

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИАЛНИ И СИНДИКАЛНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ
КЪМ КНСБ

СОЦИАЛНА ЕВРОПА

Брой 4

декември, 2001
София

Представяме заключителния доклад за развитието на социалния диалог в страните кандидатки за членство в Европейския съюз, разработен по проект на европейските социални партньори (UNICE, UEPAME, СЕЕР и ЕКП) с подкрепата на Генералната дирекция по заетостта и социалните въпроси на Европейската комисия.

СЪДЪРЖАНИЕ НА БРОЯ

Социалният диалог в страните кандидатки за членство в ЕС		
1.	Работодателските организации	стр. 3
2.	Работническите синдикати	стр. 8
3.	Трипартизмът	стр. 13
4.	Колективното договаряне	стр. 18
5.	Работническото представителство в предприятията	стр. 22
6.	Участието на социалните партньори в присъединителния процес	стр. 24

Изготвил броя: Даринка Кирчева
Отговорен редактор: Надежда Даскалова

СОЦИАЛНИЯТ ДИАЛОГ В СТРАНИТЕ КАНДИДАТКИ ЗА ЧЛЕНСТВО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

1. РАБОТОДАТЕЛСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Институционалното развитие на работодателските организации в западните страни през ХХ век до голяма степен е породено от растящата сила на работническите синдикати, както и от нарастващото политическо влияние на политическите сили, борещи се за т.нар. социална демокрация. От друга страна то е продиктувано от тенденцията за все по-обхватна държавна намеса. При тези обществено-политически процеси работодателите разбират ясно, че е в техен интерес да централизират действията си, за да се защитават по-добре и да оказват по-действен натиск върху държавата и синдикатите. Работодателските организации в страните от Централна и Източна Европа се формират в съвсем различни исторически и политически условия, а именно в ситуация на масово раздържавяване с радикално оттегляне на държавата от социално-икономическия живот и, от друга страна, политическата плахост, дори слабост, на синдикатите. При липсата на силни и взискателни синдикати тези организации се развиват основно като групи по интереси, които се занимават предимно с икономическата политика, приватизацията на предприятията и интегрирането на посткомунистическите икономики в европейските и световните икономически структури.

Историческите условия за формирането на работодателските организации в страните от Централна и Източна Европа разкриват и други особености. Например редица работодателски организации в Полша, Чехия и Словакия са създадени с подтика и значителна помощ от страна на държавата (продажба на помещения за символични суми, предоставяне на помещения и на административна инфраструктура, политическо насърчаване чрез покана за участие в различните консултативни органи към правителството и др.). Един от мотивите на държавата е желанието да се изградят тристранни структури за съгласуване на интереси според философията и препоръките на МОТ. За водене на тристранно сътрудничество беше необходимо най-напред да се създаде партньор от страна на работодателите. Сформираните при тези политически условия работодателски организации неизбежно представляват държавните предприятия. Разбира се има спонтанни и самостоятелни инициативи за създаване на сдружения, представляващи само възникващите частни работодатели. Но работодателската политика в тези страни през първите години след падането на комунизма се определя от организациите, които представляват държавните предприятия. В страните от Централна и Източна Европа някои работодателски организации се образуват въз основа на едни или други отдели на стопанските камари. В Словения най-големите работодателски организации се създават въз основа на търговско-промишлената палата и на занаятчийската камара. В Унгария най-голямата работодателска организация се счита за правопреемник на търговско-промишлената палата по представителството на интересите на работодателите. Създадените по примера на стопанските камари работодателски организации получават значителна политическа подкрепа. От самото си създаване те получават и значителни институционални ресурси (помещения, персонал, членове и др.).

От историческа гледна точка и в сравнение с развитието на повечето работодателски организации в западните страни се налага заключението, че работодателските организации в страните от ЦИЕ възникват като структури в началото на 90-те години не поради действителна историческа потребност на работодателите пред едни или други конкретни проблеми, свързани с функционирането на икономиката и синдикалните искания, а по-скоро като институции, изразяващи изпреварващо осъзнаване на конфликтите и проблемите на икономиката, подлежаща на либерализация и приватизация.

Понастоящем работодателските организации в тези страни формално и в начина на действие значително се доближават до западните модели на представителство на работодателските интереси. В редица случаи особеното възникване на тези организации слага известен отпечатък върху техния политически кредит на доверие. Тяхната представителност обикновено е слаба и поради това, че не винаги успяват да вдъхнат достатъчно доверие на новите частни работодатели.

В страните кандидатки за членство в ЕС работодателските организации са многобройни и обхващат всички стопански отрасли. Те действат на отраслово или регионално равнище, като се обединяват в отраслови или национални конфедерации. Степента на централизация на работодателските организации не е еднаква в различните страни. Съществува и голямо разнообразие от работодателски обединения в национален мащаб. В Унгария и Румъния междуотрасловите работодателски организации, действащи в национален мащаб, образуват сложни плуралистични системи, които се характеризират със съперничество между различните конфедерации. Словения е точно обратният случай. В тази страна работодателската политика се определя от организацията ZDS, въпреки че в социалния диалог тя действа заедно с търговско-промишлената палата. В Словакия, Естония и Литва националната система на работодателските организации е доминирана от една конфедерация, която се отличава от всички други по институционални ресурси и политическо значение. В другите страни работодателските системи се характеризират с различни плуралистични обединения. Полският работодателски плурализъм е по-скоро нестабилен и конфликтен. Чешкият работодателски плурализъм е по-скоро умерен и основан на сътрудничеството.

Юридически основи

В повечето страни кандидатки за членство в ЕС работодателските организации са сдружения (в юридически смисъл), които представляват едновременно интересите на работодателите (свързани основно със социалната политика и исканията на синдикатите) и интересите на предприемачите (свързани основно с икономическата и търговската политика). Като сдружения те не подлежат на никаква специална процедура за административна проверка. Достатъчно е да спазват закона за сдруженията, който във всички европейски страни съдържа твърде общи разпоредби. Формалното и политическо разграничение между работодателските и предприемаческите организации съществува само в страните, приели специална правна уредба за работодателските организации. Такъв е случаят с Полша от 1991 г. и на Латвия от 1999 г. В тези страни работодателските организации функционират на специална нормативна база. Законът им отрежда особени политически привилегии, например изключителното право да действат в рамките на тристранните институции и в областта на индустриалните отношения.

Работодателските организации могат също така да извършват икономическо лобиране. А предприемаческите организации, които по смисъла на закона са сдружения, нямат право да действат в областта на социалния диалог и на индустриалните отношения. Румъния като че ли се насочва към подобен дуалистичен модел. В тази страна през 2000 г. трябваше да се приеме закон за работодателските организации.

Представителност

Представителността на работодателските организации може да се разглежда юридически и социологически. В страните кандидатки обикновено се срещат два вида правна уредба на представителността. От една страна представителността се разглежда като правоспособност за водене на преговори и сключване на колективни договори, от друга страна тя се разглежда като национална представителност според критериите за участие в органите на тристранния социален диалог. В първия случай условията за отраслова представителност по принцип се определят от трудовото законодателство във връзка с разпоредбите за колективното договаряне. Във втория случай нормативните актове (закони, споразумения) за въвеждане на трипартизма съдържат критерии, възприемани след това политически като критерии за представителност – например в Чехия, Словакия и Унгария – или тази проблематика се урежда в трудовото законодателство, като например в България и Румъния. В Латвия законът за работодателските организации определя и националната представителност на работодателските организации с право за участие в рамките на трипартизма, и отрасловата представителност с право за колективно договаряне.

Следва да се отбележи, че критериите за представителност, както на отрасловите работодателски организации, така и на националните междуотраслови организации, в повечето страни кандидатки са определени доста общо и с неясни формулировки. Например в България, за да бъде призната като национално представителна, една работодателска организация трябва да обхваща поне 500 предприятия и да има поне две отраслови организации, всяка от които да обединява поне 50 работодателя. Освен това трябва да има териториални структури, които да покриват поне половината райони в страната, а всяка от тях да обединява поне 10 работодателя. В страната понастоящем действат четири национални работодателски организации, официално признати като представителни. В Румъния, за да бъде призната за национално представителна, дадена работодателска организация трябва да обхваща чрез своите членове най-малко една четвърт от браншовете и да има регионални структури поне в половината региони. В тази страна действат осем работодателски организации, признати като национално представителни. Наскоро бяха създадени две нови национални работодателски конфедерации.

