



# Delovne razmere v centralni javni upravi

## Povzetek

### Uvod

V zadnjih nekaj desetletjih so bili delavci v javni upravi izpostavljeni številnim strukturnim, posodobitvenim reformam v okviru, ki se ga pogosto imenuje „nova javna uprava“. Zaradi gospodarske in finančne krize se je javni dolg močno povečal, kar je spodbudilo številne organe, da skušajo zmanjšati javne izdatke z uvedbo zamrznitev in znižanj plač ter zaposlovanja državnih uslužbencev.

Opredelitev centralne javne uprave ni jasna; razlikuje se po državah ter svoji zgodovinski, kulturni in politični krajini. Na splošno se koncept nanaša na tista upravna telesa, organe in institucije, ki delujejo na centralni ali nacionalni ravni ter so hierarhično odvisni od političnega odločanja (po navadi od ministrstev). Vključuje tudi dekoncentrirane organe na regionalni ali lokalni ravni, ki izhajajo iz prenosa upravnih funkcij s premestitvijo centralnih upravnih organov na različna geografska območja. Vendar centralna javna uprava v zveznih ali zelo regionaliziranih državah po navadi vključuje samo zvezno ali državno upravo, tako da je v centralni javni upravi zaposlen sorazmerno majhen del vseh javnih delavcev.

To poročilo vsebuje pregled glavnih vzrokov in razlogov za spremembo centralne javne uprave v državah članicah EU in na Norveškem, njihov vpliv na delovne razmere v sektorju ter pričakovani razvoj tega stanja.

### Ozadje politike

V centralnih javnih upravah večine evropskih držav (ter v javni upravi in javnem sektorju na splošno) potekajo postopki temeljite prenove in preoblikovanja. Nekatere od teh sprememb so posledica gospodarske in finančne krize (ciklični ukrepi), v zadnjih nekaj desetletjih pa je bilo izvedenih nekaj strukturnih reform. Namen teh posodobitvenih reform je bil doseči jasno usmerjenost v državljane (uporabnike) pri zagotavljanju storitev ter večja učinkovitost njihovega izvajanja in večja kakovost. Z reformami so se pogosto uvedli privatizacija in

liberalizacija nekaterih storitev ter zunanje izvajanje drugih. Zaradi teh sprememb v organizaciji in izvajanju storitev se spreminja celo pojem javnega sektorja.

Poleg teh strukturnih reform so posledica krize tudi strategije, ki temeljijo predvsem na ukrepih za znižanje stroškov in stroškovno učinkovitost, ki so povzročili poslabšanje delovnih razmer. V nekaterih državah članicah so skušali uskladiti delovne prakse s praksami iz zasebnega sektorja.

Primeri teh ukrepov vključujejo:

- zmanjšanje števila zaposlenih z omejitvijo zaposlovanja novega osebja ter nadomeščanja državnih in javnih uslužbencev, ki se upokojijo, ter uporaba javnih uslužbencev in delavcev za določen čas na delovnih mestih državnih uslužbencev;
- ukrepi v zvezi z delovnim časom, vključno s podaljšanjem delovnega življenja in omejitvami programov predčasnega upokojevanja, restriktivnimi spremembami sistema za dopust ali večjo prožnostjo delovnega časa;
- zamrznitve in zmanjšanje plač, vključno z zamrznitvami neposredne plače ter zmanjšanje na drugih področjih, povezanih s prihodkom, kot so stimulacije, spremembe v zvezi z bolniškim dopustom ali pokojninami.

### Ključne ugotovitve

#### Velikost centralne javne uprave v Evropi

V EU27 in na Norveškem je v centralni javni upravi zaposlenih približno 9,7 milijona delavcev, večina v treh državah članicah (Franciji, Italiji in Združenem kraljestvu) (2,4 milijona, 1,9 milijona oziroma 1,8 milijona delavcev). Te številke je treba pazljivo razlagati, ker se delež javnega sektorja, zlasti centralne javne uprave, glede na skupno število

zaposlenih med državami znatno razlikuje glede na nacionalne dejavnike.

### Trend zaposlovanja

V večini držav se je zaposlovanje v centralni javni upravi v zadnjih petih do sedmih letih izjemno zmanjšalo, zlasti zaradi gospodarske krize. Vendar je treba trende brati previdno, ker obstajajo velike nacionalne razlike. Po razpoložljivih podatkih se je od leta 2005 število delavcev v centralni javni upravi povečalo v devetih državah članicah in zmanjšalo v 14.

