

Letno poročilo ERM za leto 2014: Prestrukturiranje v javnem sektorju

Povzetek

Uvod

Takoj po recesiji v letu 2008 se je zaposlovanje v javnem sektorju še naprej povečevalo, kar je prispevalo k ohranitvi povpraševanja v evropskem gospodarstvu. Vendar je do leta 2010 v številnih evropskih državah v tem sektorju potekalo obsežno prestrukturiranje. V nasprotju s prestrukturiranjem v zasebnem sektorju prestrukturiranje v javnem sektorju vpliva na velik del prebivalstva, zato vzbuja veliko zanimanja politike in sproža nekaj polemik. Poleg tega je še posebno zapleteno in pogosto težavno, zlasti zaradi velikega števila vključenih oseb, tradicije velike varnosti zaposlitve in močnega sindikalnega zastopstva. Tudi razlogi za prestrukturiranje v javnem sektorju se zelo razlikujejo od tistih za prestrukturiranje v zasebnem sektorju, pri čemer je pomemben dejavnik ta, da ni pogojeno z manjšim povpraševanjem po njegovih storitvah. Nedavno prestrukturiranje v javnem sektorju je bilo skoraj izključno posledica izredno slabega stanja javnih financ v številnih državah članicah.

Podobno, kot je imela recesija zelo različne učinke v različnih državah članicah, je imel zelo različne učinke tudi obseg nedavnega prestrukturiranja javnega sektorja. To je seveda predvsem posledica različnih stopenj javnega dolga, ki se po državah članicah zelo razlikujejo. Vendar je razlog tudi ta, da so imele tiste države članice, ki so obsežno prestrukturiranje javnega sektorja začele v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, po letu 2008 manjšo potrebo po prestrukturiranju.

Ozadje politike

Pravladujoča politična okoliščina je varčevanje, ki ga je spodbudila zaznana potreba po zmanjšanju javnega dolga za ohranitev ne le finančne stabilnosti posameznih držav članic, temveč tudi obstoja enotne valute. Pakt za stabilnost in rast zagotavlja okvir za usklajevanje nacionalnih fiskalnih politik v Evropski uniji. Njegov glavni cilj je zaščita zdravih javnih financ. V smislu preventivnega

ukrepanja od držav članic zahteva, naj na podlagi postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem na kratko opredelijo svoje srednjeročne proračunske načrte. V zadnjih letih je bilo vprašanje javnega dolga osrednje vprašanje evropskega semestra. Pravna zmožnost evropskih institucij, da usmerjajo ukrepe na področju javnih financ, je bila še posebno izrazita v državah članicah, ki so se znašle v izjemno hudih finančnih težavah, zlasti v programskih državah, ki prejemajo posojila trojke (Mednarodnega denarnega sklada, Evropske centralne banke in Evropske komisije).

Leta 2013 se je začel izvajati Evropski okvir za kakovost prestrukturiranja (QFR), njegov cilj pa je zagotoviti smernice za prestrukturiranje organizacij, pri čemer te smernice temeljijo na resničnih izkušnjah podjetij. Komisija je države članice pozvala, naj „proučijo načine uporabe predlaganega okvira za kakovost prestrukturiranja v povezavi z zaposlenimi v javnem sektorju“. Dejansko je splošni cilj zadevnega okvira, da se v ta proces vključijo raznovrstni akterji, kar bi moralo biti še zlasti pomembno za prestrukturiranje v javnem sektorju.

Druga obsežna politična okoliščina je demografsko staranje, in sicer tako glede zmožnosti zadovoljevati povpraševanje po več storitvah oskrbe in zdravstvenih storitvah v neposredni prihodnosti kot glede čedalje starejše delovne sile v teh sektorjih. Vse pobude politike v zvezi s staranjem so posebno pomembne za javni sektor.

Ključne ugotovitve

- Zaposlovanje v javnih službah z veliko zaposlenimi – v zdravstvu in izobraževanju – se še povečuje, vendar je mogoče v teh sektorjih opaziti tudi čedalje večji delež zasebnega zaposlovanja.