Критериите за представителност на работодателските организации в страните кандидатки за членство в ЕС обикновено санкционират сегашното състояние в институционалното и политическо развитие на тези организации. Тези критерии изглеждат са въведени не за извършване на подбор, а именно за стабилизиране или политическо легитимиране на съществуващите организации. Може да се предположи, че в страните, в които работодателските организации са по-развити, критериите за представителност са по-конкретни и строги. В страните, в които организациите са по-неразвити, критериите са по-скоро размити и толерантни. В Полша, където формирането и функционирането на

работодателските организации почива на специална правна уредба, няма никакъв конкретен критерий за представителност на тези организации. Трудовият кодекс дава на отрасловите работодателски организации правото да водят преговори и сключват колективни договори, без да обвързва това право с едни или други критерии. Участието на работодателските организации в Комисията за тристранно сътрудничество не е обвързано с никакви условия. В Литва съществува подобна ситуация. В Латвия законовата уредба на работодателските организации осигурява единно представителство на работодателските интереси както в национален, така и в отраслов мащаб. На отраслово ниво за представителна се смята работодателската организация, която обединява най-много работещи в даден стопански отрасъл. Такава организация придобива изключителното право да представлява съответните работодателски интереси. Националното работодателско представителство се определя чрез същия подход. Организацията, която обединява предприятията с най-много работници спрямо общия брой на активното население се смята за представителна и автоматически придобива изключителното право да представлява работодателските интереси пред държавата и в рамките на националното колективно договаряне.

В повечето страни кандидатки представителността на работодателските организации е призната, ако претенциите на дадена организация не се оспорват нито от синдикатите, нито от правителството. Но в България и Румъния са възприети твърде строги изисквания. В тези страни признаването на представителността на дадена национална работодателска организация предполага официална проверка от компетентна съдебна инстанция, а след това и съответно решение на правителството.

Представителността на работодателските организации от социологическа гледна точка се поддава на най-различни анализи. По отношение на броя на обхванатите предприятия представителността на работодателските организации в страните от ЦИЕ обикновено е слаба. Смята се, че взети заедно, тези организации обединяват около 30-40% от промишлените предприятия или 2-5% от действащите предприятия в дадена страна. В тези страни работодателските организации обединяват в различни съотношения държавни предприятия, приватизирани предприятия (значителен брой такива предприятия остават под пълен или частичен държавен контрол) и частни предприятия. Съотношенията зависят от напредъка на приватизацията и от общото икономическо развитие. Но смесеното представителство на работодателските организации не е само статистическа данна. То поставя и важен политически проблем. Едновременното съчетаване на интереси на държавните предприятия и на частните предприятия очевидно изисква твърде различни стратегии, понякога и противоречия.

В повечето страни кандидатки предприятия от общественото обслужване са представени от общи работодателски организации (отраслови или национални). Тенденцията към създаване на специални сдружения, които да представляват изключително предприятията от общественото обслужване досега е по-скоро слаба. Такива организации съществуват в Унгария. Подобна организация бе създадена наскоро и в Румъния.

Представянето на интересите на малките и средни предприятия в страните кандидатки е добре осигурено, макар в някои случаи да е непоследователно и разпръснато. В повечето страни (Чехия, Унгария, Словакия)

има няколко национални конфедерации, представляващи малките и средни предприятия. Някои от тези организации представляват изключително малките и средни предприятия, докато другите ги представляват по-общо, като обединяват и други предприятия. В Полша малките и средни предприятия са представени в национален мащаб главно от Занаятчийската камара. Но тя е особен случай, тъй като нейните функции надхвърлят предназначението и ролята на традиционните работодателски организации.

В страните от ЦИЕ работодателските организации срещат особени трудности с членството на новосъздадените частни предприятия. Защо новите частни работодатели се колебаят да членуват в организациите, които претендират да действат от тяхно име и в техен интерес? Няколко фактора дават отговор на този въпрос, макар да не са еднакво валидни за всички страни. Обикновено частните работодатели предпочитат да възприемат индивидуални стратегии както към държавата, така и към синдикатите. Те се опитват да постигнат целите си преди всичко чрез лични политически контакти или чрез собствени споразумения в предприятието.

Институционални ресурси

При редица национални работодателски конфедерации в страните от ЦИЕ се забелязва значително разминаване между афишираната от тях представителност и реалните им институционални ресурси (административните им структури и финансовите им източници). Например Конфедерацията на полските работодатели обединява над 70 отрасли и регионални организации, но се управлява от удивително малко бюро. Унгарската конфедерация обединява около 40 предприятия, но има твърде малобройна администрация. Някои чешки конфедерации също се управляват от минимален персонал. Има обаче и работодателски конфедерации с добре развити административни структури. Такива са чешката Svaz Promyslu и словашката AZZZ, но и Българската стопанска камара, унгарските IPOSZ и MGYOSZ, както и Полската конфедерация на частните работодатели.

При работодателските организации връзката между представителност и степен на институционално развитие не винаги е проста. Институционално развитите работодателски организации понякога биват непредставителни, а организации с внушителна представителност могат да имат скромни административни структури. Институционалното развитие на организациите зависи основно от финансовите им средства, които могат да постъпват от най-различни източници (капиталови дялове, наеми и др.) и само отчасти да зависят от членския внос. Така организация, която има добри финансови постъпления извън членския внос, може да си позволи разгърнати административни структури независимо от броя на членовете си. Освен това такава организация може да привлича нови членове и да превърне институционалното си укрепване в марка за качество на дейността си и предоставяните услуги.

Друг важен фактор е методът на вътрешно функциониране на тези организации. В това отношение са налице два модела. Работдателските конфедерации могат да бъдат ръководени и управлявани от политически влиятелна и институционално развита национална централа или да действат като координиращи структури спрямо членуващите в тях организации или предприятия. В този случай основната работа на националната работодателска конфедерация се опира на отрасловите или регионалните организации членки. Полските работодателски конфедерации ясно онагледяват тези два подхода –

Полската конфедерация на частните работодатели действа главно чрез силна национална централа, докато Конфедерацията на полските работодатели образува децентрализирана система със силно автономни отрасли и регионални организации.

В общи линии институционалното развитие на повечето работодателски организации в страните от ЦИЕ е доста слабо. Това положение се обяснява с две основни явления. От една страна, слабата дисциплина на членуващите предприятия по отношение на членския внос. От друга страна, незаинтересуваността на работодателите от институционалното укрепване на техните организации. Тези две явления са взаимно свързани и се дължат на възникващата стопанска култура в тези страни. Често се споменава, че работодателите в някои страни кандидатки бавят плащането на членския внос за работодателските организации, защото не могат да го приспадат от данъчната основа. Разбира се този въпрос не е без значение, но едва ли е толкова решаващ за институционалното развитие на работодателските организации. В Полша въпросът за данъчното приспадане бе решен през 1997 г. съобразно аргументите на работодателските организации, но това изобщо не подобри лошото състояние на Конфедерацията на полските работодатели. В Унгария членският внос се плаща нередовно или непълно, въпреки че изцяло се приспада от данъчната основа. Затова пък чешката Svaz Promyslu получава членския внос доста редовно, макар че в Чехия той не се приспада от данъчната основа. Следователно въпросът не е в данъчната основа, а защо работодателите проявяват нежелание да плащат членски внос на организациите, в които продължават да членуват. Първото възможно обяснение е, че не желаят работодателските организации да стават институционално и политически твърде силни. Второто обяснение е, че това нежелание е свързано с проблематиката на колективното договаряне и социалния диалог.

Дейности

В страните кандидатки от ЦИЕ националните работодателски конфедерации развиват разнообразна вътрешна и външна дейност. Те предлагат различни услуги на своите организации или членуващи предприятия. Правят постъпки пред политическите инстанции и административните органи. Вълнуват ги най-вече въпросите на икономическата, данъчната и търговската политика. Забелязва се все пак значително несъответствие в дейността на тези конфедерации, а именно несъответствието между броя и интензивността на постъпките пред държавата и правителството, от една страна, и броя и качеството на вътрешните дейности, от друга. Тези организации влагат основните си институционални ресурси в дейностите по тристранното сътрудничество. Те понякога поемат политически ангажменти, без да могат винаги да осигурят тяхното изпълнение или спазване чрез съответна мобилизация на своите организации или членуващи предприятия.

