

Raport roczny ERM za rok 2014: Restrukturyzacja w sektorze publicznym

Streszczenie

Wprowadzenie

Bezpośrednio po recesji w 2008 r. zatrudnienie w sektorze publicznym w dalszym ciągu rosło, co pomogło utrzymać popyt w europejskiej gospodarce. Jednak do 2010 r. w szeregu państw członkowskich przystąpiono już do realizacji planu istotnej restrukturyzacji w sektorze publicznym. W odróżnieniu od restrukturyzacji w sektorze prywatnym restrukturyzacja w sektorze publicznym wywiera wpływ na znacznie większą liczbę osób, dlatego też generuje znaczne zainteresowanie polityczne i wzbudza pewne kontrowersje. Taka restrukturyzacja jest również szczególnie złożona i często problematyczna – zwłaszcza z uwagi na dużą liczbę osób, na które wywiera wpływ, tradycyjnie silną ochronę zatrudnienia oraz wysoki poziom reprezentacji związkowej. Powody, dla których przeprowadza się restrukturyzację w sektorze publicznym, również różnią się istotnie od powodów, dla których przeprowadza się restrukturyzację w sektorze prywatnym – jedna z istotnych różnic polega na tym, że restrukturyzacja w sektorze publicznym nie jest motywowana spadkiem popytu na dane usługi. Podejmowane niedawno działania na rzecz restrukturyzacji sektora publicznego były prawie zawsze podyktowane fatalnym stanem finansów publicznych wielu państw członkowskich.

Ponieważ recesja wywierała bardzo różny wpływ w różnych państwach członkowskich, zakres przeprowadzanej niedawno przez poszczególne państwa restrukturyzacji sektora publicznego również był zróżnicowany. Wynika to oczywiście w przeważającej mierze z różnego poziomu długu publicznego, którego wysokość istotnie różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Należy jednak również podkreślić, że państwa członkowskie, które rozpoczęły istotną restrukturyzację sektora publicznego w latach 90. XX w., nie musiały podejmować równie szeroko zakrojonej restrukturyzacji po 2008 r.

Kontekst polityki

Nadrzędnym celem politycznym jest realizowanie polityki oszczędnościowej; impulsem, który doprowadził do podjęcia decyzji o realizacji takiej polityki, była postrzegana potrzeba obniżenia długu publicznego nie tylko w celu utrzymania stabilności finansowej poszczególnych państw członkowskich, ale również w celu zapewnienia dalszego istnienia jednej waluty. W pakcie stabilności i wzrostu ustanowiono ramy koordynacji

krajowej polityki budżetowej w Unii Europejskiej. Ich głównym celem jest ochrona zdrowych finansów publicznych. Jeżeli chodzi o działania zapobiegawcze, pakt nakłada na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia ich średniookresowych planów budżetowych sporządzonych przy zastosowaniu procedury nadmiernego deficytu. W ostatnich latach problematyka długu publicznego stanowiła najistotniejszą kwestię poruszaną w ramach europejskiego semestru. Zdolność prawna instytucji europejskich do narzucania rozwiązań w zakresie finansów publicznych była szczególnie duża w tych państwach członkowskich, które znalazły się w skrajnie niekorzystnej sytuacji finansowej – dotyczyło to zwłaszcza krajów objętych programem, które zaciągnęły pożyczki od trojki (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Europejskiego Banku Centralnego i Komisji Europejskiej).

Europejskie ramy jakości na rzecz restrukturyzacji (QFR) zostały ustanowione w 2013 r. jako źródło wytycznych w zakresie restrukturyzacji organizacji w oparciu o rzeczywiste doświadczenia przedsiębiorstw. Komisja wezwała państwa członkowskie do „przeanalizowania sposobów stosowania proponowanych ram jakości wobec pracowników sektora publicznego”. Głównym celem QFR jest zaangażowanie szerokiego spektrum podmiotów w proces restrukturyzacji – kwestia ta ma szczególnie istotne znaczenie w kontekście restrukturyzacji sektora publicznego.

Inny szeroki kontekst polityki jest powiązany ze zjawiskiem starzenia się społeczeństwa, zarówno jeżeli chodzi o możliwość zaspokojenia zwiększonego zapotrzebowania na usługi opiekuńcze i zdrowotne, jak również jeżeli chodzi o istotny wzrost średniej wieku pracowników tych sektorów. Wszystkie inicjatywy polityczne w obszarze starzenia się społeczeństwa mają istotne znaczenie dla sektora publicznego.

Kluczowe ustalenia

- Zatrudnienie w dużych sektorach infrastruktury publicznej – sektorze zdrowia i edukacji – w dalszym ciągu wzrasta, choć istnieją dowody wskazujące na coraz większy udział zatrudnienia przez podmioty prywatne w tych sektorach.