- V osrednjem delu javnega sektorja (javni upravi) je bilo evidentiranih 800 000 neto izgub delovnih mest, pri čemer se od leta 2008 število zaposlenih v tem delu javnega sektorja v primerjavi s celotno delovno silo zmanjšuje hitreje. V 19 od 28 držav članic se zaposlovanje v osrednjem delu javnega sektorja zmanjšuje: največji upad je bil ugotovljen v Latviji (–29%), v Združenem kraljestvu in Franciji pa so bila zmanjšanja več kot 10-odstotna.
- Več kot tretjina zaposlenih v javnem sektorju v Evropi je danes starih več kot 50 let, pri čemer se je od leta 2008 delež starejših delavcev v zdravstvenem sektorju in sektorju javne uprave povečal za več kot pet odstotnih točk. Ker je bilo največ delovnih mest izgubljenih v osrednjem javnem sektorju, v katerem prevladujejo moški, zdaj delovna mesta v javnem sektorju na splošno zasedajo večinoma ženske.
- Znižanja ali zamrznitve plač so bili najpogostejši v programskih državah, Španiji, Združenem kraljestvu in baltskih državah, najmanj pogosti pa v nordijskih državah in Nemčiji.
- Zaposlenost v javnih službah je razmeroma velika v nordijskih državah in razmeroma majhna v gospodarstvih, ki jih je kriza najbolj prizadela – v Grčiji, na Irskem, v Italiji, na Portugalskem in v Španiji.
- Medtem ko se je od začetka gospodarske krize število delavcev, ki se predčasno upokojijo, v zasebnem sektorju nekoliko zmanjšalo, se je v javnem sektorju to število povečalo.
- V smislu vpliva spremembe na zaposlene v javnem sektorju je splošna ocena, ki so jo izrazili višji vodstveni delavci v javnem sektorju, precej negativna. Med 16 vidiki uspešnosti sta bili dve od najnižjih ocen povezani z motivacijo zaposlenih in odnosom do dela ter privlačnostjo javnega sektorja kot delodajalca. Ocene za te vidike so bile še zlasti negativne v Franciji, Italiji, Španiji in Združenem kraljestvu.
- Izsledki evropske raziskave o delovnih razmerah (EWCS) kažejo, da se že tako sorazmerno veliko psihosocialno tveganje v javnem sektorju v primeru prestrukturiranja še poveča.
- Iz večine raziskav o nedavnem prestrukturiranju javnega sektorja je razvidno, da odločitve niso bile dobro pripravljene: postopki so potekali prenašljivo, pogosto so bili nepregledni in vključevali le malo posvetovanj s socialnimi partnerji in v nekaterih primerih tudi z delodajalci. Seveda so bile tudi izjeme. Zelo obsežno prestrukturiranje javnega sektorja na Irskem, ki je vključevalo posvetovanja, je morda najboljši primer na nacionalni ravni.
- Ob tem podatki iz študij primera kažejo, da lahko skrbno načrtovani postopki prestrukturiranja, ki vključujejo posvetovanja, privedejo do razmeroma pozitivnih rezultatov v zvezi z raznovrstnimi dejavnostmi javnega sektorja in v različnih institucionalnih okoljih.

Smernice politike

- Jasno je, da bo javni sektor še naprej vzbujal velik interes politike. Iz profila odpuščenih delavcev (ali tistih, ki so odpoved dali prostovoljno) je razviden čedalje večji primanjkljaj znanj in spretnosti. Poleg tega se ta sektor srečuje s posebno resnimi demografskimi izzivi, vendar ima velik potencial za povečanje svoje učinkovitosti, in sicer z obsežnejšo uporabo informacijske in komunikacijske tehnologije.
- Pomanjkanje izkušenj s prestrukturiranjem v javnem sektorju pomeni, da socialni partnerji in organi trga dela nimajo potrebnega strokovnega znanja in infrastrukture za spodbujanje pozitivnega preoblikovanja trga dela. Na voljo so številni pozitivni primeri, kot so sveti za zaposlitveno varnost v javnem sektorju na Švedskem, iz katerih bi lahko pridobili dragocene izkušnje.
- Čeprav javni sektor svojim zaposlenim že dolgo omogoča prožen delovni čas, kroženje med delovnimi mesti, delitev dela in različne oblike poklicnega razvoja, je treba te ukrepe deloma preusmeriti k upravljavskim orodjem za preoblikovanje delovne sile.
- Zagotoviti je treba, da so znanja in spretnosti odpuščenih delavcev iz javnega sektorja preglednejši za morebitne delodajalce. Pristop na podlagi usposobljenosti je treba usmeriti k dejanskim znanjem in spretnostim delavcev.

Dodatne informacije

Poročilo *ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector* (Letno poročilo ERM za leto 2014: Prestrukturiranje v javnem sektorju) je na voljo na spletnem naslovu <http://www.eurofound.europa.eu/publications> med publikacijami iz leta 2015.

Za več informacij se obrnite na Johna Hurleyja, uradnika za raziskave, pišete mu lahko na e-naslov: joh@eurofound.europa.eu.