2. РАБОТНИЧЕСКИТЕ СИНДИКАТИ

След 1989 г. повечето синдикати в страните от ЦИЕ се формираха вследствие на реформаторските инициативи в бившите комунистически профсъюзи. Тези инициативи доведоха до създаването на нови структури на всички нива, от предприятията до националните конфедерации. Така възникналите синдикати запазиха съответните дялове от имуществото на

предишните синдикални организации, но и значителна част от предишните членове. В политическо отношение те се утвърдиха сравнително бързо като важни субекти на социалния диалог и индустриалните отношения.

Тази констатация не е изцяло валидна за развитието на синдикатите в Полша и България. В Полша историята на синдиката “Солидарност” протича с известните вече особености. След падането на комунизма разцеплението в “Солидарност” води до създаването на няколко нови синдиката. Случаят с “Подкрепа” в България се явява донякъде като имитация на полската “Солидарност” в политическите условия след 1989 г.

Сегашните синдикални системи в повечето страни кандидатки за членство в ЕС са плуралистични системи. Но в тези страни се забелязват няколко форми на синдикален плурализъм. В някои случаи е налице идеен плурализъм. В Полша, Унгария, Чехия и Словакия съществуват синдикати, които открито споделят християнските ценности. С изключение на полската “Солидарност” синдикатите с религиозна окраска са много слаби и играят доста маргинална политическа роля. Но идейната ориентация или позоваването на определени ценности се оказват не толкова важни за разбирането на синдикалните системи и синдикалната политика в страните от ЦИЕ.

В страните кандидатки от ЦИЕ синдикалният плурализъм се проявява в най-различни конфигурации. В Унгария съществуват шест национално представителни синдикални централи. В Румъния те са пет. В Литва са четири. В тези три страни през първите години след падането на комунизма синдикалният плурализъм се характеризира със силно съперничество между най-големите централи. Днес това съперничество не е така изявено. В Унгария синдикалният плурализъм все повече клони към взаимодействие и сътрудничество. В Чехия, Словакия, Словения също съществуват няколко национални синдикални конфедерации, но синдикалната политика в тези страни се определя всъщност от само една организация, която засенчва всички останали. В Полша и България съществува двуполусен плурализъм. Синдикалната политика в тези страни се определя от две големи синдикални централи и се характеризира с търкания между тях. Но напоследък двуполусното разделение значително е смекчено. В Латвия синдикалната обстановка дотолкова е доминирана от организацията LBAS, че дори може да се говори за синдикален монопол в тази страна.

Юридически основи

В страните кандидатки за членство в ЕС синдикатите на трудещите се се създават и функционират на най-различни правни основи. В Унгария, Чехия и Словакия юридически те са сдружения. Тази проста правна формула позволява да се създават синдикати с 3 или 5 души без много формалности. В България Трудовият кодекс гарантира синдикалната свобода и свободното създаване на синдикати без никакво изискване за минимален брой работници. В Полша, Румъния, Латвия, Литва и Словения създаването и функционирането на синдикати е предмет на специална законова уредба, която съдържа подробни разпоредби не само за формалните условия за създаването и функционирането им, но и за правата и придобивките им. В Естония нов закон за синдикатите трябваше да се приеме през 2000 г. В Полша създаването на синдикат в предприятието предполага участието на най-малко 10 души. В Румъния това изискване е завишено на 15 души. В Латвия и Литва законите са особено

рестриктивни относно формалните условия за създаване на синдикати. В тези страни за официалната регистрация на синдикат в предприятие се изисква формалното участие на доста голям брой работници – най-малко 50 души или 25% от персонала в Латвия и най-малко 20% от персонала в Литва. Подобна уредба поражда съмнения доколко е спазен принципът на синдикалната свобода и доколко съответства на европейските норми в това отношение.

Все пак, независимо от законите за синдикатите, синдикалните права и принципите за правна закрила на синдикалните активисти са закрепени в трудовото законодателство на всички страни кандидатки. Обикновено те отговарят на политическите изисквания на МОТ и на европейските норми в тази област.

Представителност

В страните кандидатки въпросът за представителността на синдикатите отчасти се урежда от трудовото законодателство, най-вече при определяне на правоспособността за колективно договаряне, и отчасти от нормативните актове (закони, споразумения) за тристранните консултации. В този случай условията за участие в тристранните органи се възприемат като критерии за представителност. Но въпросът за представителността на синдикатите има и други измерения, които далеч надхвърлят едно или друго юридическо определение. Първо, страните кандидатки възприемат принципа, че синдикатите представляват интересите на трудещите се, а не само интересите на своите членове. В някои страни кандидатки синдикатите са законово признати като единствено институционално представителство на трудещите се в предприятието. Въпросът за представителността на синдикатите на отраслово или национално равнище понякога се разглежда като предимно политически въпрос, свързан с фактическото признаване от работодателите и правителството, независимо от едни или други формални критерии. Такива съображения преобладават в Полша, Чехия и Унгария.

В повечето страни кандидатки определянето на синдикалната представителност в предприятието следва определена схема. В Чехия и Словакия правото на колективно договаряне в предприятието е предоставено на синдикатите, които действат в дадени предприятия. Но сключването на колективните договори изисква действителна подкрепа (броя синдикални членове, приемане от персонала) на минимум половината от засегнатите работници. В Полша законът изисква също синдикатите, които искат да сключват КТД, да обединяват най-малко 50% от работещите в даденото предприятие. В Унгария един синдикат е признат за представителен и може да води преговори за колективни договори в предприятието, ако докаже, че неговите кандидати са получили най-малко 10% от гласовете на последните избори за работнически съвет в предприятието. Но за сключване на такива договори синдикатът трябва да докаже освен това, че неговите кандидати са получили най-малко 50% от гласовете в тези избори. В противен случай договоят трябва да бъде одобрен от персонала. Това одобрение изисква пълно мнозинство.

Относно представителността на отрасловите синдикати страните кандидатки обикновено възприемат два подхода. Първо, отрасловите синдикати, членуващи в официално признатите за представителни национални конфедерации, се смятат автоматически за представителни. В други случаи отрасловата представителност на синдикатите се идентифицира с официално

придобитото право за водене на преговори и сключване на отраслови колективни договори. Законното уреждане на правоспособността за сключване на отраслови колективни договори обикновено възприема като основен критерий определен брой членове като процент от общото активно население в дадени стопански отрасли. В повечето случаи този праг се фиксира на 10%. Но в Словения достига 15%%, а в Румъния - 7%.

В страните кандидатки националната представителност на синдикатите се определя с подобен подход. Обикновено тази представителност се определя според критериите за участие в трипартизма. Но различни политически или исторически съображения също играят роля. Унгария е ярък пример за едновременно прилагане на двата подхода - статистически и политически. Има обаче и други случаи в това отношение. В България и Румъния признаването на синдикалната представителност в национален мащаб е обусловено от нормативен акт на правителството, основан на предварително решение на компетентен съд. В България признаването на синдикална организация за национално представителна предполага следните условия - минимум 50 хиляди членове, присъствие в повечето производствени браншове, минимум 50 низови секции във всеки представен бранш, като всяка секция има най-малко 5 члена, институционално присъствие в 80% от районите в страната с най-малко 50 низови секции във всеки представен район, като всяка секция обхваща най-малко 5 члена. В Румъния една национално представителна синдикална организация трябва да докаже наличието на членска маса, чиято численост се равнява най-малко на 5% от активното население, и да обхваща поне една четвърт от производствените браншове и половината от районите в страната. В Латвия споразумението за учредяване на националния тристранен съвет съдържа текст, който изрично потвърждава, че синдикатът LBAS е единствения национално представителен синдикат. В Полша засега няма никаква правна уредба относно критериите за участие на синдикатите в Тристранната комисия. В тази страна признаването на синдикалната представителност в национален мащаб е въпрос на фактическо признаване. Новият закон изисква представителните синдикати да имат голяма членска маса, способност да мобилизират своите членове, организационна възможност да представляват интересите на трудещите се и да участват в публичните дебати, но тези условия са свързани с оценки от политическо естество.

