



Условия на труд в централната публична администрация

Резюме

Въведение

През последните няколко десетилетия работещите в публичната администрация бяха изправени пред някои структурни реформи за модернизирани в рамка, наричана често пъти „ново публично управление“. Икономическата и финансовата криза означаваше рязко нарастване на публичния дълг, което накара много органи да се опитат да понижат публичните разходи чрез въвеждане на замразявания и намаления на възнагражденията и заетостта на държавните служители.

Определението на термина „централна публична администрация“ (ЦПА) не е изяснено — то се различава в отделните държави и е свързано с техните исторически, културни и политически условия. По принцип понятието се отнася до административните организми, органи и институции, които действат на централно или национално равнище и са в йерархична зависимост от вземането на политически решения (обикновено от министерствата). То включва също децентрализирани органи на регионално и местно равнище, възникващи поради прехвърляне на административни функции чрез разсредоточаване на централни административни органи в различни географски области. Във федералните или силно регионализираните държави обаче ЦПА обикновено включва само федералната или държавната администрация, така че заетостта в ЦПА се отнася до сравнително малка част от публичните служители.

Настоящият доклад представя общ преглед на основните причини и основания за промени в ЦПА в държавите членки на ЕС и Норвегия, тяхното въздействие върху условията на труд в сектора и очакванията за начина, по който ще се развие ситуацията.

Контекст на политиката

Централните публични администрации (и публичната администрация и публичният сектор като цяло) на повечето европейски държави са подложени на процеси на дълбоки реформи и преобразуване. Някои от тези промени са причинени от икономическата и финансовата криза (циклични мерки), но някои структурни реформи са извършени през последните няколко десетилетия. Тези модернизиращи реформи

имаха за цел да се постигне ясна ориентация на гражданите (потребителите) при предоставяне на услуги, по-голяма ефективност на тяхното предоставяне и повишено качество. Реформите освен това водеха често пъти до приватизация и либерализиране на някои услуги и до възлагане на външни подизпълнители на други. Дори самото понятие „публичен сектор“ търпи изменение поради тези промени в организацията и предоставянето на услуги.

Независимо от тези структурни реформи кризата доведе до стратегии, основаващи се предимно на мерки за намаляване на разходите и икономическа ефективност, които причиниха известно влошаване на условията на труд. Освен това имаше опит в някои държави членки за приввеждане на работните практики в съответствие с тези в частния сектор.

Ето някои примери за такива мерки:

- спад на равнищата на заетост чрез ограничаване на назначенията на нов персонал, заместване на пенсиониращи се държавни и публични служители и използване на публични служители и временни работници за заемане на длъжности на държавни служители;
- мерки, свързани с работното време, включително удължаване на професионалния живот и ограничения на схемите за ранно пенсиониране, ограничителни промени в системите за отпуск или по-голяма гъвкавост на работното време;
- замразявания и намаления на равнищата на възнагражденията, включително непосредствени замразявания на заплати и оръзвания в други области, свързани с дохода, като бонуси, промени в отпуска по болест или в пенсиите.

Основни констатации

Размер на ЦПА на територията на Европа

В ЕС-27 и Норвегия има около 9,7 милиона работещи от ЦПА, като повечето от тях работят в три държави членки (Франция, Италия и Обединеното кралство, съответно 2,4 милиона,

1,9 милиона и 1,8 милиона). Тези цифри трябва да се тълкуват предпазливо, тъй като делът на публичния сектор, и по-специално на ЦПА, в общата заетост се променя значително в отделните държави в зависимост от националните фактори.

Тенденция в заетостта

В повечето държави заетостта в ЦПА отбелязва подчертана тенденция на спад през последните пет до седем години, главно в резултат на икономическата криза. Тенденциите обаче трябва да се разчитат внимателно, тъй като има големи национални различия. Според наличните данни, от 2005 г. насетне броят на работещите в ЦПА се е увеличил в 9 държави членки и е намалял в 14.

