

SOCIALNO PARTNERSTVO V NOVIH DEMOKRACIJAH VZHODNE EVROPE: ČEŠKA, SLOVAŠKA, SLOVENIJA¹

Uvod

V pričujoči študiji so predstavljeni rezultati dveh raziskav o socialnem partnerstvu v državah Vzhodne Evrope, in sicer Češkoslovaški, oziroma v državah naslednicah - Češki in Slovaški, v primerjavi s Slovenijo v letu 1994/95.² V zadnjih letih so bile v teh državah ustanovljene tripartitne inštitucije, v katerih vlada, delavske in delodajalske organizacije sodelujejo pri usmerjanju ekonomske socialne politike.

Empirična baza obeh raziskovalnih projektov so bili intervjuji s predstavniki treh socialnih partnerjev v omenjenih državah, osredotočili pa smo se na pogoje in delovanje tripartizma. Rezultate smo primerjali z avstrijskim modelom tripartizma, kakršen je ta bil do sredine osemdesetih let (Pelinka 1981). Do tedaj je prav avstrijsko socialno partnerstvo veljalo za idealni model tripartizma, saj se tripartizem ni nikjer drugje pojavil v tako čisti obliki. Potem pa je avstrijsko socialno partnerstvo zašlo v težave (Talos 1993).

Avstrijski model

Primerjava novih demokracij na vzhodu z avstrijskim modelom socialnega partnerstva je smiselna v dveh ozirih.

Prvič, stanje v novih demokracijah Vzhodne Evrope je bilo v določeni meri podobno stanju v Avstriji po koncu druge svetovne vojne. Podobno kot v Avstriji po l. 1945, so se tudi bivše komunistične države soočile s potrebo razvijanja demokracije, z vzpostavljanjem tržnega gospodarstva in z uvajanjem novih inštitucij države in trga. V tem smislu so torej pogoji enaki.

In drugič, model socialnega partnerstva v Avstriji je bil osnova za rekonstrukcijo in za uspešen razvoj avstrijskega gospodarstva po l. 1945 (večina ekonomskih kazalcev Avstrije je nad povprečjem držav Evropske unije) in prav to je motiviralo bivše komunistične države za sprejemanje avstrijskega modela.

Čeprav vzhodne evropske države pogosto jemljejo avstrijsko socialno partnerstvo kot vzor (še posebej to velja za sindikate), pa vendar ni mogoče povojni

* Dr. Birgitt Haller, Inštitut za konfliktno študije na Dunaju.

¹ Študija je bila predstavljena na delavnici "Organizirani poslovni interesi in subjekti družbeno ekonomske transformacije v Vzhodni in Vzhodno centralni Evropi" (Berlin, 8. in 9. decembra 1995).

² Oba raziskovalna projekta sta bila financirana s strani "Jubilejnega fonda Avstrijske narodne banke."

avstrijski model v novih demokracijah preprosto kopirati. Sicer obstajajo nekatere ekonomske paralele, vendar se v posebnostih politični sistemi bistveni razlikujejo.

Najbolj izstopajoča podobnost je v tem, da je tako v Avstriji po l. 1945 kakor tudi v bivših komunističnih državah bilo treba graditi kapitalizem brez kapitala in brez kapitalistov. Med obdobjem nacizma v Avstriji, pa tudi pred tem, je avstrijsko gospodarstvo bilo odvisno od ekonomskih centrov Nemčije in od nemškega kapitala. Zato je po l.1945 ekonomsko neodvisnost Avstrije bilo mogoče doseči le z nacionalizacijo najbolj pomembnih gospodarskih panog in bank. Tu pa se podobnosti tudi končajo: v bivših komunističnih državah so bila podjetja in banke že nacionalizirane, takšna oblika lastnine diskreditirana, vendar pa niso ostajali privatni lastniki. Politična elita je zato spodbujala investicije tujega kapitala.

