

Social dialog i Øst- og Centraleuropa

– stor ståhej for ingenting?¹

Af Mikkel Mailand, forskningsadjunkt, Ph.D.
FAOS/Sociologisk Institut, Københavns Universitet

1. Introduktion

»For Western politicians and a great deal of fly-in academics and journalists, the reformed east seems to present a uniform picture. They arrive at modernised airports, stay at a 5-star hotel (the local Shearaton/Hilton/Marriot), converse with Western-trained young native professionals in a Western language, read the Prague Post/Budapest Sun/Warsaw voice/Baltic Times for the US-perceived version of the local events, look at the macro-economic data, which are mostly good, stroll through the renovated inner cities of Tallinn, Vilnius, Prague and Budapest, be wined and dined in the best restaurants, and return with the impression that people are happy, and more and more prosperous, that the transition worked equitably and effectively, and that a new tiger economy is well on its way. Accession to the European Union, then, appear to be unproblematic and enlargement negotiations and the adoption of and implementation of EU legislation, including the social policy acquis, a pure technicality« (Rothacher 2000: 21).

Citatet her beskriver præcist en af de faldgrupper, vesteuropæiske beslutningstagere og meningsdannere kan falde i under de kort-

varige besøg i ansøgerlandene. Men de gentagne udskydelser af ansøgerlandenes optagelse i EU tyder dog på, at nogle af beslutningstagere har indset, at de sociale realiteter i ansøgerlandene er noget mere komplekse end her beskrevet – selvom en beskyttelse af interesser i EU-landene selv, også hører med til forklaringen af, at ingen af ansøgerlandene er kommet indenfor i varmen endnu.

Social- og arbejdsmarkedspolitiske reformer er blandt de mange og detaljerede betingelser for optagelse (samlet under betegnelsen *acquis communautaire*), ansøgerlandene stilles overfor – krav der skal sikre, at ansøgerlandene lever op til eksisterende EU-lovgivning og politisk praksis. De sociale og arbejdsmarkedspolitiske krav er blevet stadig mere centrale i forhandlingerne med ansøgerlandene i takt med at disse politikområder også er kommet højere op på den europæiske dagsorden. De dækker områderne arbejdsmiljø, social dialog, arbejdsmarkedslvgivning, ligestilling for mænd og kvinder, social sikkerhed for migranter og offentlig sundhed.

I artiklen her vil der blive fokuseret på den sociale dialog og de arbejdsmarkedsforhold, dialogen relaterer sig til. Med social dialog

menes forhandlinger og konsultationer mellem staten og arbejdsmarkedets parter (arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger). Dialogen kan dreje sig om alle mulige spørgsmål af bred samfundsmæssig interesse, men social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål er ofte centrale. Social dialog skal ses i modsætning til reguleringsformer, hvor staten enerådigt regulerer, eller hvor reguleringen er overladt til markeds kræfterne. Dialogen kan foregå på både nationalt, regionalt, sektor eller virksomhedsniveau og kan grundlæggende enten have form af topartsdialog mellem arbejdstagere og arbejdsgivere – som fx kollektive overenskomstforhandlinger – eller trepartsdialog, hvor også staten indgår som aktør.

Der er til anvendelsen af begrebet ofte knyttet en tro på, eller en forhåbning om, at dialogen kan være et redskab til at undgå konflikter og til at løse dem, når de opstår, og at dialogen kan være med til at forpligte vigtige samfundsaktører på væsentlige beslutninger, og dermed sikre implementeringen af disse. Disse forhold er også blandt begrundelserne for den sociale dialogs tilstedeværelse blandt EU-optagelseskriterierne.

I artiklen vil der dels blive argumenteret for, at den sociale dialog i ansøgerlandene generelt ikke lever op til minimumskriterier for social dialog, og dels, at dialogen ikke har kunnet modvirke en alvorlig forringelse af løn og arbejdsvilkår og beskæftigelse. Dette vil dog ikke blive brugt som argument for at nægte landene medlemskab, men i stedet for som udgangspunkt for forslag til hvordan den sociale dialog kan forbedres, og hvem der kan være katalysatorer for disse forandringer.

Der vil blive fokuseret på de lande, der ligger nærmest Danmark, og hvor vores politiske og økonomiske engagement er størst. Nærmere bestemt drejer det sig om Polen, Tjekkiet, Ungarn og de tre baltiske lande. Af disse er Polen, Tjekkiet, Ungarn og Estland ble-

vet stillet en optagelse i udsigt i 2004, mens Letland og Litauen må vente lidt længere.

2. En kort karakteristik af arbejdsmarkedets parter og deres historie

Fagforeningerne

I den kommunistiske æra var fagforeningerne i Øst- og Centraleuropa – med undtagelse af Solidaritet i Polen – meget langt fra at være uafhængige af de kommunistiske partier. De udførte en række opgaver for partierne på arbejdspladserne, og er blevet beskrevet som et »bindeled« mellem kommunistpartierne og masserne og som »partiernes social- og velfærdsdepartementer« (Clarke & Fairbrother 1994: 370).