Представителността на синдикатите в социологически смисъл (брой членове, брой първични организации, брой обхванати производствени браншове) е твърде различна в страните кандидатки за членство в ЕС. В Словения, България и Румъния процентната синдикализация варира от 40% до 60%. Синдикализацията е по-слаба в Полша, Чехия, Унгария и балтийските републики, като достига средно 20% - 25%. Тези данни позволяват да се установи една важна тенденция в страните от ЦИЕ, а именно, че синдикализацията е по-силна в страните с по-малък напредък в реструктурирането и приватизацията на икономиката. Обратно, синдикализацията е по-слаба в страните от челната група относно политиката на преобразувания.

Във всички страни кандидатки за членство в ЕС процентът на синдикализация непрекъснато спада. Това явление засяга в еднаква степен Полша, България, Унгария или Словения и се дължи на редица обективни и субективни фактори. Някои фактори са от общ характер и отразяват

съвременното социално-икономическо развитие. Други са свързани с целите и специфичните условия на политиката на посткомунистическо преустройство.

В страните от ЦИЕ броят на синдикалните членове намалява в съответствие с намаляването на активното население, чиято численост спада поради масовите уволнения при реструктурирането на предприятията и изобщо на държавните институции. Икономическото реструктуриране често се извършва чрез раздробяване на предприятията на няколко по-малки самостоятелни единици, което автоматически разрушава предишните синдикални структури, без да се създават нови в новообособените предприятия. Икономическото реструктуриране е по-обхванат процес, но то най-често е съпроводено с приватизация на предприятията. Самата приватизация също води до частично отслабване на синдикатите или до известна десиндикализация.

Налага се заключението, че синдикатите в страните от ЦИЕ съществуват главно в държавните предприятия и се запазват в приватизираните предприятия. Но в този случай претърпяват значителна ерозия както по отношение на членската маса, така и по отношение на политическото си влияние. Затова пък е слабо присъствието им в частните предприятия, създадени от самото начало като такива. Сравнително слаби са синдикатите и в услугите (приватизирани или частни).

Каква е причината за слабото проникване на синдикатите в частните предприятия на страните кандидатки? Това явление може да се обясни най-малко с два фактора. Първо, частните работодатели в страни като Полша, Чехия, Естония и Литва твърде умело разубеждават работниците да създават синдикати в предприятието, без да дават повод за обвинения в нарушаване на синдикалната свобода. Второ, понякога самите работници не проявяват никакъв интерес към създаване на синдикати или към членство в съществуващите такива. Подобно поведение се наблюдава във всички страни кандидатки и е свързано с общата насока на социално-икономическото развитие. То е особено разпространено сред младите, които сега започват трудовия си живот.

Десиндикализацията в страните кандидатки определено е сложно и комплексно явление. Един от факторите е и ниската популярност на синдикатите в тези страни, особено в Унгария и Естония. В повечето страни кандидатки синдикатите се ползват и със слабо гражданско доверие. Трудещите се не възприемат непременно синдикатите като организации, представляващи техните интереси. Критичното или скептично отношение към синдикатите със сигурност се дължи на неолиберални идейни влияния, на индивидуализирани представи за професионално развитие, но може би също и на положението на самите синдикати, които преминават през труден период на адаптация, свързан със социално-икономическите особености на посткомунистическите преобразувания, но и с изискванията на глобализацията.

Институционални ресурси

Синдикатите традиционно разполагат с развити организационни структури както на национално и отраслово равнище, така и на регионално ниво. Те ползват различни финансови източници - членски внос, приходи от дейности със стопански характер, субсидии за участие в различни социални програми и др. Институционалното укрепване на синдикатите зависи до голяма степен от тяхната представителност и от действителното им участие в индустриалните отношения. В това отношение "институционалното положение" на синдикатите в страните кандидатки е много разнообразно.

В страните от ЦИЕ синдикатите са силно засегнати от няколко години насам от масова десиндикализация. Това намалява постъпленията им от членски внос и в известна степен ограничава дееспособността им. Десиндикализацията несъмнено означава институционално и политическо отслабване, но погрешно би било да се тълкува като белег за западане на синдикатите в страните кандидатки. Това явление е по-скоро важна съставка на по-мощен процес на синдикално преустройство, който се изразява в постепенно възникване на нови вътрешносиндикални и интерсиндикални образувания и в развитието на нова социално-икономическа култура. В страните кандидатки синдикатите преминават през важен етап на институционално и политическо пренаместване. В края на този процес синдикалната сила ще бъде навярно скромна, но политически автентична и следователно по-действена.

Дейности

В страните кандидатки синдикатите развиват различни дейности въпреки споменатите институционални трудности. Броят и качеството на тези дейности зависят очевидно от наличните средства на съответните организации. Интересно е да се проследи общото развитие на синдикалните дейности в страните кандидатки.

Във всички разглеждани страни се забелязва значителен спад в броя на синдикалните акции за отстояване на искания (стачки, демонстрации и др.). Това явление несъмнено отразява стратегиите на синдикалните организации, които залагат повече на споразуменията в рамките на различните социални консултации, но е свързано също и с все по-голямата трудност на синдикатите да мобилизират трудещите се в акции за защита на конкретни искания. В страните от ЦИЕ тази трудност произтича отчасти от растящата политическа апатия сред народа, но и от залязващата солидарност сред трудещите се, които при масовата безработица и общата социална несигурност се страхуват да не загубят работата си и част от заплатата си поради участие в настъпателни синдикални акции.

Друга интересна особеност на синдикализма в страните от ЦИЕ е слабото синдикално влияние върху политиката на реформи. Синдикатите несъмнено оказват въздействие върху трудовото законодателство в своите страни. В един или друг случай те успяват да окажат влияние при определяне на държавната политика в сферата на труда. Въпросната слабост на синдикатите се отнася до други аспекти и измерения. С изключение на Солидарност синдикалният отпечатък върху общата философия на посткомунистическите реформи, програмите за приватизация и реструктуриране на икономиката, политиките за заетост и борба с безработицата, срещу социалното изключване в тези страни досега е особено слаб.

3. ТРИПАРТИЗМЪТ

Тристранното социално сътрудничество е важен елемент от институционалното развитие на страните кандидатки от ЦИЕ. В тези страни то се използва с твърде различна сила, но следва сходна институционална логика. Политическите резултати също се различават в отделните страни според конкретната политическа конюнктура.

Възникването и развитието на тристранния социален диалог в разглежданите страни до голяма степен е подтикнато от МОТ. В страните от

ЦИЕ трипартизмът получава тласък, поне в първите години от политиката на реформи, от съответните правителства, които виждат в него политическо средство за постигане на относителен социален мир. Включвайки социалните партньори в политико-институционалната система за определяне на икономическата и социална политика, правителствата искаха да си осигурят обществена подкрепа за по-успешно провеждане на икономическите реформи с висока социална цена. От друга страна социалните партньори също извличат безспорна полза от участието си в тристранните консултации. Това участие им позволява да се изявят като политически важни субекти и да придобият или укрепят легитимността си пред своите членове и обществеността.

Юридически основи

В повечето страни кандидатки трипартизмът се основава на споразумения между правителството и социалните партньори (синдикални конфедерации, работодателски конфедерации), политически или юридически смятани за национално представителни. В Румъния, Словакия и Естония трипартизмът е уреден със специален закон. В България той също почива на законова уредба в Кодекса на труда. В Полша и Словения законодателното уреждане на трипартизма от години се разглежда от правителството, но разногласията между самите социални партньори и нерешителността на правителството все още възпрепятстват започването на парламентарна процедура. Следва да се отбележи обаче, че различията в правната регламентация (споразумение, закон) на тристранните съвети не са толкова важни. В Словакия и Румъния законовото закрепване на трипартизма вероятно успокоява политически включените синдикални и работодателски организации, но изобщо не променя начина на функциониране на тристранните органи и не се отразява на валидността (консултативна) на тристранните становища. Засега е трудно да се установи действителна разлика при функционирането и политическата тежест на тристранните консултации между съветите, формално почиващи на споразумения, и съветите, въведени със закон. И в двата случая трипартизмът в разглежданите страни представлява политическо сътрудничество между правителството и социалните партньори, чието функциониране и политическо значение зависят основно от политическата воля на правителството и от политическото доверие, с което се ползват участващите синдикални и работодателски организации.