Podobnost pa je tudi v tem, da je tako kot v povojni Avstriji tudi v bivših komunističnih državah bilo treba zagotoviti socialni mir, čim nižjo nezaposlenost in zniževanje inflacije. Tu pa je treba opozoriti na vlogo zunanjih ekonomskih dejavnikov. Kapitalizem v devetdesetih letih namreč ni enak tistemu iz štiridesetih ali petdesetih let. Kapitalizem devetdesetih sloni na postindustrijski tehnologiji, kar pomeni, da dvema tretjinama družbe ni mogoče zagotavljalni stalne zaposlenosti. Zato je doseganje socialnega miru dandanes bistveno bolj težavno.

Najbolj pomembne razlike pa so v političnih sistemih. Centralizacija avstrijskega strankarskega sistema z dvema glavnima akterjema - Avstrijsko Socialdemokratsko stranko (SPO) in Avstrijsko Ljudsko stranko (OVP) - ter centralizacija temeljnih gospodarskih interesov, v obliki Avstrijske federacije dela (OGB) in Federalne gospodarske zbornice (BWK), je bilo življenjsko pomembno za začetno funkcioniranje socialnega partnerstva. In čeprav so bile organizacije biznisa in dela neodvisne od političnih strank, so obstajale zelo močne povezave med Avstrijsko Socialdemokratsko stranko in Avstrijsko federacijo dela na eni strani ter med Avstrijsko Ljudsko stranko in Zvezno gospodarsko zbornico na drugi. Poleg tega so imele politične stranke, kakor tudi vplivne politične skupine podobne vrednote, in sicer, zmernost med skrajnim kapitalizmom in skrajnim socializmom. To pomeni, da sindikati niso zahtevali prevelike prerazdelitve dohodka in tudi delodajalci ne bistvenega zniževanja mezd. Ekonomska rast je zagotavljala dohodke tako zaposlenim in delodajalcem, obe skupini pa sta sprejemali temeljno politično inovacijo.

Nadaljnji pomembni strukturni aspekt za uvajanje tripartizma v Avstriji je bilo razmerje moči med parlamentom in socialnim partnerstvom. Obstajala je v relativni avtonomiji socialnega partnerstva nasproti političnim strankam nasploh, oziroma v konkurenci med strankami.

Po tem kratkem uvodu o začetnih zasnovah avstrijskega modela socialnega partnerstva nakažimo podobnosti in razlike z modeli socialnega partnerstva v treh omenjenih postkomunističnih državah.

Češka

Jeseni 1990 je bil v bivši Čekoslovaški ustanovljen federalni "Svet za gospodarsko in družbeno sporazumevanje", ustanovljena pa sta bila tudi sveta v posameznih republikah, Češki in Slovaški, poznejših samostojnih državah. V začetkih je imel zvezni svet pomembne pristojnosti, toda že ob koncu 1991, ko je razpad Čekoslovaške postal predvidljiv, sta republiška sveta pričela pridobivati na moči.

Leta 1993 je imel Češki svet dvanajst članov (v začetku enaindvajset) in sicer, po štiri predstavnike države, krovne organizacije sindikatov in krovne organizacije delodajalcev.³ Statut je določal, da morajo vlado predstavljati člani vlade, vendar pa ni bilo natančno določeno kateri. V praksi so vlado predstavljali predsednik vlade in nekateri ministri. Predstavnike delodajalcev je določal Koordinacijski svet združenja delodajalcev in Društva menedžerjev Češke, predstavniki delavcev pa so bili določeni iz Boemsko-Moravske zbornice sindikatov (CMKO) ter Konfederacije sindikatov umetnosti in kulture (KUK).

Svet je obravnaval temeljno ekonomsko in družbeno problematko, na primer vprašanja o ekonomski in socialni strukturi, o načinih privatizacije, probleme razdelitve dohodka, delovno zakonodajo, šolstvo. Statut je določal, da je Svet "prostovoljna iniciativna inštitucija" in da so koncesualno sprejeti sklepi obvezujoči za vse njegove člane. Politična praksa pa je pokazala, da se niti člani vlade niti člani parlamenta niso čutili obvezujoče do sklepov Sveta in da sploh niso obstajale možnosti za izvajanje kakršnihkoli sankcij za neizvajanje le-teh. Tako dejansko Svet ni bil neodvisen organ s pravico samostojnega odločanja, ampak je prej opravljal svetovalno ali celo legitimacijsko funkcijo za vlado. Vladajoči stranki ODS in ODA sta v intervjujih zatrdili, da ne bi sprejeli obvezujočega značaja sveta, medtem ko so nekatere druge politične stranke (tako vladajoče kot opozicijske) kakor tudi sindikati zahtevali obvezujoči značaj za sklepe sveta. Predstavniki delodajalcev niso kritizirali neobvezujočega značaja sveta.