Efter 1989 har disse fagforeninger i forskellig udstrækning kappet båndene til de kommunistiske partier og deres reformerede efterfølgere. Disse reformerede fagforeninger har fået konkurrence fra nye fagforeninger, uden tilknytning til de gamle magthavere. Nogle af disse fagforeninger er som Solidaritet i Polen sprunget ud af protestbevægelserne, mens andre har en religiøs basis. I de fleste lande er det dog de reformerede fagforeninger, der har flest medlemmer og størst indflydelse. Både de reformerede og de nye fagforeninger er dog stadig meget politiserede. De støtter ofte bestemte politiske partier og opstiller endog kandidater til parlamentsvalgene i en række lande.

Fagbevægelsernes struktur og graden af indbyrdes konkurrence varierer en del. I Letland og Tjekkiet har én enkelt fagforening nærmest monopol på repræsentation af arbejdstagerinteresser. I Polen og Estland kan fagforeningsstrukturen derimod beskrives som bipolar og antagonistisk, idet to fagforeninger rivaliserer om magt og medlemmer. I Litauen og Ungarn kan strukturen beskrives som pluralistisk og i stigende grad samarbejdsorienteret (Draus 2000a).

Medlemskab af fagforeningerne var mere eller mindre obligatorisk i den kommunistiske æra og organisationsprocenterne lå oppe omkring 90 procent. Siden hen er det gået hastigt tilbage. Estimaterne er usikre og varierende, men ligger for alle landene oftest på mellem 10 og 30 procent i de baltiske lande og i Polen, men helt op til 35 og 40 procent i Tjekkiet og Ungarn (Due et al. 2000; Héathy 1999; Kubínková 1999). Organiseringen er stærkest i de tilbageværende statsvirksomheder, mens den er noget svagere i de privatiserede og meget svagere i de nye private virksomheder. Organiseringen svinger meget fra branche til branche. Lokalt og regionalt er organiseringen generelt meget svag, specielt i de baltiske lande.

Fagforeningerne er fanget i en ond cirkel. I befolkningen, og specielt de unges, øjne, er de et levn fra den kommunistiske periode, der ikke kan hjælpe dem med at opnå ønskede løn og arbejdsvilkår – hvilket fører til medlemstab og svagere forhandlingsposition og manglende ressourcer til rekruttering etc. Desuden efterlader fagforeningernes omfattende engagement i partipolitik et indtryk i befolkningen af, at de er stærkere, end de er. Fagforeningernes generelt konsensus-orienterede strategier og deres opbakning bag politiske reformer har naturligvis også gjort dem upopulære i de dele af befolkningen, hvis levevilkår er blevet forværret som følge af reformerne. Endelig har udviklingen i erhvervsstrukturen fra sværindustri med tradition fra fagorganisering, til service og mindre produktionsvirksomheder, også medvirket til de faldende organisationsprocenter.

Arbejdsgiverforeningerne

De Øst- og Centraleuropæiske arbejdsgiverforeningernes historie adskiller sig i endnu højere grad end fagforeningernes fra deres vesteuropæiske søsterorganisationers. Der fandtes stort set ingen arbejdsgiverforeninger før 1989. Siden er de blevet etableret i alle seks lande, men i modsætning til i Vesteuropa

er det ikke sket som en reaktion på arbejdstagernes organisering, men for at varetage sikre interesser overfor det øvrige erhvervsliv og for at kunne foretage lobbyisme overfor politikere. Hvor forskellig dynamikken i de Øst- og Centraleuropæiske arbejdsgiverforeningers etablering er fra deres vesteuropæiske søsterorganisationers, illustreres også af, at staten og fagforeningerne i flere tilfælde støttet etableringen for at få forhandlingspartnere.

I de første år efter murens fald var arbejdsgiverorganisationerne i høj grad domineret af direktører fra de store statsejede og privatiserede virksomheder, men efterhånden er også repræsentanter fra nye private virksomheder kommet med – i fx Polen er der endda startet en organisation for SME'er (*Small and Medium-sized Enterprises*), der hurtigt vinder frem i både omfang og indflydelse.

Arbejdsgivernes organisationsgrader (dvs. hvor mange virksomheder, der er organiseret i arbejdsgiverforeningerne, eller hvor stor en del af de ansatte/den totale lønsum, disse dækker), er endnu vanskeligere at fastslå end arbejdstagernes organisationsgrader. Estimaterne varierer voldsomt, alt efter hvilke kilder der anvendes, men generelt ligger de højere end for fagforeningernes vedkommende. Der er dog ingen tvivl om, at arbejdsgiverforeningerne også har vanskeligt ved at rekruttere medlemmer. Specielt vanskeligt er det at organisere SME'erne, dels fordi disse virksomheder sjældent indgår overenskomster med de ansatte og dels fordi kulturen og servicen i mange af organisationerne stadig er præget af de store virksomheder.

Generelt er der færre arbejdsgiverforeninger end fagforeninger. I Estland og Letland er arbejdsgivernes repræsentation domineret af én arbejdsgiverforening, i Polen, Litauen og Tjekkiet af to delvist konkurrerende og i Ungarn flere meget konkurrerende foreninger.

3. Den sociale dialog

Forudsætningerne for den sociale dialog

Uafhængigt af hvor den sociale dialog foregår og om den har karakter af toparts- eller trepartsdialog, kan der opstilles en række forudsætninger, der skal være opfyldt, hvis dialogen skal lykkes.

For det første må parterne til en vis grad være uafhængige af hinanden. Hvis den ene part er underlagt den anden, som fagforeningerne var under staten/kommunistpartierne i den kommunistiske æra, bliver dialogen ulige og ufri.

