

**ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР ИНТЕРНАЦИОНАЛА ОБЩЕСТВЕННОГО
ОБСЛУЖИВАНИЯ (PSIRU) www.psiru.org**

**Новые формы предоставления услуг местными и региональными
органами власти, значение социального диалога и успешных практик для
обеспечения благоприятных условий труда
Совет европейских муниципалитетов и регионов и ЕФПО**

ПРОЕКТ

Сводное резюме

Автор:

Джейн Летбридж
j.lethbridge@gre.ac.uk

Октябрь 2016 года

Отчёт подготовлен по заказу:



Проект частично финансируется Европейской комиссией



Исследовательский центр Интернационала общественного обслуживания (PSIRU) занимается исследованием влияния приватизации и либерализации на сектор общественного обслуживания, уделяя особое внимание вопросам водо- и энергоснабжения, утилизации отходов, а также здравоохранению и социальным услугам. Другие исследования Центра посвящены изучению функций и структуры общественных услуг, стратегий международных компаний и влиянию международных финансовых институтов на сектор общественного обслуживания. PSIRU основан на базе Факультета бизнеса Университета Гринвича, Лондон, Великобритания.

Исследователи: проф. Стив Томас, д-р Джейн Летбридж (директор), д-р Эммануэль Лобина, проф. Дэвид Холл, д-р Джефф Пауэлл, Сандра Ван Никерк, д-р Юлия Юрченко.

СВОДНОЕ РЕЗЮМЕ

Новые формы предоставления услуг местными и региональными органами власти, значение социального диалога и удачных практик для обеспечения благоприятных условий труда

Настоящий документ представляет собой сводное резюме итогового отчёта по проекту «Новые формы предоставления услуг местными и региональными органами власти, значение социального диалога и успешных практик для обеспечения благоприятных условий труда». Целью проекта является:

1. Рассмотреть новые правила и формы реструктуризации системы предоставления общественных услуг и установить их связь с тенденциями и стратегиями в области охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте на уровне Евросоюза;
2. Определить основные проблемы в секторе общественных услуг, а также возможности нахождения работниками сектора новых форм организации рабочего процесса и использования новых технологий;
3. Совместно оценить и решить, каким образом социальные партнёры могут оказать поддержку в подобных процессах реформирования;
4. Привлечь внимание к взаимосвязи реструктуризации и благоприятных условий труда, а также предотвращения рисков и установления принципов охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте;
5. Предоставить информацию и рассказать о методах работы в сфере «правильной реструктуризации» в секторе общественных услуг, а также о роли социальных партнёров.

Методология проекта заключается в исследовании четырёх основных вопросов: дигитализации, миграции, найма и удержания персонала, а также охраны труда и производственной безопасности, — охватывающих ключевые проблемы реструктуризации услуг местных и региональных органов власти, требования о нахождении эффективного способа решения проблем охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте, а также роль социального диалога. Четыре отчёта и дискуссии на четырёх семинарах, посвященных данным вопросам, показали, что между ними есть определённая общность, которая может стать основой для более детального изучения новых форм предоставления услуг местным и региональным органам самоуправления, а также продвижения принципов охраны труда и производственной безопасности.

Данное резюме состоит из пяти разделов:

1. Политический контекст;
2. Новые способы работы;
3. Социальная интеграция;
4. Влияние политики жесткой экономики;
5. Заключение

1 Политический контекст

В 2014 году Европейская комиссия опубликовала «Рамочную программу обеспечения качества реструктуризации и подготовки к изменениям», предлагающую советы для работодателей, работников и социальных партнёров по подготовке к реструктуризации. В документе рекомендуется составить программы вовлечения сотрудников с целью подготовки к изменениям, а также разработать меры оказания помощи отдельным работникам, например, улучшить их навыки и повысить мобильность.¹

Комитет по европейскому отраслевому социальному диалогу в сфере местного и регионального самоуправления участвовал в вышеупомянутых дискуссиях и в марте 2012 года выпустил совместный ответ на Зеленую книгу Европейской комиссии (от 2012 года) «Реструктуризация и подготовка к изменениям: уроки, извлеченные из недавнего опыта» для сектора местного и регионального самоуправления.² В частности, эффект реструктуризации оказался более сильным в местных и региональных органах власти в связи с ограниченным муниципальным бюджетом и новыми формами предоставления общественных услуг. Кроме того, в «Ежегодном обзоре экономического роста», опубликованном в ноябре 2011 года, государственное управление вошло в число пяти приоритетных направлений работы Комиссии и Совета.

В 2014 году Европейская комиссия опубликовала «Стратегическую рамочную программу действий в сфере охраны труда и производственной безопасности 2014 – 2020», определяющую ключевые проблемы и стратегические задачи в сфере охраны труда и производственной безопасности и представляющую план основных действий и описание инструментов для решения этих вопросов. Цель новой рамочной программы заключается в том, чтобы обеспечить сохранение роли Евросоюза и социальных партнёров в продвижении высоких стандартов благоприятных условий труда и атмосферы на рабочем месте в Европе и других странах, в соответствии со стратегией «Европа 2020».

