



Jan Czarzasty

Institute of Public Affairs

Vyjednávanie o budúcnosti verejnej správy: stratégie odborov pre strednú a východnú Európu

Úvod do projektu. Výskumné ciele

Táto štúdia predstavuje politické odporúčania pre európske a národné odbory pôsobiace v sektore ústrednej štátnej správy (ďalej len „ÚŠS“) v krajinách strednej a východnej Európy (SVE), s cieľom zlepšiť pracovné podmienky a mzdy prostredníctvom posilnenia inštitucionálnych mechanizmov sociálneho dialógu (najmä kolektívneho vyjednávania) v sledovaných krajinách.

Sektor ÚŠS bol definovaný na základe Európskeho systému účtovníctva (ESA), kde existuje podsektor označený ako centrálna vláda (S.1311). Tento podsektor zahŕňa „všetky štátne administratívne oddelenia a ďalšie centrálné orgány, ktorých právomoci sa zvyčajne rozprestierajú na celé ekonomické územie, s výnimkou správy fondov sociálneho zabezpečenia.“

Odporúčania sú formulované na základe zistení z komplexného výskumu (zahŕňajúceho primárny aj sekundárny výskum) realizovaného v roku 2024 v 12 krajinách strednej a východnej Európy (Bulharsko, Chorvátsko, Česko, Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Rumunsko, Srbsko, Slovensko a Slovinsko). Terénny výskum zahŕňal 39 individuálnych hĺbkových rozhovorov so zástupcami sociálnych partnerov na národnej úrovni. Cieľom rozhovorov a analýzy sekundárnych dát bolo identifikovať kľúčové výzvy v sektore v oblastiach pracovnoprávných vzťahov/sociálneho dialógu a pracovných podmienok. V prvej oblasti bola venovaná osobitná pozornosť otázkam kolektívneho vyjednávania, odborovej organizovanosti, práva na združovanie a štrajk. Druhá oblasť sa sústredila predovšetkým na mzdy, no skúmali sa aj ďalšie dôležité aspekty pracovných podmienok, ako je pracovný čas a podobne. Empirické zistenia, teda pomenovanie hlavných výziev, tvoria východiskový bod pre hľadanie vhodných strategických odpovedí na ne.

Schválenie smernice 2022/2041 Európskeho parlamentu a Rady zo 19. októbra 2022 o primeraných minimálnych mzdách v Európskej únii, najmä jej článku 4, predstavuje dôležitý rámec pre tento projekt, a teda aj pre formulovanie odporúčaní.

Hlavné zistenia výskumu

Čo sa týka výziev, hlavné zistenia zahŕňajú: nedostatočné financovanie, nedostatok personálu, fragmentáciu pracovnej sily a jej starnutie, politizáciu (a s tým súvisiacu slabosť štátnej správy), ako aj existujúce – hoci nie vo všetkých sledovaných krajinách – obmedzenia práva na štrajk a kolektívne vyjednávanie.

Konkrétne možno za hlavnú príčinu väčšiny ďalších identifikovaných problémov označiť nedostatočné financovanie, ktoré sa prejavuje nielen objektívne (úrovňou štátnych výdavkov smerujúcich do centrálnej štátnej správy), ale aj subjektívne (vnímané zástupcami odborov ako nedostatočné). Medzi tieto problémy patrí nedostatok personálu, rastúca pracovná záťaž, nevhodná politika odmeňovania a indexácie, čo v dôsledku rýchlej inflácie po roku 2020 vedie k reálnemu znehodnocovaniu miezd. Všetky tieto faktory dohromady brzdia proces generačnej obmeny, keďže noví uchádzači o prácu na trhu práce sú odrádzaní od kariéry v štátnej správe.

Ďalší negatívny vplyv má politizácia, ktorá vytvára zhoršujúci sa blúdny kruh so slabosťou štátnej správy, keďže tieto dva javy sa navzájom posilňujú. Prebieha tiež proces digitalizácie práce, vyplývajúci z rozsiahlej transformácie štátnej správy na e-government. Nedostatočná angažovanosť štátu, najmä finančná, je vážnou prekážkou, ktorá tento proces narušuje, pričom znepokojujúca je aj nízka aktivita v oblasti sociálneho dialógu vrátane kolektívneho vyjednávania o digitalizácii.

