to male unemployment rate in the same year (9.9%). Comparison shows that unemployment rate in Slovenia is similar to, even slightly below the average unemployment rate in EU (Pirher, 1994: 51-53).

The Macroeconomic Position of Slovenia: Indicators of the Economic Development in the Last Decade (1989–1999)

GDP per capita. The Slovenia per capita GDP continues to be ahead of that of the other transitional countries. Its starting point on the beginning of the 1990's was relatively better.

Table 2: GDP per capita in selected transitional CEE countries and its percentage out of EU average

| | 1995 (ECU) | 1997 (ECU) | 1995 % | 1997 % |
|----------------|------------|------------|--------|--------|
| Czech Republic | 10,800 | 12,000 | 62 | 63 |
| Hungary | 7,800 | 8,900 | 45 | 47 |
| Poland | 6,200 | 7,500 | 36 | 40 |
| Romania | 5,600 | 5,800 | 32 | 31 |
| Slovakia | 7,400 | 8,900 | 43 | 47 |
| Slovenia | 11,300 | 13,000 | 65 | 68 |

Sources: Eurostat, September 1998; ZMAR. Ljubljana

GDP growth rates. Table 3 shows that Slovenia had negative annual rate of GDP growth between 1988 and 1992 with lowest point reached in the year 1991. The figures reveal a huge problem on the end of the 80's and on the beginning of the 90's, due to plant closures and downsizing have been representative of a general pattern of restructuring of its industry. After 1993 the trends significantly changed. Thereafter Slovenian economy has experienced modest growth rates (between 3 and 5%).

Table 3: Macroeconomic Indicators

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|------|------|------|
| GDP growth rates | - 1,7 | - 1,8 | - 4,7 | - 9,3 | - 6,0 | 1,0 | 4,9 | 4,1 | 3,1 | 3,8 | 4,0 |
| Inflation rate | | 1306 | 459,7 | 117,7 | 201,3 | 32,9 | 21 | 13,5 | 9,7 | 9,1 | 8,1 |

Sources: (GDP growth) Zavod RS za statistiko; Bilten Banke Slovenije (avgust 1996); (Inflation) ZMAR, jesensko porosilo 1998 Sources: Zavod RS za statistiko, Bilten Banke Slovenije (avgust 1996). ZMAR, Jesen-

sko porosilo 1998;

The inflation. At the end of the 80's the inflation rate in former Yugoslavia was extremely high. The highest rate (1300%) was in the year 1989. After introducing Slovenian national currency in the year 1991, the rate has been radically reduced to the level of 117,7%, but still extremely high in terms of developed economies. Inflation grew in the year 1992 up to 200%. Thereafter it was successfully reduced, falling to below 10% after the year 1995.

Wage growth. Wages and salaries has been growing constantly in the last decade. In the last two years (1997, 1998) the wage rate was lower compared to productivity rates.

Table 4. Wage and productivity growth, 1993-1998

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|
| Wage | 11,7 | 4,7 | 5,1 | 5,1 | 2,5 | 2,0 |
| Productivity | 4,6 | 5,0 | 3,2 | 3,6 | 3,3 | 3,5 |

Source: Porosilo o delu ZSSS, Ljubljana, November 1998; unpublished information, ZSSS

Industrial Relations Actors

The trade union scene: At the beginning of the 90's Slovenian trade unions scene was similar in structure to that of its counterparts in most transitional Eastern European societies. The characteristic feature of the structure was ideological and political splits which divided trade unions into the 'old reformed' and 'new independent' camps (MacShane, 1994: 337-367). From end of the 90's the trade union scene has not been so strongly connected with the opposing political camps. It seems that new cleavages based on diverging interests of employees in manufacturing industry and public sector are appearing.

There are four principle trade union organisations in Slovenia: Free TU (ZSSS), Independent TU, Confederation 90 (K-90) and PERGAM. The biggest one is the 'old reformed' ZSSS, which includes approximately half of the trade unionised workforce. The key 'new' independent trade union used to be KNSS, now facing with crisis and disintegration. About 25% of all trade union members in Slovenia are not included in the principle organisations. This part of the trade unionised active population constitutes the membership of autonomous trade unions within public sector, some professions, companies and even regions.

The trade union density rate in Slovenia was close to 60% in 1994 (Stanojevic & Omerzu,

1994; Paul Lazarsfeld-Society, 1996). According to more recent research TU membership have fallen to 42.8% in 1998 (Table 5). It is still the highest density rate of Central Eastern European transitional societies. Compared to these societies, the main peculiarity of Slovenian trade unionism is a relatively high-density rate and its more gradual lowering rate. In spite of these comparative 'good' results, the negative trend is dramatic one. Slovenian trade unions have lost almost 20% of its membership within the last four years. The Slovenian trade union density rate was high in terms of Western European standards, now being close to the 'average' Western European rate (Visser, 1995:55).

Table 5. Trade union density in Slovenia, 1989-1999

| 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 69 | | 61,6 | 60,3 | 57,8 | 58,6 | 48,8 | 47,4 | 44,1 | 42,8 |

Source: SJM 1989-1998 (total sample size: ca. 2000 (1989, 1991), ca. 1000 (1992-))

Within Slovenian companies the trade unions are well organised in formerly socially owned medium-large and large companies; as a rule they do not exist in the new, smaller companies (Kavcic, 1996). In medium-large and large companies the trade union density rate is very high, usually from 70 to 80% (Kavcic, 1996). In spite of trade union pluralism, which is accentuated on the macro level, within the Slovenian companies one trade union organisation exists as a rule, because different trade unions are clearly demarcated between each other, above all on a territorial and branch criteria. As it indicated out before, the independent trade union is organisationally parallel to the 'old reformed one'. That is why cases exist of companies with two and, in very rare cases, with three trade union organisations. In these cases one trade union organisation always has a significant majority, smaller organisations are rooted within some workshops or departments. According to the survey, co-operation of the unions within the companies is quite correct (Kavcic, 1996). At the beginning of the 90's, when the network of independent trade unions was forming, relationships between the unions were marked by competition and frequent internal conflicts. Trade unions are the main initiators of works councils in formerly socially owned medium-large and large, usually traditional, industrial companies. In 1996, works councils existed in about 75% of these companies. This type of employee representation was quite rare within public enterprises (one fifth). Within the new private companies they were extremely rare.

All, not very numerous, companies with foreign ownership had works councils, organised according to European standards. Within joint venture companies, works councils are an unknown institution (Kavcic, 1996:26).

Employers. The most influential employers' organisation is the Slovenian Chamber of Commerce. The chamber has functioned as the key employers interests articulator within the collective bargaining system from the beginning of the 90's. It consists of branch organisations negotiating the collective agreement on the mezzo (branch) level in the name of the Chamber.

At the beginning of 1994 the Slovenian employers' association was formed. Compared to the Chamber of commerce, the association is voluntary one. It includes 60 per cent of employees in manufacturing industry. In co-operation with chambers, and having the same rights as chambers, it improved employers representation and bargaining position within the collective bargaining system on both, macro and mezzo levels. Third employers association named OGISTA represents interests of small companies.

Institutionalisation of Social Partnership

The main neo-corporatist institutions have appeared spontaneously, without any clearly declared or planed orientation towards this type of industrial relations regulation. Pragmatic accommodation to the external pressures, combined with the Slovenian tradition, simply induced the need for the institutions. The oldest one is **centralised collective bargaining system**, which was formally installed in the year 1990 as institution which could be helpful in the context of huge economic depression and the simultaneous trade unions pressures centred on the demand for higher wages.

The second institution is **the co-determination system**. In the year 1993 the left-centrist government, strongly supported by trade unions, formulated a proposal for a law on co-determination which almost literally reproduced the German law on co-determination; the law was accepted by the parliament. In this point some kind of political exchange between the government and trade unions happened. Trade unions wanted to influence and control privatisation process from below, at the same time government needed trade unions co-operation and political support.

Social-Economic Council, the third neo-corporatist institution, was founded in the year 1994. Again, the way of forming the institution reveals the government's pragmatic approach. In fact, Social-Economic Council was constituted as a result of a political exchange centred on the consensual acceptance of the **income policy** for year 1994. Early in 1994 the government invited social partners to reach agreement on this policy. In exchange for co-operation the government offered forming of permanent tripartite body on the macro level, which would enable long term social partners inclusion in the processes of forming of the income and some other social and economic policies. The offer was accepted. In the form of agreement on income policy for year 1994 the tripartite body was constituted. The key points of the agreement can be summarised as follows:

The formation of a tripartite body (Social-Economic Council). With this institution the process of construction of formal neo-corporatist structure (codetermination system and centralised collective bargaining system) was concluded.

Social partners agreed that they would continue to negotiate with the aim of reaching more fundamental social contract in the next year.

For the first time they introduced the mechanism of the national indexation system, systematic cost-of-living adjustment similar to the Italian 'scala mobile', aimed to support the further reduction of the inflation rate. The mechanism was sanctioned by law.

The minimum wage was defined and also sanctioned by law.

It was decided that relatively successful companies (up-sizers as well as successful down-sizers) could use up to 25% of their profits for wages. In this way the room for collective bargaining on the micro level was defined.

The collective agreements were separated from the individual contracts company have concluded with managers teams. In this way the highest salaries were excluded from the collective bargaining system, exposed to public attention and were limited.

Within the frame defined by agreement on income policy, the partners bargained the general collective agreement for 1995.

The year after the partners signed the social contract which cemented the collective bargaining system as exclusive and basic instrument of (forming and implementation) of income policy. In the same time the parliament accepted decision that the tripartite body must discuss all laws and policies concerning the interests of social partners before enter-

ing the parliamentary procedure. Partners started to negotiate on the new law on collective bargaining. The government agreed that the portion of the take-home wage within the gross wage could be improved by 4% (tax on income were reduced from 42 to 38%). Social agreement defined new higher minimal wage and the cost-of-living adjustments that was more in accordance with trade unions demands (from 0.80 to 0.85).

Collective Bargaining

The bargaining structure. At the beginning of the transitional period the dominant bargaining level was fixed at macro level. It involved the major trade unions and the chamber of commerce as the main governments' 'partners' in the regulation of the income policies. At the beginning of the 90's the 'explosion' of unemployment, numerous plant closures and massive downsizing defined the environment of the bargaining process. In spite of crisis, real wages began to growth and the gap between lowest and highest payments has widened rapidly.

At the end of this ten-year period the collective bargaining system is still a highly centralised one. Actual structure of collective agreements is as follows:

1. Two general collective agreements (for manufacturing industry and public sector);
2. Branch collective agreements and
3. Companies collective agreements.

Bargaining coverage in Slovenia is higher than union density rate. Almost all of the total labour force is 'covered' by the provisions of collective agreements in Slovenia, at least with lowest standards defined in the general agreements.

Before 1994 the government defined the key parameters of income policies which framed general collective agreements. Thereafter, all social partners have been involved in forming of the policies. Resulting agreements on income policies defined general standards for the economy which were formally reproduced within general collective agreements. The apparent overlapping between the agreements promoted initiatives, strongly supported by the major Free trade union, to abolish general collective agreements and implement general standards, reached by consensus on the Social-Economic Council, directly to the sectoral or branch level respectively. Numerous smaller trade unions, which are not repre-

sentative at macro level and not included in the Social-Economic Council, strongly opposed this initiative because the actual general collective bargaining process is the only one where they can influence macro policy.

Average salary in Slovenia for 1997 was DEM 1671 (average gross income per employee) and DEM 1049 (take-home wage). The minimal wage was defined by law at the level of DEM 600 (gross income) or DEM 380 (net wage).

In the manufacturing industry, which is primarily export oriented, the average salaries are significantly below the average standards for the economy, approximately for 20 per cents. Textile and some other labour intensive industries are on the lowest level (defined by general agreement for manufacturing industry). Only exceptionally successful branches, such as pharmacy, define standards in their separate agreements that are on the average level for the national economy. The most successful companies within the branches have possibility to improve the conditions on the company level through companies' collective bargaining procedures.

Conflict: According to the available data for the period after the year 1995 the centralised collective bargaining system has functioned as a relatively efficient income policy instrument. The growth of salaries is under control now; the most important success reached in the 1997 and 1998 with the average salaries rate growth being lower compared to productivity rate growth (Table 5).

There has been a successful outcome in spite of the two major conflicts after the year 1995. In the September 1996 the employers cancelled (denounced) the general collective agreement claiming the radical reduction of different additional payments which were included in the definition of the minimal wage. The employers' action caused the severe trade unions reaction culminating in public protest. In this critical moment the government supported trade unions. Under the pressure employers accepted the General collective agreement for the year 1997 which kept all additional payments defined by former agreements. The second important instance of conflict occurred at the end of 1997 when trade unions from the public sector initiated public protest against the government's attempts to reduce public expenditures.

Collective Bargaining on the Micro Level

The following illustration of conditions and results of the collective bargaining on the micro level (Tables 6-8) is derived from data collected by a qualitative survey conducted in the spring of 1998 in five Slovenian companies.¹⁵ The five companies are located within typical sectors of Slovenian industry (electrical equipment - two companies, textile, food and chemistry). Ten years ago all companies were organised as socially owned enterprises, with highly developed social functions (job security) and institutionally secured intensive employees participation in the decision making process (self-management). In the tables, the cases of three companies are presented: two companies, one is relatively big and other is smaller, which have been faced with dramatic downsizing and restructuring during the last ten years, on the one hand, and the case of an extremely successful company on the other. The latter, far from downsizing, started to expand ten years ago and has reached fifth place among the largest world producers of specific electrical equipment.

Table 6. The cases of three companies

| | Company A | Company B | Company C |
|---|---|----------------------------------|----------------------------|
| Main products | Home appliances | Synthetic pitch | Energy measuring equipment |
| Average net monthly salaries per employee | DEM 790 and 850 | Ca. DEM 1.000 | Ca. DEM 1.000 |
| Export | 91% (Germany 31%, Austria 31%; Croatia 16%, France 13%) | 56% (Germany 41% and France 23%) | >90% (mostly to Germany) |

| | A | | | B | | | C | | |
|---------------------|--------|--------|------|------|------|------|-------|-------|------|
| | 1988 | 1998 | | 1988 | 1998 | | 1988 | 1998 | |
| Employees | 5,495 | 4,283 | -22% | 385 | 245 | -36% | 1,318 | 2,018 | +54% |
| Turnover (Mio. DEM) | 935 | 675 | -28% | 49 | 36 | -35% | 83 | 160 | +48% |
| Profit (x1000 DEM) | 58.620 | 14.686 | -75% | - | 940 | - | - | 5.000 | - |

Table 7. The Trade Unions

| | Company A | Company B | Company C |
|-----------------------------|------------------|--------------------------------|-----------------------------------|
| Number of T.U. | 2 | 1 | 2 |
| Density | 80% | 70% | 80% |
| T.U. power | very powerful | moderate | very powerful |
| T.U. – management relations | co-operative | tensions, mistrust | co-operative |
| Mutual trust | regular payments | remuneration system is unclear | employee ownership (T.U. members) |

¹⁵ The research dealt with the institutional environment of Slovenian companies and its influence on their performance.

| | | | |
|--------------------------------|------|---|--------------------------|
| Solving the redundancy problem | soft | rigid soft | - |
| Strikes | None | conflict early 1990, when general-manager was changed | Three-days strike (1988) |

Table 8. Participation

| | Company A | Company B | Company C |
|--|-------------------|---------------------------------|-------------------|
| Evaluation of the former system of self-management | Positive | Positive | Positive |
| Works council members | 19 | 9 | 15 |
| Commissions | no | no | no |
| Meetings | every month | occasionally | occasionally |
| General manager and T.U president | regularly invited | regularly invited | regularly invited |
| Information | business results | business results and grievances | business results |
| Supervisory board: Members / Employee Representatives | 10 / 5 | 6 / 3 | 8 / 4 |
| Ownership structure: Institutional owners / Employee ownership | 48% / 32% | 66% / 29% | 40% / 60% |

Generally speaking, wages and working conditions are the main issues around which Slovenian trade unions mobilise at micro level. As it was said before, in companies which are able to exceed standards defined by industrial wage agreement, trade unions could initiate internal collective bargaining to try and obtain better salaries. This kind of company collective agreements are relatively rare in Slovenia, because most of the companies are not able to offer better payment conditions for their employees. That is why the trade unions within the companies are more concerned with control, in other to ensure that management consider standards defined in sector and general collective agreements. This control is usually supported by traditional trade unions pressure.

Conclusions

1. The actual regulation of industrial relations in Slovenia oscillates between neo-liberal and neo-corporatist forms. Within the last few years the signs of a movement towards the neo-corporatism have appeared.

2. After the year 1995 the centralised collective bargaining system could be evaluated as relatively successful one. Its main result is a moderate growth in the rate of average salaries which has been lower compared to productivity rate in last few years.
3. The two major conflicts from 1996 and 1997 could be understand as the first signs of future divides and cleavages between the main industrial relations partners in Slovenia.