For det andet er det essentielt, at alle involverede parter har tilstrækkelig organisatorisk kapacitet og legitimitet til at handle på vegne af dem, de repræsenterer. Hvis dette ikke er tilfældet, vil der være en fare for, at aftaler ikke bliver implementerede eller, at der skabes spændinger indenfor interessegrupperne.

For det tredje er det vigtigt, at magtfordelingen mellem aktørerne ikke er alt for ulige. Det vil sjældent være sådan, at aktørerne i to- eller trepartssamarbejdet er helt lige magtmæssigt set. Men bliver uligheden meget stor, kan det føre til, at den eller de svageste parter indgår kompromiser, der går imod deres interesser og dermed er undergravende for deres legitimitet. Det kan også føre til, at den stærkeste part afstår fra at indgå kompromiser, eller ikke føler sig forpligtet til at efterleve de kompromiser, der indgås.

For det fjerde er det nødvendigt, at der er fælles forståelse af den overordnede økonomiske og sociale situation selvom interesserne mellem de involverede parter eventuelt divergerer. I modsat fald kan det være vanskeligt at sætte en dagsorden for dialogen.

For det femte må de involverede parter have en positiv indstilling til samarbejde og anerkende de øvrige aktørers legitime interesser. Hvis det ikke er tilfældet, kan to- eller tre-

partssamarbejdet let blive en paradeforestilling, hvor man mødes, men hvor mulighederne for at indgå aftaler bliver vanskeliggjort eller helt blokeret.

Den sociale dialog på nationalt niveau

Trepartsdialogen er omfangsmæssigt den vigtigste form for social dialog i Øst- og Centraleuropa. I alle landene er et overordnet nationalt trepartssamarbejde etableret i starten af eller midt i 1990'erne – undtagelsen er Ungarn, hvor en formaliseret social dialog på nationalt plan allerede blev etableret i 1988. Baggrunden for etablering af trepartsdialogen skal findes i: Strejkeaktivitet og uro på arbejdsmarkedet; regeringernes behov for at dele politisk ansvar for privatiseringer og sociale reformer med andre aktører; arbejdsmarkedets parters manglende organisatoriske evne og styrke til selv at påtage sig regulering i form af kollektive overenskomster; landenes tradition for central styring; inspirationen og krav fra Vesten, ikke mindst fra EU og ILO. Blandt trepartsforaenes væsentligste opgaver er at drøfte af arbejdsmarkedslovgivning, sociale reformer, beskæftigelse, pensioner og ikke mindst minimumsløn.

Trepartsforaene har som regel ikke hjemmel i egentlige love, men i regeringsbeslutninger. Det medfører, at der ofte stilles spørgsmålstegn ved trepartsforaenes legitimitet. Derudover er trepartsforaenes kompetencer ikke altid klart specificerede, hvad der kan give anledning til konflikter mellem regeringen og trepartsforummets øvrige medlemmer. Endelig er reglerne for tildeling af repræsentation kontroversielle og uklare – som fx i Polen og i Ungarn, hvor alle andre organisationer end dem der var med til de indledende møder, indtil for nyligt var ekskluderet fra deltagelse (Héthy 1999:186).

I de lande, hvor der mangler lovhjemmel, er man i gang med at revidere og udbygge det juridiske fundament for at imødegå disse problemer, ligesom også repræsentationen er til

overvejelse i flere af de seks lande. Sammenligninger mellem trepartsfora med og uden klart juridisk fundament tyder dog på, at det juridiske fundament ikke spiller den store rolle for det faktiske trepartssamarbejde (Draus 2000a:15).

De overordnede trepartsfora har som regel en konsultativ funktion i forhold til regeringen. Dvs. at de fleste beslutninger, foraene træffer, kun er vejledende for regeringen. Når beslutningerne skal følges op ved forhandlinger i parlamentet, føler regeringerne sig dog i de fleste tilfælde forpligtet af beslutningerne. Når det ikke sker, kan det give anledning til større konflikter mellem regering og arbejdsmarkedets parter. Der er endvidere mange eksempler på, at regeringernes inddragelse af partnerne er halvhjertet, og at den sociale dialog i ekstreme tilfælde ligefrem obstrueres ved at regeringerne sender arbejdsmarkedets parter enorme mængder af lovforslag få dage før trepartsmøderne (Draus 2000a: 18; Vaughan-Whitehead 2000: 394). Dette forhold afspejles i, at staten ofte fremhæves som den stærkeste part med den største indflydelse på beslutningerne.

Også arbejdsmarkedets parter kan i nogle situationer have svært ved at leve op til de beslutninger, der tages i de overordnede trepartsråd. For arbejdsmarkedets parter er det største problem deres lave organisationsprocenter, der vanskeliggør implementeringen af aftalerne.

Udover de nationale overordnede trepartsfora, der beskæftiger sig med økonomiske og sociale spørgsmål med interesse for alle brancher og sektorer, eksisterer der i alle landene et antal trepartsfora på mere specialiserede områder, relateret til fx beskæftigelsespolitik, arbejdsmiljø, social sikkerhed, uddannelse, arbejdsformidling og EU-optagelsen.