2 Новые формы предоставления услуг

Дигитализация, миграция, демографические изменения, а также охрана труда и производственная безопасность потребовали создания новых форм предоставления услуг на уровне местного и регионального самоуправления. Подобные факторы действуют по-разному, но при этом все они привели к необходимости нахождения новых способов предоставления услуг. Важным аспектом является соотношение национальной и региональной политики. В ходе реализации настоящего проекта было обнаружено, что взаимоотношения между национальными/ федеральными органами власти и местными/ региональными органами власти отразилось на активности и возможной роли последних, причем не всегда негативно. Становится все более очевидно, что местные и региональные органы власти также могут оказывать влияние и формировать государственную политику, особенно, когда речь идет об общественном обслуживании местного населения.

2.1 Дигитализация

Изначально дигитализация определялась как «*введение или более активное использование цифровых или компьютерных технологий в организации, секторе промышленности, стране и т.д.*».³ Второе, более широкое, определение дигитализации звучит следующим образом: «*экономическая и социальная трансформация, вызванная массовым использованием цифровых технологий с целью создания, обработки и распространения информации, а также обмена ей.*».⁴ Эти два определения отражают суть дигитализации как трансформационного процесса, воздействие которого на местные и региональные органы власти только начинается. Термин «электронное правительство» определяется следующим образом: «*использование информационных и коммуникационных технологий для предоставления современных, интегрированных и системных общественных услуг.*».⁵

В отчёте Евросоюза о дигитализации в Европе от 2012 года была дана оценка прогрессу в четырёх группах государственных услуг:

1. Формирование дохода правительства, например, путем налогообложения
2. Регистрация рождения, браков, смертей и т. д.
3. Общественные услуги (здравоохранение, социальная помощь, библиотеки)
4. Выдача разрешений и лицензий (на строительство, образование, паспортов и т. д.)⁶

Использование цифровых технологий в правительстве и, в частности, при предоставлении муниципальных услуг началось в 1990-е годы и с тех пор постепенно становится всё более распространённым. В определениях выше прослеживается разница между дигитализацией, обозначающей использование цифровых технологий, и электронным правительством, использующим информационные и коммуникационные технологии для оптимизации процесса предоставления общественных услуг. Дигитализация предоставляет возможности для обмена информацией новыми, необычными способами, что может помочь найти новые способы оказания государственных услуг.

С помощью новых способов обмена информацией можно оптимизировать процесс предоставления множества государственных услуг, от улучшения ухода за больными на дому до разработки новых форм организации государственного управления. Подобные новые формы общественного обслуживания могут изменить взаимоотношения между потребителями услуг и работниками сектора общественного обслуживания. Воздействие дигитализации на сектор общественного обслуживания только начинает осознаваться. С введением новых технологий появится множество возможностей оказания общественных услуг новыми способами, однако подобные изменения будет необходимо оценить с точки зрения как потребителей, так и работников.

2.2 Миграция

- **Искатель убежища** – лицо, просящее о предоставлении политического убежища и международной защиты в связи с угрозой для жизни или военным конфликтом в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев от 1951 года.
- **Беженец** – искатель убежища, чей запрос о предоставлении убежища был одобрен.

- **Экономический мигрант** – лицо, покидающее свою страну с целью улучшения своего материального положения.⁷

Представителей всех трёх групп часто называют «мигрантами», но при этом не все мигранты являются беженцами или искателями убежища. В данном отчёте в отношении искателей убежища, беженцев и экономических мигрантов используется термин «граждане третьих стран».

Миграционная политика в Евросоюзе несколько неоднородна. Стратегия «Европа 2020» признает важность трудовой миграции для компенсации нехватки рабочей силы. По имеющимся оценкам к 2020 году Евросоюзу потребуется 66 миллионов трудовых мигрантов. В Германии будет не хватать 2,4 миллиона работников. В других странах, таких как Франция, Италия и Великобритания, нехватка рабочей силы возникнет после 2020 года. Однако существует некоторая неопределённость при формировании подхода к признанию прав человека и социальных прав мигрантов. С 2014 года Европейская комиссия несёт ответственность за разработку миграционной политики, охватывающей вопросы легальной и нелегальной миграции, границ, виз и Единой европейской системы предоставления убежища.

Таблица 1: Количество запросов на предоставление убежища, поданных с января по декабрь 2015 года

Страна	Количество запросов на убежище
Германия	442000
Венгрия	174 000
Швеция	156 000
Австрия	86 000
Италия	83 000
Франция	71 000
Нидерланды	43 000
Бельгия	39 000
Великобритания	39 000
Швейцария	38 000
Финляндия	32 000
Норвегия	30 000
Дания	21 000
Болгария	20 000
Испания	15 000
Греция	11 000
Польша	10 000
Другие	15 000
Итого	1 325 000

Источник: Евростат в Исследовательском центре Пью (2016)

