



The 2012 Annual Growth Survey's proposals for the modernisation of public administration – another tale of the missing links

Предложения Ежегодного обзора роста экономики 2012 года по модернизации системы государственного управления - очередная история о недостающих звеньях

Заявление Европейской федерации профсоюзов общественного обслуживания (ЕФПОО)

14 февраля 2012 года

ЕФПОО отмечает, что в Ежегодном обзоре роста экономики (ЕОРЭ) Европейская комиссия (ЕК) основное внимание уделяет необходимости модернизации государственного управления. Может создаться впечатление, что органы государственного управления являются статическими секторами экономики и устойчивыми к изменениям, но, на самом деле, государственное управление претерпело много реформ в прошлом десятилетии. Однако, в «Панораме государственного управления 2011» ОЭСР отмечается, что «несмотря на множественные реформы, проводимые в странах за последнее десятилетие, в настоящее время практически нет данных о том, какие реформы государственного управления были эффективны и способствовали повышению производительности».

Что, по мнению ЕФПОО, необходимо внести в программу ЕС по модернизации государственного управления? В частности, мы хотели бы, чтобы Программа включала:

Правовую основу качественного общественного обслуживания в ЕС, состоящую из:

- Статьи 14 Договора об услугах общезначимого значения (УОЭЗ), а также протокола No 26 об услугах общего характера (УОХ), которые возлагают на ЕС и государства-члены общую ответственность за обеспечение «высокого уровня качества, безопасности и доступности, равенства подхода и прав пользования» общественными услугами, включая государственное управление;
- Хартии основных прав, которая включает в себя право на эффективное управление;
- Принципов эффективного управления (открытость, участие, ответственность, эффективность и согласованность), изложенных в Белой книге по европейскому управлению 2001 года;
- Сообщения Еврокомиссии, предусматривающего качественный механизм для УОХ (декабрь 2011), в котором, хотя и очень мало говорится о качественном общественном обслуживании, но, все же, выражается намерение развивать работу в этой области

Правовую основу ЕС и ООН по социальному диалогу и правам профсоюзов, а именно:

- Статьи Договора 152-155, в которых указывается, что Комиссия должна способствовать проведению консультаций социальных партнеров и осуществлению социального диалога. В настоящее время есть много доказательств, включая и данные ОЭСР, что успешное проведение реформ в сфере государственного управления, как и в других отраслях экономики, требует осуществления плодотворного социального диалога между профсоюзами и работодателями. Поэтому странно, что комиссия не избегает участия в отраслевых комитетах по социальному диалогу, в частности, в комитетах по центральным органам власти и местным и региональным органам самоуправления. Оба эти Комитета обратились с призывом к Еврокомиссии включить вопросы общественного обслуживания во второй этап проведения консультаций социальных партнеров относительно реструктуризации.

- С вышеуказанным связан и контекст координированных ЕС планов бюджетной консолидации, который движет реформами в национальных и европейских государственных администрациях, ведущими к снижению заработной платы и сокращению рабочих мест, которые в большинстве случаев навязываются без консультаций с профсоюзами. Фактически, кризис используется для урезания основных прав профсоюзов на ведение коллективных переговоров и на проведение забастовок, как это уже происходит в Греции, Румынии, Венгрии и активно обсуждается в Эстонии.
- Конвенция о трудовых отношениях на государственной службе MOT, 1978 года (№ 151), которая гарантирует государственным служащим права на организацию и ведение коллективных переговоров. Эта Конвенция также устанавливает, что споры, связанные с определением условий труда должны решаться путем переговоров или с помощью объективных и независимых механизмов. Конвенция гласит, что количество исключений из этой нормы должно быть очень ограниченным.

В ЕОРЭ Еврокомиссии использует термины «общественные услуги», «общественный сектор» и «государственное управление» как синонимы, отражающие разнообразие национальных и местных реалий и предпочтений.

Упущенная возможность:

В свете экономического кризиса и отсутствия регулирующего контроля, нелепым кажется тот факт, что одной из целей в ЕОРЭ является снижение административного бремени. ЕФПОО ожидало, что ЕС окажет поддержку государствам-членам в улучшении регулирования бизнеса и финансового сектора, в том числе столь необходимого налогового регулирования, увеличении финансирования природоохранных ведомств, инспекции труда и, самой налоговой администрации для борьбы с налоговым мошенничеством. Главное - избежать повторения ошибок, вызванных социальным дерегулированием, а также гарантировать эффективное и стабильное государственное финансирование для инвестиций в будущее. Однако, мы приветствуем проект директивы ЕС о налоге на финансовые операции, который, в случае его принятия в Совете, вероятно, станет самой положительной инициативой Комиссии в ответ на кризис, и положительно скажется на сфере занятости и росте экономики.

ЕФПОО видит в ЕОРЭ упущенную возможность. С 1980-ых годов ЕС уделяет основное внимание развитию внутреннего рынка и конкурентной политике, систематически преуменьшая роль общественного обслуживания и государственного сектора в социально-экономическом развитии.