Der er selvfølgelig omfattende forskelle indenfor dette overordnede billede. I *Litauen* og *Letland* følges det ovenfor beskrevne billede stort set, selvom det nationale lettiske trepartsforum formelt set har fået øget sin kompetence indenfor de sidste år. I *Estland* er den nationale sociale dialog blevet revideret, idet det overordnede trepartsforum i 1999 blev opdelt i to. Det overordnede trepartssamarbejde består nu dels af et multilateralt trepartsforum (med deltagelse af akademikere og repræsentanter fra finanssektoren), hvor der føres indledende diskussioner, og dels af deciderede trepartsforhandlinger.

I *Polen* har de formelle rammer for trepartssamarbejdet derimod været de samme siden dets etablering i 1994. Det overordnede trepartsforum har specielt i starten af 1990'erne spillet en meget væsentlig politisk rolle, men omfattende konflikter har blokeret samarbejdet i de seneste år. Der diskuteres i øjeblikket rammer for en ny struktur for trepartssamarbejdet.

I *Tjekkiet* lå trepartssamarbejdet som følge af kontroverser mellem fagbevægelsen og regeringen mere eller mindre underdrejet fra 1994-1997. Det spændte forhold kom også til udtryk i omfattende strejkeaktiviteter, der ellers ikke har været udbredte i de post-kommunistiske lande. En forværring af den nationale økonomi tvang dog den konservative regering til en mere konsensusøgende strategi over arbejdsmarkedets parter, og endelig viste den socialdemokratiske regering, der kom til magten i 1998, sig at være betydeligt mere indstillet på social dialog end den foregående regering.

Ungarn afviger væsentligt fra den generelle beskrivelse. Det overordnede nationale trepartsforum blev opløst i 1999, som følge af den nye regerings skepsis overfor trepartsstyring. Trepartsstyringen spiller dog stadig en rolle, idet to af de seks nye sidestillede specialiserede fora er af trepartstypen, mens resten

er multilaterale fora med repræsentation fra handelskamre, landbrugsorganisationer, lokaladministrationen, udvalgte transnationale virksomheder, større banker og NGO'er. Nogle har set reformerne af trepartsstyringen som en svækkelse af arbejdsmarkedets parter indflydelse – bl.a. beklager fagforeningerne i de multilaterale organer, at de blot er blevet reduceret til én blandt mange aktører. Andre har lagt vægt på at arbejdsmarkedets parter og andre væsentlige samfundsaktører har fået indflydelse på flere områder (Draus 2000b: 28).

Social dialog på det regionale og lokale niveau

Den sociale dialog på regionalt/lokalt niveau er hverken så vigtig eller så veludviklet som dialogen på det nationale niveau. Dialogen på dette niveau knytter sig oftest til arbejdsformidling og beskæftigelsespolitiske tiltag, økonomisk omstrukturering, men kan også dreje sig om arbejdstilsyn og erhvervsuddannelse. Dialogen foregår primært i formelle fora. Deltagerskaren i disse fora er ofte bredere end på nationalt niveau, idet den udover de tre »usual suspects« ofte også omfatter lokale/regionale myndigheder og i fx i Polen lokale/regionale landbrugsorganisationer. Forane konsulteres af de offentlige myndigheder, men har sjældent egentlige beslutningskompetencer.

I *Polen*, *Ungarn* og *Litauen* har de lokale/regionale trepartsfora og multilaterale fora eksisteret i en årrække, mens de i Tjekkiet og i de tre baltiske lande først nu er ved at blive etableret. I *Letland* er de blevet etableret af de lokale og regionale aktører selv, mens regeringen i *Estland* har spillet en større rolle i etableringen og har gjort etablering af disse fora obligatorisk.

I alle tre baltiske lande er det et problem, at der mangler ressourcer og know-how til at kunne etablere en kvalificeret social dialog på lokalt og regionalt niveau. Ikke mindst arbejdsmarkedets parter har generelt en svag

regional og lokal struktur – i nogle tilfælde eksisterer der simpelthen ikke lokale eller regionale organisationer til at levere repræsentanter til trepartsforaene.

Social dialog på brancheniveauet

Fælles for de seks lande er, at branche-overenskomsterne er relativt lidt udbredte og spiller en mindre rolle for løn- og arbejdsvilkår end den sociale dialog nationalt og på virksomhederne.

Branche-overenskomsternes må ligesom den øvrige sociale dialog holde sig indenfor de rammer, lovgivningen udstikker – og i nogle tilfælde er branche-overenskomsterne ikke andet end kopier heraf. Alle arbejdsgivere, der er organiseret i en arbejdsgiverforening indenfor en given sektor eller branche, er i de fleste af landene forpligtede til at overholde branche-overenskomsterne – dette gælder dog ikke i Tjekkiet (Kubínková 1999).

Branche-overenskomsternes bestemmelser er minimumsstandarter. I nogle tilfælde er der tale om rene lønaftaler, der blot fastsætter minimumslønninger. I andre tilfælde er der tale om mere omfattende aftaler, der også regulerer forskellige former for arbejdsvilkår. Skøn over branche-overenskomsternes dækningsgrader ligger fra 8 og 30 procent, de fleste dog tættere på 8 end på 30 procent (Due et al. 2000; Héthy 1999; Kubínková 1999). Sælgst udviklet er sektordialogen i *Litauen*, hvor virksomhedsniveauet er så godt som enerådene.