Re-distributive conflict between the employers and employees in the manufacturing industry will constitute as a long term feature of the industrial relations, but could be neutralised by an another, potentially more important cleavage, which is appearing between the government and the employees in public sector. In this point the interest of both sides, employers as well as employees in manufacturing sector converge with government restrictive policies. An another dimension of the policies, the proposal of the new pension system, provoked strong opposition of all trade unions and unified them against government.¹⁶

It seems that the main cleavages partly overlap and neutralise eachother. According to cleavages it is possible to say, that centralised collective bargaining system and a social partnership pattern as a whole, will be exposed to the huge pressures in the next years.

4. The empirical evidence presented here suggests that Slovenian labour relations within the formerly socially owned enterprises has been characterised by united, well-organised trade union organisations, with extremely high density rates (70-80%). They strongly support works councils as the specific, helpful extension of workers interest representation at plant level. This 'dual representation' constitutes relatively efficient "company unionism" within the Slovenian enterprises.

The trade unions are the more powerful part of the representation. In the context of increasing job insecurity they have primarily mobilised against the prevention of wage reduction and deterioration of working conditions. Their aims have been reached within the collective bargaining system where trade unions have used traditional policies, well understood by the managers. Having employee majority support and action abilities affirmed in strikes, they were relatively successful in reaching these aims. In the process of implementation of their 'policies', most trade unions were realistic and 'constructive' supporters of partnership relations within the companies.

¹⁶ At the 2 May 1999 the partners signed the agreement on new pension system which now enters the parliamentary procedure.

References

- Ignjatovic, M. (1995) Politika zaposlovanja v postmodernem obdobju razvitih druzb – primerjalni pristop, Ljubljana: FDV (unpublished research)
- Kavcic, B. (1996) Analiza izvajanja Zakona o soupravljanju delavcev, Ljubljana: ITEO (unpublished)
- MacShane, D. (1994) 'The Changing Contours of Trade Unionism in Eastern Europe and the CIS, in: New Frontiers in European Industrial Relations, ed. R. Hyman & A. Ferner, Oxford: Blackwell
- Pirher, S. (1994) 'Mednarodna primerjava brezposelnosti', in: Zaposlovanje, Priblizevanje Evropi, ed. S. Pirher and I. Svetlik, Ljubljana: FDV
- (1996) 'Situation and Image of the Trade Union in 10 CEE-Countries', Report on a representative opinion research, Vienna: Paul Lazarsfeld-Society
- Stanojevic, M. and Omerzu, M. (1994) 'Javnomnenske podobe sindikatov', Druzboslovne razprave 17-18, Ljubljana: SSA- IDV
- Stanojevic, M (1990) 'Self-Management in the Context of the Disintegration of "Real-Existing" Socialism', Praxis International 1-2, Oxford
- Streeck, W. (1988) 'Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany', in: Order and Conflict in Contemporary Capitalism, ed. by Goldhorpe, J.H., Oxford: Clarendon Press
- Trbanc, M. (1994) 'Ocene mesecnih stopenj brezposelnosti po kriterijih mednarodne organizacije dela', in: Zaposlovanje, Priblizevanje Evropi, ed. S. Pirher and I. Svetlik, Ljubljana: FDV
- Visser, J. (1995) 'Trade unions from a comparative perspective', in: Comparative Industrial & Employment Relations, ed. J. Van Ruysseveldt, R. Hiskamp & J. van Hoof, London: SAGE
- (1993) Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju s komentarjem, Ljubljana: Gospodarski vestnik

The Communist Trade Union Legacy in Central and Eastern Europe in the Era of Globalisation

RICHARD CROUCHER (CRANFIELD UNIVERSITY, CENTRE FOR STRATEGIC TRADE UNION MANAGEMENT)

The aim of my contribution is to point up some aspects of the importance of the Communist legacy which are sometimes overlooked in analyses of trade unions as institutions in Central and Eastern Europe, and to evaluate the legacy's influence at the end of a decade of seismic change. The intention is to make some new points rather than to provide a comprehensive evaluation. The contribution looks at the historical legacy in terms of trade union functions, and then raises questions concerning the continued relevance of the legacy and particularly enterprise-based structures in the era of globalisation. The subject is one that may appear of limited interest since 'reformed' Communist unions are not the only unions in existence in CEE countries, having been joined by 'new' unions. Yet, in aggregate, the 'reformed' Communist unions probably account for a majority of members. These unions retain considerable resources inherited from the Communist period, the 'new' unions frequently follow the 'old' union model in many organisational if not ideological respects, and members' conceptions of trade unionism have in most cases been shaped by the ex-Communist organisations. It is argued that the inheritance remains crucially important although unions, including 'old' unions, have shown a real capacity for adaptation and renewal. They may, as Dr. Toth argued earlier, be particularly prone to conservatism compared to the state and employers as, but their capacity for change challenges crudely deterministic theories of 'path dependency', as his own example of the Hungarian metalworkers shows.

The two key functions of trade unions under Communism were the mobilisation of workers behind the national interest and the administration of welfare benefits. These functions did not entirely rule out some degree of interest-representation by these unions as the sharp lines of the 'classical' state socialist system softened in the 1970s as Kornai points out in his wide-ranging analysis of its evolution. Indeed, adaptation was necessary as subterranean traditions of oppositional and social-democratic unionism persisted despite repres-

sion. The full extent of strikes and other collective protests remains to be written and has certainly been understated to date, as the work of Fulbrook shows in the case of the DDR. Even in the case of Poland, apparently the most fully acknowledged example of independent union activity under Communism, the significance of the Workers' Council movement has been pointed out earlier at this conference by Dr. Federowicz. The official unions were to some extent pushed into action by these developments. Representations of these unions as simple 'Transmission belt' bodies across the whole life of the system and in every national case are therefore over-simplified. There was some experience of genuine representational activity, even if it was limited in scope. This was highly significant in that it was an important factor in allowing ex-Communist union federations to argue that they had not simply been part of the system and should therefore retain control of union property inherited from the past. It therefore provided legitimation for their important claim to major resources. But these unions were clearly not principally vehicles for workplace representation, and their late conversion to a pseudo-representative function cannot obscure that reality.

One of the two key functions of unions under the Communist system obscured from some commentators by the rhetoric of international socialist solidarity was to mobilise workers in the cause of the national economy and the 'national interest'. In some cases, where the national party was in opposition to the policies of Comecon, such as Yugoslavia and later Romania, union leaders participated in defining and pursuing a fiercely independent national economic agenda. In the first post-Second World War phase, this often meant the organisation of compulsory or in some cases voluntary work brigades to help re-build national infrastructures after the ravages of war, and organising inter-workplace conferences and competitions to improve production methods by 'socialist emulation'. An attendant phenomenon was the hollowing-out of vocabularies of collective action, with continuing consequences today. In Communism's later stages, it also meant supporting and on occasions calling for the creation of incentives to induce workers to migrate to regions and industries where conditions were harsh. This had unexpected results. The resultant high level of wage dispersion has endured in many economies, contributing to fragmentation of the working class. In both the earlier and later phases, as the systems modified in response to internal and external pressures, it could mean participation by unions at both the

enterprise and national levels in national schemes such as 'Five Year' Plans. It was naturally the case that trade unions and Communist parties were politically indistinguishable, but here was an additional, immediate reason for the importance of the trade union route into party leaderships: the union leaders were very familiar with the practical problems of national economic development. The route is one that has remained a very significant one for union leaders in all CEE countries, Poland being a notable example. The lack of well-founded social democratic parties in the region has underpinned the reality that career routes from unions to national politics have continued to be common, a feature that underlies some of the complaints about CEE unions being 'over-politicised'. The new trade unions formed during or soon after the changes of the late 1980s opposed a different version of the national interest to that of the majority ex-Communist unions, but a similar if weaker version of the point remains valid in their cases. Indeed, many of the new unions such as Podkrepa in Bulgaria or Vost in the Ukraine emerged out of a wave of national anti-Russian and anti-Communist sentiment.

There have been a number of consequences of an historically strong identification between trade unionism and nationalism which have carried over from the previous era. A significant positive carry over into the 1990s has been a willingness to propose alternative economic strategies to governments that relate to both the government's and their own members' agendas, as many CEE union federations have done in the 1990s. The Romanian trade unions, for example, have frequently proposed very relevant plans for labour-intensive re-building of the infrastructure, counterposing these to governmental programmes for funding redundancies in mining. The unions in CEE countries generally have also played an important role in negotiating social security safety nets, a precondition of effective economic re-structuring. However, there have also been effects that may be viewed as negative. The most important of these has lain in the positive enthusiasm with which they have advocated employment policies that enforce discrimination against many national minorities. These national minorities had frequently been particularly active in advocating independent trade unionism and then in the strikes and political demonstrations that made a large contribution to overthrowing the Communist regimes. The tendency for unions to support their exclusion from the workplace during the 1990s is therefore particularly alienating for national minorities. It may also exacerbate problems in terms of national

capacities to meet the requirements of accession to the European Union. But it is more than that, since it also tends to further segment both workers in general and within workplaces. There is little sign that such deeply-rooted attitudes and policies being overcome, although 'East-East' co-operative links between national union centres are supplanting an initial tendency to look to Western union bodies for assistance, and this may in turn lead to a softening in policy and practice towards national minorities.

The tendency for unions to see a continued role for themselves in shaping national economic agendas can only be seen as positive, even if the room for manoeuvre at the national level is restricted. CEE unions have generally advocated restructuring of economies. However, their quite public engagement at this level also highlights a problem for them: how they strike a balance, if one is possible, between representing members' short- and long-term interests. While their long-term interests may lie in economic re-structuring, for example, their short-term interests may be quite different. One way of dealing with the problem has been to play a part in negotiating social security nets.

The second major function of unions under Communism was the administration of social and welfare benefits. For many in the West, this has been sufficient in itself to define them as diverging from an ideal, conflict-ready or *kämpferisch* model of trade unionism. Yet it was to have its importance amplified by the brutal re-structuring of the 1980s. The full extent and brutality of the changes is relevant here. The re-structuring was carried out in many cases backwards, i.e. before welfare systems had been developed, and in a strident 'free market' ideological atmosphere. Under Communism, 'Full employment' was at least a formal article of faith, although some implicit recognition of under- and even unemployment developed in Hungary in the 1970s. Trade unions generally could therefore have no role in the administration of unemployment benefits, a major advantage enjoyed by some (notably the Scandinavian) unions. However unions developed an increasingly large nexus of resources such as social and cultural clubs, clinics, holiday centres and so on, which had an important function in health care and supplementing the social wage in a situation where alternative possibilities were extremely limited. Members' expectations derived from the Communist past have been shaped by these experiences and reinforced when they have undergone the drastic decline in living standards which falling out of employment entails in CEE countries. Job security is almost certainly an issue of even greater significance to

workers in CEE countries than to their Western counterparts. In common with unions worldwide, neither old nor new unions were able to resist mass redundancies as ownership was transferred. Nor, on the other hand, were they able, as their membership declined sharply, to continue many aspects of their welfare functions. In Russia, from the early 90s, managers took many of these functions to themselves. Attempts, as in Hungary, to set up union-administered funds to provide support for the recently unemployed, failed spectacularly. Resultant legal action against the unions involved brought unwelcome and damaging publicity. Such experiences reinforced a feeling in the unions that diminishing resources should not be spent in that way. Meanwhile, members were cast into the maelstrom of unemployment without the representation which Western studies indicate would have been of great assistance to them within a nascent and deteriorating benefits system. From members' perspectives, the ideal model of trade unionism may frequently have been violated both in terms of expectations about unions' role in avoiding redundancies and subsequently in terms of welfare benefits. There is some evidence that existing trade unions are seen as largely deficient in both directions. Disenchantment with trade union membership is linked in part to disappointed expectations about the benefits of union membership derived at least in part from the past. However, particularly in relation to welfare benefits, the availability of union resources to replicate previous levels of provision wanes constantly as membership declines. An aspect of the inheritance that had become particularly relevant was, ironically, largely extinguished.

The basic forms of union organisation in CEE countries are derived from the past. Principally, and crucially, this entails organisation based around the establishment and enterprise, linked to national federations. There is an obvious advantage in terms of structure, in that unions are in close contact with members at the point of production. Currently, the workplace is the principal locus of collective bargaining to the extent that this exists. Historically, and particularly in the CIS currently, trade unionism was based on unions' role in managing the enterprise together with 'administrators', in an alliance described in Russian rhetoric as 'social partnership'. The alliance forged an identification between managers and union leaders confronted with an apparently hostile state which had benefits for unions in terms of the daily realities of working life which they have been reluctant to abandon for the more uncertain benefits of national or sectoral policies based on less accom-

modative policies. Enterprise-based 'Social partnership', though supported by West European analogies, is reliant on the weight and security of tradition rather than on any approximation to a balance of forces between the 'partners'. It represents a viable tactic under certain conditions, especially in cases such as the CIS and Romania, where state-run enterprises remain predominant. Where foreign direct investment has been much more significant as in Hungary, it is little more than a wishful slogan. In a sense it can constitute an advantage in that it is a form of trade unionism that is consonant with the wishes of foreign investors, who favour unions with few or no links beyond the company. This strength in terms of attracting foreign investors is also a weakness in dealing with them when they arrive, as it is a serious hindrance to the high level of linking, or 'articulation' between different levels of union organisation which is currently necessary for unions faced by MNCs. 'Articulation' is required in general, but it is especially relevant in CEE countries, where a central problem for unions is obtaining a range of information from different sources in order to reduce their informational dependence on management. Yet in many cases, in fact, as union resources contract, CEE unions could be said to be 'de-articulating' as enterprise unions delay passing on and withhold union subscriptions from higher levels. The process deprives the higher levels of unions of funds and the resources required to facilitate intra-union flows of information. Enterprise-centred trade unionism is placed under great strain when confronted with globalisation and companies attempting to play plants off against each other at international and national levels. Successful actions against plant relocations, transfers of work and closures have been sparse; such examples as there are have involved sustained action at international and national levels. The development of coherent strategies to deal with globalisation is problematic when the enterprise as the focus of union organisation is tending to become estranged from the national union as institution.

A further feature of Communist trade unions as institutions was their monolithic nature, as organisations each of which emphasised the homogeneity of workers by stressing and mythologising the particular characteristics of occupational groups. Unions were generally organised on an occupational basis. Perhaps even more than Western unions, they provided services designed to cater to their members as a whole, the 'one size fits all' approach. The form is poorly suited to the developing global environment. The post-

Communist states have, as Gregor Gradev points out for the Bulgarian case, developed industrial relations scenarios characterised by 'segmentation' between different 'islands' of employment. In the state sector, genuine 'collective bargaining' at least on wages does not exist because the problem is the payment of wages. In the MNC sector, companies bargain with unions in the context of a microcosmic world of private welfare benefits, including company nurseries and hospitals; the SME sector is almost entirely non-unionised; the informal economy is comparatively large even by CEE standards. The differences between sectors, and between employees' needs within them, are great. Genuine collective bargaining possibilities are restricted. The situation argues for trade unions adopting an approach to members' services which are adapted to their recipients by being similarly segmented. Such policies are difficult to achieve against a background of diminishing resources, but some efforts have been made by unions to target specific groups of members, and this has been most notable in the case of women who tend to be concentrated in certain occupations and industries.

In summary, the 'old' trade unions remain very significant players in most countries. This is partly a consequence of the adaptations they were already forced to make in the later stages of communism, when they had, under pressure from upheavals from below, to become institutions which paid more attention to representative functions than they had in the period of 'classical' Stalinism. These modifications allowed them, often successfully, to argue that they should retain the lion's share of inherited union resources. The approach that they have brought in terms of both the forms and content of trade union activity has found considerable difficulty in adapting to the onslaught of foreign direct investment and globalisation. Some adaptations have been made, but they remain small in relation to the dimensions of the problems which unions confront.

Social Partnership in Central and Eastern Europe, But Where?

HANS SLOMP (KATHOLISCHE UNIVERSITÄT NIJMEGEN, NIJMEGEN BUSINESS SCHOOL, NIJMEGEN)

The political and economic transformation process in Central and Eastern Europe is heading towards democracy and towards the introduction of free market elements in the national economies. In both areas of reform, Central and Eastern Europe have already shown marked originality.

In their forms of democracy several Central European countries have already made it clear that it is not necessary to copy Western European models. Elements of democratic decision making have been implemented that stand in-between the parliamentary system, which is common in most of Western Europe, and the French semi-presidential system. The new systems, of which Poland is a fine example, do not yet always operate smoothly, and sometimes give rise to conflicts between elected presidents and the heads of the government. However, in some countries such problems have already been solved. The introduction and functioning of these semi-presidential forms of government makes the new political systems in Central and Eastern Europe into a new venture in European politics.

In the adoption of elements of the free market, the second field of reforms, many Central and Eastern European nations may also end up with systems that are at variance with those in Western Europe. Since reforms are still underway, it is difficult to predict the outcome. The process of privatisation that is going on has already shown great variations among the countries involved. Privatisation ranges from "voucher-capitalism" in which enterprise ownership is spread among employees, to "nomenklatura-privatisation", in which the old communist elite has been able to retain its position and lay hold on privatised enterprise. A general difference with Western Europe will probably be that the public sector will continue to play a more prominent role in most of Central and Eastern Europe than in Western Europe (with the possible exception of France and Italy until the recent privatisation wave in both countries).