Характеристики на работната сила

В много страни държавните служители (за които трудовото правоотношение е уредено от публичното право) представляват основната част от работещите в ЦПА (обикновено над 60 % от общия брой), доста повече от броя на публичните служители (за които е в сила частното право). Въпреки това в повечето държави може също да се забележи тенденция за намаляване на броя на държавните служители. Наличните данни показват сравнително добре балансирано присъствие на жените в заетостта на ЦПА в почти всички държави.

Сравнение на условията на труд

Общо взето, публичните служители имат по-добри условия на труд от останалите групи работници. В повечето държави членки работата в публичната администрация се счита за по-сигурна и по-атрактивна от работата във фирми от частния сектор, като за работещите там е по-вероятно да имат следните предимства:

- редовно работно време (с гъвкаво съобразяване на работното време с личните нужди);
- много високи равнища на представителство на работниците и служителите;
- по-големи възможности за обучение, платено от работодателя или провеждано на работното място;
- по-малка експозиция на физически рискове;
- по-добро заплащане;
- по-голямо удовлетворение от работата.

Все пак в някои държави работещите в ЦПА имат, както изглежда, по-голямо натоварване, по-слабо заплащане и по-висока експозиция на насилие и агресия. Освен това се създава впечатлението, че те са по-специално изложени на организационни промени и отсъстват повече от работа по здравословни причини.

Въздействие на реформите върху условията на труд

Цикличните реформи, свързани с икономическата криза и стремежа за намаляване на държавния дефицит, доведоха до влошаване на условията на труд като цяло в публичния сектор. Има многобройни примери в повечето държави членки за увеличаване на работното време,

натоварването и свързаните с него равнища на стрес, отрицателни тенденции в заплащането и намаляние на дейностите, свързани с обучение и развитие на компетентностите.

Изгледи за бъдещето

Перспективите са мрачни. Въз основа на очакваното продължаване на политиките за фискална консолидация няколко национални публични органи представиха планове, свързани с публичните служители изобщо и работещите в ЦПА в частност. Очаква се те да продължат да оказват отрицателно въздействие както върху броя на публичните служители, така и върху техните условия на труд през следващите години.

Насоки за политиката

Тази ситуация предизвиква разгорещени дебати за статута на работещите и условията на труд в ЦПА и публичната администрация като цяло. В няколко държави те се съсредоточиха върху справедливостта на специфичното регулиране, приложимо към работещите в ЦПА, и дали то е необходимо, както и върху предполагаемия „привилегирован“ статут на публичните служители в сравнение с тези в частния сектор.

Много работници и служители на ЦПА се чувстваха под все по-голям натиск от тези дебати, по-специално във време, когато техните условия на труд се влошават.

Влошените условия на труд в ЦПА на много европейски държави допринасяше също така за повишаване на различията между социалните партньори. Профсъюзите по принцип са съгласни с необходимостта от понижаване на разходите за справяне с кризата, но те често критикуват факта, че държавната администрация се е оказала основната мишена за него. Профсъюзите твърдят също така, че значителното съкращаване на броя на работните места прави невъзможно да се осигури гладко протичане на всички функции на публичната администрация поради високото текучество на персонала, недостига на служители и ниската им мотивация.

С оглед на трудните икономически условия и различните становища, комуникацията между профсъюзите и правителствата изглежда все по-сложна в повечето държави, което представлява заплаха за социалния диалог, като някои правителства правят крачка назад към едностранно вземане на решения.

Европейските правителства са изправени пред трудната задача да съчетаят своите цели за по-голяма ефективност и устойчивост на публичните сметки с необходимостта от запазване на ефективен публичен сектор, осигуряван от хора, които работят при добри условия на труд.

Допълнителна информация

Пълният текст на доклада „Working conditions in central public administration“ (Условия на труд в централната публична администрация) може да се намери на <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

За допълнителна информация се обърнете към Isabella Bileta, ръководител научноизследователска дейност, на адрес: ibi@eurofound.europa.eu