Et væsentligt problem – specielt i den private sektor – er den meget svage eller helt fraværende arbejdsgiverorganisering. I nogle brancher mangler der helt en modpart for fagforeningerne at forhandle med. Der er tilfælde, hvor staten og/eller fagforeningerne for at få en sådan modpart har medvirket til etablering af arbejdsgiverforeninger, fx i Tjekkiet. Da initiativet til at indgå branche-overenskomster i så godt som alle tilfælde

kommer fra fagforeningerne, bliver den svage organisering af arbejdstagerne dog også et problem for denne form for social dialog.

Branche-overenskomsterne er helt klart mest udbredt i den offentlige sektor – specielt indenfor undervisningssektoren, sundhedssektoren, offentlig forvaltning, men også i de statsejede og privatiserede dele af fremstillingssektoren findes en del branche-overenskomster. På trods af, at de fleste branche-overenskomster findes i den offentlige sektor, er det dog ikke i alle landene muligt at indgå overenskomster inden for offentlige sektor – fx åbner lovgivningen i Tjekkiet ikke mulighed herfor (Kubínková 1999:138).

På SMEerne, indenfor private serviceerhverv og på udenlandsk ejede virksomheder, er brancheoverenskomster meget sjældne. Med til billedet hører også, at nogle af overenskomsterne – fx i Polen – stammer tilbage fra 1970'erne, fordi parterne ikke har kunnet blive enige om nye. Disse utidssvarende overenskomster kan virke som en hindring for en optimering af produktionen.

Social dialog på virksomhedsniveauet

Den sociale dialog på virksomhederne kan tage mange former, men to af de væsentligste er forhandlinger om løn- og arbejdsvilkår og arbejdstagernes deltagelse i øvrige forhold vedrørende virksomhedens produktion og udvikling.

I de fleste af landene er det fagforeningsrepræsentanter, og ikke uafhængige arbejdstagerrepræsentanter, der er arbejdsgivernes modpart, selvom der drøftes (gen)etablering af virksomhedsråd i nogle af landene. Fagforeningerne har generelt forsvaret deres monopol – bl.a. med argumenter om, at virksomhedsrådene er i lommen på ledelsen og er for svage til at repræsentere arbejdstagerne.

I Tjekkiet er man nået frem til en form for kompromis, hvor der er muligt at etablere

virksomhedsråd i virksomheder med mere end 25 ansatte, men at disse råd opløses, i det øjeblik en fagforening etableres på virksomheden (Draus 2000a: 24). I Ungarn har virksomhedsrådene længe eksisteret side om side med fagforeningerne, men de to har været delvist overlappende, da der er mange fagforeningsrepræsentanter i rådene (Draus 2000c: 4-5). Virksomhedsrådene er i de lande, hvor deres (gen)indførelse diskuteres, oftest tiltænkt at skulle anvendes til konsultation af de ansatte, ikke egentlige forhandlinger om løn og arbejdsvilkår. Der hvor rådene allerede eksisterer – i Ungarn og Tjekkiet – har virksomhedsrådene dog mulighed for at forhandle kollektive overenskomster.

Det er i så godt som alle tilfælde fagforeningsrepræsentanter, ikke arbejdsgiverne, der tager initiativ til, at der bliver indgået en overenskomst. Arbejdsgiverne er normalt juridisk forpligtede til at indgå overenskomsterne, hvis arbejdstagerne ønsker det, men konflikter og arbejdsretslige sager, hvor arbejdsgivere forsøger at undgå at tegne overenskomster, er et hyppigt forekommende fænomen i de fleste af landene – også selvom mange arbejdstagere afstår fra at forfølge ellers indlysende »gode« sager, fordi de ikke ved, hvem de skal henvende sig til, eller fordi retssagerne ofte er meget langsomme og kostbare at gennemføre. Arbejdsgiverorganisationerne har en meget passiv rolle i forhold til overenskomsterne på virksomhedsniveau. De tilskynder ikke virksomhederne at indgå sådanne, men fraråder det omvendt heller ikke.

Overenskomsterne på virksomhederne kan som branche-overenskomsterne enten være snævre lønaftaler, eller bredere aftaler der udover lønnen også indeholder aftaler om en række arbejdsforhold. Det er typisk indenfor den offentlige sektor og på store statsejede eller privatiserede virksomheder, at overenskomsterne er mest udbredt, mens overenskomster på nye SMEs og udenlandsk ejede virksomheder er sjældent forekommende.

Estimaterne for dækningsgraderne svinger mellem 6 og 14 procent i *Estland*, 10 og 30 procent i *Letland* og *Litauen* og 20 og 35 procent i *Polen* (Due et al. 2000). I *Tjekkiet* er estimaterne på mellem 30 og 43 procent, mens de for *Ungarns* vedkommende ligger omkring 40 procent (Héthy 1999; Kubínková 1999; Draus 2000b; 2000c).

Brud på overenskomster forekommer, men ikke alle landene har procedurer for mægling eller et arbejdsretsligt system. Manglende efterlevelse af lovgivningens bestemmelser er dog et større problem kvantitativt set end arbejdsretslige tvister. De statslige arbejdstilsyn og de regionale/lokale arbejdsformidlere, der har tilsynspligten, har ikke ressourcer til at nå ud på de små virksomheder med under 50 ansatte, hvor problemet er mest omfattende.

