



Posilování sociálního dialogu v místním a regionálním správním sektoru

EPSU/CEMR seminář 11. prosince 2008, Bratislava

Diskusní dokument

1) Co je sociální dialog?

Je důležité vysvětlit, co znamená sociální dialog, protože tento termín se obvykle nepoužívá ve všech evropských zemích pro popis vztahů mezi zaměstnavateli a odborovými svazy nebo jinými představiteli zaměstnanců.

Společné prohlášení, na kterém se dohodly CEMR a EPSU v r. 2006, vysvětluje sociální dialog jako široký koncept, který znamená mnohem více než setkání na vysoké úrovni mezi asociacemi zaměstnavatelů a odborů, a kolektivní vyjednávání je jeho klíčovou součástí. Stojí zde „Sociální dialog funguje na různých úrovních a existuje v několika formách, které zahrnují:

- konzultace se zaměstnanci o důležitých otázkách týkajících se práce organizace,
- jednání o pracovních podmínkách zaměstnanců a zavedení kolektivních smluv a
- spolupráci různými způsoby účasti.¹”

Společné prohlášení také vyzdvihuje jednu z klíčových charakteristik sociálního dialogu, a sice to, že “sociální dialog je v základě autonomní otázkou pro sociální partnery [zaměstnavatele a odborové svazy]”, jinými slovy, tuto otázku nemá pod kontrolou stát. V prohlášení se také uvádí několik výhod, které mohou vyplynout z úspěšného sociálního dialogu ve všech jeho formách:

- zlepšení výkonnosti a kvality místních služeb,
- lepší pracovní podmínky,
- snížené riziko konfliktu,
- jednodušší management změn a
- větší důvěra mezi zaměstnavateli a zaměstnanci.

Tento dokument ukazuje, jak různé formy sociálního dialogu fungují na různých úrovních v místním a regionálním správním sektoru v členských státech EU. Pokouší se objasnit a shrnout existující pozice, přičemž vychází z práce, kterou provedly společně CEMR a EPSU, zvláště pak EPSU (k dispozici na webových stránkách EPSU a CEMR)¹. Detailnější informace o tomto tématu budou poskytnuty na semináři. Příslušnou formou se srovnává situace v celé EU se situací v šesti státech, na které se bude soustředit pozornost semináře: Bulharsko, Česká republika, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Slovensko. V každém případě vznášejí četné otázky, které mohou přispět k další debatě.

¹Posilování sociálního dialogu v místním a regionálním správním sektoru v “nových” členských státech a kandidátských zemích, autorem ECOTEC Research and Consulting Limited pro EPSU a CEMR; Prosinec 2005; a Odborové svazy, kolektivní vyjednávání a sociální dialog v místní a regionální správě v členských státech EU, EEA a kandidátských zemích, Zpráva pro EPSU sestavená Labour Research Department; Prosinec 2008

2) Sociální dialog na úrovni EU

V aktuální podobě byl sociální dialog v místních a regionálních vládách ustanoven na úrovni EU v r. 2004. Zúčastněnými stranami jsou EPSU (Evropská konfederace odborových svazů) reprezentující zaměstnance a CEMR (Rada evropských měst a regionů) reprezentující zaměstnavatele. Představitelé těchto dvou organizací se pravidelně setkávají jako odvětvový výbor pro sociální dialog. Správní skupina (předseda, mířepředseda a tajemník) koordinují aktivity, které se konají ve formě pracovních skupin a jednou za rok se koná plenární zasedání. Tato jednání se zabývají celkovým rámcem odvětvového sociálního dialogu ustanoveného Evropskou komisí v r. 1998 - v současné době existuje 36 takových výborů. Výbor vyžaduje, aby zúčastněná organizace před tím, než se stane součástí odvětvového sociálního dialogu na evropské úrovni, splňovala několik kritérií, která se vztahují na schopnost reprezentace a kvalifikaci osob, které jsou jejími členy.

Zároveň také vyžaduje výměnu názorů a zkušební otázky o společných zájmech, jako násilí na pracovišti, demografické změny nebo celoživotní vzdělávání, EPSU a CEMR od zahájení programu v r. 2004 vytvořily pět společných ustanovení: o práci "na dálku" (2004); o zaměstnanecké politice EU (2005); rozvoji sociálního dialogu v místní a regionální správě – výše uvedený dokument (2006); odezvě na Zelenou knihu Komise o modernizaci pracovního práva (2007); a o aktivním začlenění těch nejvzdálenějších od trhu práce (2008). Vedle toho EPSU a CEMR v r. 2007 vytvořily společná pravidla k akčním plánům o rovnosti pohlaví v místní a regionální správě. Jejich účelem je „podpořit regionální a místní iniciativy k rovnosti a aby členové EPSU a CEMR povzbudili společný, dlouhodobý a trvalý přístup k rovnosti.“

Nakonec výbor s finanční podporou Komise publikoval několik zpráv určených k propagaci sociálního dialogu v sektoru, významný přehled vývoje v Centrální a Východní Evropě² a zprávu obsahující sérii případových studií o roli sociálního dialogu při změnách v místních poskytovaných službách³.