В демографической структуре мигрантов были отмечены определенные изменения. До 2015 года большинство мигрантов представляли собой одиноких мужчин, но в 2015 году резко возросло количество семей с детьми, чьи нужды намного сложнее удовлетворить. В 2016 году молодые мужчины снова стали наиболее многочисленной категорией мигрантов во многих странах. Практическая стратегия, требуемая для работы со столь большим количеством мигрантов, должна включать в себя размещение, образование, здравоохранение и прочие необходимые услуги, ответственность за большую часть которых лежит на местных и региональных органах

власти. Чем быстрее мигранты интегрируются в европейское общество, тем скорее они станут независимыми, найдут работу и начнут платить налоги.⁸

Местные и региональные органы власти могут также использовать новые методы работы. В Бильбао, Испания, где количество граждан третьих стран недавно резко возросло, была принята «межкультурная городская стратегия и межкультурный план действий».⁹ Местная стратегия ставит своей целью оптимизацию процесса интеграции и управление этническим разнообразием в городской среде, основываясь на общей задаче создания интеркультурализма. Местный план действий привлекает участников путем организации различных мероприятий, например, тренингов и семинаров, а также помощи при трудоустройстве, нахождении жилья и получения доступа к системе здравоохранения. Бильбао, вместе с испанским правительством и различными неправительственными организациями, создал межинституциональную сеть сотрудничества для помощи искателям убежища, переселяющимся из других европейских стран.¹⁰

2.3 Найм и удержание персонала

Ожидается, что к 2060-му году в государствах-членах Евросоюза произойдут существенные демографические изменения. В целом, численность населения достигнет максимального значения в 2050 году, а затем немного сократится. Кроме того, ожидается увеличение продолжительности жизни как мужчин, так и женщин, а также небольшое сближение этих двух показателей.¹¹ Старение населения оказывает значительное влияние на рынок труда по причине сокращения количества молодежи, выходящей на рынок труда, и количества работников старшего возраста в связи с их уходом на пенсию. До недавнего времени пенсионный возраст был четко определен законом, обычно предписывающим разные возрастные рамки для мужчин и женщин. По достижению пенсионного возраста работники начинали получать пенсию. Подобная пенсионная система была частью национальной системы соцобеспечения, разработанной во времена, когда продолжительность жизни была намного короче, а мужчины составляли большую часть рабочей силы. В условиях роста доли женщин среди работающего населения ситуация в сфере занятости существенно изменилась. Несмотря на то, что количество работающих женщин варьируется от страны к стране, даже в странах с невысоким уровнем присутствия женщин на рынке труда имеется значительное количество женщин, работающих неполный рабочий день.¹²

Несмотря на ожидаемую стабилизацию общего количества рабочей силы к 2023 году, согласно прогнозам, эти показатели снизятся на 8,2% между 2023 и 2060 годами. Сокращение численности работоспособного населения ожидается в связи с тем, что количество работников, которые уйдут на пенсию, будет значительно превосходить число молодых работников, выходящих на рынок труда. Несмотря на меньшую обеспеченность рабочей силой, процент работающих представителей различных социальных групп возрастет, особенно заметен такой рост будет среди женщин и работников старшего возраста.

Более 17 миллионов человек работают в местных и региональных органах власти по всей Европе (CEMR), обеспечивая базовое общественное обслуживание, при этом большинство из них составляют женщины.¹³ Необходимо учитывать воздействие подобных демографических тенденций на местные и региональные органы власти в контексте ряда важных изменений в кадровой политике, произошедших во многих европейских странах. Введение политики равных возможностей в 1960—1970-х годах

привело к увеличению количества сотрудников женского пола в местных органах власти. Кроме того, технологический прогресс и возрастающий уровень образования стали причиной изменения категорий приходящих в сферу государственного управления сотрудников. Использование компьютеров и сканеров привело к сокращению количества базовых административных позиций, ранее занимаемых молодыми сотрудниками. В настоящее время всё меньше выпускников приходят работать в органы государственной власти, и рабочий состав в основном пополняется более образованными и более взрослыми людьми, в том числе, женщинами. Влияние реформ государственного управления привело к передаче обязанностей по набору персонала внешним агентствам, что затрудняет процесс отслеживания властями тенденций и изменений в составе рабочей силы.¹⁴

В Англии была создана Пилотная программа Timewise, финансируемая Ассоциацией органов местного самоуправления (LGA) в партнерстве с Timewise, компанией, специализирующейся на подборе сотрудников для работы в условиях гибкого графика. Целью программы является показать местным органам власти преимущества работы с Timewise и создать гибкий режим работы, который привлечет новых сотрудников и поможет удержать их в будущем. Подобная схема будет способствовать формированию более разнообразного состава работников и, согласно прогнозам, повысит продуктивность в условиях сокращения бюджета. Ожидается, что местные органы власти, которые станут частью системы Timewise, поделятся полученным опытом с местными работодателями.¹⁵

Гибкий режим работы имеет определенные преимущества для людей всех возрастов, особенно для женщин. Камденский совет (Лондон, Великобритания) начал указывать возможность работы с гибким графиком во всех своих вакансиях, и, в результате, многие новые сотрудники перешли на такую форму работы. В Городском совете Стока (Великобритания) было отмечено, что процент удержания сотрудников, вернувшихся из декретного отпуска, возрос: 36% работников вернулись из декретного отпуска и продолжили работу на прежнем месте. Представители Городского совета считают, что работа с компанией Timewise помогла им более эффективно удовлетворять нужды сотрудников старшего возраста с помощью планирования использования рабочей силы, реформирования процесса организации работы и пересмотре предоставляемых вакансий. Примером этому может послужить то, что Городской совет Стока начал сотрудничать с проектом, финансируемым Департаментом здравоохранения и направленным на обеспечение удержания сотрудников, которым нужно заботиться о своей семье, в основном женщин.¹⁶ Предоставление возможности гибкого графика работы принесет неоспоримые преимущества женщинам.