A third subject in which Central and Eastern Europe could well follow an original course, rather than imitate Western European examples, could be the system of labour relations.

Most countries seek some form of "social partnership", roughly similar to the forms that exist in the smaller Western European nations, like Scandinavia, the Low Countries, and Austria. However, the form that social partnership is taking in Central and Eastern Europe, will probably be a new one. It will not only be an enrichment of European social structure and social life, but it might even serve as an example for Western European industrial relations.

It is this third area of reform that forms the subject of this contribution. We will take a closer look at the various "forums" of social partnership that are currently being developed in Central and Eastern Europe and compare them with Western European experience.

Tripartism

Almost all Central and Eastern European countries are now experimenting with tripartism, in the form of tripartite contacts between the national government, national trade union confederations and national employers associations. The contacts are sometimes formalised in a tripartite council, of which Hungary offers probably the most widely discussed and admired example. In other countries such peak level contacts take place within a national council or they are more incidental and sometimes more informal.

The tripartite contacts serve various functions in the economic, political and social development of Central and Eastern Europe. First, they advise the national government on projects of social and economic legislation. This consultative function is the most important one, because of the fact that such legislation includes basic laws on the structure of social and economic life, for instance on privatisation and employee participation. These laws serve as the foundation of more detailed legislation on specific economic and social subjects. The second function is providing a forum where the national employers associations and the trade union confederations meet and joint employer/trade union agreements can be concluded. The agreements may serve as the base of state legislation, especially pertaining to wages, working time, and other labour conditions. This function actually amounts to "bipartism" in action, between two parties (employers associations and trade unions) rather than tripartism, which also includes the national government. Due to the weak development of employers' associations and the preponderant role of the state, bipartism in Central and Eastern Europe has until now mainly consisted of government/trade union

contacts, rather than employer/trade union contact. The third function of tripartism consists of monitoring social and economic developments, like the pace and the nature of the privatisation process and changes in employment and in labour conditions. The fourth function is one of reconciliation or arbitration in labour conflicts. This last function of intervention in labour conflict is new; it is not very common in Western Europe's tripartism. The other three functions are also fulfilled by the tripartite contacts in the smaller Western European nations.

In combination the various functions of tripartism bring about the partial "de-politicisation" of industrial relations, that is: they reduce the role of the national government and hence also result in a lower rate of political conflict over labour conditions and labour relations. As a subject of regulation, labour conditions is shifted from the political realm to that of the organisations involved, in close contact with the national government. Tripartite or bipartite agreements are often welcomed by the national government as a base of social legislation, and they steer collective bargaining at lower levels. In both ways, they facilitate political decision-making and reduce the working load of the national government. This is all the more important since Central and Eastern European governments are already more overburdened than their Western European counterparts, due to the need of all encompassing societal change in the countries that have recently shaken off the yoke of communism.

Of course, tripartism in Central and Eastern Europe faces a number of problems with respect to its participants. These problems have already been well documented in most contributions on tripartism. On the trade union side, the main problems are polarisation and fragmentation. Polarisation points to a situation in which the relationship between the social partners or even the organisations on one side (either employers associations or the trade unions) is an adversarial one, and easily leads to more overt conflict, in the form of collective action and strikes. Polarisation within the trade union movements is often still noticeable between the old and the new trade union movement (as in Poland) or between a number of organisations. In many nations, a number of free trade unions have emerged, which stress their independence and only hesitantly engage in co-operation with other trade unions.

A far greater problem is the absence or weak development of employers' associations. Since large enterprises are often still in state hands, the national government is actually

the biggest employer in several countries. In others, like Slovakia, nomenklature-privatization has allowed the old communist elite (nomenklatura) to take over state enterprise. This kind of privatisation does not give rise to a real new type of managers. The absence of indigenous managerial power may even result in an economic structure in which only multinational companies and small enterprise defend the interests of private business.

At the national government side, a problem is that the state is not only a large employer but it is also engaged in strenuous efforts to regulate the new economic and social conditions, with basic laws. Despite the first, consultative, function, of tripartism, this government activity leads to great inequality in power resources and in policy aims of the three parties involved. In order to speed up legislative reforms, conservative governments have attempted to limit the role of tripartite councils, as for instance in Czechia.

In spite of all these problems, social partnership at the national level has now become a characteristic feature of Central and Eastern European countries and it has already an impact on industrial relations at less encompassing levels, like that of the enterprise.

Social Partnership within the Enterprise

One aspect of the communist period that has survived the transformation process is the prevalence of workers' councils, and more generally the importance of industrial relations at the enterprise level. Until the ouster of the communist regimes, the stringent national guidelines issued by the communist parties left considerable latitude of informal bargaining within the enterprise. Moreover, workers councils sometimes functioned as a kind of political opposition (Poland, Hungary, incidentally also in Russia and Romania). This political role of worker participation within the enterprise motivated the communist regimes to undertake attempts of political integration of the councils, but such efforts failed to stop the role of workers councils as worker-opposition-within-the-enterprise. The great number of managers in several countries that were removed from office by workers councils even after the collapse of communism reveals the continuing strength of this institution.

Trade unions seek to found a new kind of social partnership on this tradition of workers councils. Their aim is to establish the enterprise as the main level, the main forum of collective bargaining, with trade union representatives on one side of the table and enterprise managers at the other. Enterprise bargaining has the advantage of building upon the well-

rooted tradition of enterprise activism. It also suffers less from trade union division and confrontation. Many of the smaller new trade union confederations are confined to specific sectors or companies, which means that often fewer trade unions are active within each enterprise than at the national level.

However, there is one major problem with social partnership within the enterprise: It doesn't exist. Company or plant collective bargaining is inevitably a contest between two unequal parties, where one party has the power to dismiss his or her opponent. With this power, I do not mean the workers' councils right to fire a director but the managerial opportunities to dismiss trade union militants. In Western European countries with a lot of enterprise bargaining, like France and Great Britain, as well as in the United States, this inequality has resulted in highly adversarial labour relations. Employers have attempted to turn their companies into "non-union firms", in which all trade union activity has been banned and the employers have only to deal with individual employees. The inequality between the two "partners" at the enterprise level has been one of the motives for trade unions in Germany and the smaller Western European nations to enforce sector level bargaining.

Social Partnership at the Sector Level

Sector level collective bargaining provides for uniform wage rates and working time arrangements, but for the rest it leaves the enterprise more or less to the authority of employer. In case of sector bargaining, negotiations and conflict with respect to the main working conditions are shifted from the enterprise to the sector. A labour dispute is then no longer a conflict between managers and their workforce, but between the organisations on both sides. During the term of the collective agreement, no conflict may be initiated. This obligation of "social peace" or "labour peace" is laid down in most collective agreements. The "pacification" of the enterprise through a labour peace clause in the collective agreement, and the observation of such a clause by all those concerned, provides for a protected working climate (a kind of "niche" in decision making on labour conditions) for the works councils. Works councils (which are something quite different from workers' councils) are then under the obligation to work constructively with the enterprise management. They are neither allowed to infringe upon the "employer prerogative" (as it used to be

called in Scandinavia) to decide in economic and financial matters, nor to interfere in any way with the collective agreements concluded at the sector level. Both the employers and the trade unions see to it that the works council observes that rule and does not start a conflict that violates the obligation of social peace. The employer has no motive to obstruct the works councils, since managers are bound anyway to the collective agreement concluded at sector level, that is: decided upon outside the enterprise. Non-union firms do not exist under this system, since even enterprises that block all union activities within the enterprise have to observe the sector agreement. Moreover, the trade union guarantees the limitation of works council activities to subjects that deal with secondary labour conditions, excluding primary labour conditions like wages and overall working time that are negotiated at the sector level. Together with the "depoliticisation" of labour relations by means of tripartism, this "pacification" of the enterprise by means of a shift of bargaining and conflict from enterprise to sector is a basic feature of the industrial relations in the smaller nations of Europe, as well as Germany (the Tarifpartnerschaft).

In Central and Eastern Europe, efforts of sector bargaining are scanty and they have not been successful. Major problems that stand in the way of better results are the weakness of employers' association, the great variety of interests among employers (state enterprise, privatised enterprise, multinational enterprise, small enterprise, not counting the grey sector), and the absence of a real sector labour market which makes it useful or even necessary to implement uniform wage rates and working time limits. However, the Central and Eastern European nations seem on the way to inventing yet another way to shift conflict out of the enterprise to a higher level: Local bargaining.

Local Social Partnership

In several Central and Eastern European nations, like Bulgaria and Poland, regional tripartism has already covered labour market policies and to some extent also labour conditions. Elsewhere, including Russian cities, local negotiations have even become a primary form of collective bargaining, dealing with labour conditions and local social policies. This kind of local tripartism has a number of distinctive advantages for decision making on labour conditions.

First, even more than national tripartism it contributes to the "de-politicisation" of labour

relations. National government and national tripartite councils and meetings only need to issue very broad guidelines that leave ample latitude of local and regional bargaining that takes into account variations in local conditions. The subject of labour relations is not merely shifted, at least partially, from politics to employer/trade union/government contacts. The shift also implies a decentralisation from national politics to regional and local politics.

Second, like any other form of bargaining outside the enterprise, local tripartism and collective bargaining serve the "pacification" of the enterprise. Instead of the enterprise management and the enterprise workforce (whether or not represented by works councils), it is local organisations that negotiate and engage in conflict.

While these two advantages are roughly similar to those of sector level bargaining, the third advantage is exclusive to local bargaining. It allows to take into account not only local labour conditions but also the state of the local labour market and of local social provisions, including housing and health care. In this respect, local bargaining is probably superior to sector bargaining in countries with great regional diversity in social conditions. Due to the process of rapid economic change, sectors do not serve as uniform labour markets. Workers do not stay within one and the same sector all the time, they move from one sector to another on a local scale. It is the local labour market, not a sector labour market, whose functioning matters to the unemployed and those in precarious jobs. Moreover, many former communist countries experience a shift of enterprise social provisions into the hands of the local communities. Privatised firms want to dispose of their housing and other services; newcomers like multinational enterprises are not interested in them, either. This concentration of social services and local social policies into one hand makes local government an indispensable partner in collective bargaining. Local government participation in local collective bargaining allows "trade-offs" between labour conditions and other social conditions (wage moderation in exchange for better social policies). The negotiations may well lead to nation-wide networks of local and regional tripartism, monitored to some extent by nation-wide tripartism and with a minor role for sector bargaining.

Local Tripartism: a New Venture?

The spread of local negotiations compensates for some of the defects of national tripartism

in Central and Eastern Europe. It does not require strong national or sector employers' associations, since leading local employers may be the main protagonists in local bargaining. Trade union division is also less of a problem. Not all confederations are represented in all regions. Consequently, local bargaining is easier to establish than sector bargaining.

Interestingly, in developing local tripartism and collective bargaining, Central and Eastern Europe may lead the way to his new "forum" of negotiations, and serve as a model for Western Europe. In that part of the continent, discussion increasingly focuses on the future of sector bargaining. In particular employers point to the need to leave more room for enterprise flexibility in the production process and in labour conditions. The trade unions have also to take into account a growing employee demand of individual (tailor-made) labour conditions, like specific working hours, career planning, and bonus payment. Throughout Western Europe, the new catchwords are decentralisation and flexibility. On the other hand, employers are all too ready to return to more centralised forms of bargaining, if that could bring forth wage moderation or other trade union concessions. The Swedish employers' refusal to do so is exceptional, while in Holland this national bargaining is still one of the constituent elements of the by now famous "Dutch Model" that has taken over the role of the "Swedish Model" as the leading paradigm of social and labour policy making. Rather than sector bargaining, or complementary to it, local collective bargaining could provide a new intermediary between national level tripartism and the enterprise. It creates more room for local flexibility than sector bargaining and enables the participants to take into account in their negotiations the local or regional labour market and local social policies.

Local collective bargaining might well be the base of a new "Civil Society" in which citizens participate in decisions making, both in the field of politics and labour relations. With its emphasis on "subsidiarity" (local and other non-state initiatives), the European Union could learn a lot from such experiments.

How about sector unions? Their role is clear. If there is any organisation that might assist in developing local tripartism, it is the Western European sector union. They have often been the main agents behind collective bargaining at a higher level than the enterprise. They have long experience with worker involvement in collective bargaining and in worker

training for works council activities. Often, they have been the main agents in developing collective bargaining at a higher level than that of the enterprise in Western Europe. They could now help Central and Eastern European trade unions (and employers) to develop their own forms of such collective bargaining and local and regional tripartism. This would be an opportunity for organisations in Germany and in the smaller European countries, like Scandinavia, the Low Countries and Austria, to participate in bringing about new ventures in social life.



Enlarging the European Union Towards the East - Reflections on the Social Dimension

RENATE LANGEWIESCHE (EUROPEAN TRADE UNION INSTITUTE, BRUSSELS)

The fundamental changes in central and eastern Europe (CEE) since 1989 have had as one consequence the aspiration of a growing number of CEE countries (CEECs) to become members of the European Union (EU). Up to now, applications for EU membership have been presented by Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovenia, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Bulgaria and Slovakia. The twofold transformation - political/societal and economic/social – experienced by these countries is directed towards a growing convergence and compatibility with EU realities. On the other hand, the EU and its current member states recognise the historical opportunity to enlarge, thus bringing to a definitive end the 1945 Yalta order and (re-)uniting¹⁷ Europe. Significant as this historical imperative might be, the hard-core issues are the establishment of political stability for the continent, the strengthening of Europe's voice on the global stage and the creation of a vast single market of half a billion consumers, constituting the largest fully integrated trade block in the world. The trade unions in Europe and their European organisation, the European Trade Union Confederation (ETUC), have, since the onset of these developments, been actively supporting the process of democratic change and consolidation in CEE and the full integration of the CEECs in the EU. In fact, the ETUC's creation in 1991 of its "Forum for Cooperation and Integration", its affiliation of a significant number of CEE trade unions since 1995 and the establishment of the ETUC's "national integration committees" in 1996, where CEE and current member states' affiliates meet on a regular basis in order to develop inputs for the enlargement process addressed to national governments and the EU, have preceded the EU's enlargement.

¹⁷ The question of how far to the East "Europe" will reach has not yet found a conclusive answer. Certainly, the solution is to be found neither in geography - should Russia and Turkey, even though they are Council of Europe members, but the bulk of whose geography lies in Asia, qualify for membership? The UN classifies another Council of Europe member, Cyprus, as „Asian“ -, nor in economic development alone, but in value-systems, enshrined in constitutions, laws and political culture, as broadly circumscribed amongst others by the "Copenhagen accession criteria" (see further down).

The historically unprecedented events at the end of 1989 caught everybody by surprise, both the people in CEE and those in the rest of the world. At first, the EU's and other international organisations' response was rather erratic and almost only focused on the economic (privatisation, macro-economic stabilisation, trade) side of the transformation process. Over time, however, the EU developed a special strategy towards the CEECs. In July 1997, the EU Commission proposed that the first five mentioned before (plus Cyprus) were the most fit to be designated first-line countries for starting membership negotiations some time after the process would have been defined by the Luxembourg Summit. No prospective schedule was offered for the start of negotiations with the other five, which were regarded as not advanced enough towards the Copenhagen criteria. The December 1997 Luxembourg Summit committed the European Commission to screen all CEE candidates and Cyprus on their readiness to fulfill membership criteria before starting membership negotiations with the first round of candidates and further preparatory discussions with those who did not qualify for the first round. The screening, which formally started in March 1998, takes place on an annual basis and is intended to provide a flexible approach in membership negotiations enabling currently second-ranking candidates, when they are deemed to have reached appropriate levels, also to start membership negotiations. Membership negotiations with the applicants of the first group started in the autumn of 1998.

To our mind even though the EU has started to recognise and support the human resource and institutional side of transformation, it still hesitates to acknowledge the place of social policy and social partnership both in the internal development of these countries and, therefore, also in their convergence potentials towards the EU. This paper will focus on the most important developments and the new approach, with special emphasis on the social dimension and requirements which are, in our view, critically necessary in order to make enlargement feasible, in the face of an ongoing integration of the EU itself, part of which is its strengthened mandate in social and employment affairs. In our opinion, enlargement must not be used as a convenient pretext to roll back 40 years of political and institutional developments and the recently strengthened achievements in the social policy field. On the contrary, enlargement is possible only with a determined strategy of making these difficult candidates fit for full-fledged membership, which will take longer than some politicians would like to make the public believe. Without a clear emphasis on the enhancement of

economic and social cohesion, in current member states and with regard to the candidate countries, both the historic turning points the EU is facing, the Economic and Monetary Union and enlargement, will be doomed to fail. At the same time, enlargement will necessarily call for further - and anyway overdue - deepening of the EU itself, thus providing a chance for the EU to continue to function and to integrate more fully.

What's New?