Arbejdstagernes medbestemmelsesret – den anden væsentlige dimension af den sociale dialog på virksomhedsniveauet – er mindst udviklet i de baltiske lande, mens den i Polen tidligere har været stærk, men er blevet svækket i løbet af privatiseringsprocessen. I Ungarn og Tjekkiet er deltagelsen mere udbredt og udbygget.

Er forudsætningerne for en velfungerende social dialog opfyldt?

Et af de fem krav til den sociale dialog er som nævnt, at parterne skal være relativt uafhængige af hinanden. Med de tætte bånd der eksisterer mellem fagforeningerne og de politiske partier i flere af landene, men mest udpræget i Polen, er det tvivlsomt, om kravet kan siges at være opfyldt. En vis økonomisk og politisk afhængighed er ikke til at undgå, og er også kendt i Vesteuropa, men den meget høje grad af politisering, der findes i flere af landene, virker ofte som en barriere for dialogen.

Mht. til kravet om repræsentativitet, er det helt åbenlyst, at både arbejdstagerne og ar-

bejdsgiverne har et problem. Den manglende medlemstilslutning er både et problem i forhold til at tildele organisationerne monopol på repræsentation i trepartsfora og et problem i forhold til sikring af implementering af både to- og trepartsaftaler: Selvom parterne kan forpligte medlemmerne, er der stadig store grupper af potentielle medlemmer, der ikke kan forpligtes. Men også staten kan siges at have kapacitets-problemer, om end de er mindre omfattende. Det viser sig fx ved deres problemer med at føre et effektivt arbejdstilsyn og levere den nødvendige sekretariatsbetjening til trepartsforaene.

Arbejdsmarkedets parter manglende organisatoriske kapacitet betyder også, at magtforholdet ikke kan siges at være tilstrækkeligt lige. I trepartssamarbejdet er arbejdsmarkedets parter for svage til at kunne lægge pres på regeringen, der derfor uden de store sanktioner kan overhøre arbejdsmarkedets parter ønsker i visse situationer. På arbejdspladserne og lokalt og regionalt betyder fagforeningernes manglende organisatoriske kapacitet, at de ikke kan presse den enkelte arbejdsgiver til at indgå overenskomster.

Det fjerde krav, en orientering mod fælles mål, er i højere grad opfyldt. Alle parter i den sociale dialog står bag ønsket om blive medlem af EU og er villige til at opfylde de social- og arbejdsmarkedspolitiske krav, EU stiller som betingelse for optagelsen. Til gengæld er der i befolkningerne stor skepsis overfor EU – en skepsis, der vokser i takt med udsættelsen af optagelsen i EU. Endelig viser arbejdsgiverorganisationernes manglende opfordring til overenskomster, at ønsket om mere social dialog måske ikke deles af alle.

Også det femte krav, en positiv attitude overfor samarbejde og en anerkendelse af de andre aktørers interesser, er generelt opfyldt i landene. Det udbredte trepartssamarbejde kan i sig selv tages som udtryk for, at staten og fagbevægelserne, der normalt er initiativ-

tagerne, er indstillet på samarbejde. Arbejdsgiverne møder op og deltager konstruktivt, når de bliver inviteret. Men de generelt vanskelige forhandlinger om de fleste emner i trepartsforaene og de til tider meget konfliktprægede relationer, der præger nogle af trepartsforaene, viser, at samarbejdsviljen ikke altid er større end interessen modsætningerne. Det samme kan visse arbejdsgivers afvisning af social dialog på virksomhedsniveau og visse fagforeningers frygt for konkurrence fra alternative arbejdstagerrepræsentation ses som eksempler på.

Selvom langt fra alle forudsætninger for en velfungerende social dialog altså er opfyldt, er den sociale dialog ikke værdiløs. Den sociale dialog har hjulpet en gensidig anerkendelse mellem alle tre parter på vej, den har været med til at løse konflikter mellem de tre parter på en civiliseret måde, den har højnet informationsniveauet og den har været med til at reducere de sociale spændinger i samfundene. Den sociale dialog kan endvidere fremvise en række konkrete resultater i form af trepartsaftaler, overenskomster mm. Endelig kan den sociale dialog siges at have været med til at modne parterne, dels ved at give parterne mulighed for at definere deres egne roller, og dels ved at de igennem treparts-samarbejdet har fået indflydelse på en lang række politikområder. Så selvom arbejdsmarkedets parter måske ikke har den nødvendige styrke til at deltage i den sociale dialog på optimal vis, bliver de styrket af selve deltagelsen.

4. Beskæftigelse, løn og arbejdsvilkår – den sociale dialogs egentlige mål

Den langstrakte optagelsesproces med dens fokus på formelle kriterier, processuelle krav og jura, indebærer en risiko for, at de faktiske løn- og arbejdsvilkår og beskæftigelsesmuligheder i ansøgerlandene glemmes. Det er en forbedring af disse vilkår, der bør være den sociale dialogens egentlige mål, ikke optagelse i EU.