2.4 Охрана труда и производственная безопасность

Охрана труда и производственная безопасность (OSH) – производственная безопасность, охрана здоровья и поддержание благоприятных условий труда.

Меры по обеспечению гигиены труда (WHP) – Совместные усилия работодателей, работников и общества по улучшению ситуации в сфере гигиены труда и созданию благоприятной атмосферы на рабочем месте. Подобные меры могут осуществляться путем оптимизации рабочего процесса, улучшения условий труда, поощрения участия всех заинтересованных сторон в данном процессе, а также продвижения принципов личного развития.¹⁷

При анализе усилий местных и региональных органов власти по обеспечению гигиены труда, а также принимаемых ими мер по поддержанию благоприятной атмосферы на рабочем месте, важно принимать во внимание две основные модели охраны здоровья работников:

- Трудовой подход к охране труда;
- Подход системы общественного здравоохранения к охране труда работников и местных жителей.

Понимание двух этих моделей поможет оценить возможности местных и региональных органов власти в области распространения принципов производственной безопасности, охраны труда и создания благоприятных условий труда в сфере общественного обслуживания.

Женщины составляют большинство сотрудников местных и региональных органов власти в Европе. Доказано, что женщины подвергаются производственным рискам для здоровья и сталкиваются с различными профессиональными проблемами. Например, сотрудники женского пола, работающие в сфере здравоохранения и образования, «подвергаются организационным рискам, таким как чрезмерная монотонность работы, высокие требования и ограниченные полномочия, что приводит к постоянной усталости, депрессии и нездоровому поведению».¹⁸ Женщины также часто подвергаются насилию со стороны клиентов на рабочем месте, поскольку в большинстве случаев именно они отвечают за взаимодействие с клиентами и получателями услуг.¹⁹

Проблема эффективной реализации директив Евросоюза всё еще не решена полностью всеми государствами-членами ЕС. Помимо прочего, роль и ответственность местных и региональных органов власти не всегда четко определены в национальном законодательстве в сфере охраны труда и производственной безопасности. Местные и региональные органы управления отвечают за производственную безопасность и охрану здоровья своих сотрудников, а также, зачастую, работников местных малых и средних предприятий. Кроме того, они несут ответственность за реализацию части стратегии «Европа 2020», связанной с образованием и обучением, предпринимательством, рынком труда, инфраструктурой и энергоэффективностью, что в определенной степени связано со сферой охраны труда и производственной безопасности. В некоторых странах местные и региональные органы власти играют особую роль в проверке и регулировании соблюдения принципов охраны труда и производственной безопасности, но в других странах их роль определена менее четко.

В коммуне Обенро в Дании при участии местного детского сада Vuggestuen Kernehuset и Профсоюза работников образования (BUPL) был создан проект, направленный на сокращение количества случаев заболеваний опорно-двигательного аппарата среди сотрудников и удержания работников старшего возраста. Работа с маленькими детьми подразумевает поднятие тяжестей и повторяющиеся движения, оказывающие значительную физическую нагрузку на сотрудников, что зачастую приводит к снижению трудоспособности. Проект начался с анализа рабочего процесса сотрудников. Специалист по охране труда наблюдал за работой каждого сотрудника на протяжении нескольких часов и затем предоставлял им рекомендации относительно оптимизации рабочего процесса. Рекомендации включали в себя такие

меры, как: изменение высоты столов и стульев, предоставление сотрудникам более продолжительных перерывов и отгулов с целью достижения лучшего баланса между личным и рабочим временем, а также оптимизацию системы распределения работы с целью сокращения количества однообразной деятельности. В результате увеличился период занятости сотрудников, их общее состояние здоровья улучшилось, и количество заболеваний опорно-двигательного аппарата существенно сократилось. Своим успехом проект обязан активному участию профсоюзов и органов управления, привлечению внешнего эксперта, индивидуализированному анализу работы и использованию разнообразных мер.²⁰

Дигитализация, миграция, демографические изменения и стратегии в сфере охраны труда и производственной безопасности создают новые способы предоставления общественных услуг, которые оказывают влияние на сотрудников сектора общественного обслуживания. Создаются новые и изменяются существующие рабочие места, и многие из новых способов предоставления услуг приводят к определенным последствиям для сферы охраны труда и производственной безопасности. В следующем разделе будет рассмотрена особая ответственность местных и региональных органов власти за продвижение принципов социальной интеграции, результатом которой также является создание новых форм общественного обслуживания.