Klíčové otázky pro reprezentanty z těchto šesti států o této oblasti jsou následující:

- Jak dalece jsou si oni a obyvatelé těchto zemí vědomi tohoto vývoje na evropské úrovni?
- Jak dalece si myslí, že jsou schopni tento vývoj ovlivnit?
- Jak dalece jsou podle jejich názoru odsouhlasená ustanovení a pokyny relevantní k situaci v jejich zemích?
- Jaký podle nich měly dopad, buď v jejich zemích nebo na úrovni EU?

3) Sociální dialog na národní úrovni

Kontext, ve kterém se sociální dialog rozvíjí v místní a regionální správě je napříč EU značně rozdílný. Mezi jinými, toto odráží způsob organizační struktury místní správy, funkce, které místní správa zastává a zaměstnaneckou situaci jejích pracovníků.

Většina států EU, 23 z 27, má dva nebo tři úrovně místní správy. Ačkoli Bulharsko je jednou ze čtyř zemí s jedinou úrovní, i zde jsou okresy, které jsou součástí decentralizované státní administrativy a regiony, které mají v podstatě plánovací funkce. V rámci EU existují významné rozdíly v oblasti zodpovědností, které nese místní a regionální správa, klíčový

² Posilování sociálního dialogu v místním a regionálním správním sektoru v „nových“ členských státech a kandidátských státech, autorem ECOTEC Research and Consulting Limited pro EPSU a CEMR; prosinec 2005.

³ Reforma veřejných služeb: Jakou roli hraje sociální dialog? Autorem Working Lives Research Institute pro CEMAR a EPSU; červenec 2008.

rozdíl je mezi zeměmi, kde povinná školní docházka a/nebo zdravotní služby jsou poskytovány místní a regionální správou a těmi, kde jsou tyto služby poskytovány jiným způsobem. V pěti z těchto šesti států, Bulharsku, České republice, Maďarsku, Polsku a Slovensku nesou místní a regionální struktury významnou zodpovědnost jak za zdravotnictví, tak školství, zatímco v Rumunsku nesou zodpovědnost za školství, ale za zdravotnictví nikoli. To má důsledky jak na počet zaměstnanců v sektoru, tak na jiné oblasti. Zaměstnanci zdravotnických služeb pracující pro veřejnou správu jsou omezeni a zároveň pod tlakem, který není totožný se situací pracovníků, kteří např. pracují v rámci volnějších dispozic nebo v rámci městského plánu.

Další klíčovou otázkou je status pracovníků v tomto sektoru – jsou normálními zaměstnanci nebo mají speciální zaměstnanecký status, který je podstatně odlišný od statusu těch, kteří pracují v soukromém sektoru? V 15 z 27 států EU přinejmenším někteří z pracovníků v místní a regionální správě mají speciální zaměstnanecký status, ačkoli tendence v počtu pracovníků v této situaci je klesající. Ve třech z těchto šesti států, Bulharsku, Maďarsku a Rumunsku, někteří z pracovníků na místní úrovni mají speciální status. Naproti tomu v České republice, Polsku a Slovensku pracovníci místní a regionální správy pracují za podobných podmínek, jako zaměstnanci soukromého sektoru. (Toto neznamená, že by v těchto třech zemích neexistoval status státního úředníka. Jsou zaměstnání centrální správou, ačkoli někteří z nich pracují na místních úřadech.)

Klíčové otázky pro reprezentanty z těchto šesti států o této oblasti jsou následující:

- Existují změny ve struktuře a funkcích místní a regionální správy?
- Existují změny v zaměstnaneckém statusu těch, kteří v nich pracují?

4) Kolektivní vyjednávání na národní úrovni

První otázkou, kterou je nutné stanovit, je, zda vůbec existuje kolektivní vyjednávání. Ve skutečnosti ve 27 státech EU existují jednání o platebních a pracovních podmínkách, ačkoli v některých zemích pokrývají pouze část pracovního úsilí a v jiných není tento proces formálně znám jako kolektivní vyjednávání.