Derfor er der grund til at gøre opmærksom på, at overgangen til markedsøkonomi haft alvorlige sociale konsekvenser for store dele af befolkningerne – ikke blot i en kort overgangsperiode, som mange forventede det i de optimistiske år efter murens fald – men helt frem til i dag. På trods af vækst i BNP i sidste halvdel af 1990erne i de fleste af de seks lande, en mindsket arbejdsstyrke og en stor skjult arbejdsløshed, har alle landene på nær Ungarn officielt en arbejdsløshed på over 10 procent (ILO 2000). Selv i Ungarn, der dels har valgt en relativ »blød« omstillingsproces og dels kan fremvise flotte vækstrater, har omstillingen haft alvorlige sociale konsekvenser. Reallønnen er tilbage på niveauet fra 1970erne og indkomsten så ulige fordelt, at 25 procent af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen, i modsætning til kun 8 procent i 1968 (Galógczi 2000:15-21). De ledige udgør en stor del af denne gruppe, da staten ikke har ressourcer til – eller ikke har prioriteret – at understøtte de ledige i særligt stort omfang. Arbejdsløshedsunderstøttelsen er således generelt lav i ansøgerlandene og kan endvidere kun modtages i en kort periode og er begrænset til få grupper. I de baltiske lande er det således kun 6-14 procent af de ledige, der modtager understøttelse.

Den sociale dialog har altså generelt hidtil ikke formået at afbøde alvorlige levevilkårsmæssige forringelser for størstedelen af befolkningerne. Det kan måske endda fremføres, at trepartsdialogen på nationalt niveau har medvirket til forringelserne. De i trepartsforaene fastsatte minimumslønninger har nemlig ligget under de officielle eksistensminimum i de fleste af landene. Fx udgjorde minimumslønnen i Tjekkiet i 1996 fra 94 til 63 procent af eksistensminimumet, mens de i samme år i Letland udgjorde 51 procent af en »minimum consumer basket« (Standing 1997:155). Dermed er minimumslønningerne ikke længere et instrument for social beskyttelse, men er alene et middel i kampen mod at holde de statslige budgetter i ave.

5. Hvordan kan den sociale dialog forbedres?

Forandret forhandlingsvilje

Hvis dialogen skal være reel, må regeringerne tage den sociale dialog alvorligt. Det kræver, at regeringerne forsøger at leve op til trepartsforaenes beslutninger og tager arbejdsmarkedets parter alvorligt, også selvom parterne ikke altid er fuldt repræsentative eller særligt stærke. Den attitude, som regeringerne i lange perioder har lagt for dagen i fx Tjekkiet og Polen, vidner ikke om en reel vilje til at lade parterne få indflydelse – og så bliver trepartssamarbejdet omsonst. Problemet er, at arbejdsmarkedets parter er for svage til for at kunne sanktionere overfor regeringerne. Fagforeningerne på deres side må finde en bedre balance mellem samarbejde og interessevaretagelse.

Den generelt meget samarbejdsorienterede linie, fagforeningerne har indtaget overfor regeringerne, synes umiddelbar konstruktiv og har været med til at stabilisere samfundene i overgangsfasen til en ny samfundsstruktur. Men for at kunne rekruttere nye medlemmer og holde på de eksisterende, må man også kunne fremvise resultater. Faldende reallønninger, minimumslønninger langt under eksistensminimum og en næsten ikke-eksisterende arbejdsløshedsunderstøttelse er forhold, fagbevægelserne hidtil har overlevet med nød og næppe. Men på længere sigt må de kunne fremvise håndgribelige forbedringer, hvis ikke deres legitimitet totalt skal undergraves. Prisen kan blive et højere konfliktniveau, både i trepartssamarbejdet og i samfundet mere generelt. Det forhold, at per capita BNP i Øst- og Centraleuropa er 40 procent af EU's, mens reallønnen kun er 14 procent, viser, at der måske er et økonomisk rum for disse forbedringer (Gábor 2000:18). Igen bliver den manglende styrke dog en forhindring for løsning af problemet.

På den anden side skal markeringer af særinteresser overfor regeringerne ikke være ryg-

marvsreaktioner. I Polen fx problematiserer fagforeningerne per rutine forslag, når regeringen har den forkerte farve, men bakker mere eller mindre ureflekteret op bag forslagene, når regeringens farven er rigtig. Dette forhold er en bivirkning af politiseringen og en løsning kræver derfor, at fagforeningernes bånd til de politiske partier løsnes yderligere.

Forbedret forhandlingsevne

Blandt trepartsforaenes medlemmer efterspørges uddannelse i forhandlingsteknik. Derudover er det vigtigt, at regeringerne stiller en ordentlig sekretariatsbetjening til rådighed for trepartsforaene – det er ikke tilfældet i alle seks lande. For at kunne forhandle, må interne stridigheder afdæmpes. Her bliver en svækkelse af de antagonistiske relationer blandt både fagforeninger og arbejdsgiverforeninger vigtige. Selvom stridigheder mellem fagforeningerne er mindre udtalt nu end i de første år efter omvæltningerne er de stadig med til at vanskeliggøre trepartssamarbejdet i fx Polen og har i flere tilfælde i Ungarn og Litauen forhindret indgåelse af både branche- og virksomhedsoverenskomster (Draus 2000a: 21). På arbejdsgiversiden findes fx i Polen lignende antagonistiske relationer, der er med til at vanskeliggøre den sociale dialog,

Sikring af implementering

Arbejdsmarkedets parters organisatoriske ressourcer er blevet koncentreret der, hvor dialogen har været mest udviklet, altså på det nationale niveau. En udbygning af tilstedeværelsen på sektor niveau og specielt regionalt/lokalt og på arbejdspladserne er helt essentiel, bl.a. for at sikre legitimering og implementering af beslutninger fra den nationale sociale dialog. Problemet er naturligvis, at det kræver en øget medlemstilgang (eller kraftig støtte fra udenlandske finansielle kilder), hvis ikke en lokal og regional oprustning skal medføre en svækkelse på sektor og nationalt niveau.