3 Социальная интеграция

Местные и региональные органы власти играют центральную роль в продвижении принципов социальной интеграции. Они активно участвуют как в формировании, так и в реализации государственной политики, особенно в вопросах, напрямую касающихся граждан и сотрудников местных и региональных органов власти. Одной из наиболее актуальных проблем является миграция, но местные и региональные органы власти также обеспокоены уровнем доступности цифровых технологий, продвижением услуг по трудоустройству, отвечающих нуждам представителей разных возрастных групп, и расширением ответственности за охрану труда и обеспечение производственной безопасности своих сотрудников, а также прочих представителей местной рабочей силы.

3.1 Дигитализация

Многие электронные услуги подразумевают прямой контакт граждан и муниципальных властей. В связи с этим возникает вопрос об уровне вовлеченности местного населения в цифровую среду. В Великобритании 9 миллионов людей считаются исключенными из цифровой среды.²¹ Пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, а также люди с низким доходом и члены малообеспеченных семей наиболее часто сталкиваются с проблемами при подключении к Интернету по причине отсутствия компьютерной техники и/или неумения использовать цифровые технологии.²² При переводе базовых услуг в электронный формат местным органам власти будет необходимо продумать способы обслуживания исключенного из цифровой среды населения. Кроме того, требуется проведение дополнительных исследований с целью анализа того, как люди используют Интернет для конкретных типов услуг, особенно на местном муниципальном уровне.

3.2 Миграция

Европейские власти предсказывают возникновение нехватки рабочей силы к 2020 году. Многие местные и региональные органы власти осознают проблемы местного рынка труда и его роль в экономическом развитии региона. Одной из наиболее эффективных стратегий, которой могут придерживаться местные власти, является поддержка интеграции мигрантов в местный рынок труда. Как только мигранты начнут зарабатывать себе на жизнь и платить налоги, они смогут внести вклад в развитие общества и экономики. Местные и региональные органы власти признают, что им необходимо обеспечить безопасное и удобное предоставление общественных услуг гражданам третьих стран.

Статистика рынка труда свидетельствует о наличии значительных различий между гражданами третьих стран, внутриевропейскими мигрантами и гражданами европейских стран в отношении их уровня экономической активности, уровня безработицы, количества срочных трудовых договоров и числа работников со слишком высокой квалификацией для выполняемой работы. Уровень активности внутриевропейских мигрантов выше, чем граждан третьих стран и рассматриваемых стран ЕС, что находит отражение в показателях экономической активности как мужчин, так и женщин.²³ Процент безработицы среди граждан третьих стран выше, чем среди населения рассматриваемых стран ЕС. Кроме того, больший процент граждан третьих стран получает временные разрешения на работу по сравнению с внутриевропейскими мигрантами и гражданами стран ЕС.

Положение мигрантов из третьих стран на рынке труда зависит не только от их владения языком и уровня образования. Основной проблемой, препятствующей их продвижению на рынке труда, является непризнание их квалификаций. 39% иностранных граждан обладают слишком высокой квалификацией для компании/позиции, на которой они работают. Для сравнения, этот показатель составляет 31% для внутриевропейских мигрантов и 19% для граждан стран ЕС. Процент работников со слишком высокой квалификацией также меняется в зависимости от уровня развития страны происхождения мигрантов. Граждане стран со средним/низким индексов развития сталкиваются с проблемой слишком высокой квалификации еще чаще.

При поддержке департамента образования в городе Мальмё, Швеция, в 2000 году был создан Центр подтверждения профессиональных навыков. Центр предоставляет поддержку гражданам третьих стран, не имеющим документального подтверждения своих квалификаций и навыков. Благодаря признанию их навыков, гражданам третьих стран не приходится заново проходить обучение, им нужно лишь выучить шведский язык и найти работу. Пользователям подобных услуг назначается советник. Затем они обращаются в Центр подтверждения, который определяет их навыки и оценивает уровень их компетентности. Другие программы интеграции, например, обучение языку и проведение стажировок, способствуют процессу адаптации граждан третьих стран на рынке труда. Сотрудники Центра имеют опыт работы консультантами и советниками, а также другие ценные навыки. Они не всегда обладают образованием в сфере межкультурной коммуникации, но все они прошли обучение навыкам преподавания и консультирования.²⁴

3.3 Найм и удержание персонала

Экономический кризис в Европе сильнее всего ударил по молодежи, приведя к растущему уровню безработицы среди молодого населения. Политика жёсткой экономики также послужила причиной роста уровня безработицы. Более 5,5 миллионов молодых людей в Европе остаются безработными. В ответ на сложившуюся ситуацию Евросоюз выступил с несколькими общеевропейскими инициативами.²⁵ В опубликованном в 2013 году докладе под названием «Работая вместе на благо европейской молодежи – призыв к действию» руководство Евросоюза обратилось к национальным правительствам с просьбой разработать, совместно с другими заинтересованными сторонами, стратегии сокращения уровня безработицы среди молодежи. Местные и региональные органы власти могут сыграть потенциально важную роль в разработке и реализации национальных стратегий.²⁶

Одним из традиционных способов поддержки молодежи на рынке труда была организация учебных стажировок. В условиях текущего кризиса на рынке труда и высокого уровня безработицы среди молодежи проведение стажировок снова приобретает большое значение. В европейских странах существуют разные правила проведения стажировок, которые обычно зависят от эффективности профессионального образования и системы обучения. Например, в Германии существуют хорошо развитая система стажировок, включающая стажировки в государственном секторе на федеральном уровне для представителей более 130 профессий.