Whereas in past enlargements, the necessary adaptations both the EU and the candidate countries underwent were rather incremental and evolutive, this enlargement process will require radically different and much more complicated preparations than earlier enlargements and accessions because of

- the systemic changes undergone by the CEE applicants since 1989
- important differences in economic, social and environmental levels between the CEE candidates and the present EU member states
- a changed global competitive environment the CEECs have been facing while introducing themselves on the world market
- a new geopolitical order which impacts on the different candidates' position
- the huge number of candidate countries and the EU's need to reform its own institutional arrangements and budgetary provisions in order to accommodate new members and function with a total of between 20 and 30 member states marked by a lower degree of overall homogeneity
- the fact that the EU has become much more complex and ambitious.

These are the reasons why the EU, despite the terms of Treaty of the Union Article 237 – dating from the period of the Yalta divide and stating as the only pre-condition for membership that future members should be “European” –, devised, over time, a special accession strategy for the CEE candidates. In imposing additional requirements for enlargement, the EU was guided by the *basic accession criteria* formulated at the June 1993 Copenhagen Summit:

- stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, the respect of human

rights and the protection of minorities

- the existence of a functioning market economy and the ability to cope with competitive pressure and market forces within the EU
- the ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

A fourth criterion is aimed at the EU itself:

- The need to establish the EU's own capacity to take in new members before enlargement.

In order to respond to these challenges and prepare the ground for the geopolitical necessity of enlargement, the EU (to some extent in conjunction with other international institutions) has devised, since 1989, a series of *financial instruments* (mainly the Phare grant aid programme and loans from the European Investment Bank and the European Bank for Reconstruction and Development) and political and economic *contractual arrangements* such as cooperation and partnership agreements and the Europe Agreements (or Association Treaties). All applicants have this associated status. Fulfilment of the provisions of these agreements does not constitute a guarantee of membership or determine the beginning of membership negotiations, but it entails important steps for the candidate countries on their way to join the "club". A White Paper issued after the December 1994 Essen Summit, which had formulated a *broad accession strategy*, tackled the question of the CEECs' *approximation* towards participation in the single market.

After due analysis of the different policy issues on a country-by-country basis, as was the case with earlier accessions, once candidates actually become EU members, transitional periods might have to be defined for certain specific issues. However, it should be clear that all candidate countries will have to follow the logic of reaching the *acquis*¹⁸ because internal cohesion and progress of the EU must be preserved. It is evident that the different CEECs will reach the *acquis* at different times, but all of them will need a substantial amount of very precisely targeted financial and logistical assistance during pre-accession

¹⁸ The French term *acquis* or *acquis communautaire* has become EU jargon in the enlargement debate, and it commonly describes the whole body of legislation, agreements and recommendations, rulings of the European Court of Justice and international obligations of the EU.

as well as symbolical encouragement, not only from the EU but also on a bilateral and international basis, for evolutions for which established member states took decades.

In fact, even though the CEEC applicants are still some way from having reached EU economic levels and standards of institutional stability, it must be emphasised that there are huge differences on both these counts between the different candidates within either group. Since here is not the place for debate on systemic reform or detailed economic analysis, the following table must suffice to give an idea of the economic dimension involved.

According to Eurostat's 1998 figures, between 1995 and 1997 the wealth of the candidate CEECs, compared to that of the EU, rose only slowly – but the aggregate figures of 38 per cent of average GDP in 1995 and 40 per cent in 1997 conceal the differences between the CEE candidates. Only Slovenia, with 68 per cent in 1997, came close to the level of the EU's weakest member, Greece (69 per cent):

Table 1: Candidate CEECs' GDP as a share of the EU average (100 per cent, in PPP)

| | | | | | |
|------|-----------|----------------|---------|----------|----------|
| | Bulgaria | Czech Republic | Estonia | Hungary | Latvia |
| 1995 | 28 | 62 | 32 | 45 | 25 |
| 1997 | 23 | 63 | 37 | 47 | 27 |
| | Lithuania | Poland | Romania | Slovakia | Slovenia |
| 1995 | 28 | 36 | 32 | 43 | 65 |
| 1997 | 30 | 40 | 31 | 47 | 68 |

when arguing the need for a balanced and determined approach, however, it must be clearly stated that what is really important is not the beginning of formal negotiations, or even the setting of a date for accession, but a thorough monitoring, in all CEEC applicant states, of the levels reached and of the proper application of the pre-accession strategy, as a means of fostering further democratic, institutional, economic, environmental, and social development.

As a growingly urgent question on the other side of the coin of EU enlargement, in order to mitigate the possible negative effects of creating new dividing lines in Europe between the "ins", "pre-ins" and the "outs" (with the danger of the "outs" and "pre-ins" falling further back in democratic and economic consolidation with the resulting rise of migratory pressures

and criminal trafficking, further distortions of labour markets in candidate and member countries, and geopolitical instability), the EU policy approach of encouraging regionalisation of economic, social and cultural cooperation and integration must be strengthened (concentric circles versus a hub-and-spoke approach).

As far as the applicant countries are concerned, another aspect will require serious attention: that of the insufficiency of harmonisation of national legislation with EU requirements on paper only. In addition, as in the old member states, so too in the candidate countries there is a considerable lack of information about the EU and of debate of the practical implications and of evaluation of the functioning of EU legislation. This might be a factor accounting for the relative lack of real interest shown by CEEC citizens in the EU¹⁹.

Absolute preconditions to enlargement are, of course, the institutional reform of the EU as well as the redefinition of the policy of the Structural Funds and the Common Agricultural Policy (CAP). Agriculture, because it occupies an important place in the economies of most CEE candidates, ranging from 34.4 per cent of the workforce in Romania and 28.2 per cent in Poland to the lowest, 6 per cent, in Czechia, will pose a special problem.

Table 2: Total employment (million) and employment by sectors (%), in 1996

| | Total employment | Agriculture | Industry | Services |
|------------|------------------|-------------|----------|----------|
| Bulgaria | 3.28 | 24.7 | 32.1 | 43.2 |
| Czech Rep. | 5.05 | 6.0 | 41.0 | 53.0 |
| Estonia | | 13.1 | 30 | 56.9 |
| Hungary | 3.94 | 8.3 | 32.7 | 59.0 |
| Latvia | | 18.5 | 25 | 56.5 |
| Lithuania | | 23.8 | 29 | 47.2 |
| Poland | 15.02 | 28.2 | 29.9 | 41.9 |
| Romania | 9.75 | 34.4 | 33.6 | 29.0 |
| Slovakia | 2.03 | 9.7 | 37.0 | 53.3 |
| Slovenia | 0.81 | 7.1 | 43.0 | 49.9 |
| EU-15 | 148.2 | 5.1 | 29.8 | 65.1 |

Source: Employment in Europe, 1997; WIIW: Handbook of Statistics, Countries in Transition, 1997.

Without these reforms, on which compromises will be hard to reach and which the Amsterdam Summit accordingly relegated to a second Intergovernmental Conference, having to come to definitive results before any new enlargement, further enlargement to take in

¹⁹ For example, according to Central and Eastern Eurobarometer from March 1997 33 per cent of Czechs have a positive image of the EU, 42 per cent are neutral and 9 per cent negative, in Slovakia 34 per cent were positive, 44 per cent neutral and 7 per cent negative - with policymakers in both countries being significantly more positive (Czechia 68 per cent, Slovakia 84 per cent) than the general public.

five to eleven or even more new members will endanger the whole fabric and functioning of the EU. Further integration in order to keep the EU functional after enlargement, paradoxically, might also encounter the resistance of new members, who are proud to have reached national sovereignty after the disintegration of the Eastern block, and, in six cases out of the ten (Lithuania, Latvia, Estonia, Slovenia, Slovakia and Czechia), even of their former state entities. The most important institutional changes that must come prior to enlargement are:

- giving up or strongly weakening the principle of unanimity in order to make the EU decision-making process viable in a Union that is getting not only more numerous but also more diverse with each new member
- the resolution of the question of what will be qualified majority voting in the Council in an enlarged Union (at present 9 votes out of 15, applying the same proportionalities, could lead to potentially delicate political combinations)
- the new weighing of votes in the Council, demanded by the bigger members fearing that enlargement by mainly smaller countries would create a situation of the big states being "dominated" by small ones building blocks (even though the "cleavage" is by no means always between "big" and "small")
- restricting the seats in the European Parliament (now 620, according to Amsterdam the ceiling should be 700); however, this might pose a problem of a democratic deficit with not all political parties in national parliaments being able to sit in the EP
- restricting the seats of the European Commissioners to 20 (as now); this would imply that the bigger member countries give up their second seats, which would give up to five new members a seat, but it is not clear if more new members will each have a new seat.

Moreover, considerable political will and vision will be needed in order to create a new sense of common purpose and unity in the EU fabric. The policy of making exceptions and derogations (such as was the case with the U.K. for the social protocol or is the case with the British, Swedish, and Danish decision not to join EMU) will have to end in the face of possible multiple accessions. With twenty or even thirty members, the practise of deroga-

tions would undermine the very cohesion and effectiveness of the EU.

Even the language question is a thorny one: with enlargement, from the present 11 different official EU languages (giving 110 possible combinations) the number would rise, for example 16 different languages would yield a combination of 240, requiring 60-75 interpreters in a meeting!

Part of these necessary reforms touch on the social sphere, too, for example the striving for stronger economic and social cohesion in the face of still great regional disparities and the new EU Employment Strategy to combat mass-unemployment, the need to cooperate ever more closely in collective bargaining, tax and macroeconomic policies in the face of the arrival of Economic and Monetary Union, as well as the further establishment and intensification of the functioning of the European Works Councils and the EU social dialogue, that was strengthened by Amsterdam. In the following, a reflection of the most relevant issues pertaining to the social policy aspects of EU enlargement will be made. Since this is an essay of limited length, the main objectives followed here are the sensibilisation of a broader public for the topic and the suggestion to EU institutions, the European trade union organisations and employers, governments and related academic circles to take a closer look and do more detailed research in all those fields, the debate on which has hardly started, in order to make a contribution in the next few years to the process of EU enlargement. Other relevant aspects in this context, such as the effect of trade flows, labour migration, the evolution of the work division between the reform states and EU members, cannot be treated in the present paper. Suffice it to say that pre-accession policies will certainly imply further costs to both sides but will also have a beneficial effect on candidate countries' internal development, due to concrete chances to join the internal market, domestic and foreign investor confidence, and the necessary changes in legislation, institutions, and, not least, in human resources.

Consideration of the Social Dimension in EU Policies Towards Candidate CEECs up to March 1999

It is important to remember here that neither the Association Agreements nor the White Paper nor, for that matter, the Phare programme, treated the social dimension of enlargement – and its intrinsic role in the systemic change – as a question of any special im-

portance. The Association Treaties are *not explicit on the social dimension*, even though most of them were formulated after the 1992 Maastricht Summit that led to adoption of the Social Protocol. They also make no reference to the 1989 EU Charter of Fundamental Social Rights. Instead, they tend to subsume the social dimension within the economic rationale in the form of the free movement of workers, vocational training and education, or the approximation of laws and economic cooperation, while their preambles mention the respect of democratic principles and human rights as "essential elements" for fulfilment of the treaties without explicit reference to social and workers' rights. The Phare programme earmarked a mere 6.5 per cent in 1990-1993 and a puny 3.2 per cent of its 1994-1996 allocations to social development, employment and health.

In July 1997 the reports on the applicant countries that were published with *Agenda 2000* – a report on the future of the EU that also included budgetary proposals as well as suggestions to reform the Structural Funds, the CAP and the decision-making process in the EU – examined all aspects of the *acquis communautaire* and the degree to which the candidates had reached it. These reports also focused explicitly on a number of social issues that constitute part of the social *acquis* or have more recently become matters for EU coordination in the social policy field (social dialogue, labour market policies, social security, public health, health and safety in the workplace, labour law, the free movement of workers, equal opportunities)²⁰. Treatment of this aspect was, however, rather cursory and incomplete; nor had the social partners in the applicant countries been invited to contribute to this chapter. This already appears surprising if we follow *Agenda 2000*'s analysis of the possible sectoral and horizontal effects for EU policy-making entailed by enlargement. In discussing social policy aspects, the reports do concede (but not further develop) the apparent contradiction between the danger of a weakening of social policy, due to the initially lower standards prevailing in the new member states, and the undeniable importance of social cohesion and social policy in an enlarged EU. The reports also offered suggestions concerning the differing ability of individual CEECs to converge towards the EU's economic and political standards and levels.

1998 and early 1999 saw an *acceleration of steps towards enlargement*, in the wake of the Luxembourg Summit's go-ahead to open the process. There was more verbal thrust on the

²⁰ For more details on these reports see: Heikki Aintila, Renate Langewiesche (1998): *Eastwards EU enlargement and the social dimension: reflections on the past and future from a trade union angle*, in: Gabaglio, Emilio, Hoffmann, Reiner (eds.): *ETUI Yearbook 1997*, Brussels.

social dimension than had been the case in the past, but this was accompanied by few concrete policies. The *Phare* programme remained what it had become in the course of an earlier reform, i.e. from a demand-driven it had been made into a pre-accession instrument, intended to assist the applicant countries in further preparation to achieve the *acquis*. So far, however, the 30 per cent share of the budget earmarked for the institution-building aspect of Phare has in practice not included the social partners (see below). The *social clause* attached by the EP to the whole of the Phare programme in its December 1997 session for the 1998 budget (and to be carried over to the 1999 budget) - i.e. stating that the Commission is required to ensure, in connection with Phare funding, that the beneficiaries respect the European social *acquis* and fundamental social rights in the sense of the contents of the Social Charter - remained a dead letter. To our knowledge at least, no instrument for the implementation of this decision has been created and no case of infringement has been reported, though we have reason to suppose that such cases do exist.

1998 also saw the start of the so-called *screening process* with the candidate countries. In this process, EU officials and experts, together with their counterparts from the applicant countries, examine the current state of the latter's legislation and the areas requiring change in order to reach the EU *acquis*. Whereas the screening for the first group of countries took place on a country-by-country basis, the second group countries initially had to accept a multilateral "screening", covering almost all chapters of the *acquis*, conducted in the form of workshops or conferences. It is obvious that the more detailed the screening, the better will be the applicant countries' awareness of the areas requiring development and of the most appropriate formulation of their assistance requirements. The "pre-ins" had to wait until early 1999 for the start of the individual country screening, whereas in November 1998 the first group actually embarked on accession negotiations proper with the EU. These negotiations were able to be conducted rather peacefully since the first seven chapters selected were the least contentious (science and research, telecommunications and information technologies, education and training, culture and audio-visual policy, industrial policy, small and medium-sized undertakings, and common foreign and security policy). In these areas the applicants have asked for few and only brief transitional periods, which will probably have become irrelevant at the time of accession. This "strategy" has

laid workable groundrules for negotiations, which is important in the light of the fact that, as from 1999, it will be necessary to tackle a series of (far) more contentious issues, such as agriculture and fisheries, competition policy, consumer protection, the free movement of workers, environmental policies or controls on borders with non-EU countries further east. In addition, the observation made by the head of the European Commission's Enlargement Task Force on completion of the screening of the first 19 chapters (out of the 31 comprising the Community *acquis*) with the six "first-group" applicants, namely, that the applicants are willing to adopt the EU's laws but are often not in a position to implement and enforce them, seems pertinent. Implementation and enforcement will become all the harder as the areas for negotiation become more difficult, and the Commission has announced that at the end of the negotiations it will measure the applicants' institutional – and other – capacities to implement the *acquis*. If, in this context, we look once more at the social *acquis* (under its first screening at the turn of 1998/99), it becomes clear that the EU and the governments of the applicant countries will have to involve - and promote the position of – the social partners, as well as including social legislation in the institution-building aspects. But, to date, the EU basically continued its original policy of underrating the social dimension of enlargement. Some reasons for this might be the following:

- an inclination to keep to the "traditional" paths characterised by the belief, in the early 1990s, that the systemic changes would depend, first and foremost, on economic reform;
- the intergovernmental approach to enlargement;
- the fact that the European Commission services principally responsible for enlargement questions have few competencies in the social field, whereas the services dealing with social policies have so far played a minor part in the process;
- the relative weakness of social legislation and provisions in the EU (compared to the national level of EU member states).

The Commission services are fond of arguing that enlargement is a matter of negotiation and treaty-making, which are intergovernmental affairs, and that the social dimension is, in any case, weak in the EU. A factor underestimated by this argument is that, unlike in previous accessions, where applicants were stable democracies with market economies and

several decades of established social underpinnings (or in the case of Greece, Spain and Portugal - hardly comparable with the CEECs in any case - had consolidated their democratic systems and started to improve their social legislation and welfare standards in a rather short time), so that the social partners traditionally involved in national regulatory practices played their role in the accession process, in many of the CEE applicant countries this is something that cannot (yet) be taken for granted. Indeed, the EU's pre-accession policies could - and should - include the consolidation and involvement of *agents of intermediary institutions*, such as social partners, in order to:

- contribute to further consolidation of democracy and institution-building
- minimise the social costs of economic "transition"
- help formulate and implement reform policies aimed at economic restructuring, social security systems, labour markets, education and vocational training, social dialogue, equal opportunities, health and safety at work, and at the macroeconomic level
- ensure, through more efficient and transparent policy change and systemic stabilisation, a faster pace of approximation and a more comprehensive fulfillment of the EU's *acquis*
- work towards guaranteed minimum social and wage standards in order to prevent social and wage dumping in the enlarging/enlarged EU (already a concern in euroland)
- reach a higher degree of political acceptance of enlargement in the EU member states and of accession in the applicant countries.

