



Challenges for Organising and Collective Bargaining
in Care, Administration and Waste collection sectors
in Central Eastern European Countries



Lithuanian
Centre
for Social
Sciences

ATASKAITA: POLIKRIZĖS ŠEŠĖLYJE. CENTRINIS VIEŠASIS ADMINISTRAVIMAS VIDURIO IR RYTŲ EUROPOS ŠALYSE

Janas Czarzasty (Jan Czarzasty)

Viešųjų reikalų institutas



Co-funded by the
European Union

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Santrauka

Ataskaitoje pateikiama lyginamoji duomenų, surinktų atliekant tyrimą apie nacionalines kolektyvinių derybų sistemas ir socialinį dialogą **centrinio viešojo valdymo ir administravimo** (toliau – CVA) sektoriuje, analizė. Kadangi nėra standartizuoto CVA apibrėžimo, pasirinktas Europos sąskaitų sistemoje (ESA) pateikiamas apibrėžimas, kuriame išskiriamas centrinės valdžios subsektorius (S.1311), apimantis „visus valstybės administracinius padalinius ir kitas centrinės valdžios įstaigas, kurių kompetencija paprastai apima visą ekonominę teritoriją, išskyrus socialinio draudimo fondų administravimą“. Tyrimas buvo atliktas 2024 m. dvylikoje Vidurio ir Rytų Europos (VRE) šalių (Bulgarijoje, Kroatijoje, Čekijoje, Estijoje, Vengrijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Lenkijoje, Rumunijoje, Serbijoje, Slovakijoje ir Slovėnijoje). Pagrindinis projekto tikslas – atskleisti kolektyvinių derybų ir kitų socialinio dialogo formų vaidmenį formuojant viešąją politiką, skirtą esminėms CVA problemoms spręsti. Pagrindiniai tyrimo metu nustatyti iššūkiai: nepakankamas finansavimas, darbuotojų trūkumas, darbo jėgos fragmentacija ir senėjimas, politizavimas (ir dėl to susilpnėjusi valstybės tarnyba), taip pat kai kuriose – nors ne visose – tirtose šalyse egzistuojantys teisės streikuoti ir kolektyvinių derybų ribojimai. Rekomendacijose akcentuojami socialinių partnerių gebėjimų stiprinimo ir kolektyvinių derybų plėtros prioritetai.

Pagrindiniai iššūkiai CVA sektoriuje

- 1. Darbuotojų trūkumas ir darbo jėgos senėjimas.** CVA, kadaise buvęs patrauklus darbdavys VRE šalyse, šiuo metu susiduria su darbo jėgos stygiaus iššūkiu: darbo jėga senėja, didelė dalis darbuotojų yra vyresni nei 40 metų, o jaunimas nenoriai siekia įsidarbinti CVA dėl mažėjančių ir neadekvačių (ypač – sektoriaus darbo rinkos naujokams) atlyginimų bei neaiškių karjeros perspektyvų, todėl kyla dar viena – kartų kaitos – problema.
- 2. Darbo intensyvumas.** Personalo trūkumas lemia didėjančią darbo intensyvumą, o tai neigiamai veikia darbo kokybę ir dar labiau mažina darbuotojų motyvaciją, skatindamas juos rinktis darbą privačiame sektoriuje, kuris laikomas patrauklesniu darbdaviu.
- 3. Realus darbo užmokesčio mažėjimas.** Dėl sparčios infliacijos po 2020 m. ir nepakankamos indeksacijos (daugelyje, nors ir ne visose, tiriamose šalyse nėra teisinių nuostatų ar atitinkamų kolektyvinių sutarčių nuostatų, kurios užtikrintų „automatinę“ darbo užmokesčio indeksaciją atsižvelgiant į infliaciją), darbo jėgos fragmentacija dar labiau komplikuoja darbo užmokesčio nustatymą CVA sektoriuje. Todėl darbo užmokestis dažnai priklauso nuo vienašališkų valstybės sprendimų ir dažnai yra didinamas nenuosekliai, siekiant kompensuoti CVA darbuotojų perkamosios galios praradimą (nors ne visada iki pakankamo lygio), tačiau tokie sprendimai dažnai motyvuojami politiniais (dažnai rinkiminiais) sumetimais, taip prisidedant prie darbo sąlygų neprognozuojamumo.
- 4. Darbo jėgos fragmentacija.** Sektoriaus darbo rinkoje iš esmės egzistuoja trys darbuotojų kategorijos: valstybės tarnautojai, valstybės tarnybos darbuotojai ir kiti darbuotojai. Jų darbo (tarnybos) santykių teisinis ir kolektyvinių derybų reguliavimas nėra suderintas: valstybės tarnautojai yra reguliuojami atskiru teisiniu režimu, o kitos dvi kategorijos – darbo teisės normomis. Dėl to jų darbo sąlygos, įskaitant darbo užmokestį, skiriasi, o tai lemia skirtingus kolektyvinius interesus.