Опитът в страните от ЦИЕ по отношение на трипартизма сочи, че проблематичен остава въпросът за неспазването или селективното изпълнение на поетите от правителството ангажменти. В някои страни синдикатите искаха трипартизмът да бъде законово уреден с надеждата да получат допълнителни средства за действие или специални средства за натиск в случай, че правителството не изпълнява поетите ангажменти. Формалното правно основание на трипартизма (закон, споразумение) изглежда не е толкова важно в това отношение. Всъщност тристранните съвети във всички разглеждани страни действат въз основа на сходни правила. Например, в Словакия действа закон за трипартизма (от 1999 г.), докато в Чехия трипартизмът се основава на споразумение между правителството и социалните партньори. Въпреки това тристранните формули в тези две страни са почти еднакви, а социалният диалог от известно време се развива сравнително добре. Неотдавнашното усъвършенстване на трипартизната практика в Словакия и Чехия се дължи

преди всичко на промяна в отношението на правителството в тази конкретна област.

Въпросът за юридическото основание на националните трипартитни органи и консултации не е толкова определящ и поради друг фактор. Във всички разглеждани страни още от възникването си трипартизмът е законово уреден по косвен начин, доколкото трудовото законодателство формално признава наличието на тристранни съвети, като задължава правителството да се консултира със социалните партньори в съответните съвети по конкретни въпроси като минималната заплата, уволненията при реструктуриране на предприятия, условията на труд и др.

Състав и представителност

В повечето страни кандидатки участието на работодателските организации и синдикатите в тристранните органи се определя въз основа на критерии, предварително фиксирани със закон или със споразумението за тристранно сътрудничество. Тези критерии се използват и за определяне на националната представителност на синдикалните и работодателските конфедерации. В Полша участието в Тристранната комисия не е обусловено от никакъв формален критерий. Съставът ѝ е фиксиран от правителството при самото ѝ създаване. Теоретически включването в тази комисия на нови синдикални и работодателски организации е възможно, но при условие, че участващите вече организации дадат своето съгласие - работодателските за включването на нови работодателски организации, а синдикатите за включването на нови синдикати. На практика съставът на полската тристранна комисия остава непроменен от създаването ѝ през 1994 г. въпреки неколкочестните молби за участие. Подобно правило за включване на нови работодателски или синдикални организации в Съвета за съгласуване на интересите се прилагаше в Унгария в периода 1990-99 г. Съставът на този съвет остава непроменен през целия този период.

Според традиционната формула трипартизмът обхваща три страни - правителств, синдикати и работодатели. С учредяването на тристранните съвети страните кандидатки обикновено следват тази формула. Но Словения избира различно решение, като създава тристранна система с участието на Търговската палата и Занаятчийската камара.

В повечето разглеждани страни съставът на тристранните съвети не предизвиква съмнения или спорове между синдикатите или работодателите. В страни като Естония, Латвия или Словакия системата от синдикални организации, както и системата от работодателски организации са съответно доминирани от една синдикална конфедерация и една работодателска конфедерация, които участват в тристранните органи. Това донякъде решава въпроса за представителността на тези органи. Затова пък представителността на тристранните органи се оспорва или поражда дебати в страни с голям синдикален и работодателски плурализъм. Това явление характеризира отчасти Унгария, Румъния и Литва. В България също в даден период имаше спорове относно синдикалната и работодателска представителност на тристранния съвет. В Полша представителността на Тристранната комисия се оспорва още от самото ѝ създаване.

Компетенции и функциониране

В общи линии компетенциите на тристранните съвети в страните кандидатки се делят на две основни категории - консултативни компетенции и

правомощия за вземане на решения. Първите се отнасят предимно до икономическото и социалното законодателство, но в някои страни обхващат и закона за държавния бюджет. Вторите по принцип са свързани с две конкретни области - определянето на минималната заплата и индекса за средно повишаване на заплатите. Тристранните съвети упражняват първия вид правомощия чрез консултативни становища или мнения, а втория вид правомощия чрез подписани споразумения, които обаче нямат пряка юридическа сила. Те трябва да бъдат потвърдени с нормативни актове на правителството. В много страни кандидатки правителството и социалните партньори сключват в тристранните съвети общи споразумения (едногодишни или многогодишни) по важни страни от икономическата и социалната политика. Тези споразумения дават политически ориентири както на правителството, така и на засегнатите социално-икономически субекти.

Силата на общите тристранни становища и споразумения по принцип е чисто морална и политическа. Правителството и социалните партньори се ангажират да спазват постигнатите договорености, но тристранното социално сътрудничество, такова, каквото се практикува в страните кандидатки, не предвижда никаква юридическа санкция при неспазване на поетите ангажименти. Поради това тристранните споразумения не винаги се изпълняват в тези страни. Често самите правителства игнорират или не спазват напълно тристранните споразумения. Понякога неизпълнението се дължи на обективни ограничения, доколкото социалните партньори не могат да осигурят реализацията на тристранните ангажименти поради слабата си представителност или поради слабото си влияние върху собствените им членове.

Тристранните становища или споразумения обикновено нямат никаква задължителна юридическа сила за парламента. Според философията на трипартизма тристранните съвети са консултативни органи към правителството и преди всичко за негова употреба. Въпреки това често се възприема принципът, че становищата, дадени от социалните партньори при тристранните консултации във връзка с подлежащите на консултиране проекто-законови, но неприети от правителството, трябва задължително да бъдат внесени от правителството в парламента заедно с въпросните проекто-законови. Обикновено тристранните съвети нямат право на законодателна инициатива. В някои страни кандидатки те все пак могат да правят законодателни предложения, като ги изпращат на съответните държавни органи, които имат такова право.

В страните кандидатки тристранните съвети действат по сравнително прост институционален модел. Те вземат решения на пленарни заседания, чиято честота зависи от интересите на участващите страни. Обикновено съществува разграничение между обикновените заседания, свиквани редовно, и извънредните заседания, свиквани по искане на участващите страни. Пленарните решения по принцип се подготвят от тематични работни групи, постоянни или създадени за целта. Съставът на работните групи отразява състава на съветите.

Тристранните съвети дават мнения или вземат становища на консенсусен принцип. Консенсус трябва да се постигне между трите страни - правителството, синдикатите и работодателите. Индивидуалното гласуване се практикуваше в полската тристранна комисия през първите години от съществуването ѝ. От известно време насам тази комисия също възприема

принципа на консенсуса. В страните, чиито тристранни съвети включват няколко синдикални или работодателски организации, търсенето на общ тристранен консенсус предполага съответно предварително съгласуване между синдикатите и между работодателите за постигане на общо синдикално мнение и на общо работодателско мнение, впоследствие отстоявани при тристранното обсъждане на пленарно заседание. В някои страни, като Унгария и Румъния, предварителното съгласуване понякога е бивало проблематично.

Държавата и трипартизма

Държавата по дефиниция е страна в трипартизма. В някои страни кандидатки обаче тя е доминиращата страна, а това не отговаря напълно на философията на социалното сътрудничество. Участието на държавата в тристранния социален диалог има финансов аспект и чисто политически аспект.

В страните кандидатки тристранните съвети са финансирани от държавата. По принцип те действат към правителството или към министерството на труда. Правителството покрива административните разходи за функционирането на трипартизма. Правителството покрива и командировъчните на социалните партньори за участие в тристранните дейности. В Чехия и Словакия, където социалните партньори би трябвало да поемат част от разходите, като от време на време организират тристранните заседания в собствените си помещения, на практика правителството винаги осигурява технически работата на тристранните органи.

Трипартизмът в страните от ЦИЕ се характеризира в политическо отношение със силно преобладаваща роля на правителството. Преразглеждането на трипартизната формула в Чехия и Унгария през 90-те години не само бе предприето по инициатива на правителството, но и бе наложено на социалните партньори от правителството. В страните кандидатки функционирането на трипартизма до голяма степен зависи от волята на правителството, която понякога бързо се променя според конюнктурни политически интереси. Общо взето правителствата в разглежданите страни имат двойствено отношение към трипартизма, въпреки че значително са допринесли за въвеждането на този вид социално съгласуване. Правителствата в тези страни са твърде склонни да използват трипартизма като инструмент. Те ценят социалния диалог, когато неговите политически резултати съответстват на непосредствените им интереси. А са склонни да го пренебрегват, когато социалните партньори проявяват политическа възискателност или неотстъпчивост.

