

Обновление социального диалога: пример ЮАР

Кэтрин Джойнт у Эвард Вебстер

Введение

Подписание в 1990 году между профсоюзами, работодателями и правительством Меморандума Лабория (Laboria Minute), в котором стороны договорились о том, что никакие законы, затрагивающие вопросы рынка труда, не станут приниматься без согласия всех трех социальных партнеров стал одним из важнейших моментов в переходе ЮАР к демократическому устройству. Это привело к созданию в 1992 году Национального экономического форума (NEF) и его последующего слияния с Национальной комиссией по трудовым ресурсам (NMC) для образования высшего органа по ведению социального диалога в ЮАР – Национального совета по вопросам экономического развития и труда (NEDLAC). Во многих отношениях Меморандум Лабория предопределил проведение политических переговоров, которые привели к первым демократическим выборам в ЮАР в апреле 1994 года.

NEDLAC является своеобразным органом ведения социального диалога на высшем уровне в том смысле, что он включает в свою повестку дня не только вопросы рынка труда, но и вопросы торговой и промышленной политики, денежной и налогово-бюджетной политики, а также вопросы развития. Традиционная трехсторонняя структура также была расширена, и в Совет также вошли и общественные организации.

В 2013 году авторам данной статьи было поручено провести независимый анализ и представить рекомендации по обновлению позиции NEDLAC. Мы провели собеседования с представителями всех четырех сторон, представленных в Совете и подготовили доклад. Затем мы представили этот доклад каждой из четырех сторон, после чего проанализировали полученные от них комментарии, и уже только после этого подготовили наши рекомендации в их окончательном виде.

Воздействие NEDLAC на реформирование экономики

Опыт ЮАР свидетельствует, что NEDLAC оказал важное воздействие на содержание, темпы и последовательность экономических реформ в трех широких областях:

реструктуризации рынка труда, либерализации торговли и политики содействия конкуренции, а также приватизации. Социальный диалог на высшем уровне повысил качество принимаемых решений за счет учета мнения трудящихся и работодателей и сформировал политическую базу для поддержки реформ. Переговорный процесс в рамках Совета привел к восприятию проводимых реформ всеми сторонами как своих собственных, сделав реформы более устойчивыми в долгосрочной перспективе.

Более того, консультации помогли укрепить демократию. Это главный момент. Многие критики рассматривают забастовки, которые проводятся в соответствии с положениями Закона о трудовых отношениях (LRA, раздел 77), как подрывающие демократию. На самом деле все как раз наоборот: принимая участие в мирных акциях протеста, стороны Совета сигнализируют своим избирателям, что они являются самостоятельными организациями. Социальный диалог предполагает плюралистское общество, где самостоятельные группы, интересы которых расходятся, признают существование друг друга, одновременно с этим отстаивая свои собственные взгляды (Trebilcock 1994). Говоря словами Вика Ван Вурена, занимавшего тогда пост Главного операционного директора Союза предпринимателей ЮАР (BUSA), «Социальный диалог жизненно важен для достижения равновесия между потребностями рынка, с одной стороны, и социальными потребностями более широкого общества, с другой. Без социального диалога рынок может возобладать над социальными потребностями, и наоборот. Без социального диалога мы бы пошли по пути Зимбабве». (Интервью: Ван Вурен 2006 в Webster and Sikwebu 2010: 215).

Однако в определенном смысле сама идея NEDLAC была подорвана на ранней стадии, когда правительство в 1996 году обошло NEDLAC и в одностороннем порядке навязало социальным партнерам программу ортодоксально жесткой бюджетной экономии, получившую название «Рост,

Занятость и Перераспределение» (GEAR). Этот «первородный грех» еще более усугубился за последние пять лет по мере того, как ЮАР переживает растущие массовые волнения на предприятиях и в населенных пунктах, кульминацией которых стала бойня на руднике «Марикана» 16 августа 2012 года, когда полиция открыла огонь по горнякам, убив 34 человека. Многие связывают этот рост протестных выступлений в ЮАР с провалом социального диалога. Стороны, представленные в NEDLAC, особенно правительство и деловое сообщество, все больше тревожит вопрос: не перевешивает ли цена NEDLAC как органа для ведения социального диалога на высшем уровне, ту пользу, которую он приносит. Выступая на Федеральном конгрессе Демократического Альянса в ноябре 2012 года, Бхеки Сибийя, Главный исполнительный директор Горной палаты, сказал, что «пришло время закрыть NEDLAC... NEDLAC принадлежит к прошлой эре».