В Англии местные власти играют активную роль в продвижении стажировок в рамках обширной программы по вовлечению безработных людей моложе 25 лет, которые не получают образование и не проходят обучение (NEETs). Несмотря на то, что программа Youth Contract, получившая финансирование в размере 1 миллиарда фунтов, была направлена на увеличение количества трудоустроенных или получающих образование молодых людей, лишь 27% участников удалось поступить в образовательные учреждения или получить работу.²⁷ Однако в ходе пилотных программ, организованных местными властями, более 57% молодых людей получили работу или начали обучение, что представляет собой намного более успешный результат.²⁸

3.4 Охрана труда производственная безопасность

Местные и региональные органы власти могут играть различную роль в обеспечении производственной безопасности и благоприятных условий труда, как для своих собственных сотрудников, так и для представителей местного населения. В некоторых случаях местные и региональные органы власти выступили инициаторами проектов, но, чаще всего, поддержкой социального диалога и продвижением принципов охраны труда и производственной безопасности занимается одно из нескольких внешних агентств. Это частично определяется тем, какая роль предписывается местным и региональным органам власти в сфере применения законодательства об охране труда, а также их ролью в обеспечении достойного труда и благоприятных условий работы.

«Достойный труд» можно определить следующим образом:

«Достойный труд обозначает равный доступ к трудоустройству без какой-либо дискриминации, получение заработной платы не ниже прожиточного минимума, производственную безопасность, социальную защиту, например, во время

болезни или беременности, а также свободу собраний и организаций. Достойный труд достигается посредством реализации четырёх стратегических задач: создание рабочих мест, обеспечение соблюдения прав трудящихся, расширение социальной защиты и развитие социального диалога с целью достижения равенства полов». ²⁹

Местные и региональные органы власти обладают потенциалом, необходимым для участия в процессе выполнения четырёх стратегических задач, о чем свидетельствуют различные воплощенные в Европе проекты. Например, в Шотландии функционирует Шотландский центр здоровья рабочих, ставящий перед собой задачу «помочь работодателям проанализировать, защитить и улучшить состояние здоровья своих сотрудников». Это также означает, что работодатели смогут оказать более качественную поддержку вернувшимся к работе сотрудникам, имеющим какие-либо проблемы со здоровьем, и удержать их в будущем. В числе четырех среднесрочных результатов проекта: получение более здоровой рабочей силы, сокращение количества больничных и сотрудников, выходящих на работу нездоровыми, создание более безопасных и благоприятных для здоровья работников условий и повышение их производительности труда.³⁰ Партнером Центра является Шотландская конвенция местного самоуправления, кроме того, Центр активно сотрудничает с местными органами власти.³¹ Создание Центра – пример проекта, ставящего перед собой цели национального уровня, реализация которых при этом зависит от тесного сотрудничества с местными властями.

3.5 Заключение

Местные и региональные органы власти могут сыграть ключевую роль в обеспечении социальной интеграции. Повышение степени интеграции населения в цифровую среду подразумевает работу с местными сообществами и с частным сектором ИКТ. В работе над интеграцией граждан третьих стран необходимо применять новые методы, включающие в себя создание законов, союзов и коалиций, основанных на существующих стратегиях интеграции. Местные и региональные органы власти оказывают схожую поддержку интеграции молодежи на рынке труда посредством организации обучающих программ и стажировок. В том, что касается охраны труда и производственной безопасности, местные и региональные органы власти начинают более активно распространять принципы производственной безопасности и охраны труда как среди своих сотрудников, так и среди местного населения.

4 Политика жёсткой экономии

Политика жёсткой экономии оказывает значительное влияние на многие услуги, оказываемые местными и региональными органами власти, начиная с 2010 года, и зачастую диктует новые методы работы. Эта тенденция прослеживается и в распространении электронных государственных услуг, и в проблеме нахождения ресурсов для интеграции граждан третьих стран.

4.1 Дигитализация

Дигитализация и введение «электронного правительства» активно поддерживается федеральными и региональными органами власти как способ модернизации сферы общественного обслуживания и сокращения расходов органов власти. Дальнейшее развитие дигитализации может привести к радикальному изменению характера работы и процесса её осуществления. Например, получение и ввод информации

может стать более монотонным и рутинным процессом. Традиционное общение вживую или по телефону может существенно уменьшиться, что приведет к снижению удовлетворенности от работы и потере контроля над рабочим процессом.