Государственный сектор не является «обузой» для «реальной» экономики, наоборот, он содействует развитию и потенциально может, в рамках стратегии EU2020 или реформ экономического управления, проложить путь к более устойчивому и справедливому развитию. Как продемонстрировали социальные партнеры в местных и региональных органах власти, «существует постоянная потребность в государственных инвестициях в целях смягчения последствий кризиса, поддержания уровня жизни, и подготовки к будущим потребностям В этом контексте, постоянное финансирование требует социально справедливого налогообложения и других поступлений, достаточных, чтобы... делать долгосрочные капиталовложения для удовлетворения меняющихся потребностей местного населения».

ЕФПОО поддерживает призыв к Еврокомиссии относительно создания «основных принципов устойчивого развития», которые включают активную роль инвестиций государственного сектора, а также сбалансированную оценку эффективности частного и государственного сектора. К примеру, организация и финансирование сферы здравоохранения совместными усилиями, как общественной услуги, дает более значительные результаты, чем частные системы, как показал сравнительный анализ системы здравоохранения США. Поставлены задачи минимизировать административное бремя, «электронное правительство» и сократить время, необходимое на открытие нового бизнеса. Мы считаем,

что последняя из этих задач особенно идет вразрез с самим понятием эффективного управления, поскольку вслепую устанавливает произвольные цели реформ.

Что нужно?

Программа «модернизации» общественного обслуживания / государственного управления должна быть связана с целями общественного обслуживания, которые более обширны, чем бизнес-интересы. В своем докладе по экономическому спаду и государственному управлению МОТ указывает на несколько очень редких важных новшеств в системах занятости в государственном секторе для борьбы с кризисом. Страны, которые помимо традиционных инфраструктурных проектов, инвестировали средства в занятость в социальном секторе, сфере охраны окружающей среды и многоотраслевые программы, помогли создать новые рабочие места, особенно для женщин. Кроме того, когда государственные программы занятости заложены в долгосрочной концепции развития, они могут смягчить воздействие кризиса на занятость, а также обеспечить более целостное рост.

Для того, чтобы достичь желаемых результатов, **программа модернизации должна быть обеспечена необходимыми человеческими и финансовыми ресурсами**, к чему призывает Европейский парламент в своем докладе о Ежегодном обзоре роста экономики 2012 (см. пункт 21 «для эффективного государственного управления нужны достаточные бюджетные средства...»).

В программу модернизации должна быть вовлечены социальные партнеры, которые имеют все возможности для решения специфических проблем конкретных отраслей и предприятий, и которые организованы на уровне ЕС в различных сферах общественного обслуживания, включая органы центрального государственного управления (CGA), местные и региональные органы самоуправления (LRG), сферу здравоохранения, энергетику, общественный транспорт, образование...

Эти отраслевые комитеты по социальному диалогу рассматривают и, действительно, содействуют реализации реформ, которые устанавливают равный доступ и высокое качество общественных услуг, хорошие условия труда и равный отношение к женщинам и мужчинам, а также сотрудничество между национальными администарциями.

В своем докладе о государственном управлении и глобальном экономическом спаде (ноябрь 2010) МОТ указывает на то, что социальный диалог сыграл решающую роль в разработке некоторых положительных мер, принятых в ряде стран в ответ на финансовый кризис, в то время, как в других странах, где социальному диалогу придавали второстепенное значение, кризис привел к усилению социального недовольства.

В докладе также упоминается о вредных последствиях стратегий преждевременного отказа от антикризисной политики и сокращения занятости в государственном секторе. Поскольку в ближайшее время кризис может сказаться на странах, которых он еще не затронул, правительствам рекомендуется задействовать механизмы социального диалога в государственном управлении для поиска мер по борьбе с экономическим спадом, с тем, чтобы гарантировать, что их применение найдет широкую общественную поддержку, а риск социальных волнений будет снижен.

Кроме того, ОЭСР также рекомендует «привлекать работников или их представителей к разработке планов реструктуризации, которые могут оказать поддержку и уменьшить негативное воздействие реформ на моральный дух граждан» (Панорама государственного управления, 2011).

В случае крайней необходимости, ЕФПОО призывает Европейскую комиссию и Совет ИК:

- закрепить планы реформирования в рамочном документе ЕС по качественному общественному обслуживанию;

- начать обсуждение реформирования государственного управления с теми отраслевыми комитетами по социальному диалогу, которых оно наиболее затрагивает, CGA и LRG;
- рекомендовать правительству ЕС информировать и проводить консультации с профсоюзами по планам реформирования государственного управления;
- изучить, как правительства ЕС разрабатывают и реализовывают меры жесткой экономии в соответствии с положениями договора ЕС о социальном диалоге и Конвенциями МОТ о правах профсоюзов, в частности, Конвенцией 151;
- провести оценку влияния инструментов экономической политики европейского семестра на социальное и гендерное равенство.