### Značilnosti delovne sile

V številnih državah državni uslužbenci (katerih delovno razmerje ureja javno pravo) pomenijo večino delavcev v centralni javni upravi (pogosto več kot 60 % vseh), veliko več, kot znaša število javnih uslužbencev (za katere se uporablja zasebno pravo). Vendar je v večini držav prav tako mogoče opaziti trend zmanjševanja števila državnih uslužbencev. Razpoložljivi podatki kažejo sorazmerno uravnoteženo zastopanost žensk med zaposlenimi v centralni javni upravi v skoraj vseh državah.

### Primerjava delovnih razmer

Javni delavci imajo na splošno boljše delovne razmere kot druge skupine delavcev. V večini držav članic delo v javni upravi velja za varnejše in privlačnejše kot delo v podjetjih zasebnega sektorja, saj je verjetneje, da imajo delavci:

- reden delovni čas (ki je prožen zaradi prilagoditve osebnim potrebam);
- zelo visoko raven zastopanosti zaposlenih;
- večje možnosti za usposabljanje, ki ga plača delodajalec, ali usposabljanje na delovnem mestu;
- manj so izpostavljeni fizičnim tveganjem;
- bolje so plačani;
- bolj so zadovoljni na delovnem mestu.

Kljub temu se zdi, da so v nekaterih državah delavci v centralni javni upravi bolj delovno obremenjeni, slabše plačani ter bolj izpostavljeni nasilju in agresiji. Zdi se tudi, da so izpostavljeni zlasti organizacijskim spremembam, izkazujejo pa tudi visoko stopnjo izostajanja z dela zaradi zdravstvenih razlogov.

### Vpliv reform na delovne razmere

Zaradi cikličnih reform, ki so povezane z gospodarsko krizo in cilji zmanjšati državni primanjkljaj, so se na splošno poslabšale delovne razmere v celotnem javnem sektorju. V večini držav obstaja več primerov

podaljšane delovnega časa, večje delovne obremenitve in s tem povezanih ravni stresa, zmanjševanja plač ter zmanjšane obsega usposabljanja in dejavnosti za razvoj veščin.

### Obeti za prihodnost

Obeti so slabi. Na podlagi pričakovanega nadaljevanja politike fiskalne konsolidacije je več nacionalnih javnih organov predstavilo načrte v zvezi z javnimi delavci na splošno in posebej za delavce v centralni javni upravi. Ti bodo v prihodnjih letih verjetno še naprej negativno vplivali na število javnih delavcev in njihove delovne razmere.

## Smernice politike

Take razmere so sprožile vroče razprave o položaju delavcev in delovnih razmerah v centralni javni upravi in javni upravi na splošno. Razprave so se v več državah osredotočile na poštenost določenih predpisov, ki se uporabljajo za delavce v centralni javni upravi, in njihovo potrebnost, ter domnevno privilegiran položaj javnih delavcev v primerjavi z delavci v zasebnem sektorju.

Zaradi teh razprav se številni zaposleni v centralni javni upravi počutijo vse bolj pod pritiskom, zlasti zdaj, ko se njihove delovne razmere slabšajo.

Poslabšanje delovnih razmer v centralni javni upravi v številnih evropskih državah je prispevalo tudi k vse večjemu razhajanju med socialnimi partnerji. Čeprav se sindikati na splošno strinjajo, da je treba za spopadanje s krizo zmanjšati izdatke, pogosto kritizirajo dejstvo, da se je izkazalo, da je to usmerjeno predvsem v javni sektor. Sindikati tudi zagovarjajo, da znatno zmanjševanje delovnih mest onemogoča nemoteno izvajanje vseh funkcij javne uprave zaradi visoke stopnje fluktuacije, pomanjkanja in nizke motivacije zaposlenih.

Zaradi težkih gospodarskih razmer in razhajanja v mnenjih se zdi komunikacija med sindikati in vladami v večini držav vse bolj zapletena, kar ogroža socialni dialog, nekatere vlade pa se vračajo na sprejemanje enostranskih odločitev.

Evropske vlade bodo imele zahtevno nalogo pri usklajevanju svojih ciljev glede izboljšanja javnih računov ter zagotovitve učinkovitejše in vzdržne javne uprave, s potrebo po ohranitvi učinkovitega javnega sektorja, ki ga zagotavljajo ljudje s primernimi delovnimi razmerami.

#### Dodatne informacije:

Poročilo *Delovne razmere v centralni javni upravi (Working conditions in central public administration)* je na voljo na spletnem naslovu <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Za dodatne informacije se obrnite na Isabello Biletta, vodjo raziskav, prek naslova: [ibi@eurofound.europa.eu](mailto:ibi@eurofound.europa.eu)