В рамках политики жёсткой экономики и также в целях «модернизации» общественного обслуживания, местные и региональные органы власти создают электронные системы, изменяющие способ хранения информации и процесс предоставления услуг. В ходе исследования, анализирующего воздействие дигитализации на процесс работы, было обнаружено, что это явление может привести к частичной потере работником контроля над рабочим процессом. Это, в свою очередь, может влиять на уровень стресса, степень удовлетворенности рабочим процессом и ощущение собственной ценности.

4.2 Миграция

В ходе опроса работников сектора общественного обслуживания EUROMED (2012) об их работе с мигрантами было обнаружено постепенное ухудшение качества оказываемых услуг, связанное с непростыми условиями труда, особенно на уровне первоначального приема и обслуживания, а также с нехваткой оборудования и несоответствующими стандартам рабочими помещениями. Работники сектора общественного обслуживания не получали должного обучения и информации, что затруднило качественное оказание общественных услуг.

4.3 Найм и удержание персонала

Мировой финансовый кризис, приведший к необходимости политики жёсткой экономики, по-разному повлиял на трудоустройство в местных органах власти. В некоторых странах, например, в Великобритании, Швеции и Греции политика жёсткой экономики привела к резкому сокращению количества рабочих мест, при этом многие местные государственные служащие потеряли работу, а также к изменениям в методах оказания услуг местными властями. В других странах воздействие кризиса на местные власти было менее ощутимым.

Меры жёсткой экономии оказали значительное влияние на сотрудников местных органов власти в некоторых странах. Стратегии оптимизации и реструктуризации привели к уменьшению количества рабочих мест, введению новых методов работы и распространению практики аутсорсинга во многих служебных областях, что изменило структуру работы местных органов власти.

4.4 Охрана труда и производственная безопасность

Сокращения бюджета привели к уменьшению количества рабочих мест, а также к увеличению рабочей нагрузки на местах, где не удалось заменить работников. Некоторые местные органы власти прибегают к аутсорсингу государственных услуг, чтобы сотрудники могли начать работать на частного работодателя. Всё это влияет на экономическую безопасность работников, а также рабочую нагрузку и формы организации рабочего процесса. Доказано, что подобные изменения негативно воздействуют на здоровье отдельных сотрудников.

Политика жёсткой экономии оказала существенное влияние на местные и региональные органы власти, и эффект от сокращений бюджета еще не был полностью осознан. Жёсткая экономия привела к развитию дигитализации в секторе общественного обслуживания, однако её влияние на сферу охраны труда и производственную безопасность, а также реакцию пользователей услуг только предстоит проанализировать. В том, что касается граждан третьих стран, политика жёсткой экономии оказала непосредственное воздействие на используемые ими услуги и качество предоставления подобных услуг работниками сектора общественного обслуживания. В целом давление на сектор общественных услуг негативно повлияло на отношение к гражданам третьих стран. Особенно сильно финансовый кризис ударил по молодежи, и местные и региональные органы власти прикладывают множество усилий по оказанию поддержки молодым людям в поиске работы. В результате сокращения бюджета многие сотрудники старшего возраста местных и региональных органов власти потеряли работу. В долгосрочной перспективе меры жёсткой экономии и реструктуризация скажутся на здоровье сотрудников сектора общественного обслуживания.

5 Заключение и рекомендации

5.1 Заключение

В результате применения новых технологий, появления новых способов предоставления услуг для удовлетворения потребностей граждан третьих стран, а также в целях учета демографических изменений, соответствия новым требованиям производственной безопасности и стандартам охраны труда формируются новые методы работы. Социальный диалог играет важную роль в распространении таких практик.

Во всех четырёх областях чувствуется необходимость повышения уровня прозрачности и подотчетности органов власти. В связи с этим, на местные и региональные органы власти ложится ответственность за обеспечение прозрачности процесса принятия решений, а также соблюдения институциональных стандартов прозрачности и подотчетности. Необходимо проведение консультаций и предоставление дополнительной информации.

Местные и региональные органы власти могут сыграть ведущую роль в развитии социальной интеграции, будь то вовлечение населения в цифровую среду, социальная интеграция граждан третьих стран или социальная интеграция пожилых/молодых людей. Местные и региональные органы власти находятся в наиболее выгодном с точки зрения продвижения социальной интеграции положении, поскольку именно они несут ответственность за заботу о местном населении.

Соотношение между региональной и национальной политикой и программами реализации такой политики на обоих уровнях приобретает всё большее значение. Например, местные и региональные органы власти взяли на себя инициативу в области миграционной политики во время бездействия национальных властей.

Местные и региональные органы власти отвечают за найм и удержание персонала, а также за охрану труда и производственную безопасность не только своих сотрудников, но и представителей местных сообществ.

Тема охраны труда и производственной безопасности тесно связана с остальными тремя вопросами: дигитализацией, миграцией, а также наймом и удержанием персонала. Местные и региональные органы власти несут ответственность за продвижение принципов производственной безопасности и охраны труда в местных компаниях и государственных организациях.

Для оценки влияния дигитализации, лучшего понимания того, каким образом изменяются сообщества граждан третьих стран, оценки эффективности стратегий найма и удержания персонала, а также анализа вопросов охраны труда и производственной безопасности необходим обширный сбор данных. Сбор данных также внесет вклад в повышение уровня прозрачности процесса принятия решений.