Независимый анализ NEDLAC: Ключевые вопросы

Наш независимый анализ выделил три ключевых вопроса. Первый вопрос, который поднимали практически все респонденты, заключался в том, что все четыре стороны Совета используют NEDLAC как некий дополнительный инструмент.

«Главная трудность состоит в том, чтобы заставить бизнес и правительство относиться к Совету более серьезно. Правительству нужно быть более скоординированным и образованным в отношении его роли и функции, а предпринимателям необходимо перестать рассматривать NEDLAC как троюродного брата социального диалога, когда, случись какая-нибудь по-настоящему экстренная, отчаянная ситуация, они отправляются искать ее решение в другом месте (взять, к примеру, самую недавнюю проблему: что делать после «Мариканы»)».

Вторым из возникших вопросов стало разделение на «своих» и «посторонних». Многие респонденты считают, что NEDLAC воспроизводит социально-экономическое разделение в обществе между теми, кто «вхож», и теми, кто «не вхож».

«Динамика разделения на «вхожих» и «не вхожих» является симптомом провала института как рабочего органа. «Вхожие» сильны и хотят сохранить статус кво, а «не вхожие» слабы и превращаются в пешки... Если существуют монополярная структура бизнеса, рабочая аристократия и высокооплачиваемая государственная

служба, которая готова получать ренту в виде зарплат и прибылей, то всеми ими овладевает самодовольство и высокомерие. Если NEDLAC хочет измениться... ему необходимо сломать эту структуру, действующую по принципу «свои-чужие»».

Особенно заметным было сложившееся у респондентов ощущение, что исключение безработных (особенно молодежи), сельских женщин, уязвимых категорий трудящихся, а также мелких, средних и микро-предприятий (МСП) из сферы действия Совета приводит к тому, что NEDLAC теряет доверие людей.

Третьим основным вопросом стало «обмельчание» - процесс, который, по мнению многих респондентов, имеет место в работе NEDLAC. Респонденты утверждали, что социальные партнеры перестали присылать в Совет своих высокопоставленных представителей; *«В начале работы NEDLAC, когда АНК (Африканский Национальный Конгресс) еще только учился управлять, NEDLAC вырос из деятельности других форумов взаимодействия, и в нем работали чиновники высокого уровня. Теперь это уже не так, потому что существует множество других официальных консультативных советов при руководстве каждого государственного органа. Теперь правительство стало более доступным для людей, чем в те ранние дни, поэтому для такого доступа NEDLAC не нужен».*

Обновление позиции NEDLAC

Мы утверждали, что NEDLAC является институтом, который способен помочь ЮАР в преодолении патовой ситуации, сложившейся сегодня в политике. Однако для движения вперед все стороны должны признать наличие этой тупиковой ситуации. Действительно, пока социальные партнеры не признают этого, те сдвиги, которые необходимо осуществить всем четырем сторонам Совета, не будут реализованы. Роль NEDLAC состоит в том, чтобы обеспечить некое независимое пространство для всех социальных партнеров с целью разработки единого взгляда на то, каким путем следует двигаться вперед.

Ирония состоит в том, что в контексте обострения конфликтов социальный диалог потерял свое значение. В первую очередь, социальные партнеры стали относиться к NEDLAC как к некоему переговорному форуму и часто прибегают к позиционным переговорам, начинающимся с выдвижения требований, а не ведут распределяющие переговоры с нулевой суммой, где

целью всех сторон является согласование единых для всех решений. Такой «инструментальный» подход к деятельности NEDLAC оказывает влияние на все четыре составляющие его стороны. Во-вторых, ширится восприятие NEDLAC как института, которому не хватает социальной обоснованности, потому что в глазах многих он представляет интересы «внутреннего круга» и оставляет за бортом многих из тех, кто в него не входит.