Instead of systematic involvement, what has happened to date has been a process of influence-gaining and participation thanks to initiatives taken by *agencies outside the negotiation and screening services*. Such agencies have included not just the ETUC, with its very thorough and inclusive affiliation and policy approach towards the candidate CEECs, as well as numerous examples of bilateral and regional trade union cooperation, but also the Economic and Social Committee, which has not only issued far-sighted Opinions on the CEECs and on enlargement, but has also, under the Association Agreements, created Joint Advisory Committees with its counterparts in Hungary and Bulgaria, and is preparing further steps in this direction with Poland and Romania. An interest in the social dimension

and social partnership and workers' rights issues has also been shown in recent years by a significant number of members of the European Parliament. Not only do these arrangements and policies undeniably have a great potential to boost the social dimension in the process of enlargement and systemic change in the candidate CEECs, but they also contribute to the development and sophistication of the much needed democratic institution-building and to the general refinement of democratic culture.

Mention should also be made of the Commission's composite paper and single *progress reports* on all candidates, published in November 1998. These gave accounts, more detailed in some areas than others, of the candidates' progress towards approximation in the different chapters of the *acquis*, as well as economic and social data. Their main purpose was not to seek to influence the overall process but to offer an update to the Vienna Summit in December 1998 and to the EU services and the public at large. Though the progress reports were relatively detailed in the chapters covering the internal market and administrative reforms, they focussed only narrowly on the social *acquis* chapters (for example social dialogue, labour law in the areas of collective redundancies, parental leave, and the European Works Council directive). What is more, the approach of the composite paper, which might have taken an all-encompassing view of developments, remains rather technical and compartmentalised. In its assessment of the economic accession criteria it does not consider the notion of economic and social cohesion and, accordingly, fails to examine, as factors of economic development and approximation, aspects such as the present situation and (possible) roles of labour market policies, or the functioning of social dialogue, the standard of social protection systems, and the respect of basic social rights.

As can be expected, the social dimension of the intergovernmental *Accession Partnerships*, concluded in March 1998, is rather vague and has, so far, not resulted in any concrete policy steps. These partnerships spawned the so-called *Twinning Partnerships*, a Phare-sponsored programme currently reserved for civil servants from the different ministries of the member states, who become so-called "pre-accession advisers", promoting administrative reform and the application of EU law in the candidate countries to which they are seconded. While the document on the Twinning Partnerships stresses that, "in the EU, the *acquis* is implemented in the Member States by national administrations (at central, regional and local level), and by agencies, professional bodies, and the private sec-

tor..." and mentions for secondments EU experts in general, it may be expected that, after the first phase of concrete implementation with government officials as from January 1999, the "professional bodies" with a role in guaranteeing and fulfilling the *acquis* will be invited to participate.

At the same time, the Commission communication, the "*Social Action Programme 1998-2000*", COM (1998) 259 final, recognises that "the success of the European social model in combining social progress with economic prosperity has undoubtedly influenced the countries of central and eastern Europe in seeking membership in the Union." Accordingly, it suggests that the Commission "will work to ensure the gradual involvement of accession countries in the social policy programmes and activities – and in particular the employment strategy – while promoting the social and civil dialogue as essential pillars of the European social model and assisting applicant countries, in the context of their preparation for membership and in particular through the Accession Partnerships, to ensure full adoption and implementation of the *acquis* in the social policy field, and contributing through financial assistance, in particular through the Phare programme, to the development and adaptation of the social infrastructure in the candidate countries." The ETUC Executive Committee in October 1998 welcomed these observations and proposal, stressing, among other things, the need for support of the autonomous development of the social partners and the systematic involvement of the social partners from the candidate countries in both the EU social dialogue activities and the enlargement process. So far, however, the EU policies and programmes have not systematically pursued such involvement, having referred rather to the intergovernmental nature of the enlargement process. Instead, a tiny – albeit, in terms of its effects, important – part of the Phare programme has helped the ETUC to create a working group of integration specialists from applicant countries (and member states). The group members do not only acquire information and cultivate reflection on the enlargement process in general and on the trade union and social requirements in particular; in their capacity as multipliers, they also pass on their knowledge at home and enable their unions to exert influence on their national governments and negotiators. However, as shown by a study prepared by the ETUC in the spring of 1998, the influence of the applicant countries' trade unions in the enlargement process has been varied and dependent on the development of industrial relations cultures and the quality of social dialogue at large. Nor has this

process been, so far, systematically promoted by EU policies.

In October 1998 the screening process for the first group candidates started in the areas of social policy and employment affairs. Once again, this screening was performed on an intergovernmental basis. The *screening of the social acquis*, like other screening chapters, is coordinated by the Enlargement Team, which invited specialists from European Commission DG V (social affairs) to conduct the screening of the employment and social chapter. According to a source in the Enlargement Team, (voluntary) input from the social partners in the candidate countries and in the EU member states would be welcome.

As might be expected, this first phase of the screening process is still rather formal, and does not yet, in any case, entail setting a date for accession. The whole corpus of the *acquis* is too vast for any such commitment and reforms of the applicant countries' laws and institutions still have to be carried out. A more detailed and up-to-date examination of the *acquis*, including the social *acquis*, will be conducted, and it is reasonable to expect that the recognised social partners should be invited to contribute to this process in order to produce complete results. In the second half of March 1999 an EU-sponsored conference is to be held in Warsaw with the social partners and the relevant political representatives of both old member states and the accession countries. This event, the assistance given so far, and the course taken by the enlargement process towards a more concrete approach at the level of both texts and institutions, allow of an expectation that the social dimension, including full involvement of the social partners, may be accorded greater importance in the enlargement/accession process.

By early February 1999, the first screening of the social *acquis*, as of 1 March 1998 (i.e. not yet taking into account the Amsterdam policy changes taking effect only on May 1, 1999), - comprising health and safety issues, labour law, equal treatment of women and men, social dialogue, employment and social protection, as well as the European Structural Funds, public health, measures relating to the ECSC (which will become irrelevant due to the ECSC's termination before any possible accessions), a Council regulation establishing the European Monitoring Centre on racism and xenophobia, and a series of measures for the improvement of living and working conditions – shows the following general tendencies:

1. All ("fast-track" or first-group) candidates, in the first screening process of social and employment policies, have acknowledged that this *acquis* is substantial and requires not only the adoption of binding legal provisions but also appropriate administrative and judicial structures at national level and co-operation among the key players in economic and social life. Moreover, it is acknowledged that in this context the "machinery of the European social dialogue also plays a crucial role, which will be strengthened, moreover, by the Amsterdam Treaty which gives the social partners a central role in drawing up and applying Community social policy."
2. While all of these candidates accept the *acquis* under this chapter and believe that full transposition will be achieved by 2002 or, in any case, by the (still unclear) date of accession, Hungary is considering requesting a transitional arrangement in respect of the maximum tar yield of cigarettes until the end of 2005, while Slovenia may ask for a transitional phase in relation to the health and safety *acquis*.
3. All candidates recognise that the transposition of the health and safety *acquis* will be a costly matter, especially for the employers' side. Another expensive problem will be the establishment of a guarantee fund for employees in the case of employers' insolvency, as has been pointed out by the Czech negotiating team.
4. While EU legislation pertaining to policies entailing involvement of workers' representation is far from prescribing the formula for such representation, the Czech and Polish delegations have considered this to be a sensitive domestic issue since no provision other than direct trade union representation is foreseen, and the national debate on this issue is far from over.
5. In all cases the social dialogue needs strengthening, especially with regard to the private employers' still weak role and structures, as well as the huge number of trade unions and also employers' organisations (Poland and Hungary).
6. On the gender equality issue Poland appears to encounter a problem of principle: to quote the screening report, "an extremely protective regime applies to pregnant workers which may well amount to discrimination (in terms of access to employment, pay and working conditions) against them. This protection reflects the strong importance and focus attached by the Polish government to women's role in the family. Attention

has to be given to gender-specific advertising that might restrict women's access to the labour market." In Slovenia there is as yet no solution, due to expenditure implications, to the introduction of a three-month parental leave extending to fathers.

7. All screened countries will need post-accession assistance measures, such as training and the establishment of proper implementation mechanisms, in order to participate in the opportunities of the Structural Funds.
8. The screening team of the EU considers that the applicants still have a large package to tackle and fulfil, referring in some cases to the very *ambitious workload and timetable* the candidates hope to be able to realise.

Even these initial results of the social *acquis* screening show, that for the sake of convergence and the proper attainment of the *acquis*, it will become increasingly urgent to enhance the function and human resources of the related civil servants as well as of the social partners and of social partnership at all levels. This should indeed constitute a formal requirement, to be fulfilled by the Twinning programme and other Phare provisions, and enshrined in the National Programmes for the Adoption of the *Acquis*. It is, furthermore, a process in which the private employers will play a more important role than before, to the detriment of state intervention. It will be equally important for systemic change and convergence to strengthen participation by the social partners in the reform and implementation of social and labour legislation, macroeconomic policy-making, the definition of the public sector, and the restructuring of undertakings (cuts in subsidies for loss-making enterprises in labour-intensive sectors such as metal and coal are already subject to the Accession Treaties). The social partners must also be enabled to play a more active part in both labour market policies (which, *inter alia*, will have effects on the thorny question of the free movement of workers and possible demands for transition periods) and the governance and reform of social security systems. As to the latter aspect, a decision was taken in 1998 to create a Consensus II programme (a Phare-sponsored EU programme promoting the reform of the social security systems) that would have involved the social partners in the accession countries participating in this reform. The decision included explicit recognition of the role of the social partners in systemic change, which is also conducive to convergence towards the EU. Due to budgetary changes, it is now planned to include this project under Consensus III, scheduled to start in 1999. By March 1999, however, it was not clear

to the Consensus II team whether there would be any Consensus III at all.

In addition, use must be made of the possibility of attaching the *social conditionality* clause to the Phare programme. A first step to this end is making the clause better known in the EU member states as well as in the accession countries, but another is to put pressure on the Commission to include it in the tenders for Phare and to monitor the procedures.

It is doubtful, however, whether any real change will come under the Santer Commission, which will remain in office for only one more year and which might have difficulty in committing new programmes after the December 1998/January 1999-censure crisis with the EP, and with the present, outgoing, EP (elections will be in June 1999).

The critical debate in the EP, with the *motion to censure* the European Commission and criticism of how funds for different programmes, including those for CEECs, have been (mis)handled under the 1996 budget, has thrown the programming into an ambiguous state of disarray. This, together with the endemic neglect of the social dimension to date, should further mobilise the social partners and the EU decision-makers and services to overcome the present situation and ensure that the EU and the applicant countries pursue enlargement and preparations for accession with even greater commitment and diligence. In this context it is interesting to note that the governments of many EU member states put forward, as a pre-condition for accession, that the candidate countries should, by the time of accession, have developed safety standards in nuclear energy operations comparable to the EU's own – even though this is not, strictly speaking, an element of the *acquis communautaire* (Even though the standpoint is very understandable as far as a number of candidates' nuclear power stations are concerned.). In a situation where a non-*acquis* becomes an important gauge for accession capability, a real *acquis* must be given its due place.

Outlook

At this point, we do not need to repeat the reasons why the next round of enlargement is a very special case. Next to fulfilling the difficult and delicate task of the EU's own far-reaching internal reforms prior to enlargement, only plain language about the pile of adaptation requirements and accession schedules, a carefully devised and implemented pre-accession strategy and transparent, well-targeted structural assistance before and after

accession will be able to contribute to successful accession, membership, and acceptance of enlargement and membership on the part of the citizens and working people on both sides. It is clear that each candidate will find accession on the merits of its own achievements and that different candidates will reach the *acquis* at different times. As in past enlargements, transition periods in various policy fields under Pillar I will be necessary, but permanent opt-outs ("Europe à la carte") will not be tolerated. Even though there remain uncertainties about which sides and economic units will gain or lose from preparation for membership and growing convergence, enlargement and accession in the short run, over time the creation of a vaster internal market has all the potential to give a boost to European growth and jobs. However, if this growth is not underpinned by a strong social (as well as environmental) dimension, it will neither be sustainable nor accepted, to the point where the EU would be further called into question. In addition, accession can be granted only if the new member has developed an economy and regulatory agencies strong enough to cope with competitive pressure from the Single Market in order to avoid social deterioration, political backlash and intense migratory pressures (which would not be tolerated by the people in old member states). Agenda 2000, the studies, progress reports, and debates that came before or after as well as the different Summits, have attempted to sketch out the way towards a new and enlarged Union. From the trade unions' point of view, success and acceptance of enlarging the Union on the one hand and the consolidation of the CEECs on the other depend on a set of interlinked and inclusive considerations, which reflect on the interdependence of economic and social cohesion. In order to overcome the huge gaps in the social policy fields, the role of the social partners will have to assume much greater importance in the process of pre-accession and from the time of new membership on. It can be assumed that after the period of sometimes sharp decline from pre-reform artificial levels of trade union membership, due to structural and value changes, the level of trade unionisation in the CEECs will consolidate at levels comparable to those currently found in the various EU members. Actually, trade unions in the CEECs generally have a larger membership than political parties, and they have proved their responsibility in the transition process. More immediate and probably greater problems are the private employers' organisations, which are still weak and undefined, and, in most cases, the lack of

awareness of and interest in social partnership on the side of CEE governments²¹. Whereas the trade unions can try to voice their opinions on EU membership vis-à-vis their government - not least because of the fact that they have a forum in the ETUC - so far the employers' organisations, where they do exist, have shown a commercial rather than a political and social interest in the process. Structured dialogue between the EU and the candidates so far has been an intergovernmental affair, with the exception of the few Joint Committees of the Economic and Social Committee and their counterparts in some CEE candidates. However, complementary to structured dialogue should be the implementation of concrete steps to achieve involvement in every possible fields of policy. One important aspect would be the examination of the question of whether the setting-up of works councils in multinationals in the CEE candidates under the ruling of the European Works Councils Directive might not become mandatory. (The provision extends to the EEA, which could be taken as a precedent, and the 1999 revision of the Directive could offer an opportunity to take the enlargement aspect into account.). According to an ETUC/ETUI overview of 380 multinationals in early 1998 (of the 420, or one-third, which so far have created councils), some 60 of these listed companies have, on a voluntary basis, invited CEE workers' representatives to participate or observe in their councils²². Next to active assistance in the establishment of systems of industrial relations in the candidate countries as an important part of democratisation, institution-building and economic consolidation, the active participation of the recognised social partners, especially when they are members of the recognised EU social partner organisations, in all other pre-accession policies and instruments, including the Phare programme and the structural and agricultural facilities, but also Community programmes in which the candidate countries can already participate and in the Community agencies as well as observers in the EU social dialogue, and the consideration of the social partners' expertise and opinions concerning the development towards the *social acquis*, will constitute another instrument and example of good practice

²¹ For detailed discussion of industrial relations in CEECs, see, amongst others: ETUI (1995): *Labour Relations and Trade Unions in the CEECs*, in: TRANSFER, Vol. 1, No. 3, and ETUI (1997): *Industrial Relations in the New Market Economies (CEECs)*, in: TRANSFER, Vol. 3, No. 2.

²² The question remains in those countries, where there are no provisions for works' councils, if the trade unions are really in favour. There are now, however, debates in trade unions (notably in Poland, Czechia, Slovakia and and Bulgaria) viewing this concept as a competitive one or as one that would commit them to "co-manage", to reconsider because of the EU Directive, and, more fundamentally, because they are losing members and they start to see a chance to be represented via works' councils.

vis-à-vis the candidates, and will represent another contribution to the CEECs' internal development and gradual convergence, which is one necessary pre-condition for successful enlargement.

P.S.: On 9 March 1999, on the fringes of the Social Affairs Council, the EU social affairs ministers and their colleagues from the applicant countries expressed a view unanimously in favour of opening up the Phare programme to the funding of social projects. Giving a clear signal, including to the Commission, the President of the Council emphasised that social policy, an *acquis* that, as he said, will be hard to achieve, should be considered as a priority field and added to the existing priorities (creation of effective legal and administrative systems, agriculture, environment).

References

- Aintila, Heikki, Langewiesche, Renate (1998): *Eastwards EU enlargement and the social dimension: reflections on the past and future from a trade union angle*, in: Gabaglio, Emilio, Hoffmann, Reiner (eds.): *European Trade Union Yearbook 1997*, Brussels.
- Bertelsmann Foundation Research Group on European Affairs (eds.) (1998): *Costs, Benefits and Chances of Eastern Enlargement for the European Union*, Gütersloh.
- DG IA of the European Commission (November 1998): *Composite Paper and Country Reports on the progress towards accession by each of the candidate countries*.
- Eatwell, John, Ellman, Michael, Karlsson, Mats, Nuti, D. Mario, Shapiro, Judith (1996): *Not "Just Another Accession". The Political Economy of EU Enlargement to the East*, Institute for Public Policy Research, London.
- ETUI (1995): *Labour Markets, Wages and Social Security in Central and Eastern Europe*, Brussels.
- ETUI (1995): *Labour Relations and Trade Unions in CEECs*, in: *TRANSFER*, Vol. 1, No. 3.
- ETUI (1996): *The Composition of the Labour Force in CEECs and Labour Relations*, Brussels.
- ETUI (1997): *Industrial Relations in the New Market Economies (CEECs)*, in: *TRANSFER*, Vol. 3, No. 2, Brussels.

