



Pracovné podmienky v ústrednej verejnej správe

Zhrnutie

Úvod

Zamestnanci verejnej správy v posledných desaťročiach čelia viacerým štrukturálnym, modernizačným reformám, ktoré sa ako celok často označujú ako nové verejné riadenie. Hospodárska a finančná kríza znamenala prudký nárast verejného dlhu, čo viedlo mnoho orgánov k tomu, aby sa snažili znížiť verejné výdavky zmrazením a znížením miezd a počtu pracovných miest štátnych zamestnancov.

Vymedzenie ústrednej verejnej správy nie je jednoznačné. Líši sa v závislosti od každej krajiny a jej historického, kultúrneho a politického prostredia. Táto koncepcia sa vo všeobecnosti vzťahuje na tie správne organizácie, orgány a inštitúcie, ktoré fungujú na ústrednej alebo vnútroštátnej úrovni a ktoré sú z hľadiska hierarchie závislé od politického rozhodovania (obvykle na ministerstvách). Patria sem tiež decentralizované orgány na regionálnej, ako aj miestnej úrovni, čo vyplýva z prevodu správnych funkcií na základe premiestnenia ústredných správnych orgánov do rôznych geografických oblastí. Vo federatívnych alebo vo veľkej miere regionálne usporiadaných krajinách však ústredná verejná správa obvykle zahŕňa len federálnu alebo štátnu správu, takže počet zamestnancov v ústrednej verejnej správe predstavuje pomerne malú časť všetkých zamestnancov vo verejnom sektore.

Táto správa poskytuje prehľad hlavných príčin a dôvodov zmien v oblasti ústrednej verejnej správy v členských štátoch EÚ a Nórsku, ich vplyvu na pracovné podmienky v tomto sektore a očakávaný vývoj tejto situácie.

Politické súvislosti

Väčšina ústredných verejných správ európskych krajín (a verejná správa a verejný sektor ako celok) prechádzajú procesmi zásadnej reformy a transformácie. Hoci niektoré z týchto zmien boli spôsobené hospodárskou a finančnou krízou (cyklické opatrenia), niektoré štrukturálne reformy boli vykonané v posledných desaťročiach. Týmito modernizačnými reformami sa mala dosiahnuť jasnejšia orientácia na občana (zákazníka) v rámci poskytovania služieb, väčšia účinnosť pri ich zabezpečovaní a zvýšená kvalita. Tieto reformy v mnohých prípadoch vyústili do privatizácie a liberalizácie niektorých služieb a do outsourcingu iných služieb. Koncepcia samotného

verejného sektora sa tiež vyvíja z dôvodu týchto zmien v organizácii a poskytovaní služieb.

Okrem týchto štrukturálnych reforiem kríza viedla k stratégiám, ktoré sa zakladajú v prvom rade na znižovaní nákladov a na opatreniach nákladovej efektívnosti, ktoré sú príčinou určitého zhoršovania pracovných podmienok. V niektorých členských štátoch sa tiež vyvíjali snahy na zladenie pracovných postupov s pracovnými postupmi v súkromnom sektore.

Ako príklady takýchto opatrení možno uviesť:

- zníženie úrovni zamestnanosti prostredníctvom obmedzenia náboru nových zamestnancov, nahradením štátnych zamestnancov a zamestnancov vo verejnom sektore, ktorí odchádzajú do dôchodku, a využitím zamestnancov vo verejnom sektore a dočasných zamestnancov na zaplnenie pozícií štátnych zamestnancov;
- opatrenia súvisiace s pracovným časom vrátane predĺženia pracovného života a obmedzení týkajúcich sa systémov predčasného odchodu do dôchodku, reštriktívnych zmien v systéme dovolení alebo väčšej pružnosti v súvislosti s pracovným časom;
- zmrazenia a zníženia týkajúce sa mzdových úrovni vrátane priameho zmrazenia miezd a škrtov v iných oblastiach týkajúcich sa príjmov, ako sú bonusy, zmeny v práceneschopnosti alebo dôchodkoch.

Hlavné zistenia

Veľkosť ústrednej verejnej správy v Európe

V EÚ 27 a Nórsku pracuje v ústrednej verejnej správe približne 9,7 milióna zamestnancov, pričom tri členské štáty (Francúzsko, Taliansko a Spojené kráľovstvo) ich zamestnávajú najviac (Francúzsko 2,4 milióna, Taliansko 1,9 milióna a Spojené kráľovstvo 1,8 milióna zamestnancov). Tieto údaje sa musia interpretovať opatrne, keďže podiel verejného sektora, a najmä podiel ústrednej verejnej správy, na celkovej zamestnanosti sa výrazne líši v jednotlivých krajinách podľa vnútroštátnych faktorov.

Trend v oblasti zamestnanosti

Vo väčšine krajín bola za posledných päť až sedem rokov zaznamenaná pozoruhodná klesajúca tendencia zamestnanosti v ústrednej verejnej správe, čo je predovšetkým výsledkom hospodárskej krízy. Trendy je však potrebné čítať obozretne, keďže existujú významné rozdiely medzi členskými štátmi. Podľa dostupných údajov sa od roku 2005 počet zamestnancov v ústrednej verejnej správe zvýšil v deviatich členských štátoch a znížil v 14 členských štátoch.