V 16 zemích EU existuje normální kolektivní vyjednávání pro všechny ty, kteří pracují v místní a regionální správě. Součástí této skupiny je 11 států, kde je s pracovníky místní a regionální správy nakládáno jako s normálními zaměstnanci a dále pak 5 států EU, kde někteří z těchto zaměstnanců místní správy mají speciální status. Do této skupiny patří Česká republika, Polsko a Slovensko.

Ve třech státech EU nejsou platební a pracovní podmínky těch, kteří mají speciální status, předmětem vyjednávání, ale jsou stanoveny unilaterálně státem, bez jednání. Jedním z těchto států je Bulharsko. Ačkoli by se mělo zdůraznit, že i přesto, že jsou platební a pracovní podmínky těch, kteří mají v těchto státech speciální status, stanoveny regulacemi nebo zákonem, platební a pracovní podmínky jiných zaměstnanců místní a regionální správy jsou předmětem kolektivního vyjednávání.

Existují tři státy EU, kde nejsou platební a pracovní podmínky těch, kteří mají speciální status, projednávány stejným způsobem jako podmínky jiných zaměstnanců, ale existují určité diskuse/jednání. Ve Francii například pracovní podmínky těch, kteří mají speciální status, jsou stanoveny zákonem a regulacemi, a proto striktně podle zákona neexistuje kolektivní vyjednávání. Na druhé straně, zákon, který prošel v r. 1983 stanovuje, že odborové organizace jsou oprávněny vést "jednání s vládou" před rozhodnutím o zvýšení platů. Žádný z šesti států zkoumaných v tomto dokumentu není v této pozici.

Ve čtyřech státech EU jsou platební a pracovní podmínky zaměstnanců místní a regionální správy předmětem legislativního schválení, potom, co byly projednány. Tato skupina zahrnuje dva ze šesti států zkoumaných v tomto dokumentu. Maďarsko, kde nejsou kolektivní smlouvy pro veřejný sektor legálně závazné, dokud nebyly zavedeny zákonem a Rumunsko, kde po projednávání vládá vládním nařízením ustanoví zvýšení platů těm, kteří mají status státního úředníka.

Druhou otázkou je úroveň na jaké se vedou hlavní jednání. V rámci EU existují tři obsáhlé skupiny, ačkoli hranice mezi nimi nejsou vždy zcela zřejmé. Do první skupiny patří státy, kde jsou vedena jednání pro celý veřejný sektor. Do druhé skupiny spadají státy, kde jsou jednání vedena odděleně pro ty, kteří pracují v místní a regionální správě, ale všichni nebo většina pracovníků v tomto sektoru je kryta smlouvou nebo smlouvami na národní úrovni. Do poslední skupiny patří státy, kde neexistuje národní smlouva pro zaměstnance místní a regionální správy a kde jednotlivá města nebo regiony uzavírají vlastní dohody.

V 10 zemích EU se platební a pracovní podmínky zaměstnanců místní a regionální správy stanovují jako součást dohody pro celý veřejný sektor. V Německu je situace podobná, ačkoli zde jsou nyní vedeny dvě oddělená jednání, jedno pro zaměstnance centrální a místní správy a jedno pro zaměstnance regionální správy. Součástí této skupiny jsou 4 ze 6 zkoumaných zemí. Jedná se o:

- Českou republiku, kde jsou vedena národní jednání mezi vládou a odborovým svazem pro celý veřejný sektor;
- Maďarsko, kde roční vyjednávání stanoví platební a pracovní podmínky pro všechny zaměstnance veřejného sektoru;
- Rumunsko, kde se vyjednáváním stanoví platební podmínky na národní úrovni pro ty, kteří pracují jak v centrální, tak místní správě, ačkoli jednotlivé místní úřady se mohou usnést na doplňkových platbách; a
- Slovensko s jednou jedinou smlouvou pro ty, kteří nemají speciální status ani v místní, ani v centrální správě.

V 11 zemích EU se platební a pracovní podmínky pro místní a regionální správu stanovují jednáními, která jsou vedena odděleně a nejsou součástí dohody pro celý veřejný sektor. Výsledkem je často několik dohod pro různé části sektoru, jako v Dánsku nebo Švédsku. Žádný z šesti států zkoumaných v tomto dokumentu není v této pozici.

