



Jan Czarzasty

Institute of Public Affairs

Správa:

**V tieni polykrízy. Ústredná štátna správa v krajinách strednej a východnej Európy**  
*Súhrn*

Správa poskytuje komparatívnu analýzu údajov zozbieraných v rámci výskumu národných systémov kolektívneho vyjednávania a sociálneho dialógu v sektore ústrednej štátnej správy (ďalej len „ÚŠS“). Keďže neexistuje štandardizovaná definícia ÚŠS, vybrali sme si tú, ktorá je zahrnutá v Európskom systéme národných a regionálnych účtov (ESA), kde existuje podsektor označený ako ústredná štátna správa (S.1311), ktorý zahŕňa „všetky administratívne útvary štátu a iné ústredné orgány, ktorých pôsobnosť sa zvyčajne vzťahuje na celé hospodárske územie, s výnimkou správy fondov sociálneho zabezpečenia“. Výskum sa uskutočnil v 12 krajinách strednej a východnej Európy (Bulharsko, Chorvátsko, Česko, Estónsko, Maďarsko, Lotyšsko, Litva, Poľsko, Rumunsko, Srbsko, Slovensko a Slovinsko) v roku 2024. Hlavným cieľom projektu je objasniť úlohu kolektívneho vyjednávania a iných foriem sociálneho dialógu pri navrhovaní verejných politík na zmiernenie kľúčových problémov v ÚŠS. Medzi hlavné zistenia patria: nedostatočné financovanie, nedostatok zamestnancov, fragmentácia pracovnej sily a jej starnutie, politizácia (a z nej vyplývajúca slabosť štátnej služby), ako aj súčasné - hoci nie vo všetkých krajinách, na ktoré sa projekt zameriava - obmedzenia práva na štrajk a kolektívne vyjednávanie. Nasledujú odporúčania s dôrazom na také otázky, ako je budovanie kapacít sociálnych partnerov a posilnenie kolektívneho vyjednávania.

**Hlavné výzvy v sektore ÚŠS**

1. **Nedostatok zamestnancov a starnutie pracovnej sily:** ÚŠS, kedysi atraktívny zamestnávateľ v krajinách strednej a východnej Európy, v súčasnosti čelí výzve nedostatku pracovnej sily, pracovná sila starne, pričom značný podiel zamestnancov je vo veku nad 40 rokov, a mladí ľudia sa zdráhajú hľadať si zamestnanie v ÚŠS z dôvodu klesajúcich a neadekvátnych (najmä pre začínajúcich pracovníkov v danom odvetví) miezd a nejasných kariérnych vyhlíadok, čím narastá ďalší problém generačnej výmeny.

2. **Intenzita práce:** rozdiely v zamestnanosti sa prejavujú v rastúcej náročnosti práce, čo negatívne ovplyvňuje kvalitu práce a ďalej podkopáva motiváciu zamestnancov, čo vedie k rastúcej popularite možnosti „odchodu“ do súkromného sektora, ktorý je vnímaný ako atraktívnejší zamestnávateľ.
3. **Erózia reálnych miezd:** v dôsledku rýchlej inflácie po roku 2020 spolu s nedostatočnou indexáciou (v mnohých, aj keď nie vo všetkých krajinách, na ktoré sa zameriava pozornosť, neexistujú právne predpisy alebo príslušné ustanovenia kolektívnych zmlúv, ktoré by zabezpečili „automatickú“ indexáciu miezd v závislosti od inflácie), fragmentácia pracovnej sily ešte viac komplikuje otázku stanovenia miezd v ÚŠS, v dôsledku toho mzdy často podliehajú jednostranným rozhodnutiam štátu a majú podobu náhodného zvyšovania miezd, ktorého cieľom je kompenzovať stratu kúpnej sily zamestnancov ÚŠS (hoci nie vždy na adekvátnej úrovni), ale riadi sa politickými (často predvolebnými) motívami, čo zvyšuje nepredvídateľnosť pracovných podmienok.
4. **Fragmentácia pracovnej sily:** vo všeobecnosti existujú tri kategórie zamestnancov na sektorovom trhu práce: štátni zamestnanci, zamestnanci pri výkone práce vo verejnom záujme a ostatní zamestnanci. Právna úprava a kolektívne vyjednávanie ich pracovnoprávných vzťahov sú nesúrodé (na štátnych zamestnancov sa vzťahuje osobitný právny režim, zatiaľ čo zvyšné dve kategórie podliehajú pracovnému právu), preto sa ich pracovné podmienky vrátane odmeňovania líšia a premietajú sa do rozdielnych kolektívnych záujmov.
5. **Politizácia:** Štátna služba je napriek svojim právnym základom vytvoreným s cieľom uľahčiť jej apolitické postavenie náchylná na politické tlaky a opatrenia zo strany vlád (a politických síl, ktoré ich kontrolujú), ktoré, hoci často nie priamo, majú za cieľ ju oslabiť a uplatňovať určité formy vplyvu, a teda kontroly.
6. **Výzvy digitalizácie:** hoci digitalizácia ÚŠS prebieha a od vypuknutia COVID-19 sa zrýchlila, tento proces naráža na rôzne prekážky, pričom veľmi výrazný je nedostatok príslušných zručností a kompetencií, keďže bez primeranej platovej konkurencieschopnosti sa ÚŠS často nedarí prilákať IT špecialistov, ktorí sú nevyhnutní na implementáciu štruktúr a procesov elektronickej verejnej správy.
7. **Potenciálne (ale nie skutočné) právo veta zamestnancov sektora:** Zamestnanci ÚŠS, aj keď v mnohých krajinách, na ktoré sa zameriava pozornosť, nie sú výslovne uznaní ako takí, de facto zostávajú z veľkej časti kľúčovými zamestnancami v kritických odvetviach (ako dokazujú skúsenosti COVID-19), takže teoreticky je ich právo veta silné, avšak jeho realizácia často naráža na prekážky, zatiaľ čo sloboda združovania v podstate nie je obmedzená, právo na kolektívne vyjednávanie je v niektorých krajinách, na ktoré sa zameriava pozornosť, obmedzené, rovnako ako (a v ešte väčšej miere) právo na štrajk, čo niekedy vedie k zvláštnym situáciám, ktorých