- Geiss, Imanuel (1998): *"Europas Identität - Einheit und Vielfalt"*, unpublished paper presented in Brussels Jan. 1998.
- Gilliam-Grace, Maggie (1998): *Human Rights in Eastern Europe*, EP report, Brussels.
- Goetschy, Janine, Pochet, Philippe (1997): *The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs?*, in: *TRANSFER*, Vol. 3, No. 3.
- Grabbe, Heather, Hughes, Kirsty (1998): *Enlarging the EU Eastwards*, London.
- Langewiesche, Renate (1999): *The EU's eastward enlargement and the social dimension: progress in 1998?*, in: Gabaglio, Emilio, Hoffmann, Reiner (eds.): *European Trade Union Yearbook 1998*, Brussels.
- Mayhew, Alan (1998): *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge.
- Redmond, John, Rosenthal, Glenda G. (eds.) (1998): *The Expanding European Union. Past, Present, Future*, Boulder.
- Weidenfeld, Werner, Wessels, Wolfgang (eds.) (1998): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/98*, Bonn.
- Wisniewski, Zenon (1997) 'Effekte des EU-Beitritts auf den Arbeitsmarkt in Polen', *Osteuropa-Wirtschaft*, Vol. 3.

Die Soziale Frage und die Position der Gewerkschaften

HOLGER BALKE (INTERNATIONALER METALLGEWERKSCHAFTSBUND, REGIONALBÜRO FÜR MITTEL- UND OSTEUROPA, GENÈVE)

Bevor ich zum Thema komme, lassen Sie mich eine Vorbemerkung machen. Ich werde hier zwar als Vertreter des IMB aufgeführt, aber ich muß sagen, daß es im IMB keine einheitliche Haltung zur Europäischen Union gibt. Das ist deshalb nicht verwunderlich wenn Sie bedenken, daß es auch in den Gewerkschaften im derzeitigen Gebiet der EU höchst unterschiedliche Einschätzungen gibt. Hinzu kommt, daß wir in Budapest mit Gewerkschaften arbeiten, die allesamt nicht in der EU sind – bestenfalls ja Beitrittskandidaten.

Lassen Sie mich zunächst zum Thema der Betriebsräte kommen, die in diesem Workshop eine herausragende Stelle eingenommen haben. Auch die deutschen Gewerkschaften standen der Idee des Betriebsverfassungsgesetzes sehr kritisch gegenüber. Als die damalige Bundesregierung unter Konrad Adenauer einen Gesetzentwurf im Parlament vorlegte, reagierten die Gewerkschaften mit wütenden Protesten darauf, allen voran die IG Metall mit ihrem Vorsitzenden Otto Brenner. Es war im übrigen das einzige Mal in der deutschen Nachkriegszeit, daß ein DGB-Vorsitzender nicht mehr gewählt wurde, weil er es nicht gewagt hatte, gegen das Gesetz einen Generalstreik auszurufen.

Nach Verabschiedung des Gesetzes bauten die Gewerkschaften in den Betrieben Vertrauensleute auf. So gab es zwei Säulen im Betrieb: Die vom Gesetz abhängigen Betriebsräte und die von der Satzung der IG Metall abhängigen Vertrauensleute.

Insbesondere durch eine kostenintensive Bildungsarbeit gelang es den Gewerkschaften, die überwiegende Anzahl der gewählten Betriebsräte zu organisieren. Die gewerkschaftlich organisierten Betriebsratsmitglieder der IG Metall wurden durch eine Richtlinie des Vorstandes automatisch Vertrauensleute. Dies war deshalb wichtig, weil die Betriebsräte nach dem Gesetz zur Friedenspflicht gezwungen wurden. So erklärten sie sich im Falle eines Streiks als Vertrauensmann und konnten in dieser Funktion nicht nur am Streik teilnehmen, sondern ihn zu organisieren.

Im Jahr 1972 hat die Bundesregierung von Willy Brandt ein neues Betriebsverfassungsgesetz verabschiedet, in dem die wichtigsten Forderungen der Gewerkschaften enthalten

waren. Damit haben die Gewerkschaften ihren Frieden mit dem Betriebsverfassungsgesetz gemacht. Soviel zur Geschichte der Betriebsräte in Deutschland und nun zum eigentlichen Thema: Die Gewerkschaften Mittel- und Osteuropas stehen der Idee des Beitritts zur EU mit gemischten Gefühlen gegenüber. Viele haben ja den völligen Umbruch nicht nur der Gewerkschaften sondern der gesamten Gesellschaft erlebt und erlitten. Ich werde darauf noch zurückkommen. Aber alle hofften, daß westliche Investoren kommen würden, um die teilweise brachliegende Industrie wieder in Gang und die Menschen wieder Arbeit geben würde.

Dabei wurde verkannt, aus welchen Gründen Investoren in die Staaten Zentral- und Osteuropas kamen. Es sind nach meiner Ansicht im wesentlichen drei Gründe:

1. Die Investoren wollen im neu entstandenen Markt präsent sein.
2. Niedrigere Lohnkosten sind der zweite Grund.
3. Unternehmen investieren in den neuen Ländern, weil sie hier Bedingungen stellen können, die sie im Mutterland wegen starker Gewerkschaften nicht durchsetzen können.

Die Präsenz im Markt ist daran erkennbar, daß die größte Zahl der Investitionen dem Automobilmarkt und den Zulieferern zuzurechnen sind. Produziert werden Autos von Fiat, Dewoo, Ford, Volkswagen, Opel und Zulieferungen zur westeuropäischen Automobilproduktion.

Die Lohnkosten machen etwa 1/8 der westeuropäischen Löhne aus. Das bedeutet, daß besonders lohnintensive Bereiche sich dafür lohnen, im Niedriglohnland hergestellt und im Hochlohnland verkauft zu werden.

Das Diktat von im Westen nicht durchsetzbaren Arbeitsbedingungen läßt sich am Beispiel der Firma Audi darstellen. Im ungarischen Győr werden Motoren für etwa 80% aller Audis gebaut. Neuerdings gehört dazu auch die Produktion des neuen Audi-GT. Die Beschäftigten dort erhalten ein um ca. 10% höheren Lohn als der Durchschnitt der ungarischen Metallarbeiter. Die Bedingung dafür ist, daß sie je nach Bedarf auch an den Wochenenden arbeiten müssen, wenn die Firma das verlangt. Hinzu kommt, daß bei Audi mehrere Gewerkschaften vertreten sind, die aber insgesamt nur einen Bruchteil der Belegschaft organisiert haben. Dies führte übrigens dazu, daß die letzte Betriebsratswahl ungültig war, weil

sich nur rund 30% an der Wahl beteiligt haben.

Die Wirtschaft in den Ländern Zentral- und Osteuropas ist unterschiedlich entwickelt. Positive Entwicklungen gibt es insbesondere in den Ländern der Beitrittskandidaten, den sogenannten Visegrad – Ländern. Aber alle Länder haben im wesentlichen 3 Problembereiche, die vor dem Beitritt zur EU gelöst sein müssen:

1. In fast allen Ländern gibt es ehemalige Rüstungsbetriebe, denen eine Konversion bisher selten gelungen ist.
2. In mehreren Ländern stehen riesige Stahlkombinate, die sich bei einem Beitritt der Länder den Produktionsmengen anpassen müssen, was für die dort Beschäftigten Arbeitslosigkeit bedeuten wird.
3. Gleiches gilt für die Kohlenindustrie in Polen und Tschechien und gilt für Rumänien, wenn sie Mitglied in der 2. oder 3. Phase sein werden.

In der bisherigen Transitionsphase sind die Staaten unterschiedliche Wege gegangen. Im wesentlichen gab es fünf unterschiedliche Lösungen:

1. Direktkauf eines Unternehmens durch einen westlichen Investor mit steuerlichen Vorteilen durch das Land.
2. Den Erwerb eines Unternehmens durch den sogenannten Management – Buy – Out, das heißt der Erwerb durch das frühere Management desselben Unternehmens.
3. Die Ausgabe von Voucher an die Beschäftigten.
4. Die Übergabe der Betriebe an die Beschäftigten und
5. Die Übernahme von Unternehmen durch den Staat.

Im Falle der Privatisierung von MBO, Voucher und Arbeiterselbstverwaltung gab es ein großes Problem, nämlich das der Kapitalknappheit. Wie der Verlauf der Ausgabe von Vouchers sich abwickelte, darüber hat uns jüngst der Vorsitzende der tschechischen Gewerkschaft: Er sagte, daß aus dem sogenannten tschechischen Wunder der frühen 90er Jahre inzwischen ein Alptraum geworden ist. Schon 1997 hatte die Gewerkschaft gewarnt, daß das Land in eine Rezession gesteuert wird. Die schnelle wirtschaftliche Liberalisie-

rung, gepaart mit Massenprivatisierung von nicht restrukturierten Betrieben und das Fehlen der notwendigen Gesetze und Verordnungen haben die Wirtschaft, die Arbeitsplätze und die Leben durcheinander gebracht.

Die Gewerkschaft erwartet ein Sinken des Bruttoinlandsproduktes in 1998 verglichen mit einem Anstieg in Polen von 5% und in Ungarn von 3%. Arbeitslosigkeit ist von 3,4% in 1994 auf 7,5% Ende 1998 gestiegen und wird Ende dieses Jahres die 10% - Hürde übersteigen.

Die wesentliche Ursache dieser Entwicklung lastet die Gewerkschaft der vollzogenen Privatisierung an. Die Strategie der Regierung, erst zu privatisieren und dann strukturelle Anpassungen vorzunehmen, war der falsche Weg. Hinzu komme noch, daß skrupellose Geschäftsleute und Investmentfonds Aktien gekauft und ohne Kontrolle oder Überwachung nur Interesse an Zinsen hatten ohne Rücksicht auf den Bedarf der Betriebe. Daß solche skrupellosen Geschäftemacher die mangelnde Erfahrung der Menschen mit der Marktwirtschaft ausnutzen wurde überdeutlich in Albanien.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Menschen vom Beitritt zur EU eine Erhöhung ihres Lebensstandards erwarten. Angesichts der heutigen Situation ist nicht zu erwarten, daß sich die Armutsgrenze der EU vom Südwesten verschiebt zum Osten. Um dies zu belegen, gibt es eine jährlich fortgeschriebene Untersuchung des Internationalen Metallarbeiterbundes. In dieser Studie werden nicht Löhne miteinander verglichen, sondern es wird ermittelt wie viele Stunden ein durchschnittlich bezahlter Arbeiter in einem Maschinenbaubetrieb arbeiten muß, um ein bestimmtes Produkt zu kaufen.

Tabelle 1. Arbeitszeit und Kaufkraft

| | Lebensmittel (Arbeitsstunden) | % (Portugal = 100) | Lebensmittel und Bekleidung (Arbeitsstunden) | % (Portugal = 100) |
|-------------|-------------------------------|--------------------|--|--------------------|
| Portugal | 24 | 100 | 280 | 100 |
| Deutschland | 4 | 17 | 40 | 14 |
| Polen | 9 | 38 | 284 | 101 |
| Rumänien | 60 | 250 | 477 | 170 |
| Litauen | 32 | 133 | 396 | 141 |
| Lettland | 32 | 133 | 502 | 179 |
| Slowakei | 30 | 125 | 266 | 95 |
| Ungarn | 26 | 108 | 342 | 122 |

| | | | | |
|------------|----|-----|-----|-----|
| Kroatien | 25 | 104 | 336 | 120 |
| Czech Rep. | 14 | 58 | 117 | 42 |
| Makedonien | 19 | 79 | 217 | 78 |
| Slowenien | 10 | 42 | 318 | 114 |

Ich möchte Ihnen anhand zweier Folien (s. Tabelle 1) verdeutlichen, wo die Beitrittskandidaten im Lebensstandard stehen und dies im Verhältnis zu Portugal als dem Ärmsten und Deutschland als dem Reichen Land. Sie sehen, daß die grün gezeichneten Länder mit Ausnahme Ungarns zum Kauf der Lebensmittel besser dastehen als Portugal. Anders wird die Situation allerdings, wenn Sie die zweite Folie betrachten. Hier sind neben den Lebensmitteln auch die Bekleidung enthalten.

Dennoch denke ich, daß die erste Folie zeigt, daß mindestens der Lebensunterhalt in den Beitrittsländern teilweise erheblich höher ist als im Mitgliedsland Portugal. Ich verkenne aber nicht, daß diese Zahlen nur für die zutreffen, die Arbeit haben und diese auch bezahlt bekommen. Auch in den Ländern Zentral- und Osteuropas gibt es zahlreiche Fälle, wo Löhne nicht gezahlt werden und das über mehrere Monate hinweg.

Übrigens fehlt in dieser Darstellung ein Land, das ebenfalls Beitrittskandidat in der ersten Runde ist, das ist Estland. Aber aus meiner Sicht der Dinge dürfte Estland nur wenig günstiger sein als die übrigen baltischen Staaten.

Und nun zu der Frage, wie finden sich die Gewerkschaften in diesen Ländern zurecht. Dabei bitte ich um Verständnis, daß ich über die Situation der Metallgewerkschaften sprechen werde. Wie in allen anderen gesellschaftlichen Bereichen mußten sich auch die Gewerkschaften auf die veränderten Bedingungen einstellen. Die bisherigen Organisationen waren folgendermaßen aufgebaut, was sich zu den westeuropäischen Gewerkschaften unterschied:

1. Die politische Macht lag bei den Gewerkschaftsbünden.
2. Mitgliederwerbung war nicht nötig, weil praktisch jeder Beschäftigte Gewerkschaftsmitglied wurde.
3. Die Gewerkschaften hatten große Reichtümer vor allem in Immobilien und Ferienhäusern.
4. Beitragskassierung gab es nicht, die Beiträge wurden von den Betrieben direkt an die

Gewerkschaft ausgezahlt.

5. In jedem Betrieb gab es Gewerkschaftssekretäre, die vom Betrieb bezahlt wurden.
6. Die überwiegende Arbeit dieser Sekretäre bestand darin, Ferienhäuser zu vergeben, Weihnachtsgeschenke an die Kinder der Beschäftigten zu verteilen.

Diese Gegebenheiten wurden mit Beginn der Transition über Bord geworfen und zwar gründlich. Die Bünde wurden schwach und die örtlichen/betrieblichen wurden stark und vermögend.

Heute ist es so, daß die Landesvorstände zwischen 12 und 25% der Beiträge erhalten. Von diesem Geld geben sie einen Teil weiter an den Gewerkschaftsbund.

So besteht z.B. der Landesvorstand der slowenischen Metallgewerkschaft aus nur 4 Personen.

Den Rest behalten die örtlichen/betrieblichen Organisationen und machen mit diesem Geld weiter wie früher: Ausgaben zu sozialen Zwecken.

Unterschiedlich ist der Organisationsgrad bei den Multinationalen Konzernen, die sich überdurchschnittlich stark in Polen und in Ungarn angesiedelt haben. In beiden Ländern ist der Organisationsgrad unserer Mitglieder VASAS in Ungarn und Solidarnosc in Polen rund 25%. In den anderen Ländern beträgt dieser zwischen 60 und 80%.

Ein Grund für diese Situation ist das Bestehen mehrerer Gewerkschaften gerade in Polen und Ungarn. So gibt es in Ungarn insgesamt 6 Dachverbände. In Polen gibt es neben den beiden großen OPZZ und Solidarnosc eine Unzahl kleiner Gewerkschaften, weil nach dem polnischen Recht 10 Mitglieder ausreichen, um eine Gewerkschaft zu gründen. Auch in Bulgarien und Rumänien gibt es mehrere Dachverbände von Gewerkschaften.

Gestattet mir noch einen Exkurs zu einem CIS-Staat (gemeint sind damit die ehemaligen Staaten der Sowjetunion): Ich meine Weißrußland. Gewerkschaftliche Arbeit mit einem Diktator als Präsident verlangt Mut und Ausdauer aber auch unsere Unterstützung. Die Situation dort ist so, daß Präsident mit seinen Leuten besetzt, daß er Gerichtsentscheidungen des Obersten Gerichts per Ukas aufhebt, wenn diese ihm nicht gefallen und daß die Medien durchweg gleichgeschaltet sind.

Abschließend noch etwas zu unserer Arbeit. Wir haben damit begonnen, Kolleginnen und

Kollegen der westlichen Gewerkschaften herzuholen, damit sie Seminare für die jeweiligen Gewerkschaften durchführen.