Обучение, контроль и оценка важны для каждой из рассматриваемых областей.

5.2 Рекомендации

Настоящий отчёт показал, что новые формы оказания услуг, успешные практики в сфере охраны труда и производственной безопасности, а также поддержка социального диалога должны быть взаимосвязаны для успешного удовлетворения нужд получателей услуг и работников сектора общественного обслуживания. Мы предлагаем следующие рекомендации:

- Достичь общего понимания природы той или иной проблемы социальными партнёрами, например, вопросов обеспечения охраны труда и производственной безопасности;
- Организовать эффективный процесс обмена информацией и провести консультации между всеми ключевыми участниками, например, пользователями услуг и сотрудниками сектора общественного обслуживания при переходе на электронные услуги;
- Сделать процесс работы максимально открытым и прозрачным, чтобы все его участники понимали, что именно происходит, например, каким образом выделяются ресурсы на социальную интеграцию граждан третьих стран;
- Собрать все данные, необходимые для проведения анализа проблемы и контроля реализации её решения;
- Сделать общественные услуги понятными местному населению, например, путем разработки и оказания услуг и внедрения кадровой политики, соответствующих местным демографическим тенденциям;
- Разработать и применять новые стратегии контроля и оценки, например, в отношении новых форм электронных услуг и их воздействия на рабочий процесс;
- Предоставить подходящее обучение сотрудникам при введении новых форм оказания услуг, например, новых методов решения проблем охраны труда и производственной безопасности.

Джейн Летбридж

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР ИНТЕРНАЦИОНАЛА ОБЩЕСТВЕННОГО
ОБСЛУЖИВАНИЯ (PSIRU) www.psiru.org

j.lethbridge@gre.ac.uk

14 октября 2016 года

-
- ¹ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.31177>).
- ² <http://www.epsu.org/a/8763>).
- ³ <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/#sthash.A8ysVEXV.dpuf>
- ⁴ Katz et al (2014) Using a digitalization index to measure the economics and social impact of digital agenda.info 16(1): 32-44
- ⁵ Silcock R. (2001) 'What is e-Government?' *Parliamentary Affairs* 54(1): 88-102
- ⁶ EU (2012) Digitalising public services Putting ambition into action Benchmark report p.8
- ⁷ <http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874>
- ⁸ OECD (2015) *International Migration Outlook 2015* Paris: OECD
- ⁹ ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13
- ¹⁰ ESPON with CEMR, EUROCITIES and EUKN (2015) *Territorial and urban aspects of migration and refugee inflows* Espon Policy Brief: 13
- ¹¹ EU (2015) The 2015 Ageing Report Underlying assumptions and projection methodologies European Economy 8/2014 Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG)
- ¹² Eurostat
- ¹³ CEMR (2016) Local and regional governments as employers <http://www.ccre.org/en/activites/view/6>
- ¹⁴ Colley L. (2014) Understanding ageing public sector workforces Demographic challenge or a consequence of public employment design? *Public Management Review* 16(7):1030-1052
- ¹⁵ LGA http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE
- ¹⁶ LGA http://www.local.gov.uk/workforce/-/journal_content/56/10180/6031591/ARTICLE
- ¹⁷ 2007 Luxembourg Declaration for Workplace Health Promotion
- ¹⁸ WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- ¹⁹ WHO (2011) Building healthy and equitable workplaces for women and men: a resource for employers and worker representatives.p.09
- ²⁰ EU-OSHA Never too older for the kindergarten: reducing the strain to retain older workers, Denmark
- ²¹ Office for National Statistics, *Internet Access 2010*, published online August 2010 cited in NAO (2011) *Information and Communications Technology in Government*
- ²² Comptroller & Auditor General (2011) *Digital Britain Two: Putting users at the heard of government's digital services* National Audit Office (NAO) Report prepared under Section 6 National Audit Act 1983
- ²³ OECD Working Paper Dec 10 2012
- ²⁴ CEDEFOP (2014) Valuing diversity: guidance for labour market integration of migrants Cedefop Working paper No 24 Case study 4 Centre for Validation of Occupational Skills <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/6124>
- ²⁵ Youth Employment Package, 2012 and Youth Employment Initiative, 2013
- ²⁶ EU (2013) 'Working Together for Europe's young people – a call to action'
- ²⁷ LGA 2013 press release 30 May 2013
- ²⁸ LGA 2013 press release
- ²⁹ KS/NUMGE (2014) *Decent work and tri-partite dialogue*
- ³⁰ Scottish Centre for Healthy Working Lives <http://www.healthyworkinglives.com/about/about-schl/aims>
- ³¹ Scottish Centre for Healthy Working Lives – COSLA is a stakeholder

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР ИНТЕРНАЦИОНАЛА ОБЩЕСТВЕННОГО
ОБСЛУЖИВАНИЯ (PSIRU), Факультет бизнеса Университета Гринвича,
Лондон, Великобритания www.psiru.org