Сравнивая социальный диалог на высшем уровне в ЮАР с высшими органами социального диалога в других странах с переходной экономикой, например, в Южной Корее, Словении и Уругвае, важно отметить, что NEDLAC не оказывал никакого воздействия на макроэкономическую политику. Мы рекомендуем NEDLAC включить в свою повестку дня подлинные социально-экономические проблемы, такие как требование трудящихся установить в стране минимальный уровень оплаты труда.

NEDLAC мог бы стать площадкой, где происходит обмен информацией и разрабатываются единые решения по преодолению тех социально-экономических трудностей, с которыми столкнулась ЮАР. Теоретические и практические семинары и Ежегодный Саммит Совета могли бы стать возможностью для более широкого взаимодействия и ведения значимого диалога, чем в рамках официальных площадок, где все вопросы решаются через переговоры, и где стороны привязаны к своим мандатам. Чтобы достичь этого, NEDLAC понадобится нарастить свой исследовательский и интеллектуальный потенциал и в большей мере стать «фабрикой идей» по поводу основных социально-экономических проблем, стоящих перед всеми его сторонами.

Будущее NEDLAC

Хотя для дальнейшей работы по нашим рекомендациям была создана специальная группа, прогресс, достигнутый за следующий год, был незначительным. Действительно, Исполнительный директор, который был движущей силой процесса обновления NEDLAC, уволился в ноябре 2014 года, разочарованный отсутствием политической воли у ключевых сторон Совета. Хотя в ноябре 2014 года было проведено национальное собрание, Индаба (Совет) Труда, чтобы обсудить кризисную ситуацию, сложившуюся в ЮАР, и новый Вице-Президент страны Сирил Рамафоса возглавил этот процесс, аналитики по-прежнему скептически относятся к тому, что у четырех нынешних

сторон NEDLAC достанет воли, чтобы обновить Совет. Альтернативой обновлению является дальнейшая маргинализация NEDLAC и превращение его в защитника системы трудовых отношений, которая все менее способна адекватно реагировать на меняющийся мир труда.

Эдвард Вебстер является почетным профессором Университета Витватерсранда в Йоханнесбурге и директором Института им. Криса Хани (CHI).

Кэтрин Джойнт является соискателем степени кандидата наук по социологии в Университете Витватерсранда, Йоханнесбург, и работником Института Общества, Труда и Развития (SWOP).

Использованная литература

Trebilcock, A. (1994), 'Tripartite Consultation and Cooperation in National-Level Economic and Social Policy-Making: An Overview' (Трехсторонние консультации и сотрудничество в разработке социально-экономической политики на национальном уровне), в сборнике Trebilcock et al. (eds.): *Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-Making*, Geneva: International Labour Organisation, pp 3-63. (*На пути к социальному диалогу: Трехстороннее сотрудничество в разработке национальной социально-экономической политики*, Женева, Международная организация труда, сс. 3-63)

Webster, E. and D. Sikwebu (2010), 'Tripartism and Economic Reforms in South Africa and Zimbabwe', (Трипартизм и экономические реформы в ЮАР и Зимбабве) в сборнике L. Fraile (ed.): *Blunting Neoliberalism: Tripartism and Economic Reforms in the Developing World (Притупляя неолиберализм: Трипартизм и экономические реформы в развивающемся мире)*, Houndsmills: Palgrave Macmillan, pp 176 – 213.

Webster, E., K. Joynt and A. Metcalfe (2013), 'Repositioning Peak-Level Social Dialogue in South Africa: NEDLAC into the Future' (Обновление социального диалога на высшем уровне в ЮАР: NEDLAC – путь в будущее), Johannesburg: NEDLAC.