



Darbo sąlygos centrinėje viešojoje administracijoje

Santrauka

Įvadas

Per pastaruosius keletą dešimtmečių viešojo administravimo darbuotojai susidūrė su įvairiomis struktūrinėmis ir veiklos modernizavimo reformomis, kurios dažnai priskiriamos prie naujojo viešojo valdymo sistemos reformų. Per ekonomikos ir finansų krizę staigiai padidėjo valstybės skola, todėl dauguma institucijų buvo priverstos stengtis mažinti viešąsias išlaidas. Jos tai darė įšaldydamos ir mažindamos valstybės tarnautojų darbo užmokesčių ir jų skaičių.

Centrinės viešosios administracijos sąvoka nėra aiški. Kiekvienoje šalyje ji suprantama vis kitaip, o taip yra dėl konkrečioje šalyje susiklosčiusių istorinių, kultūrinių ir politinių aplinkybių. Paprastai ši sąvoka apima tuos centrinius arba nacionalinius lygmeniu veikiančius administracinius subjektus, įstaigas ir institucijas, kurie hierarchiniu požiūriu priklauso nuo politinius sprendimus priimančių institucijų (paprastai ministerijų). Sąvoka taip pat apima decentralizuotas regionų arba vietos lygmens įstaigas, kurioms, į skirtingas geografines vietas perkėlus centrinio administravimo įstaigas, perduodamos administravimo funkcijos. Vis dėlto kalbant apie federacines arba į regionus suskirstytas šalis centrinės viešosios administracijos sąvoka paprastai apima tik federalinę arba valstybės administraciją, todėl centrinės viešosios administracijos darbuotojai sudaro santykinai nedidelę visų viešojo sektoriaus darbuotojų dalį.

Šioje ataskaitoje apibendrinamos pagrindinės priežastys ir motyvai, dėl kurių ES valstybėse narėse ir Norvegijoje buvo imtasi centrinės viešosios administracijos permainų, šių permainų poveikis darbo sąlygoms sektoriuje ir tikėtini šios padėties kitimo scenarijai.

Politinės aplinkybės

Dauguma Europos šalių iš esmės reformuoja ir keičia centrinės viešosios administracijos (viešojo administravimo ir viso viešojo sektoriaus) sistemą. Nors kai kurias permainas nulėmė ekonomikos ir finansų krizė (ciklinės priemonės), tam tikros struktūrinės reformos įgyvendinamos jau keletą pastarųjų dešimtmečių. Šiomis veiklos modernizavimo reformomis siekta užtikrinti aiškiai į piliečius (vartotojus) orientuotą, taip pat veiksmingesnį

paslaugų teikimą ir geresnę paslaugų kokybę. Įgyvendinant reformas kai kurios paslaugos dažnai buvo privatizuojamos ir liberalizuojamos, o kitos paslaugos – užsakomos. Dėl šių reformų, susijusių su paslaugų organizavimu ir jų teikimo tvarka, keičiasi net pati viešojo sektoriaus sąvoka.

Pažymėtina, kad be šių struktūrinių reformų per krizę buvo priimtos strategijos, pagrįstos visų pirma išlaidų mažinimo ir išlaidų veiksmingumo priemonėmis, dėl kurių šiek tiek suprastėjo darbo sąlygos. Kai kurios valstybės narės taip pat bandė savo darbo tvarką keisti pagal privačiajame sektoriuje galiojančius principus.

Minėtų priemonių pavyzdžiai:

- užimtumo lygio mažinimas ribojant naujų darbuotojų skaičių, į pensiją išeinančių valstybės tarnautojų ir viešojo sektoriaus darbuotojų pakeitimas ir valstybės tarnautojų funkcijų priskyrimas viešojo sektoriaus darbuotojams ir laikiniešiams darbuotojams;
- su darbo laiku susijusios priemonės, įskaitant darbingo amžiaus pratęsimą ir ankstyvo išėjimo į pensiją sistemai taikomus apribojimus, ribotus atostogų sistemų pakeitimus arba lankstesnį darbo laiką;
- darbo užmokesčio dydžio įšaldymas ir mažinimas, įskaitant tiesioginį darbo užmokesčio įšaldymą ir pajamų iš kitų šaltinių mažinimą, pvz., ligos pašalpų arba pensijų dydžio pakeitimas.

Pagrindinės išvados

Centrinės viešosios administracijos dydis Europoje

ES-27 ir Norvegijoje apytiksliai yra 9,7 mln. centrinės viešosios administracijos darbuotojų, iš kurių daugiausia dirba trijose valstybėse narėse (Prancūzijoje, Italijoje ir Jungtinėje Karalystėje) (atitinkamai 2,4 mln., 1,9 mln. ir 1,8 mln. darbuotojų). Šiuos duomenis reikia vertinti atsargiai, nes viešojo sektoriaus, o ypač centrinės viešosios administracijos, dalis, palyginti su bendru darbuotojų skaičiumi, dėl šalyse susiklosčiusių nacionalinių aplinkybių yra labai skirtinga.

Įdarbinimo tendencijos

Daugumoje šalių centrinėje viešojoje administracijoje per pastaruosius penkerius septynerius metus buvo įdarbinama vis mažiau darbuotojų. Taip yra visų pirma dėl ekonomikos krizės. Vis dėlto tendencijas reikia vertinti atsargiai, nes šalims būdingi dideli nacionaliniai skirtumai. Turimais duomenimis, nuo 2005 m. centrinės viešosios administracijos darbuotojų skaičius padidėjo 9 valstybėse narėse, o sumažėjo – 14 šalių.