Implementeringen kunne også forbedres, hvis arbejdsgiverorganisationerne passive rolle i forbindelse med indgåelse af virksomhedsoverenskomster blev erstattet af en påskyndende rolle over for medlemsvirksomhederne, bygget op omkring arbejdsgiverinteresser i etablering af overenskomster (fx friholdelse af arbejdspladserne fra konflikt og forøget produktivitet). Men spørgsmålet er om arbejdsgiverforeningerne af sig selv finder frem til disse argumenter, hvis de ikke oplever noget pres fra hverken stat eller fagforeninger.

Endnu en måde at sikre implementeringen på, er at lade topartsdialogen overtage noget af den regulering, der i øjeblikket ligger i trepartsregi. I flere af landene diskuteres det at gå denne vej, som også anbefales af EU. Gevinsten vil være, at arbejdsmarkedets parter sandsynligvis i højere grad vil føle sig forpligtede overfor aftaler, de helt selv har indgået, i forhold til aftaler indgået i trepartsregi. Men spørgsmålet er, om parterne er stærke nok. Staten har i nogen grad været garant for lønmodtagernes interesser, og denne garanti vil forsvinde, hvis alt for svage fagforeninger skal stå alene – derfor må denne vej betrædes med forsigtighed.

6. Hvor realistisk er en forbedring af den sociale dialog?

Mange af forslagene til forbedring af den sociale dialog bliver indfanget i en ond cirkel, der kan beskrives som: svage organisationer (og svage stater) > manglende pres på arbejdsgivere og manglende implementering af lovgivning/aftaler > dårligt omdømme for organisationerne og manglende incitament til indmeldelse i organisationer > svage organisationer.

Anskuet fra denne vinkel er det ikke særligt sandsynligt, at landenes arbejdsmarkedsrelations-systemer af sig selv vil forbedre den sociale dialog. Optimisterne må i så fald sætte deres lid til, at EU vil kunne blive den »deus

ex machina«, der via optagelseskrav og direktiver sætter gang i processen. Hvad enten man er optimist eller ej, skal man dog ikke tro, at der bliver udviklet arbejdsmarkedsrelationssystemer som i de Vesteuropæiske lande. Den sociale dialog i Øst- og Centraleuropa er blevet afviklet og genudviklet hastigt i en top-down proces, hvor den samme udvikling i Vesten var langsom og domineret af bottom-up processer. Dette vil, sammen med en lang række andre forskelle i stat, marked og civilsamfund, forhindre en omfattende konvergens lang tid fremover.

Note

1. Hvor ikke andet er anført, bygger oplysningerne til denne artikel på Due et al. (2000), der er en rapport om den sociale dialog i Polen, de tre baltiske lande og de tre russiske østersøregioner (Kaliningrad, Leningrad og Skt. Peterborg). FAOS udarbejder rapporten for Arbejdsministeriets internationale afdeling april-september 2000. Rapportens datagrundlag er primært informationer fra højt placerede repræsentanter fra disse landes og regioners arbejdsministerier/arbejdsmarkedsmyndigheder, hovedorganisationer på arbejdstager- og på arbejdsgiversiden, samt arbejdsmarkedsforskere. Disse repræsentanter har udfyldt spørgeskemaer og er efterfølgende blevet interviewet i 1 ½ – 2 timer. I hvert land/region har medvirket mellem fire og seks informanter. I alt har 33 repræsentanter medvirket. Tak til Søren Kai Andersen, FAOS, Sociologisk Institut, Københavns Universitet, for kommentarer til denne artikel.

Referencer

- Aasland, A. & Tyldum, G. (2000): *Better or Worse? Living Conditions Developments in Estonia, Latvia and Lithuania 1994-1999*. Oslo: Fafo.
- Draus, F. (2000a): Social dialogue in European candidate countries – Hungary. Bruxelles, ETUC.
- Draus, F. (2000b): Social dialogue in European candidate countries – overview. Bruxelles, ETUC.

- Draus, F. (2000c): Social dialogue in European candidate countries – the Czech Republic. Bruxelles, ETUC.
- Due, J., M. Mailand & V. Makarov (2000): The State of Social Dialogue in The Baltic Sea Region.: *Report from the Seminar on Social Dialogue under the Baltic Sea Region Sector Programme on Labour-Market Policy, Warsaw 25-26 October 2000*. København, Arbejdsministeriet.
- Gábor, K. (2000): Industrial Relations in Central and Eastern Europe in the perspective of EU enlargement. *South-East Europe Review*, no. 1/2000.
- Galgóczi, B. (2000). Social cost of transformation in Hungary. *South-East Europe Review*, no. 3/2000.
- ILO (2000): *Yearbook of Labour Statistics*. Geneva, ILO.
- Rothacher, A. (2000): Social realities and EU social policy in the accession countries. *South-East Europe Review*, no. 1/2000.
- Standing, G. (1997): Labour Market Governance in Eastern Europe. *European Industrial Relations Journal* 3:2.
- Vaughan-Whitehead, D. (2000) Social dialogue in EU enlargement: Acquis and responsibilities. *Transfer* no. 3/2000.