Сегашно състояние

Трипартизмът в страните кандидатки безспорно разкрива интересен политически опит. Той определено изигра положителна роля при формирането на консенсусна социално-икономическа култура. Той все още има важно възпитателно значение. Ако понякога поражда съмнения или въпроси, това се дължи не само на двойственото отношение на правителствата, което отчасти произтича от самата формула на трипартизма, превръщаща правителството едновременно в субект и обект на консултациите, но и на проблематичната понякога представителност на участващите социални партньори.

В някои страни кандидатки понастоящем се забелязва нова тенденция към преразглеждане на традиционната формула на тристранното социално сътрудничество в национален мащаб. В Полша се обсъжда възможността в трипартизма да се включат местните власти. Предлага се държавата да се

оттегли от социалния диалог и да отстъпи мястото си на регионите. Новата система на социален диалог в Унгария, съставена от няколко тристранни и многостранни съвета, е оригинален опит за съгласуване на интереси въпреки съпротивата на социалните партньори. По един или друг начин социалният диалог се развива в страните кандидатки. Това може да доведе до нови институционални решения, които биха могли да дадат тласък за обновление на социалния диалог и в западните страни.

4. КОЛЕКТИВНОТО ДОГОВАРЯНЕ

От историческа гледна точка отрасловите колективни договори са оста на двустранния социален диалог. Основният смисъл на отрасловите синдикални и работодателски организации е да водят преговори и да сключват колективни договори от името на своите членове. Отрасловото договаряне е съществен елемент на европейския социален модел.

За разлика от западните страни, в които двустранното социално партньорство е институционално и политически много по-добре осигурено от тристранното съгласуване, страните от ЦИЕ се характеризират с доста добре институционализиран трипартизъм, съчетан с проблематично и слабо двустранно партньорство. Това любопитно обстоятелство очевидно отслабва политическото значение на самия трипартизъм. Действайки без здрава двустранна основа, националните синдикални и работодателски конфедерации търпят упреци, че не са достатъчно представителни или не могат да преведат поетите ангажименти в конкретни действия в отделните стопански отрасли.

В страните от ЦИЕ колективното договаряне се характеризира, първо, с относително малобройни отраслови договори и второ, с явно предпочитание на работодателите към колективно договаряне в предприятията. В повечето страни колективните договори обхващат само малка част от активното население. Има, разбира се, и някои изключения.

От юридическа гледна точка трудовото законодателство в разглежданите страни по принцип създава благоприятни формални условия за развитие на колективното договаряне както в предприятията, така и на отраслово ниво. Правителствата насърчават синдикатите и работодателските организации да развиват автономен социален диалог, в т.ч. да сключват отраслови колективни договори. Ако колективното договаряне в повечето страни все пак остава незадоволително, това се дължи на специфични пречки или политически трудности.

Сред страните от ЦИЕ има и такива, в които колективното договаряне е статистически внушително, но тази практика в редица отношения е специфична. В Словения всички важни отрасли на икономиката са обхванати от колективни договори. В това няма нищо очудващо, след като в тази страна сключването на колективни договори е задължително. Словенските предприятия задължително членуват в Търговската палата, която съвместно със съответните поделения на работодателската организация ZDS сключва отраслови договори със съответните синдикати. Словенското правителство от 1995 г. насам се опитва да въведе система за доброволно колективно договаряне, но проекто-законът среща силна съпротива от страна на социалните партньори, най-вече на синдикатите. В Румъния законът задължава работодателите, наели над 21 работници, да сключват колективен договор в предприятието със синдикатите

или с нарочно избрани представители на работниците, ако в даденото предприятие няма нито един синдикат. Но няма никакво законово задължение за сключване на отраслови колективни договори. В Словения отрасловите колективни договори трябва да следват във времето и да съответстват на националните колективни договори. Съществуват два национални договора, единият за държавните органи и бюджетните организации, другият за промишлените и търговските стопански отрасли. В Румъния сключването на колективни договори също се предхожда от национален колективен договор, сключен от признатите за национално представителни синдикални и работодателски конфедерации със съдействието и активното участие на правителството. Словакия много прилича на Словения по броя на сключените отраслови колективни договори. Те обхващат почти всички стопански отрасли. За разлика от Словения обаче колективното договаряне в Словакия е напълно доброволно. Макар и похвална в количествено отношение, словашката практика не е толкова интересна в качествено отношение. Отрасловите колективни договори по принцип съдържат твърде общи разпоредби и често оставят уреждането на важни въпроси, като заплатите, например, на колективното договаряне в отделните предприятия.

За да се разбере колективното договаряне в някои страни от ЦИЕ, трябва ясно да се разграничат колективните договори за държавните или бюджетни организации от колективните договори за производствените отрасли. В Полша има стотина договори, определяни като отраслови, но повечето от тях се отнасят за училищата, болниците, затворите и много други държавни организации. За традиционните промишлени и търговски дейности има само десетина отраслови договори.

В страните от ЦИЕ обхватът на колективните договори, отраслови или други, е сравнително малък - те обхващат средно 25-30% от наемните работници. Най-нисък е процентът в Литва, където колективните договори обхващат само 10% от работниците. В Чехия процентният обхват е 25%, в Словакия надхвърля 50%. Особено висок е обхватът в Словения поради приведените по-горе причини. При тези условия трудовото законодателство в страните от ЦИЕ предвижда възможността за разширяване на обхвата на отрасловите договори. Но в повечето страни правителствата много рядко са използвали досега това законово средство.

Друга особеност на колективното договаряне в страните от ЦИЕ е съдържателната му страна. Много често отрасловите колективни договори преповтарят разпоредбите на Трудовия кодекс относно индустриалните отношения. По този начин социалните партньори се задължават да спазват принципите или клаузите, които и без това са задължени да спазват по закон. Освен това отрасловите договори често са твърде мъгляви или особено разтегливи по въпроса за заплатите. В редица случаи те просто определят една обща рамка, като оставят конкретното и подробно уреждане на договори от по-ниско ниво.

Как да се обясни количествената и качествена недостатъчност на отрасловите колективни договори в страните от ЦИЕ? Причината се крие в три вида фактори. Първо, това са фактори, свързани с общите социално-икономически структури и бюджетно-подоходната политика в тези страни. Но поведението на работодателите или положението на работодателските организации, както и положението и политиката на синдикатите също са

обулавящи в това отношение. Всички тези елементи в своята съвкупност поставят неизбежно един по-основен въпрос за степента на автономност на социалните партньори в областта на отрасловото колективно договаряне.

Бюджетната и доходна политика в страните от ЦИЕ, подложена на ограничения от промяната на системата и интегрирането на тези страни в западните икономически структури, не създава благоприятни условия за отраслово колективно договаряне. Запазвайки редица ограничители и различни контролни механизми, тази политика в известна степен ограничава автономията на социалните партньори при договаряне на заплатите. Тя засяга преди всичко регулирането на заплатите в държавните предприятия и учреждения, но косвено влияе и върху определянето на заплатите в частите стопански сфери.

От друга страна в тези страни се забелязва противоречие между политиката за тристранно обсъждане или договаряне на въпроса за повишаване на заплатите и волята на социалните партньори, най-вече на синдикатите, да развият автономно договаряне на заплатите по отрасли. Очевидно тристранните споразумения по заплащането трябва също да ограничават полето за действие на социалните партньори на отраслово ниво. При нужда те могат да обезсмислят отраслови договорки за заплати.

Друг общ фактор с отрицателно въздействие върху развитието на отрасловото договаряне в страните от ЦИЕ е свързан с обективната трудност да се определят стопанските отрасли като такива. Независимо от юридическото определение на стопанските отрасли, действителността в страните от ЦИЕ е такава, че стопанските отрасли обозначават динамични и променливи съвкупности от дейности. Дори да можеше по някакъв начин да се обособят едни или други отрасли, то пак ще останат специфични пречки за развитието на отрасловото договаряне. За сключване на отраслов трудов договор е необходимо предприятията от даден отрасъл да имат сравнимо икономическо, финансово и социално положение. А в страните от ЦИЕ предприятията, прикрепяни по някакви критерии към даден стопански отрасъл, толкова се различават по икономическо, финансово и социално положение, че е почти невъзможно да се сложат в общ политически куп и да им се наложи еднаква уредба на заплатите. Отраслов договор, изхождащ от финансовото и социално положение на проспериращите предприятия, очевидно би застрашил оцеляването на слабите предприятия. Обратно, отраслов договор, синтезиращ финансовото и социално положение на бедните предприятия, би бил абсурден и неприемлив за работещите в успешни предприятия.