Nasprotja o vprašanih zviševanja ravni mezd l.1993 lepo ponazarjajo vlogo Sveta. Namreč, zvezna vlada je l.1991 zahtevala pogojevanje naraščanja mezd v skladu z naraščanjem realnih dohodkov. Sindikati so zavrnili kakršnokoli reguliranje mezd, ker so se bali diskriminacij, ki bi lahko nastale v posameznih panogah. Na koncu (in ob koncu Čekoslovaške države) je prišlo do kompromisa. Na začetku l.1993 je Češki Svet odpravil regulacijo mezd. Toda, ko so ob prvem četrtletju 1993 mezde narastle, je vlada zopet zahtevala regulacijo mezd. Sprva so se sindikati strinjali, ker so se bali inflacije, nato pa so preverili vladine podatke in ugotovili, da so bili le-ti netočni, kajti raven realnih mezd je bila na začetku 1993 pod ravni realnih mezd na koncu 1990. Ne glede na proteste sindikatov pa je vlada omejila naraščanje mezd, kar je parlament tudi potrdil v juliju 1993. Dejavna partnerja v tem konfliktu sta bila vlada in sindikati. Delodajalci niso izrazili svoje-

³L. 1995 se je Svet preimenoval v "Svet za sporazumevanje socialnih partnerjev", oblikovali pa so se tudi nekateri novi organi: komite za menedžment (šteje devet članov, vlado predstavlja namestnik predsednika vlade in dva ministra), izvršna komisija (petnajst članov), nekaj delovnih skupin (od tri do devet članov) in izvršni sekretariat.

ga mnenja, zato ker se je regulacija plač nanašala le na državna podjetja, oni pa so se čutili zgolj za predstavnike privatnih podjetij, ki so izven tega.

Primer torej kaže, v kolikšni meri je vlada (ne)upoštevala mnenja socialnih partnerjev, omejeno razumevanje delodajalcev o njihovi vlogi znotraj tripartizma in tudi slabosti sindikatov v političnem odločanju.

Češka vlada seveda ni bila zainteresirana, da bi obstajala močnejša politična sila, ki bi se lahko vmešavala v politiko vlade. Slednja namreč izvaja liberalno ekonomsko politiko, njen najpomembnejši cilj je jačanje privatnega kapitala in potemtakem zatira nasprotne socialne interese.

Obstajajo pa tudi nekateri drugi vzroki šibkosti združenj delodajalcev in sindikatov.

Tripartitna telesa, v katerih prihaja do soočanja različnih interesov, so zelo diferencirana, kajti samo najpomembnejše asociacije imajo svoje predstavnike v le-teh. Obstaja pa tudi močna konkurenca tako med združenji kot tudi znotraj posameznih združenj zaradi drugačnosti interesov in različnosti panog oziroma regij.

Članstvo v združenjih delodajalcev in delavcev ni obvezno, vendar pa to z vidika politične reprezentativnosti ni problematično.

V delodajalskih združenjih, in tudi v sindikatih, je proces odločanja v precejšnji meri vertikalno centraliziran. To je problem še posebej pri sindikatih. Ker člani sindikatov praviloma niso vključeni v proces odločanja, nimajo občutka solidarnosti, kar slabi njihovo politično moč.