Charakteristika pracovnej sily

V mnohých krajinách predstavujú štátni zamestnanci (ktorých pracovnoprávny vzťah sa riadi verejným právom) najväčší podiel zamestnancov ústrednej verejnej správy (zvyčajne viac než 60 % z celkového počtu), čo značne presahuje počet zamestnancov vo verejnom sektore (ktorí podliehajú súkromnému právu). Vo väčšine krajín je však tiež možné pozorovať tendenciu znižovať počet štátnych zamestnancov. Z dostupných údajov vyplýva, že takmer vo všetkých krajinách existuje pomerne dobre vyvážené zastúpenie žien na pracovných miestach v ústrednej verejnej správe.

Porovnanie pracovných podmienok

Zamestnanci vo verejnom sektore majú vo všeobecnosti lepšie pracovné podmienky než iné skupiny zamestnancov. Vo väčšine členských štátov sa práca vo verejnej správe pokladá za bezpečnejšiu a atraktívnejšiu než práca v súkromných spoločnostiach. Zamestnanci vo verejnom sektore majú:

- pravidelný pracovný čas (s možnosťou prispôbiť si pracovný čas svojim osobným potrebám),
- veľmi vysokú úroveň zastúpenia zamestnancov,
- väčšie príležitosti zúčastniť sa odbornej prípravy, ktorú hradí zamestnávateľ, alebo odbornej prípravy na pracovisku,
- menšie vystavenie fyzickým rizikám,
- vyššiu mzdu,
- väčšiu spokojnosť so zamestnaním.

V niektorých krajinách sa napriek tomu zdá, že zamestnanci ústrednej verejnej správy majú väčšie pracovné zaťaženie, nižšie odmeňovanie a sú vo väčšej miere vystavení násiliu a agresii. Takisto sa zdá, že sú vystavení predovšetkým organizačným zmenám a vykazujú vysokú úroveň absencie zo zdravotných dôvodov.

Vplyv reforiem na pracovné podmienky

Cyklické reformy týkajúce sa hospodárskej krízy a cieľov spojených so znižovaním štátneho deficitu viedli celkovo vo verejnom sektore k zhoršovaniu pracovných podmienok. Vo väčšine členských štátov existuje množstvo príkladov dlhšieho pracovného času, väčšieho pracovného zaťaženia a s ním spojeného stresu, negatívneho vývoja miezd a rušenia aktivít v oblasti odbornej prípravy a rozvíjania kvalifikácie.

Perspektívy do budúcnosti

Vyhliadky sú neradostné. Na základe očakávaného pokračovania politik fiškálnej konsolidácie prezentovalo viacero vnútroštátnych verejných orgánov plány týkajúce sa zamestnancov vo verejnom sektore vo všeobecnosti a predovšetkým zamestnancov v ústrednej verejnej správe. Je pravdepodobné, že tieto plány budú mať v nasledujúcich rokoch naďalej negatívny vplyv na počet zamestnancov vo verejnom sektore, ako aj na ich pracovné podmienky.

Politické ukazovatele

Táto situácia vyvolala vášnivé diskusie o postavení zamestnancov a o pracovných podmienkach v ústrednej verejnej správe a vo verejnej správe ako celku. Vo viacerých krajinách sa tieto diskusie zamerali na spravodlivosť konkrétneho nariadenia vzťahujúceho sa na zamestnancov ústrednej verejnej správy a na to, či je toto nariadenie potrebné. Okrem toho sa zamerali na údaje „privilegované“ postavenie zamestnancov vo verejnom sektore v porovnaní so zamestnancami v súkromnom sektore.

V dôsledku týchto diskusií sa mnoho zamestnancov ústrednej verejnej správy cítilo čoraz viac pod tlakom, a to najmä v čase, keď sa ich pracovné podmienky zhoršujú.

Zhoršovanie pracovných podmienok v ústrednej verejnej správe v mnohých európskych krajinách tiež prispelo k čoraz väčšiemu rozdielu medzi sociálnymi partnermi. Hoci odbory vo všeobecnosti súhlasia s potrebou znižovať výdavky, aby bolo možné zvládnuť krízu, často kritizujú skutočnosť, že toto znižovanie sa zameriava predovšetkým na verejnú službu. Odbory tiež tvrdia, že značný počet zrušených pracovných miest znamená, že je nemožné zabezpečiť plynulé vykonávanie všetkých funkcií verejnej správy z dôvodu vysokej fluktuácie zamestnancov, nedostatočného počtu zamestnancov a ich nízkej motivácie.

Vzhľadom na zložitú hospodársku situáciu a rozdielne názory sa zdá, že vo väčšine krajín sa čoraz viac komplikuje komunikácia medzi odborními a vládami. Ohrozuje sa tým sociálny dialóg a niektoré vlády sa vracajú k jednostrannému rozhodovaniu.

Európske vlády budú čeliť zložitej úlohe pri zladovaní svojich cieľov zameraných na zlepšenie verejných účtov a vytvorenie účinnejšej a udržateľnejšej verejnej správy s potrebou zachovať efektívny verejný sektor, ktorý zabezpečujú ľudia pracujúci v spravodlivých pracovných podmienkach.

Ďalšie informácie

Správa „*Working conditions in central public administration*“ (Pracovné podmienky v ústrednej verejnej správe) sa nachádza na stránke <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>.

Ďalšie informácie vám poskytne manažérka výskumu Isabella Biletta na adrese: ibi@eurofound.europa.eu