Накрая автономията на социалните партньори в отрасловото договаряне в значителна степен е ограничена и от това, че трудовото законодателство в страните от ЦИЕ е силно детайлизирано, като например в Полша, Унгария и Естония. При това положение социалните партньори всъщност нямат какво толкова да договарят автономно. В това няма нищо чудно, след като отрасловите договори в тези страни почти дословно възпроизвеждат законовите разпоредби относно индустриалните отношения.

Развитието на автономно отраслово договаряне в страните от ЦИЕ не е възпрепятствано само от споменатите обективни фактори. В тези страни съществуват освен това синдикални и работодателски затруднения.

В синдикално отношение съществена пречка за развитието на отрасловото колективно договаряне е слабото присъствие на синдикатите в частните предприятия, които в повечето страни от ЦИЕ съставляват вече важен

стълб на икономиката. Работодателските организации, обединяващи частните предприятия, понякога се оказват без съответни синдикални партньори. От друга страна синдикатите бележат силно присъствие в държавните и приватизираните предприятия (намиращи се често под контрола на държавата). А работодателските организации, които обединяват този вид предприятия, не са напълно самостоятелни в политическо отношение субекти. Самите синдикати си дават ясна сметка за това и с право в решаващи ситуации се обръщат направо към държавата, истинския работодател. При това положение работодателските организации заемат по-скоро позиция на посредници или арбитри между държавата и синдикатите. Това обстоятелство не допринася за развитието на автономното отраслово договаряне.

В Унгария и Литва синдикалният плурализъм понякога се превръща в своеобразно препятствие за развитието на колективното договаряне. В тези страни липсата на сътрудничество между синдикатите неведнъж е пречила за постигането на формалните изисквания за сключване на колективни договори не само на отраслово равнище, но и в предприятията. Синдикалните организации в големите промишлени предприятия често предпочитат да сключват отделни договори, като пренебрегват отрасловите синдикати. С други думи, синдикалната политика или поведението на синдикатите в предприятията понякога възпрепятстват развитието на отрасловото договаряне.

От работодателска страна съществуват не по-малко трудности и пречки за развитието на отрасловото договаряне. Първо, в страните от ЦИЕ се забелязва една обща тенденция - частните работодатели или стопанските ръководства предпочитат да сключват отделни договори в своите предприятия. Те се отнасят резервирано или дори враждебно към евентуални отраслови договори. Това отношение на работодателите не винаги е израз на своеобразен социален или политически волунтаризъм. То често е свързано с финансовото и социално състояние на предприятията, което трудно може да се обобщи или схематизира в една отраслова рамка. Вече бе споменато наличието на неравнопоставеност или огромни различия във финансовите и социални условия между предприятията от един и същ стопански отрасъл.

Друг отрицателен фактор за отрасловото договаряне е, че работодателските организации не винаги са упълномощени да сключават колективни договори от името на членуващите в тях предприятия. Такива случаи се срещат в Чехия, например. В Полша, както и в редица други страни кандидатки, предприятията понякога заплашват, че ще напуснат работодателските организации, когато те искат да установят сътрудничество със синдикатите с оглед сключване на евентуални отраслови договори.

Слабата представителност на работодателските организации, особено на отрасловите, също представлява особена пречка за развитието на колективното договаряне. В страните от ЦИЕ има случаи, в които отрасловите синдикати напразно търсят достатъчно представителен партньор от страна на работодателите.

Общо взето работодателските организации в страните от ЦИЕ досега се развиват много повече като икономически лобита. Те се интересуват предимно от държавната политика в икономическата, социалната, данъчната и търговската област. Те се опитват да повлияят на тази политика според интересите, които представляват. Социалното партньорство не винаги е сред приоритетните им цели. Вярно е, че понякога проявяват съвсем положително и достойно

отношение към социалното партньорство и в частност към колективното договаряне, но следва да се признае също така, че авторитетът и реалните им възможности (институционални и човешки ресурси) за действие в тази област обикновено си остават скромни и ограничени, с две или три изключения.

5. РАБОТНИЧЕСКОТО ПРЕДСТАВИТЕЛСТВО В ПРЕДПРИЯТИЯТА

Сред страните от ЦИЕ само две, Унгария и Словения, запазват след политическите промени през 1989-90 г. същинска двойна институционална система за работническо представителство в предприятията - синдикати и работнически съвети. Разбира се, запазването на тези две институции става възможно благодарение на значително изменение в принципите на функционирането им и в политическите им функции съобразно изискванията на демокрацията и пазарната икономика. В България се запазва системата на общи събрания на работниците или на делегатски събрания (в големите предприятия), чиито функции обаче не са ясно определени. Но тази форма на работническо представителство в предприятията на практика се оказва неефективна, впрочем и малко използвана.

При вълната от обща либерализация на икономиката другите посткомунистически страни премахнаха веднага или поетапно (с приватизацията на държавните предприятия) работническите съвети. Новите политически елити възприемат тези органи като остатъци от комунизма или като пречка за приватизацията и успешното функциониране на предприятията. Премахването (незабавно или постепенно) на органите за самоуправление в предприятията създаде по силата на нещата особено удобна ситуация за синдикатите, които по този начин добиха своеобразен монопол да представляват интересите на трудещите се в предприятията. Запазвайки традиционната си функция по колективното договаряне, в повечето страни от ЦИЕ синдикатите се превърнаха в изключителна инстанция за защита на правата на трудещите се и, в частност, за упражняване правото на информация и консултация (в предвидени от закона случаи). Представителството на работническите интереси в предприятията включва и други институционални форми, но тук се разглеждат само синдикалните функции и институционалните решения, свързани пряко с правото на трудещите се на информация и консултация.

Трудовото законодателство в страните от ЦИЕ уточнява случаите, в които работодателите са задължени да информират и/или консултират работниците в техните предприятия. В унгарската и словенската система работническите съвети упражняват това право от името на трудещите се. В определени случаи синдикатите също имат право на информация и консултация. Но функциите на работническите съвети и на синдикатите са юридически ясно разграничени. В страните, в които няма работнически съвети или подобни органи, работодателите информират и консултират синдикатите, които от своя страна осигуряват предаването или огласяването на съответните сведения или становища. Това институционално решение за информация и консултация е напълно работещо в предприятията, където съществуват синдикати. Но информирането и консултирането на работниците става твърде проблематично в предприятията, в които няма синдикати. А в страните от ЦИЕ

броят на такива предприятия непрекъснато расте. Синдикатите срещат особени трудности за проникване в новосъздадените частни предприятия. Така в тези страни, с изключение на Унгария и Словения, възниква ситуация, при която работниците се оказват без институционализирано представителство в предприятието, следователно без институционална възможност да упражнят правото си на информация и консултация. Това поставя в деликатно положение самите работодатели. Задължени да информират и консултират в определени случаи работещите в предприятието, те изпълняват това си задължение с импровизирани средства (обяви на черна дъска, писма и др.) или изобщо не го спазват. В Чехия някои работодатели са измислили друго решение - създали са сами (без никаква юридическа основа) работнически съвети с единствената задача да действат от името на работниците относно правото на информация и консултация.

Правителствата в страните от ЦИЕ осъзнават тази съществена трудност при упражняване на правото на трудещите се на информация и консултация. Затова са разработили законопроекти за въвеждане на задължителни несиндикални органи на работническо представителство в предприятията. Но тези законопроекти срещат яростна съпротива от страна на синдикатите. Работодателските организации също се отнасят скептично с довода, като например в Чехия, че работодателите биха предпочели едно просто решение, да имат само един партньор в предприятието - синдикат или работнически съвет. Но перспективата за членство на тези страни в ЕС накара социалните партньори да разберат, че правото на трудещите се на информация и консултация е част от европейските социални достижения и европейския социален модел. Следователно упражняването на това право трябва да бъде институционално осигурено.