Nenazadnje pa je treba omeniti tudi razmerja med posameznimi združenji in političnimi strankami. Tako delodajalci kot delavci zelo nasprotujejo institucionalizaciji takšnih odnosov, vendar pa obstajajo neformalni odnosi, obstaja lobiranje, nekateri predstavniki iz obeh interesnih združenj so bili tudi kandidati na volitvah 1992. Združenja in stranke so zavrnili formalizacijo razmerij, sploh niso razmišljali o (skupnih) možnostih jačanja njihovega političnega vpliva.

Slovaška

Slovaški Svet šteje dvanajst članov (v začetkih enaindvajset), sestavljajo pa ga po štirje predstavniki iz vrst vlade ter krovnih organizacij sindikatov in delodajalcev. Predstavnike delodajalske strani določa Združenje delodajalcev, predstavnike sindikatov pa Slovaška konfederacija sindikatov ter Konfederacija sindikatov umetnosti in kulture (KUK).

Stanje na Slovaškem se zelo razlikuje od stanja v Češki republiki.⁴ Podobno kot na Češkem, sklepi sprejeti na Svetu nimajo nobene formalno obvezujoče vloge, toda moralno obvezo so sprejeli tudi člani vladajoče stranke (HZDS). Intervjuvani predstavniki vlade, kakor tudi predstavniki delodajalcev in sindikatov, so dejali, da so sprejeti sklepi nekakšen "gentlemanski sporazum" med tremi partnerji (pri tem je najmanj zanesljiv partner bila vlada, podobno kot na Češkem).

⁴Razlike so bile zlasti velike l. 1993. Pozneje je prišlo do nekaterih sprememb.

Slovaški svet ima znotraj političnega sistema bistveno pomembnejšo vlogo kot na Češkem, saj je najbolj pomembna točka za reševanje gospodarskih in družbenih problematik.

Najšibkejši partner so delodajalci, ker zaradi izrazite nehomogenosti niso mogli združiti svojih stališč. Zaradi svoje šibkosti so se v nekaterih primerih poskušali neposredno dogovarjati z vlado in so pri tem popolnoma izključili sindikate.

Tudi interesi sindikatov so zelo diferencirani, toda le-ti so spoznali temeljne vzroke svojih slabosti. Zato so razpravljali o smiselnosti obveznega članstva (bistveno bolj kot na Češkem), obenem pa so opustili svojo lastno opredelitev nepolitičnosti - opredelili so se namreč za nadstrankarske, čeprav politične. Torej so tudi oni iskali formalno sodelovanje z (levousmerjenimi) političnimi strankami.

Republika Slovenija

V Sloveniji se predpogoji za uvajanje tripartizma zelo razlikujejo v primerjavi s Češko in Slovaško, rezultati pa zelo malo. Slovenija ima sicer dolgo tradicijo korporativizma, saj določene začetne oblike lahko najdemo že v enciklikah katoliške Cerkve pa tudi v jugoslovanskem sistemu samoupravljanja (Lukšič, 1993). V socialistični republiki Jugoslaviji so obstajale zbornice na vseh ravneh države, člani zbornice pa so praviloma predstavljali posamezne stroke.

Prav ta tradicija se je znova uveljavila z določitvijo Ustave Republike Slovenije decembra 1991 o ustanovi Državnega sveta kot drugim zborom parlamenta. Svetniki v Državnem svetu niso bili izbrani le po strankarskem kriteriju, ampak tudi po strokovnem in regionalnem. Vendar pa ima Državni svet v okvirjih političnega sistema le omejene pristojnosti. Predvsem opravlja nadzorno vlogo, pri tem pa ima pravico odločilnega veta.

Drugi steber tripartizma v Sloveniji je Ekonomsko socialni svet, ki je bil formalno ustanovljen v aprilu l.1994. Predhodnik tega sveta je bil ustanovljen že takoj po volitvah 1990, vendar je imel zelo omejene pristojnosti. Pomemben predpogoj za ustanovitev Ekonomsko socialnega sveta je bilo oblikovanje Slovenskega združenja delodajalcev v začetku 1994, sindikati pa so bili tisti, ki so dokončno zahtevali ustanovitev. Pomladi l.1994 je namreč gospodarstvo bilo v krizi, sindikati pa so pogojevali svojo privolitev k sporazumu o plačah z ustanovitvijo Ekonomsko socialnega sveta.