- W podstawowej części sektora publicznego (sektorze administracji publicznej) odnotowano 800 000 utraconych miejsc pracy netto, przy czym od 2008 r. liczba ta zmniejszała się szybciej niż ogólna liczba utraconych miejsc pracy netto. Spadek poziomu zatrudnienia w podstawowej części sektora publicznego odnotowano w dziesięciu spośród 28 państw członkowskich: największy spadek zaobserwowano na Łotwie (-29%), a w Zjednoczonym Królestwie i we Francji odnotowano spadek o ponad 10%.
- Ponad jedna trzecia pracowników służby cywilnej w Europie ma obecnie ponad 50 lat, a udział pracowników w starszym wieku w sektorze opieki zdrowotnej i administracji publicznej zwiększył się od 2008 r. o ponad pięć punktów procentowych. Ponieważ większość miejsc pracy została utracona w zdominowanej przez mężczyznę podstawowej części sektora publicznego, ogólnie rzecz biorąc udział kobiet w strukturze zatrudnienia w sektorze publicznym znacznie się zwiększył.
- Obniżenie lub zamrożenie wynagrodzenia było najpowszechniej stosowanym środkiem w krajach objętych programem, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie i krajach bałtyckich; najrzadziej korzystano z niego w krajach nordyckich i w Niemczech.
- Poziom zatrudnienia w służbie cywilnej utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie w krajach nordyckich oraz na stosunkowo niskim poziomie w państwach, których gospodarki w największym stopniu ucierpiały na skutek kryzysu – Grecji, Irlandii, Włoszech, Portugalii i Hiszpanii.
- Choć od początku kryzysu gospodarczego liczba pracowników podejmujących decyzję o przejściu na wcześniejszą emeryturę zmniejszyła się nieznacznie w sektorze prywatnym, w sektorze publicznym obserwowano odwrotną tendencję.
- Jeżeli chodzi o wpływ tej zmiany na pracowników sektora publicznego, wyniki ogólnej oceny przeprowadzonej przez pracowników wyższego szczebla w sektorze publicznym są dość negatywne. Spośród 16 badanych elementów wywierających wpływ na wydajność pracy dwa najniższe wyniki odnotowano w odniesieniu do aspektów związanych z motywacją pracowników, ich nastawieniem do pracy i oceną atrakcyjności sektora publicznego jako pracodawcy. Wyniki oceny tych aspektów były szczególnie niekorzystne we Francji, Włoszech, Hiszpanii i Zjednoczonym Królestwie.
- Dowody zgromadzone w ramach europejskiego badania warunków pracy wskazują, że i tak stosunkowo wysoki poziom ryzyka psychospołecznego w sektorze publicznym dodatkowo zwiększa się w przypadku przeprowadzania restrukturyzacji.
- Wyniki większości przeprowadzonych niedawno badań dotyczących restrukturyzacji sektora publicznego potwierdzają, że decyzje o jej przeprowadzeniu nie zostały odpowiednio przygotowane: działania podejmowano w pośpiechu, często były one nieprzejrzyste i nie zostały należycie skonsultowane z partnerami

społecznymi, w tym, w niektórych przypadkach, z pracodawcami. Oczywiście występowały również wyjątki od tej reguły. Bardzo szeroko zakrojona, ale oparta na zasadzie konsultacji restrukturyzacja sektora publicznego w Irlandii stanowi prawdopodobnie najlepszy przykład działań w tym zakresie prowadzonych na szczeblu krajowym.

- Dowody zgromadzone w trakcie przeprowadzania studiów przypadku wskazują jednak, że starannie zaplanowane i opierające się na zasadzie konsultacji procesy restrukturyzacji mogą doprowadzić do stosunkowo korzystnych rezultatów w odniesieniu do wielu rodzajów działalności prowadzonej w sektorze publicznym i w wielu różnych kontekstach instytucjonalnych.

Wskazówki dotyczące polityki

- Oczywistym jest, że sektor publiczny w dalszym ciągu będzie wzbudzał poważne obawy polityczne. Profil zwalnianych pracowników (lub pracowników, którzy odchodzą z pracy dobrowolnie) wskazuje na pogłębiający się niedobór wykwalifikowanej siły roboczej. Ponadto sektor ten boryka się ze szczególnie poważnymi wyzwaniami demograficznymi. Posiada jednak ogromny potencjał zapewniający mu możliwość dalszej poprawy efektywności dzięki zwiększeniu wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych.
- Brak doświadczenia w przeprowadzaniu restrukturyzacji sektora publicznego oznacza, że zarówno partnerzy społeczni, jak i organy prowadzące działalność na rynku pracy nie dysponują wiedzą fachową ani infrastrukturą niezbędną do ułatwienia wprowadzania pozytywnych zmian na rynku pracy. Istnieje wiele pozytywnych przykładów działań w tym obszarze – na przykład utworzenie rad ds. bezpieczeństwa zatrudnienia w sektorze publicznym w Szwecji – z których można wyciągnąć wartościowe wnioski.
- Choć w sektorze publicznym istnieje długotrwała tradycja związana z zapewnianiem pracownikom elastycznego czasu pracy, rotacją stanowisk, oferowaniem rozwiązań w zakresie podziału pracy oraz różnych możliwości rozwoju kariery zawodowej, środki te powinny zostać częściowo przeorientowane na narzędzia zarządzania procesem przekształcania siły roboczej.
- Należy podejmować wysiłki na rzecz zapewnienia potencjalnym pracodawcom większej przejrzystości w kwestii umiejętności zwalnianych pracowników sektora publicznego. Podejście opierające się na kwalifikacjach powinno być zorientowane na faktyczne umiejętności pracowników.

Dalsze informacje

Raport roczny ERM za rok 2014: Restrukturyzacja w sektorze publicznym (ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector) został udostępniony na stronie internetowej <http://www.eurofound.europa.eu/publications> (rok 2015).

Dalszych informacji udziela John Hurley, kierownik ds. badań, pod adresem: joh@eurofound.europa.eu.