Понастоящем във всички страни кандидатки правителствата и социалните партньори разработват съвместно закони за несиндикалните институционални форми (работнически съвети), които трябва да гарантират упражняването на правото на трудещите се на информация и консултация. В това отношение Чехия и Словакия действат най-бързо и успешно. Освен това тези две страни предлагат оригинални институционални решения. В Чехия работническите съвети могат вече да са създават (от януари 2001 г.), но само в предприятия без синдикати и най-малко 25 работници. Единствената задача на работническите съвети е да упражняват правото на информация и консултация. Работническите съвети ще бъдат автоматически премахвани при създаването на синдикат в съответното предприятие. В предприятията с по-малко от 25 души персонал чешките работници ще могат да избират свой представител, който ще има същия официален статут и ще изпълнява същата роля като работнически съвет. Словакия разглежда подобно решение, но предвижда по-нисък праг (20 работника) за създаването на работнически съвет.

В страните от ЦИЕ синдикатите държат монопола за представителство на трудещите се при колективните преговори и договаряне, включително и на ниво предприятие. Слабото присъствие или отсъствието на синдикати в голям брой частни предприятия поставя сериозен проблем в това отношение. Вече бе отбелязана общата тенденция в страните от ЦИЕ колективни договори да се сключват по-скоро в предприятията. Тук следва да се добави, че колективното договаряне в предприятията става понякога невъзможно по чисто институционални причини - именно поради липса на синдикати. За да излезе от

това положение, Унгария наскоро промени трудовото законодателство, за да позволи на работническите съвети да сключват колективни договори в предприятията, където няма синдикати. Но според новите законови разпоредби създаването впоследствие на синдикат трябва автоматически да наложи предоговаряне и формално сключване на нов договор от учредената синдикална организация. Словакия изглежда се ориентира към подобно решение.

6. УЧАСТИЕТО НА СОЦИАЛНИТЕ ПАРТНЬОРИ В ПРИСЪЕДИНИТЕЛНИЯ ПРОЦЕС

Въпросът за участието на социалните партньори в процеса на присъединяване на техните страни към ЕС може да се разглежда от две различни, но допълващи се гледни точки - институционална и политическа.

В страните кандидатки социалните партньори обикновено са приобщени към подготовката за членство на своите страни по отношение на възможностите за външно институционално действие. Във всяка страна е изградена система от комисии към правителството (в повечето страни към Министерството на външните работи), които тематично съответстват на главите в преговорите за членство. В тези комисии правителствата изготвят преговорните си позиции или обсъждат мерките за внедряване на европейските достижения. Представителите на синдикатите и на работодателите, заедно с други представители на обществени интереси, могат да участват (по покана) в работата на тези комисии.

Тристранните съвети също играят определена роля по присъединителната политика. В повечето страни кандидатки тези съвети разглеждат европейската проблематика във връзка с проекто-законите, имащи отношение към европейското прав. В някои страни тристранните съвети имат още по-съществено участие в присъединителната политика. В Чехия в Съвета са икономическо и социално сътрудничество съществува специална работна група (тристранна), която се занимава само с присъединителната тематика и се оглавява от главния преговарящ, който е и държавен секретар в Министерството на външните работи. В Унгария системата за социален диалог обхваща няколко съвета и с присъединителната тематика се занимава само Съветът за европейска интеграция. Този съвет включва представителите на правителството, синдикатите и работодателските организации, но и стопанските камари.

В някои страни социалните партньори имат и други институционални възможности за участие в присъединителната политика. В Полша към министър-председателя е изграден Национален съвет по интеграцията, който изпълнява чисто консултативни функции. Съставен е от петдесетина научни и политически дейци, в т.ч. председателите на най-големите синдикални и работодателски конфедерации. Подобни съвети съществуват в Словакия и Латвия.

Смесените консултативни комитети, създадени през последните години в повечето страни кандидатки, също са форма за участие на социалните партньори в присъединителния процес. В тези комитети европейската страна е представена от Европейския икономически и социален комитет, а делегациите на страните кандидатки са съставени от представители на обществените организации (синдикати, работодатели, различни други интереси) съобразно политическата структура на Европейския икономически и социален комитет. Засега ЕС е създал такива консултативни комитети с Полша, Унгария, Румъния,

България и Турция. Предстои изграждането на такива комитети със Словакия и Чехия.

По отношение на вътрешните синдикални и работодателски дейности по европейската интеграция и присъединяването следва да се отбележи, че в страните кандидатки синдикатите обикновено са много по-активни и подсигурени откъм институционални и човешки ресурси отколкото работодателските организации. Това важи най-вече за страните от ЦИЕ. В тези страни рядко се срещат работодателски конфедерации на национално равнище, които да имат постоянни организационни структури по европейските въпроси и разширяването на ЕС. В тази област работодателските конфедерации най-често прибегват до услугите на външни експерти. Докато европейската ориентация на синдикатите в страните кандидатки по принцип почива на солидна организационна основа. Най-големите синдикални конфедерации имат постоянни организационни структури (департаменти, комитети и др.), които се занимават с европейската проблематика и осигуряват информационното обслужване, както и европейското обучение на своите кадри. Естествено, по-малките синдикални конфедерации са по-слабо активни в тази област. Европейската ориентация на синдикатите се проявява и чрез европейските интерсиндикални комитети, създадени със съществената помощ на ЕКП. Те изпълняват важни функции по разпространяване на информацията и публикуване на документи на ЕС. Специално внимание заслужава европейския интерсиндикален комитет в Унгария, който допринесе не само за подготовката на синдикатите за действие в европейски мащаб, но и изработи обща синдикална стратегия по присъединяването. Това е забележителен успех, като се има предвид, че унгарският синдикален плурализъм затруднява единодействието на синдикатите.

Социалните партньори в страните кандидатки обикновено са за цялостно възприемане на европейските достижения и бързо присъединяване на своите страни към ЕС. Те възприемат членството като средство за подобряване на условията за живот и като своеобразна гаранция за икономическо развитие и благоденствие. Има все пак и по-нюансирани синдикални и работодателски становища по този въпрос. Унгарските синдикати проявяват интерес към конкретни анализи на евентуалните отрицателни последици от присъединяването, най-вече в социалната област. Те основателно допускат, че разширяването на ЕС на изток, както и всеки друг исторически процес, не може да има само положителни отражения. Проучването на положителните и отрицателните последици на даден исторически процес е израз на желанието за по-пълното му осмисляне и опит за по-успешното му овладяване.

Общата работодателска подкрепа на присъединяването понякога е съпроводена от опасения (често плахи) относно конкурентноспособността на малките и средни предприятия в единния европейски пазар. Тези опасения са продиктувани от осъзнаването на факта, че повечето източноевропейски предприятия имат ниска производителност по западните стандарти, но и от осъзнаването на факта, че европейските директиви за охрана и безопасност на труда ще наложат допълнителни разходи, които могат да нанесат тежък финансов удар на немалко предприятия, най-вече малки и средни.

Европейската ориентация и участието на социалните партньори в присъединителната политика понякога създава специфични технически и политически проблеми. Първият е свързан с познаването на европейските

достигания изобщо и в частност със социалните достижения. Обикновено тази материя не се познава достатъчно, особено на отраслово и регионално ниво. Европейските достижения все още не са изцяло преведени в страните от ЦИЕ. С подкрепата на Европейската комисия се организира превода на тези документи. Вторият проблем е свързан с реалното влияние на социалните партньори върху присъединителната политика, върху определянето на преговорните позиции. Въпреки че участието на социалните партньори в присъединителния процес е институционално добре осигурено, тяхното влияние не е особено значително. Третият проблем е свързан с институционалните и политически възможности на социалните партньори да осъществят на практика онези части от европейските социални достижения, които предполагат или изискват автономни социални споразумения и автономен социален диалог. Тези възможности все още са проблематични. Следва да се отбележи, че синдикатите обикновено са по-подготвени за развитие на автономно социално партньорство от работодателските организации.

Общо взето гласът на социалните партньори по присъединителната политика има слаб политически отзвук. В някои страни кандидатки социалните партньори срещат големи трудности с чуваемостта, тъй като правителствата понякога ги смятат за недостатъчно представителни и компетентни. Те знаят, че синдикатите претърпяват значителен спад в политическото си влияние, а институционалното укрепване на работодателските организации върви много бавно. От друга страна синдикатите и работодателските организации в страните от ЦИЕ се изказват за присъединяването с твърде общи фрази, като често повтарят официалната правителствена реторика. Синдикалните и работодателски стратегии по присъединяването са политически неопределени. Нюансите в отношението на някои синдикати и работодателски организации към присъединяването, като например в Унгария, не променят официалната правителствена политика.