príkladom je právo vstúpiť do kolektívneho sporu so zamestnávateľom, ale bez práva vstupu do štrajku.

## **Hlavné problémy a výzvy týkajúce sa kolektívneho vyjednávanía a organizovania odborov v sektore ÚŠS**

**Všeobecne klesajúca miera členstva v odboroch a fragmentácia odborov:** klesajúca miera členstva v odboroch je charakteristickým javom pracovnoprávných vzťahov v sledovaných krajinách (aj keď s niektorými výnimkami), hoci situácia zostáva lepšia ako v súkromnom sektore, fragmentácia odborov je prítomná len v niektorých krajinách.

1. **V kolektívnych pracovných vzťahoch chýbajú jasné protipóly pre odbory:** v ÚŠS je v niektorých krajinách problém s riadnou identifikáciou zamestnávateľa v právnom a inštitucionálnom zmysle, zamestnávateľské odbory ako také neexistujú.
2. **Všeobecne klesajúce pokrytie kolektívnym vyjednávaním:** pokrytie kolektívnym vyjednávaním klesá, ale stále je vyššie ako v súkromnom sektore.
3. **Obmedzenia kolektívneho vyjednávanía a práva na štrajk:** v niektorých krajinách existujú obmedzenia kolektívneho vyjednávanía a práva na štrajk. Vyjednávanie o mzdách je obmedzené alebo de facto chýba v krajinách ako Rumunsko, Česko alebo Poľsko.

### **Vplyv sociálneho dialógu na úrovni EÚ**

1. Odborové zväzy v krajinách strednej a východnej Európy sa sústreďujú predovšetkým na domáce záležitosti, pretože ich riešenie je otázkou prežitia, a otázky cezhraničného charakteru a na úrovni EÚ majú tendenciu byť prehliadané.
2. Vplyv európskeho sociálneho dialógu (ESD) na národnej úrovni sa hodnotí ako nízky, mnohí z oslovených zástupcov národných sociálnych partnerov nepoznajú jeho program a výsledky.
3. Pokiaľ ide o príslušných európskych sociálnych partnerov, Národnú a európsku delegáciu odborových zväzov pre verejnú správu (TUNED) a Európske združenie zamestnávateľov vo verejnej správe (EUPAE), vo väčšine krajín existujú odborové zväzy napojené na TUNED (prostredníctvom EPSU a CESI). Zo strany zamestnávateľov sú v EUPAE zastúpené len niektoré z krajín, ktorých sa to týka.
4. Odvetvové dohody dosiahnuté vo Výbore pre sociálny dialóg EÚ pre ústredné orgány

štátnej správy o právach pracovníkov na informácie a konzultácie a o digitalizácii boli prerokované s cieľom stať sa právne záväznými. K ich premietnutiu do právnych predpisov však v skutočnosti nedošlo.

## **Odporúčania**

1. Je potrebné, aby sociálni partneri na úrovni EÚ pokračovali v úsilí zameranom na budovanie kapacít odborových zväzov na národnej úrovni, pričom EPSU by mala hrať prvé husle.
2. Odbory v SVE reprezentujúce sektor by mohli byť viac zapojené do ESD, ak by sa viac zameriaval na problémy, ktoré sú podľa nich kľúčové (napr. problém segmentácie pracovnej sily).
3. Národní sociálni partneri by s podporou EPSU mohli vyvíjať väčší tlak na vlády aby uviedli do platnosti smernicu o primeranej minimálnej mzde alebo, v prípade anulovania smernice, mali vyvíjať tlak na vytvorenie relevantného národného právneho rámca na posilnenie kolektívneho vyjednávanía.
4. Mali by sa dôkladne prediskutovať mechanizmy rozširovania kolektívnych zmlúv a spôsoby ich účinného vykonávania.

## **Záver**

Sektor ÚŠS čelí mnohým výzvam, ako je nedostatok zamestnancov, starnutie pracovnej sily, znižovanie reálnych miezd, politizácia a určité obmedzenia kolektívneho vyjednávanía a štrajkových práv. Sociálni partneri na národnej úrovni sa musia vyrovnávať so všeobecne klesajúcou hustotou odborov a s relatívne nízkou úrovňou zdrojov moci sa zaoberajú existenčnými záležitosťami, v dôsledku čoho trpí ich angažovanosť v oblasti európskeho sociálneho dialógu. Ich kapacity je potrebné neustále budovať s podporou sociálnych partnerov na európskej úrovni.



**Co-funded by  
the European Union**