



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

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

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

C 01 - 02317

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. Das 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 weitreichende 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 Zustimmung 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 Mensch den 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-

resentation 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 led 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 Anschero-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 Aserbaidschan 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 Arbeitsfähigkeitsunterstützung 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-