Inzwischen sind einige Gewerkschaften – und hier wiederum die der Visegrad-Länder – in der Lage, daß Bildungsexperten von ihnen Seminare in anderen Ländern dieser Region durchführen. Es hat sich gezeigt, daß die Teilnehmer es besser finden, ein Seminar mit einem zu machen, der die gleiche Erfahrung gemacht hat wie er selber.



Economic Implications of EU Enlargement: Myths and Realities

DANIEL VAUGHAN-WHITEHEAD (EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE GENERAL FOR EMPLOYMENT, INDUSTRIAL RELATIONS AND SOCIAL AFFAIRS, BRUSSELS)

Europe is today facing two important challenges which will profoundly modify the functioning of the EU and its constituent national economies and societies: the adoption of the single European currency, the Euro, and the forthcoming enlargement of the EU to Central and Eastern Europe. However, while a consensus seems to have been reached with regard to the new European currency, the same cannot be said concerning the future membership of CEE countries. Although the importance of the enlargement has often been repeated by politicians, there seems to be considerably less enthusiasm among economists and specialists, which in turn seems to have led to more hesitation among policy-makers. Although this historic imperative is recognised by everyone, the present approach to enlargement appears to be far too narrow and mechanistic. By considering this process as "just another accession" this approach in particular fails to take necessary account of the huge economic and social discrepancies that prevail between Eastern and Western Europe, and consequently has not yet provided a comprehensive list of all the costs and benefits of this unique development. This approach has been presented as "a serious economic error" by a few economists.²³ At the same time, while the European Commission has issued an important document, *Agenda 2000*, to discuss all the necessary preparatory steps for the successful integration of the CEE countries, the economic and social costs continue to be often presented as having the potential to drive the European Union to total collapse. To summarise, the debates so far have been dominated by the portrayal of enlargement as an expensive challenge to the West, demanding reform of the Common Agricultural Policy and of the structural funds so that EU budget constraints are not breached. In other words, that the enlargement process although good for CEE would have a terrible cost for current EU members. I remember a statement in Brussels not so long ago, that was saying

This paper was written when the author was working at the ILO team for Central and Eastern Europe (ILO-CEET) in Budapest. Since then, he joined the European Commission, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs (DGV), where he is dealing with the EU enlargement, especially in its social dimension.

²³ Eatwell et al., 1997, p. 20.

something like this: "The enlargement as such is probably not desirable for the EU, but we sometimes do things not because they are desirable but because we have to". Well, this approach is just basically wrong, because it does not take into account two aspects: the benefits that the EU would get from the enlargement, and also the costs that this process also represent for CEECs. And these two aspects are important, not only to understand the real economic effects of the enlargement, but also to better understand why a quick enlargement is necessary. In the present paper, I would like to briefly develop six main areas: economic growth, trade balance, foreign investment, domestic markets, global regional development, and agriculture.

Economic Growth

First, in terms of economic growth, it is clear that the closure of the gap in per capita GDP will require years. Despite the fact that some applicants are growing at substantially higher GDP growth rates than existing EU members — thus reducing the GDP gap every year— and that a convergence process may be at work, this will not be enough to close the existing gap before accession. According to most forecasts (and catching-up scenarii), even with optimistically high GDP growth in Central and Eastern Europe and a constant 2 per cent growth in the EU, closure could not be attained before 2015. Moreover, GDP growth seems to have been slowing down in most successful Central and Eastern European countries in 1998–99, while Romania and Bulgaria have yet to experience recovery.

From an economic point of view it is this "comparatively low level of income per head that make the extraordinary character of this accession" and makes it different from previous accession, even of Greece, Spain and Portugal. It has obvious implications in a number of areas, such as the EU budget, labour mobility, capital mobility, and social regulations. But what has not been much investigated is that such economic catch-up first could be amplified through a rapid enlargement process (and here we should not forget that the significant growth potential in CEE, and their current GDP growth - much higher than in any of the EU countries - are significant indications); and second, that such growth could then be quickly extended to the EU as a whole.

And here, I would like to base my comments on the results of previous accessions: The economies of scale are obvious: the ten Central and Eastern European countries would

enlarge the total territory of the EU by one-third, increasing the population by 106 million people (about 30 per cent). Operating on such a scale would bring important new sources of competitiveness to EU member countries, offering an enlarged and rapidly expanding market, investment opportunities for investors, and the chance to diversify sources of supply. By creating such economies of scale, it would decrease costs and so generate higher profits. For the countries of Central and Eastern Europe, there would be an opportunity to obtain access to the very large EU market, a huge source of supply, and a source of both direct and portfolio investment, technology, and know-how. The enlargement could therefore bring substantial benefits to Europe as a whole.

As experiences in the less developed southern European countries have shown, the dynamicisation of the integration process achieved by means of new membership has produced gains for all members. The existence of the Single Market since early 1993 has also led to substantial economic gains, that we can regroup in three main groups that it is worth briefly describing (Allen et al, 1997): (i) first, **direct positive trade or demand effects** due to the reduction of trade barriers, with an increase in the intra-European share of world merger and acquisitions activity (from 10 per cent in 1985–90 to nearly 30 per cent in 1991–93), an increase in the proportion of intra-EU imports (what we call trade creation), and the substitution of non-EU imports by intra-EU imports (what we call trade diversion); (ii) second, to more **indirect or competition effects** due to the reduction of prices (and of price–cost margins due to the elimination of trade costs) as well as a considerable reduction in price dispersion. This increased price competition has also contributed to the improvement of the overall competitiveness of EU companies on external markets. (iii) Third, there is also evidence that the single market has transformed not only the intensity, but also the **nature of competition**, with a switch from segmented to **integrated markets**. In addition, the welfare effects have also been found to be extremely positive, especially for the smaller economies.

Similarly, if the enlargement to the East is achieved quickly, the dynamic nature of CEE markets may well lead most countries in the region to overcome their backwardness relatively soon.

From the EU's standpoint, there is a tendency to directly associate the costs currently borne by European industry to reinforce its position in the global economy with the costs of

Eastern enlargement. We must stress, however, that the competitive pressure is being caused less by Eastern enlargement than by global competition. And in the global quest for competitiveness, the enlargement represents a unique opportunity rather than a supplementary threat. The opening of CEE markets to both goods and capital has already allowed competitive gains in decisive sectors—such as automobiles—where European enterprises have clear difficulties keeping up with their American and Japanese rivals. In other words, the EU needs—and is already making use of—CEE markets in order to improve its competitiveness.

In this regard, the high costs of a failure to enlarge must be mentioned, just as the costs of a failure to achieve European integration were assessed before the single market was agreed (see Cecchini report, 1992). The longer enlargement is postponed, the more costs will rise and potential benefits decrease. For both Central and Eastern Europe and Europe as a whole it is thus desirable to help the former to join the EU in a relatively short period of time.

Trade Balances

It is also important, and this is the second major potential gain, to mention the effects of enlargement on trade. The Association Agreements were a first major step towards the integration of Central and Eastern European countries into the EU. They provided for the abolition of all quantitative restrictions and tariffs on industrial exports to the EU from the applicants, with the exception of such 'sensitive' products as agricultural produce, chemicals, steel, and so on. An analysis of the subsequent effect of these agreements on trade help us to get some idea of the implications of further enlargement for the East.

Before the transition, applicants' trade was with the Soviet Union and Eastern Europe. The collapse of these CMEA markets forced a rapid reorientation of trade. The Association Agreements with the EU have clearly helped in this process, redirecting trade towards the EU. Since the beginning of the transition in Central and Eastern Europe, its trade with the EU has intensified, more than doubling over the period and, on average more than 50 per cent of the exports of every country in Central and Eastern Europe is directed towards EU markets. It is also significant to note that in recent years, the fastest growth rates in Central and Eastern Europe have been registered by export-oriented industries, in particular those

that have managed to penetrate new markets in the EU. As an example, this was the case in 1997–98 for timber-related and textile industries in Latvia.

What we do not say much, it is that the EU has benefited even more from the opening of CEE markets. While in 1996 the ten Central and Eastern European countries accounted for about 8 per cent of EU imports, the EU generated 37 per cent of its total trade surplus from this relationship. Between 1989 and 1994 EU exports into the CEE regions increased by 171 per cent, whereas the growth rate in the opposite direction amounted to only 116 per cent (Inotai, 1998). This excess of EU exports over EU imports in Central and Eastern Europe constitutes an EU trade surplus which is increasing in volume every year, resulting in dangerous trade deficits in almost all Central and Eastern European countries. (According to Eatwell et al.) the total trade surplus of the EU vis-à-vis Central and Eastern Europe in 1996 approached 10 billion Ecu. In the Czech Republic but also Hungary, Poland, and Slovenia, more than 60 per cent of imports are coming directly from the EU. This has led economists to state that trade with the EU has contributed much to the high levels of unemployment in many of the applicant countries. (In 1996 EU exports to Central and Eastern Europe grew by 21 per cent, while imports from the region increased by only 5.7 per cent, a situation that further deteriorated in 1997–99).

The commercial advantage of the EU will continue to grow for the next few years. The calculations of economists point towards a trade potential of between 20 and 50 per cent. They also predict that the share of Central and Eastern Europe in the foreign trade of the EU will reach 15 per cent of trade outside the EU by 2002 (Inotai, 1998). EU enlargement to the East will further contribute to EU trade expansion. At the same time, it could also help companies from Central and Eastern Europe to reinforce the low competitiveness, which is one of the main causes of their trade deficit. CEE enterprises undergoing restructuring are not always up-to-date and do not have the necessary technology to provide goods of EU standard. They also lack marketing skills and have difficulty reaching international markets, especially the EU. A rapid accession process could provide the necessary technological transfers and networks for Eastern enterprises to expand further.

Of course, the development of trade could involve competitive risks for both groups of countries, but particularly for Central and Eastern Europe. First, because its industries are less competitive and below EU standards, and second, because it is much more depen-

dent on trade with the EU than its EU partners. Agriculture and coal mining seem to be particularly vulnerable. The only way of avoiding structural imbalances in these sectors would be to open up EU markets as soon as possible. In this regard, agriculture provides a good example: the exclusion of agriculture and other sensitive sectors from the free-trade commitment has had the direct result of increasing the superior competitiveness of EU firms and contributing to the high levels of unemployment in many of the applicant countries. According to Polish estimates, Poland's trade deficit with the EU has meant the loss of 1.2 to 1.4 million jobs, whereas in the EU the trade surplus has resulted in job creation (Kabaj, 1997): according to the German Institute for Economic Research trade with Central and Eastern Europe preserved or created 60,000 workplaces in Germany in 1993.

Foreign Investment

The other aspect I would like to raise is foreign investment, which could play a crucial role in the catching-up process. In a context of production crisis, foreign investors not only provide fresh capital and introduce the newest technologies, they also provide access to external markets. In this way they represent the best means of adapting local production to international standards. They also play a key role in improving export performance and the enormous trade deficit with which most Central and Eastern European countries are confronted. It is significant that only Hungary, which has accumulated most foreign capital since the beginning of the transition, was able to improve its terms of trade in 1997 and early 1998: it is estimated that 70 per cent of Hungary's industrial exports in 1996 came from foreign-owned firms; conversely however, since mid-1998 lower foreign investment has rapidly contributed to worsen the trade deficit, thus showing the possible drawbacks of excessive reliance upon foreign investment. Similarly, in the Czech Republic foreign investors have contributed to increasing exports in machinery and transport equipment to developing countries. An important factor was the increase in sales of Skoda cars following the takeover by Volkswagen and the implementation of major new investment. This was also the case in respect of exports to the EU in Latvia, Lithuania, and Estonia, which were mainly driven by foreign investors, generally from neighbouring Scandinavian countries.

Foreign investment, if it is not concentrated on low value-added segments, could also play an important role in modifying the nature of competitiveness in Central and Eastern Euro-

pe. So far, exports from CEE have been concentrated mainly in energy- and labour-intensive products (clothing, footwear, and leather goods), while their imports consist mainly of machinery and manufactured consumer goods. They have, however, started to export more technological goods. Already up to 42 per cent of Hungarian exports are occurring in machinery, while Slovenia and the Czech Republic are increasingly specialising in high-technology goods. This process, which is often the result of the practices of EU firms, is another example of the integrated production that could emerge more systematically after enlargement. It could become beneficial not only for the production sector (which, as we have seen, has not yet fully recovered from the loss of CMEA markets), but also for the service sector, increasingly important in transition economies.

On the other hand, the possibility of benefiting from local comparative advantages such as a cheap and skilled labour force is a very important factor in improving the competitiveness of major EU companies. It is sufficient to note the importance of their new industrial location within the framework of their global world strategy to better understand their role. For example, Audi's new factory in Hungary is aimed at supplying European markets with their new models at the best competitive price.

According to estimates, economic growth in Austria without relocations in Central and Eastern Europe would have dropped by approximately 0.5 per cent in 1998 and 1999, with direct effects on the Austrian labour market (Inotai, 1998, p. 28). This aspect is particularly important in the current context of very slow economic growth: it is currently less than 2 per cent in the EU as a whole.

Such effects will be multiplied when the accession countries become full members of the EU. Many companies have already located part of their industrial production in the expectation of Eastern enlargement. Between 50 and 75 per cent of foreign investment in Central and Eastern Europe has been made by EU enterprises.

The start of official negotiations gave foreign investors a boost, with its promise of future full membership. It should lead to more capital movements. It is important to emphasise here that it is not theoretically relevant to try to identify whether such movements, led by the need to become more competitive, would have taken place even without the prospect of Eastern enlargement. The important thing is that enlargement and the extension of the

single European market to Central and Eastern Europe could multiply the positive economic effects expected from such capital movements. They would also constitute the best guarantee that these capital inflows would not vanish overnight and steer foreign capital into longer term assets. On the other hand, delaying the process would reduce potential profits, especially for those European companies that have calculated on the EU membership of the host countries. It would also lead to an increased risk of sudden capital outflows with serious destabilising effects.

The enlargement process should contribute to limit foreign investment flows motivated by short term profits based purely on cheap labour in low-skilled segments, but motivate instead long-term foreign investment, and progressively increasing CEE labour costs to EU levels. Like this, foreign investment could only promote *integrated* rather than *fragmented* markets in Europe, so leading to higher competitiveness. As clearly stated by the chairman of Philips Hungary, "if Philips had no possibility of shifting certain categories of production from Western to Eastern Europe, it might have to abandon entire industries".

Domestic Markets

Despite the importance of foreign investment, the catching-up process will not take place without the appropriate development of local markets. Trade deficits have also increased in Central and Eastern Europe because of the absence of local producers, progressive economic recovery leading systematically to import demand growth rather than increased domestic production. As pointed out by the OECD (1995, p. 147): "Foreign investment is no substitute for domestic policies that encourage entrepreneurship and investment, because FDI is most likely to flourish under conditions that are also attractive for domestic investors."

Indeed, developing local markets are important assets for foreign investors, especially those with long-term prospects. The potential advantages for EU operators from the development of consumer demand are enormous. Modernisation of local producers would also increase their demand for capital goods from the EU. In other words, "the emerging CEE markets could provide a . . . kind of compensation for [the] EU's worsening international position" (Kiss, 1997, p. 13).

However, if domestic markets and local production are to be boosted, two major conditions

must be urgently implemented: (i) a progressive increase of living standards and consumption; and (ii) an improvement of credit facilities for the production sphere, with the banking sector acting as a credit intermediary. These two conditions would involve the relaxation by most governments in the region of their restrictive monetary and incomes policies, implemented on the advice of international monetary institutions, including the IMF and the World Bank. Although inflation should clearly remain a priority, especially in view of the enlargement and the prospect of Economic and Monetary Union, it is also clear that the restrictive monetary policies adopted in recent years in Central and Eastern Europe have asphyxiated its production sector, which is ironic when we consider that these countries have mainly faced a production crisis (Vaughan-Whitehead, 1998).

It is also necessary to take measures to boost investment, including favourable tax treatment of business profits and improved credit conditions for entrepreneurs, especially small- and medium-size firms. Similarly, the restrictive incomes policies so far implemented have resulted in excessive falls in real wages and living standards, something which must change if increasing local demand finally becomes a policy priority in the region.

Rapid enlargement should facilitate such policies by reducing the cost of credit for small entrepreneurs, leading to greater economic growth and higher living standards for consumers.

Global Regional Development

The benefits of the enlargement, although certainly positive for the EU as a whole, will vary from country to country, region to region, and sector to sector. It is therefore important to identify which countries seem to be benefiting the most from the intensified EU relationship with Central and Eastern Europe before discussing what changes the enlargement process should bring in this regard, and what implications further delays may involve.

Evidence collected so far clearly identifies a few EU members as the main beneficiaries of the opening up of Central and Eastern Europe since 1991. Countries that are geographically close, as one might expect, profit more than others. Germany and Austria for instance seem to be particularly privileged in this respect. EU member states which have carried out significant preparatory work in the region — such as Germany and the Netherlands— also seem to benefit more from the process.

so seem to benefit more from the process.