Nakoniec je potrebné spomenúť aj problém obmedzení práva na kolektívne vyjednávanie a štrajk, ktorý bol zaznamenaný v niekoľkých krajinách. V dôsledku toho potenciálne právo veta zamestnancov sektora naráža na právno-byrokratické bariéry, ako napríklad zvláštne „právo štrajkovať bez štrajku“, ktoré napríklad existuje v Bulharsku alebo Poľsku (určité skupiny zamestnancov nemajú povolené ísť do štrajku a musia sa spoliehať iba na nekonfrontačné formy protestu ako sú zhromaždenia alebo rozdávanie letákov), pričom samotná existencia a rozsah týchto obmedzení sú často sporné.

Úroveň organizovanosti odborov a pokrytia kolektívnym vyjednávaním je všeobecne nízka, hoci sú väčšinou stále lepšie ako v súkromnom sektore.

Odporúčania

Nasledujúce odporúčania sú určené na podporu odborovej činnosti s cieľom posilniť inštitucionálne mechanizmy sociálneho dialógu, vrátane kolektívneho vyjednávania, a tým prispieť k zlepšeniu

pracovných podmienok v sektore ÚŠS. Odporúčania pre národné a európske odbory sú rozdelené do samostatných častí.

Odporúčania pre národné odbory:

1. Odbory by mali pokračovať v experimentovaní s rôznymi formami aktivít na oživenie organizovania sa. ÚŠS je sektor s dobrými predpokladmi, napríklad zamestnanci v tomto sektore majú značné právo veta, pretože mnohé kategórie zamestnancov ÚŠS sa podieľajú na poskytovaní veľmi dôležitých, niekedy až kritických verejných služieb spoločnosti, a preto ich možno považovať za kritických zamestnancov, no právne prekážky obmedzujú ich možnosti konať.
2. Sociálni partneri na národnej úrovni (s podporou EPSU) by mohli vyvíjať väčší tlak na vlády, aby dôsledne uplatňovali smernicu o minimálnej mzde, alebo v prípade zrušenia tejto smernice súdom presadzovali prijatie príslušnej národnej legislatívy na posilnenie kolektívneho vyjednávania.
3. Mali by sa dôkladne prerokovať mechanizmy rozširovania kolektívnych zmlúv a spôsoby ich efektívnej implementácie.
4. V krajinách, kde existujú obmedzenia práva na združovanie, kolektívne vyjednanie a/alebo práva na štrajk, by odbory mali aktívne iniciovať diskusiu o týchto otázkach a vyzývať štáty na zmiernenie týchto obmedzení, a to aj v spolupráci s EPSU a ETUC, s cieľom možného podania sťažností na Európsky výbor pre sociálne práva (monitorovací orgán Rady Európy pre Európsku sociálnu chartu).

Odporúčania pre európske odborové federácie

1. EPSU by malo pokračovať v podpore odborových zväzov z krajín strednej a východnej Európy s cieľom posilniť ich kapacity a rozšíriť ich zdroje moci.
2. EPSU by malo pokračovať v úsilí o väčšie zapojenie odborov zo sektora ÚŠS v krajinách SVE do práce Európskeho výboru pre sociálny dialóg v ústrednej štátnej správe (SDC CGA), a to zdôrazňovaním tém, ktoré sú z ich pohľadu kľúčové, na programe rokovaní aj v rámci internej diskusie.
3. Zamestnávateľia z krajín SVE by sa mali pripojiť k EUPAE, európskej organizácii zamestnávateľov vo verejnej správe, aby sa zabezpečilo, že Európsky výbor pre sociálny dialóg bude skutočne reprezentatívny.
4. Národní sociálni partneri by mali vytvoriť pravidelné kontaktné miesta, ktoré by im umožnili mať väčší vplyv na program SDC CGA a informovať o výsledkoch tak, aby mohli byť účinnejšie implementované (napr. vyhlásenia alebo dohody sociálnych partnerov).

5. Európski sociálni partneri (nielen EPSU, ale aj EUPAE) spolu s národnými partnermi by mohli podniknúť kroky na zlepšenie imidžu sektora ÚŠS (ako aj verejného sektora všeobecne) ako atraktívneho zamestnávateľa – a to aj napriek nedávnemu zhoršeniu kvality pracovných podmienok a pracovnoprávných vzťahov – a využiť tento pozitívny rámec ako inšpiráciu pre potenciálne zlepšenia v súkromnom sektore.



**Co-funded by
the European Union**

Správa bola spolufinancovaná Európskou úniou. Vyjadrené názory a stanoviská sú však výlučne názormi autora (autorov) a nemusia nevyhnutne odrážať názory Európskej únie alebo Generálneho riaditeľstva pre zamestnanosť, sociálne záležitosti a začlenenie Európskej komisie. Európska únia ani poskytovateľ grantu za ne nenesú zodpovednosť.