Nakonec existují země, kde jsou platební a pracovní podmínky projednávány místně s jednotlivými místními a regionálními úřady. Do této skupiny spadá sedm zemí (osm, pokud se zahrne i Lucembursko, kde toto platí pro manuální pracovníky). Bulharsko a Polsko také patří do této skupiny, ačkoli v Bulharsku nejsou vedena jednání pro ty, kteří mají speciální status.

Ve skutečnosti je rozdělení mezi těmito kategoriemi často méně zřejmé, než jak se zde uvádí. Zaprvé, tlak z centrální správy existuje i v těch zemích, se vyjednané smlouvy jeví jako zcela odvětvové nebo místní. Příkladem toho je například Polsko, kde jednotlivé místní úřady vedou své vlastní jednání, nicméně centrální správa stanoví finanční rámec pro všechny. Zadruhé, dokonce i v centralizovaných systémech je prostor pro místní flexibilitu. To je případem České republiky, Maďarska, Rumunska a Slovenska. Jednotlivé detaily se liší stát od státu, ale Rumunsko je příkladem, kde se jednotlivé místní úřady mohou dohodnout na doplňkových platbách nad horní hranici národních platebních podmínek a ve Slovensku bylo některými místními úřady nedávno zavedeno zlepšení ve formě zavedení kratšího pracovního týdne matkám.

Klíčové otázky pro reprezentanty z těchto šesti států o této oblasti jsou následující:

- Jaký dopad mají pracovní podmínky stanovené unilaterálně státem na některé skupiny zaměstnanců v místní a regionální správě, tak jako v Bulharsku?
- Co funguje dobře v národních systémech kolektivního vyjednávání a kde by mohla být provedena zlepšení?
- Kde tam, kde je centralizované vyjednávání, má místní a regionální správa prospěch z toho, že tvoří součást veřejného sektoru - jakým způsobem jsou do rozhodování začleněny zaměstnanecké a odborové svazy místní a regionální správy?
- Jak velký prostor existuje, nebo by měl existovat, aby se mohly pracovní podmínky změnit na místní úrovni?

5) Širší sociální dialog na národní úrovni

Jinou formou sociálního dialogu jsou diskuse mezi odborovými svazy a zaměstnavateli v místní a regionální správě, které zachází dále za okamžité jednání o platebních a pracovních podmínkách a zabírají se obsáhlejšími otázkami. Může se jednat o otázky, které se týkají pracoviště, jako organizace pracovní doby nebo zdraví a bezpečnost nebo i jiné, které jsou od pracoviště daleko, jako reforma místní správy nebo výzvy jako migrace, změna věkového profilu nebo i potřeba zvýšit různorodost.

Veškeré odpovědi z odborů a jiné dostupné informace uvádějí, že 15 členských států EU má formální strukturu sociálního dialogu, která je pojmenována různými způsoby na úrovni buď místní správy nebo celého veřejného sektoru. Tři z šesti států zkoumaných v tomto dokumentu mají takovou strukturu. Jedná se o Bulharsko, kde existuje městská rada pro tripartitní spolupráci, Českou republiku, kde podle odborů existuje formální struktura sociálního dialogu a Maďarsko, kde existuje škála tripartitních skupin pro veřejný sektor, včetně OKÉT pro všechny státní úředníky a OÖKÉT pro státní úředníky v místní správě. Navíc v Rumunsku existují na místní úrovni společné výbory (comisiilor partitare) v jednotlivých úřadech a institucích veřejného sektoru. (To neznamená, že by ve zbývajících třech zemích neexistoval sociální dialog. Ve skutečnosti všech šest států má instituce pro sociální dialog na úrovni celé ekonomiky a Polsko má také instituce pro některé druhy průmyslu a na regionální úrovni.)

Otázky, které byly prodiskutovány na národní úrovni buď pro místní a regionální správu nebo celý veřejný sektor, zahrnují: pojištění nehod, zdraví a bezpečnost v České republice, nákup služeb mimo podnik, privatizaci a reformu místní správy v Bulharsku, mechanismy řešení pracovních nedorozumění jak v České republice tak Bulharsku a změny v pracovním právu týkající se státních úředníků a veřejné reformy sektoru obecně v Maďarsku.

Klíčové otázky pro reprezentanty z těchto šesti států o této oblasti jsou následující:

- Existují dostatečné struktury pro sociální dialog v místní a regionální správě – zvláště pak ve třech státech, Polsko, Rumunsko a Slovensko, kde neexistují národní struktury ani pro místní a regionální správu ani veřejný sektor?
- Jsou ve strukturách sociálního dialogu diskutovány správné otázky?
- Vedou tyto diskuse k výsledkům?
- Existuje potřeba většího sociálního dialogu na místní úrovni?