5. **Polityzavimas.** Nepaisant to, kad valstybės tarnybos teisinis pagrindas yra sukurtas siekiant užtikrinti jos nepolitinį statusą, ji vis dėlto išlieka pažeidžiama politinių centrinių vyriausybių (ir jas kontroliuojančių politinių jėgų) spaudimui bei veiksams, kurie, nors dažnai netiesiogiai, yra nukreipti į jos silpninimą ir tam tikros įtakos darymą bei kontrolę.
6. **Skaitmeninimo iššūkiai.** Nors CVA skaitmeninimas vyksta ir paspartėjo nuo COVID-19 protrūkio, šis procesas susiduria su įvairiomis kliūtimis, iš kurių ryškiausias – atitinkamų įgūdžių ir kompetencijų trūkumas, nes be tinkamo konkurencingo atlygio CVA dažnai nepavyksta pritraukti IT specialistų, kurie yra būtini e. valdžios struktūrų ir procesų įgyvendinimui.
7. **Sektoriaus darbuotojų potenciali (bet ne faktinė) veto teisė.** Nors daugelio tirtų šalių CVA darbuotojai nėra aiškiai pripažįstami kaip tokie, *de facto* didelė jų dalis yra ypatingos svarbos darbuotojai (ką patvirtino COVID-19 pandemijos patirtis), todėl teoriškai jų *veto* teisė yra stipri. Tačiau jos realizavimas dažnai susiduria su kliūtimis: nors laisvė burtis į asociacijas iš esmės nėra ribojama, kai kuriose tirtose šalyse yra ribojama teisė į kolektyvines derybas, o dar dažniau – teisė streikuoti. Tai kartais lemia paradoksalias situacijas, kai darbuotojai turi teisę pradėti kolektyvinį ginčą su darbdaviu, bet neturi teisės jį eskaluoti iki streiko.

Pagrindinės problemos ir iššūkiai, susiję su kolektyvinėmis derybomis ir jungimusi į profesines sąjungas CVA sektoriuje

1. **Bendras profesinių sąjungų narių skaičiaus mažėjimas ir profesinių sąjungų fragmentacija.** Narių skaičiaus mažėjimas yra būdingas visų tirtų šalių CVA sektoriuose (nors yra tam tikrų išimčių), nors padėtis vis dar yra geresnė nei privačiame sektoriuje. Profesinių sąjungų fragmentacija stebima tik kai kuriose šalyse.
2. **Aiškių profesinių sąjungų partnerių kolektyviniuose darbo santykiuose nebuvimas.** Kai kuriose šalyse CVA sektoriuje kyla problema tinkamai identifikuoti darbdavį tiek teisiniu, tiek institucinės struktūros požiūriu, o darbdavių organizacijos kaip tokios neegzistuoja.
3. **Bendras kolektyvinių derybų aprėpties mažėjimas.** Kolektyvinių derybų aprėptis mažėja, tačiau vis dar yra didesnė nei privačiame sektoriuje.
4. **Kolektyvinių derybų ir streiko teisių ribojimai.** Kai kuriose šalyse ribojamos kolektyvinių derybų ir streiko teisės. Tokiose šalyse kaip Rumunija, Čekija ar Lenkija derybų dėl darbo užmokesčio galimybės yra ribotos arba faktiškai neegzistuoja.

ES lygmens socialinio dialogo poveikis

1. VRE šalių profesinės sąjungos daugiausia dėmesio skiria vidaus reikalams, nes jų sprendimas yra išlikimo klausimas, o tarpvalstybinio bei ES lygmens klausimai dažnai lieka už dėmesio ribų.
2. Europos socialinio dialogo (ESD) poveikis nacionaliniu lygmeniu vertinamas kaip menkas – daugelis apklaustų nacionalinių socialinių partnerių atstovų nėra susipažinę su ESD darbotvarke ir rezultatais.
3. Kalbant apie atitinkamus Europos socialinius partnerius, Profesinių sąjungų nacionalinių ir Europos administracijų delegaciją (TUNED) ir Europos viešojo administravimo institucijų darbdavių organizaciją (EUPAE), daugumoje šalių yra profesinės sąjungos, susijusios su TUNED (per EPSU ir CESI). Darbdavių pusėje tik kai kurios iš aprašytų šalių yra atstovaujamos EUPAE.



4. Sektoriniai susitarimai dėl centrinės valdžios institucijų darbuotojų informavimo ir konsultavimosi teisių bei dėl skaitmeninimo, pasiekti Europos centrinės valdžios administracijų socialinio dialogo komitete, buvo sudaryti siekiant, kad jie taptų teisiškai privalomi. Tačiau jų perkėlimas į nacionalinę teisę faktiškai neįvyko.

Rekomendacijos

1. Reikia tęsti ES lygmens socialinių partnerių pastangas, kuriose pagrindinį vaidmenį turėtų atlikti EPSU, siekiant stiprinti nacionalinio lygmens profesinių sąjungų gebėjimus.
2. VRE šalių profesinės sąjungos, atstovaujantios šį sektorių, galėtų aktyviau įsitraukti į ESD veiklą, jei jo darbotvarkėje daugiau dėmesio būtų skiriama klausimams, kurie, profesinių sąjungų požiūriu yra esminiai (pavyzdžiui, darbo jėgos segmentacijos problemai).
3. Nacionalinio lygmens socialiniai partneriai, remiami EPSU, galėtų daryti didesnę spaudimą nacionalinėms vyriausybėms siekiant užtikrinti Direktyvos dėl minimaliojo darbo užmokesčio įgyvendinimą arba, jei ši direktyva būtų panaikinta, inicijuoti atitinkamų nacionalinių teisės aktų, stiprinančių kolektyvines derybas, priėmimą.
4. Reikėtų nuodugniai aptarti kolektyvinių sutarčių išplėtimo mechanizmus ir jų veiksmingo įgyvendinimo būdus.

Išvados

CVA sektorius susiduria su daugybe iššūkių: darbuotojų trūkumu, darbo jėgos senėjimu, realaus darbo užmokesčio nykimu, politizavimu bei tam tikrais kolektyvinių derybų ir streiko teisių ribojimais. Nacionalinio lygmens socialiniams partneriams tenka spręsti bendrą profesinių sąjungų narių skaičiaus mažėjimo problemą, o turėdami palyginti mažus galios išteklius jie daugiausia susitelkia į egzistencinius klausimus, todėl nukenčia jų dalyvavimas ESD veikloje. Jų gebėjimus būtina nuolat stiprinti, pasitelkiant Europos lygmens socialinių partnerių paramą.