Germany, with the special motivation of integrating East Germany into a unified new state, is undoubtedly the greatest beneficiary. Within the EU, it is the main trading partner of the Central and Eastern European countries: in 1995 it took approximately 30 per cent of East European exports and was the source of 23 per cent of East European imports. Far behind Germany, Italy and Austria also have significant trade with Central and Eastern Europe.

Rapid enlargement could greatly contribute to diversify this partnership and its benefits. The inclusion of the Baltic countries in the EU, for instance, would strengthen the role of the Nordic countries (mainly Finland and Sweden, but also Denmark). Italy would also benefit from its proximity to Slovenia and other Central and Eastern European countries.

This is even more the case for less competitive and geographically more remote EU countries, such as Spain, Portugal, Greece, and Ireland: although these economies could also gain from the process by increasing their trade with the new partners this may occur on a large scale only after the enlargement has been realised, in contrast with neighbouring countries which began to develop their position in the wake of liberalisation. All current EU members will therefore not benefit from the enlargement process at the same time and in equal measure. Up to now, enterprises from southern EU member countries have been reluctant to invest in the emerging transition countries of the East.

We may therefore predict that the enlargement process will not limit its benefits to neighbouring countries, as is currently the case, but spread them throughout the European Union. So far that the process is not indefinitely delayed.

At the same time, the enlargement process should not be allowed to result in differentiation between the first countries that join and those that follow if we do not want economic gaps to increase in the region and the emergence of unnecessary tensions.

At the moment, more than 80 per cent of EU foreign trade with the ten associated countries is carried out with the five Central European economies (Inotai, 1998). More than 90 per cent of foreign investment in the region has gone to Hungary, Poland, and the Czech Republic.

The EU should therefore consider with extreme caution which countries will not be made members in the first round. The rejection or serious delay of a membership application

may have serious negative consequences by opening up a gap between the first group of countries allowed in and those in the second group, especially those facing economic difficulties such as Romania and Bulgaria. Concrete measures should therefore be taken to promote their future membership. In this regard, we should emphasise that the success and timing of the first accession process will have a determining effect on the accession of further Central and Eastern European countries, a feature which constitutes another essential difference with earlier accessions.

Agriculture

Most EU fears have so far focused on the integration of Central and Eastern European agriculture. Because of their agricultural potential, their relatively low agricultural prices, and the share of agriculture in GDP, the application of the current CAP and structural and cohesion funds to CEE economies would be very costly. It is very likely that the new members can expect substantial net transfers as members of the EU, invaluable for improving infrastructure, restructuring the economy, and stimulating investment. The net budget cost to the EU has been estimated at over 10 billion Ecu, or approximately 15 per cent of the estimated EU budget in 1999.²⁴

This vision, however, is much too simplistic, and again neglects the enormous advantages that the integration of Central and Eastern European countries could bring to the EU as a whole in this highly sensitive sector. We should first emphasise that trade imbalances between the CEE and EU countries are particularly significant in agriculture, with growing food imports in Central and Eastern Europe. Agricultural goods represent nearly 10 per cent of EU exports to Central and Eastern European countries, compared to less than 5 per cent of EU imports. Since the beginning of the transition EU countries have re-orientated part of their agricultural production towards Central and Eastern Europe. EU agribusiness has gained significant additional markets from trade liberalisation in Central and Eastern Europe, but CEE agriculture has failed to gain additional markets in the EU. This sector is playing a key role in the growing trade deficit of most Central and Eastern European countries with the EU. In 1995 the agricultural trade surplus of EU(12) with Central and Eastern European countries (the ten candidate countries plus Albania, Croatia, Bosnia-Herzegovina, Yugoslavia, and Macedonia) was 1.1 billion Ecu (Eatwell et al.,

²⁴ See, for instance, Baldwin et al. (1997).

1997, p. 34); in the intervening time it has only deteriorated further.

It has also led to a dangerous increase in food prices—which is particularly problematic in countries where expenditure on food is already over 50 per cent of total household expenditure—that contribute to enlarging the percentage of the population living in poverty.

Although this situation is advantageous for EU countries, it is having a serious affect on CEE agriculture, delaying its reform even further and so hampering its potential growth. In future, this could only lead to more of the financial transfers that the EU countries are so afraid of.

Rapid liberalisation of the EU agricultural market would facilitate the catch-up process in agriculture which, besides having an important share of GDP, is crucial for the maintenance of living standards.

At the same time, in the course of privatisation, many EU multinationals in agribusiness have managed to acquire dominant positions in the food industries of Central and Eastern Europe. They have already started to build up a vertical production chain in the region and are preparing for the enlargement, from which they expect significant profits. This is a clear indication of the importance of Central and Eastern European agriculture to EU countries.

Moreover, it is obvious that the Common Agricultural Policy cannot continue with enforced production quotas and must be reformed in the direction of lower costs, a change which the accession of Central and Eastern European countries could only assist.

Conclusion

To conclude, it is important to stress that all these aspects are very much inter-related so that a quick enlargement process may create a global dynamic effect, not only from the economic side - on which we focused here - but also from the social side. For instance, a quick catching-up process could only limit some social dumping effects. Let us take the example of labour migration.

The larger economic growth in CEE countries, the narrower the gap will become between current members and future EU members. For instance, the more favourable situation of Slovenia, considered the richest of the current candidates for EU accession—its GDP is not far below those of Greece and Portugal—should in theory mean that less migration

can be expected from it than from countries which still face appalling economic problems, such as Romania and Bulgaria. In this regard, although we have seen that it is likely to remain for a long time, the experience of past enlargements suggests that the wealth gap would decrease much more quickly after accession, an argument which provides further support for a rapid enlargement process.

Moreover, movements of capital also reduce migration pressures, so emphasising once again the role of foreign investment. Wider distribution of foreign investment in Central and Eastern Europe—which so far has been concentrated in Hungary, Poland, and the Czech Republic—would represent a positive development in the effort to prevent labour movements from poorest CEE countries. This issue also underlines the need to open up the enlargement process to the majority of CEE countries rather than to a few privileged candidates.

Despite these clear risks, the high probability of migratory movements is not an argument for delaying the enlargement process, but for accelerating the catching-up process, something that could be realised only by means of full integration of CEE countries in the European community.

Every delay in the catching-up process could just exacerbate the danger of migration. Steady economic development in Central and Eastern Europe would also constitute the best way of preventing the region from using social dumping as its only competitive tool, and also of limiting massive labour and capital movements resulting from growing social differentials between the two regions. All this calls for a rapid accession process.

So we can see from the above examples that the expected economic effects are much more complex than what is normally described. And to conclude, we should induce all trade unionists and researchers from both Europes to identify all these complex economic and social aspects of the enlargement in their own sector, industry or region, and on this basis to build bilateral cooperation on these issues. This would greatly help to counter new liberal theories of the effects of EU enlargement which put the emphasis on short-term budgetary and financial costs and which, unfortunately - as it happened during early reforms in the region - seem to have already succeeded to dominate the debates on EU enlargement.

References

- Allen, Chris, Michael Gasiorek and Alasdair Smith (1998), "The Competition effects of the Single Market in Europe", *Economic Policy*, 98–4, pp. 441–86.
- Baldwin R., J–F. Francois and Richard Portes (1997), "The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe", in *Economic Policy*, April.
- Bertelsman Foundation, Research Group on European Affairs (Eds.) (1998), *Costs, Benefits and Chances of Eastern Enlargement for the European Union*, Bertelsman Foundation Publishers, Gutersloh.
- Burda, Michael (1998), "The Consequences of EU Enlargement for Central and East European Labour Markets", Discussion Paper No. 1881, CEPR, London, May.
- Eatwell, John, Michael Ellman, Mats Karlsson, D. Mario Nuti, and Judith Shapiro (1997), *Not "Just Another Accession" – The Political Economy of EU Enlargement to the East*, Institute for Public Policy Research (IPPR), London.
- European Commission (EC) (1996), "Economic Evaluation of the Single Market, *European Economy*, Reports and Studies, EC–DG II, Brussels.
- European Commission (EC) (1997), *Agenda 2000 – The Challenge of Enlargement*, COM(97) 2000 final , Vol. II, European Commission, Brussels, July.
- Hoekman, B. and S. Djankov (1996), "Intra Industry Trade, FDI and the Reorientation of East European Exports", CEPR Discussion Paper No. 1377, London: CEPR, April.
- Hunya, Gábor (1998), "Recent developments of FDI and privatization", The Vienna Institute Monthly Report, 1998/5, The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW).
- Inotai, András (1998), "Economy", in Bertelsman Foundation, Research Group on European Affairs (Eds.), 1998, pp. 13–37.
- Kabaj, Mieczyslaw (1997), "Jobless or employment-oriented growth strategy: Searching for a dual model of development of the Polish economy (1996–2000)", mimeo, Warsaw.
- Kempe Iris (1988), "Direct Neighbourhood: Relations between the enlarged EU and the Russian Federation, Ukraine, Belarus and Moldova", Bertelsmann Foundation Publishers, Guterloh.
- Kiss, Judit (1997), "The Political Economy of Hungary's Accession to the European Union", Working paper No. 77, Budapest, mimeo, March.
- Richter, Sándor (1998), "EU Eastern Enlargement: Challenge and Opportunity", The Vienna Insti-

tute for International Economic Studies (WIIW), Study No. 249, July.

Rosati, Dariusz et al. (1998), "Transition countries in the first quarter 1998: widening gap between fast and slow reformers", The Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), Study No. 248, June.

Szamuely, László (1997), "The Social Costs of Transformation in Central and Eastern Europe", Discussion Paper No. 44, Kopint-Datorg, Budapest, January.

UNICEF (1995) *Poverty, Children and Policy: Responses for a Brighter Future*, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No.3, Florence.

UNICEF (1997) *Children at Risk in Central and Eastern Europe: Perils and Promises*, Economies in Transition Studies, Regional Monitoring Report No.4, Florence.

UNICEF (1998) *Education for All?*, Regional Monitoring Report No.5, Florence.

Vaughan-Whitehead, Daniel (Ed.) (1998), *Paying the Price: The Wage Crisis in Central and Eastern Europe*, Macmillan, London and New-York.



Teilnehmerliste

1. Dr. Sarah Ashwin (London School of Economics and Political Science, London)
2. Holger Balke (Internationaler Metallgewerkschaftsbund, Regionalbüro für Mittel- und Osteuropa, Genf)
3. Dr. Jens Becker (Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main)
4. Prof. Dr. Dr.h.c. Rolf Birk (Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft, Trier)
5. Dr. Peter Birle (Universität Rostock, Institut für Politik- und Verwaltungswissenschaften, Rostock)
6. Dr. Jürgen Bitzer (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin)
7. Prof. Dr. Vadim Borisov (Direktor des Instituts für komparative Forschung zu Arbeitsbeziehungen, Moskau)
8. Prof. Dr. Larry Bush (Mississippi Universität, Juristische Fakultät, Oxford Miss.)
9. Prof. Dr. Simon Clarke (Universität Warwick, Institut für Soziologie, Coventry)
10. Dr. Richard Croucher (Universität Cranfield, Management Institut, Zentrum für strategisches Gewerkschaftsmanagement, Cranfield)
11. Dr. Michal Federowicz (Akademie der Wissenschaften, Institut für Philosophie und Soziologie, Warschau)
12. Prof. Dr. Jürgen Feldhoff (Universität Bielefeld, Fakultät für Soziologie, Bielefeld)
13. Dr. Michael Fichter (Freie Universität Berlin, Fachbereich Politische Wissenschaft, Arbeitsstelle Nationale/Internationale Gewerkschaftspolitik, Berlin)
14. Prof. Dr. Ludwik Florek (Universität Warschau, Fakultät für Recht und öffentliche Verwaltung, Warschau)
15. Dr. Carola Frege (London School of Economics and Political Science, Abteilung für industrielle Beziehungen, London)

16. Harald Friedenbergr (IG Metall, Rostock)
17. Prof. Dr. Bela Galgóczi (Direktor des Instituts für Sozialforschung, Budapest)
18. Dr. Gregor Gradev (Konföderation Freier Gewerkschaften in Bulgarien CITUB, Institut für Gewerkschafts- und Sozialforschung, Sofia)
19. Frank Hoffer (Internationale Arbeitsorganisation, Büro Moskau, Moskau)
20. Dirk Höhner (Europa-Universität Viadrina, Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt, Frankfurt/Oder)
21. Prof. Dr. Jens Hölscher (TU Chemnitz, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät)
22. Dr. Wolfgang Husemann (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn)
23. Dr. Vladimir Ilyin (Syktyvkar Staatsuniversität, Abteilung für Marketing und Statistik)
24. Dr. Sveta Jaroshenko (Syktyvkar Staatsuniversität, Büro Syktyvkar des Instituts für komparative Forschung zu Arbeitsbeziehungen, Syktyvkar)
25. Bernhard Jirku (Deutsche Botschaft, Bukarest)
26. Dr. Dobrin Kanev (Neue Bulgarische Universität, Institut für Politikwissenschaft, Sofia)
27. Dr. Heribert Kohl (Büro für wissenschaftliche Publizistik und Politikberatung, Erkrath)
28. Prof. Dr. Csilla Kollonay Lehoczky (Zentraleuropäische Universität, Leiter des Instituts für Rechtsforschung, Budapest)
29. Dr. Irina Kozina (Staatsuniversität Samara, Soziologisches Laboratorium; Direktor des Büros Samara des Instituts für komparative Forschung zu Arbeitsbeziehungen, Samara)
30. Prof. Dr. Yolanta Kulpinska (Universität Lodz, Institut für Soziologie, Lodz)
31. Renate Langewiesche (Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel)
32. Dr. Ivana Mazalkova (Karlsuniversität, Philosophische Fakultät, Prag)
33. Ana Milicevic-Pezelj (Union der autonomen Gewerkschaften in Kroatien, Zentrum für industrielle Demokratie, Zagreb)

34. Dr. Claudia Moarcas (Universität Bukarest, Institut für Rechtswissenschaft, Bukarest)
35. Dr. László Neumann (Forschungsinstitut für Arbeitswesen, Budapest)
36. Dr. David Ost (Hobart and William Smith Colleges, Abteilung für Politikwissenschaft, Geneva N.Y.)
37. Ana Oulatar (Internationale Konföderation Freier Gewerkschaften, Brüssel)
38. Dr. Kaia Philips (Universität Tartu, Fakultät für Ökonomie und Betriebswirtschaft, Tartu)
39. Dr. Elena Plotnikova (Staatsuniversität Perm', Zentrum für soziologische Forschung; Direktor des Büros Perm' des Instituts für komparative Forschung zu Arbeitsbeziehungen, Perm')
40. Dr. Anna Pollert (Universität Warwick, Forschungsgruppe Industrielle Beziehungen, Coventry)
41. Prof. Dr. Tomas Prugberger (Miskolci Universität, Lehrstuhl für Arbeits- und Agrarrecht, Prag)
42. Dr. Al Rainnie (Hertfordshire Universität, Dozent für Arbeitsstudien, Hertford)
43. Anatolij Savitch (Vizevorsitzender der Arbeitskonföderation von St. Petersburg und der Leningrader Region, Direktor des Instituts für die Probleme einer sozialen Demokratie, St. Petersburg)
44. Dipl. rer.pol. Wolfgang Schaaf (Ehem. Geschäftsführer der Treuhand Osteuropaberatung GmbH., Projektdirektor Baltikum)
45. Peter Scherrer (Hans-Böckler-Stiftung, Referat Internationales, Düsseldorf)
46. Dr. Elena Scherschneva (Staatsuniversität St. Petersburg, Institut für Soziologie, St. Petersburg)
47. Irmtraud Schlosser (Kooperationsstelle FU-DGB, Berlin)
48. Dr. Gerhard Schlüsselbauer (Gesamteuropäisches Studienwerk, Vlotho)
49. Rolf Simons (Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf)
50. Dr. Hans Slomp (Katholische Universität Nijmegen, Nijmegen Business School,

Nijmegen)

51. Dr. Elzbieta Sobotka (Stellvertretende Ministerin für Arbeit und Soziales, Warschau)
52. Prof. Dr. Miroslav Stanojevic (Universität Ljubljana, Institut für Sozialwissenschaften, Ljubljana)
53. Bert Thierron (IG Metall Vorstand, Frankfurt/Main)
54. Dr. Jochen Tholen (Universität Bremen, Kooperation Universität-Arbeitskammer, Bremen)
55. Dr. Andras Toth (Forschungsinstitut für Arbeitswesen, Budapest)
56. Dr. Daniel Vaughan-Whitehead (Internationale Arbeitsorganisation, Central and East European Team, Budapest)
57. Prof. Dr. Zvone Vodovnik (Universität Ljubljana, Institut für Arbeitsrecht, Ljubljana)
58. Prof. Dr. Michael Waller (Universität Keele, Direktor des Keele Zentrum für europäische Forschung, Keele)
59. Prof. Dr. Manfred Weiss (Johann-Wolfgang-Goethe-Universität Frankfurt am Main, Institut für Arbeitsrecht, Frankfurt am Main)
60. Dr. Bodo Zeuner (Freie Universität Berlin, Fachbereich Politische Wissenschaft, Arbeitsstelle Nationale/Internationale Gewerkschaftspolitik, Berlin)