Ekonomsko socialni svet v Sloveniji šteje petnajst članov, po pet predstavnikov iz vlade ter iz krovnih organizacij sindikatov in delodajalcev. Predstavniki vlade so natančno določeni: namestnik predsednika vlade, minister za ekonomske odnose, minister za delo, družino in socialne zadeve, sekretar v ministrstvu za finance ter član Zavoda za makroekonomske analize in razvoj. Predstavniki delodajalcev pa so predsednik ter dva člana iz Združenja delodajalcev Slovenije, predsednik Gospodarske zbornice ter predsednik Obrtne zbornice. Stran delavcev predstavljajo predsedniki štirih najpomembnejših sindikatov v Sloveniji (ZSSS - Zveze Svobodnih sindikatov Slovenije, PERGAM-a, Neodvisnosti in Konfederacije sindikatov 1990) ter še en član iz predsedstva ZSSS.

Svet obravnava probleme na gospodarsko družbenem področju in predlaga usmeritve. Daje svoja mnenja o osnutkih zakonov in drugih aktih, predno le-te obravnava vlada. Sporazumi doseženi na Svetu naj bi bili potem obvezujoči za vse člane. Eno izmed najpomembnejših področij delovanja Sveta pa je doseganje socialnega sporazuma. Prvi socialni sporazum, ki je zadeval gospodarsko problematiko v tekočem letu, so predstavniki socialnih partnerjev podpisali marca 1995. To je bil zelo širok dogovor o ekonomski in socialni politiki, ki je vključeval tudi nekatere regulacije, na primer določitev o najvišji ravni porabe države.

Ne glede na daljše tradicije in izkušnje tripartizma v Sloveniji v primerjavi s Slovaško in Češko, pa se Ekonomsko socialni svet sooča s podobnimi problemi:

Vlada izvaja liberalno politiko in spodbuja svobodno podjetništvo, kar pa ni združljivo z načeli tripartitnega sodelovanja. Vlada je v začetku oporekala ustanovitvi tripartitnega organa, pozneje je sicer bila prisiljena v privolitev, zdaj pa ovira ali preprečuje delovanje. Ministrski predsednik je zavrnil osebno sodelovanje v Svetu, pač pa je določil svojega namestnika. Temeljni zakoni, kot so na primer Proračunski memorandum za l.1995 ali pa Zakon o delavski soudeležbi, niso bili predloženi Svetu pred njihovo obravnavo v parlamentu.

Sklepi Sveta niso obvezujoči, čeprav so to zahtevali delodajalci pa tudi sindikati - vladajoči Liberalni demokrati so namreč to zavrnilo. Tako Svet nima nobenih pristojnosti pri razreševanju konfliktov, njegova vloga je zgolj svetovalna.

S strani delavcev je le navečji sindikat vključen v socialno partnerstvo, manjši sindikati pa nasprotujejo takšnemu monopoliziranju predstavljanja delavske strani.

Stran delodajalcev oziroma njihovi interesi znotraj tripartizma, niso jasno določeni: nenehno se morajo kosati z vlado, ki je tudi sicer pomemben delodajalec.

Podobno kot na Češkem ali Slovaškem tudi v Sloveniji ni nobenih institucionalnih povezav med sindikati in delodajalskimi organizacijami ter političnimi strankami na drugi strani. To pač onemogoča komunistična preteklost. Bolj pogosto, pa tudi bolj uspešno kot sodelovanje s strankami, pa je lobiranje med člani parlamenta (Fink-Hafner 1994).

Doseganje socialnega sporazuma v začetku l.1995 je vsekakor okrepilo vlogo Ekonomsko socialnega sveta. Vendar pa je treba šele dokazati, da njegova moč ne obstaja zgolj na papirju.

Zaključek

Strankarski sistemi Češke, Slovaške Republike in tudi Slovenije so zelo fragmentirani, stranke so zelo heterogene, organizacijska struktura strank je šibka. Posledica fragmentacije strankarskega sistema je tudi visoka frakcioniranost parlamenta. Ne obstajajo razpoznavne stranke ali skupine strank, ki bi jasno izražale temeljne ekonomske interese bodisi dela bodisi kapitala.