Darbo jėgos apibūdinimas

Daugumoje šalių valstybės tarnautojai (kurių įdarbinimo tvarka reglamentuojama pagal viešąją teisę) sudaro didžiausią centrinės viešosios administracijos darbuotojų skaičių (paprastai daugiau nei 60 proc. visų darbuotojų), o tai yra daug daugiau nei viešojo sektoriaus darbuotojų (kuriems taikoma privatinė teisė). Vis dėlto daugumoje šalių taip pat galima įžvelgti valstybės tarnautojų skaičiaus mažinimo tendencijas. Iš turimų duomenų matyti, kad moterų skaičius centrinėje viešojoje administracijoje yra pakankamai subalansuotas beveik visose šalyse.

Darbo sąlygų palyginimas

Paprastai viešojo sektoriaus darbuotojams užtikrinamos geresnės darbo sąlygos, palyginti su kitų grupių darbuotojais. Daugumoje valstybių narių pripažįstama, kad darbas viešojoje administracijoje yra saugesnis ir patrauklesnis nei darbas privačiojo sektoriaus įmonėse, nes viešojo sektoriaus darbuotojai gali tikėtis:

- reguliarių darbo valandų (įskaitant lanksčias darbo valandas, kad darbo laiką būtų galima derinti su asmeniniais poreikiais);
- atstovavimo darbuotojams itin aukštu lygiu;
- daugiau mokymo, už kurį sumoka darbdavys, arba mokymo darbo vietoje galimybių;
- mažesnio pavojaus sveikatai;
- didesnio darbo užmokesčio;
- didesnio pasitenkinimo darbu.

Vis dėlto kai kurių šalių centrinės viešosios administracijos darbuotojams atrodytų tenka didesnis darbo krūvis, jų darbo užmokestis yra mažesnis ir jiems kyla didesnis smurto ir agresijos pavojus. Be to, atrodo, kad tokiems darbuotojams kyla ypač didelis pavojus, susijęs su organizacinėmis permainomis, ir jiems būdingas didelis pravaikštų dėl sveikatos sutrikimų skaičius.

Reformų poveikis darbo sąlygoms

Dėl su ekonomikos krize ir valstybės deficito mažinimo tikslais susijusių reformų darbo sąlygos suprastėjo visame viešajame sektoriuje. Daugumoje valstybių narių galima rasti įvairių pavyzdžių, susijusių su ilgesnėmis darbo valandomis, didesniu darbo krūviu ir dėl to patiriamu stresu, darbo užmokesčio mažėjimo tendencijomis ir mokymo ir kompetencijos ugdymo veiklos sumažėjimu.

Ateities perspektyvos

Ateityje laukia liūdnos perspektyvos. Kelios nacionalinės viešojo sektoriaus institucijos, atsižvelgdamos į tai, kad valstybės narės neketina atsisakyti fiskalinio konsolidavimo politikos, pateikė su viso viešojo sektoriaus darbuotojais susijusius planus, kuriuose daugiausia dėmesio skiriama centrinės viešosios administracijos darbuotojams. Nagrinėjant šiuos planus paaiškėja, kad artimiausiais metais fiskalinio konsolidavimo politika turės neigiamą poveikį viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiui ir jų darbo sąlygoms.

Politikos orientyrai

Susidarius šiai padėčiai prasidėjo aktyvios diskusijos dėl centrinės viešosios administracijos ir viso viešojo administravimo sektoriaus darbuotojų statuso ir darbo sąlygų. Keliose šalyse vykstančiose diskusijose daugiausia dėmesio buvo skiriama centrinės viešosios administracijos darbuotojams taikomų konkrečių taisyklių tinkamumo klausimui ir tokių taisyklių poreikiui, taip pat tariamam privilegijuotam viešojo sektoriaus darbuotojų statusui, palyginti su privačiojo sektoriaus darbuotojais.

Dauguma centrinės viešosios administracijos darbuotojų dėl šių diskusijų jautė nuolat didėjantį spaudimą, ypač jų darbo sąlygoms tuo pat metu prastėjant.

Dėl pablogėjusių darbo centrinėje viešojoje administracijoje sąlygų daugumoje Europos šalių padidėjo atotrūkis tarp socialinių partnerių. Nors profesinės sąjungos paprastai sutinka, kad siekiant įveikti krizę būtina mažinti išlaidas, tačiau jos dažnai kritikuoja tai, kad valstybės tarnyba tapo pagrindine priemone krizei įveikti. Profesinės sąjungos taip pat teigia, kad panaikinus daugybę darbo vietų netenkama daug darbuotojų, jų pradeda trūkti, o dirbantys darbuotojai praranda motyvaciją ir todėl neįmanoma užtikrinti sklandaus viešojo administravimo funkcijų vykdymo.

Atrodo, kad dėl sudėtingų ekonominių aplinkybių ir nuomonių įvairovės daugumoje šalių profesinėms sąjungoms tampa vis sunkiau bendrauti su vyriausybėmis, o tai kelia pavojų socialiniam dialogui. Be to, kai kurios vyriausybės vėl pradeda laikytis vienašališkų sprendimų priėmimo tvarkos.

Europos vyriausybių laukia sudėtinga užduotis derinant savo tikslus, susijusius su viešųjų sąskaitų tobulinimu ir veiksmingesnio ir tvaresnio viešojo administravimo užtikrinimu, ir poreikį išsaugoti veiksmingą viešąjį sektorių, kuriame žmonės dirbtų tinkamomis darbo sąlygomis.

Papildoma informacija

Ataskaita „Working conditions in central public administration“ („Darbo sąlygos centrinėje viešojoje administracijoje“) skelbiama adresu <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>.

Daugiau informacijos gali suteikti mokslinių tyrimų pareigūnė Isabella Biletta, e. paštas ibi@eurofound.europa.eu.