Združenja delodajalcev so bila ustanovljena v zadnjih letih, toda še vedno so dokaj nestabilna in, ker privatizacija še ni končana, tekmujejo z državo, ki še vedno predstavlja nacionalno gospodarstvo. Sindikati nimajo reprezentativnega mono-

pola, niso centralizirani, obstajajo zelo različni sindikati, ki drug drugemu nasprotujejo. Zato sindikati niso močan politični dejavnik.

Nadaljni razlog, ki prispeva k šibkosti interesnih združenj, je odsotnost zbornice z obveznim članstvom. To bi lahko povečalo njihovo reprezentativno moč, toda obvezno članstvo je diskreditirano zaradi komunistične preteklosti. Na Češkem in Slovaškem zbornice sploh ne obstajajo, v slovenskem političnem sistemu pa zbornice (z obveznim članstvom) obstajajo, vendar večinoma za delodajalce ali pa svobodne poklice ni pa ustreznih inštitucij za delavce.

V obdobju ekonomskih in političnih izzivov na prehodu k demokraciji, so bile politične elite zainteresirane za vzpostavitev sodelovanja vlade s predstavniki delodajalcev in delavcev. Tripartitne inštitucije so bile ustanovljene, da bi garantirale nebolečo tranzicijo. Toda institucionalne pristojnosti tripartitnih inštitucij niso bile nikoli jasno določene, tako da delujejo zgolj na moralni ravni. Najpomembnejši vzrok za takšno stanje je težavno združevanje liberalne tržne ekonomije kot političnega cilja z nasprotujočim ciljem socialnega partnerstva. V devetdesetih letih je pač težko določiti skupne vrednote in cilje delodajalcev in delavcev, politična odločitev za liberalno tržno gospodarstvo pa je v interesu le ene izmed obeh strani.

Nadaljni vzrok šibkosti tripartizma pa je pomanjkanje institucionalnih povezav med političnimi strankami/parlamentom in predstavniki temeljnih ekonomskih interesov. Med seboj niso komplementarni, ampak tekmujejo. Tripartizem ni zmožen vplivati na procese odločanja v parlamentu ker ni politično sprejet ne v političnih strankah ne v parlamentu, tripartitni člani namreč niso "socialni partnerji". Ker pa tripartitno sodelovanje ni institucionalizirano, se tako delodajalci kot delojemalci odločajo za lobiranje, da bi uresničili svoje interese. Lobiranje za uresničevanje posameznih interesov pa ni združljivo s sistemom socialnega partnerstva, saj ravno temu nasprotuje. Socialno partnerstvo zahteva močno državo in tudi jasno predstavljanje interesov. V novih demokracijah Vzhodne Evrope pa so tako vlade kot predstavniki temeljnih ekonomskih interesov šibki, ker so zelo nehomogeni - manjka jim torej strukturalni predpogoj za realizacijo socialnega partnerstva.

LITERATURA

- Fink Hafner, Danica. 1994. Organized Interests in a Policy-making Process in Slovenia, Budapest, Hungarian Center for Democracy Studies Foundation, Paper proceedings No.122.
- Haller, Brigitt und Christian, Schaller. 1994. "Marktwirtschaft ohne Adjektive" oder Sozialpartnerschaft? Versuche sozialpartnerschaftlicher Konfliktregelung in der Tschechischen and Slowakischen Republik 1990-1993, in SWS-Rundschau Vol. 3, 309-329.
- Lukšič, Igor. 1993. Elements of Corporatism in the Political System of of the Republic of Slovenia, Bled, Paper presented at the Scientific Meeting of the Research Committee on Socio -Political Pluralism.
- Pelinka, Anton. 1981. Modellfall Osterrich? Wien, Möglichkeiten und Grenzen der Social-partnerschaft.
- Talos, Emmerich (ed.). 1993. Sozialpartnerschaft. Kontinuitat und Wandel eines Modells. Wien.