



Wzmacnianie dialogu społecznego w sektorze władz lokalnych i regionalnych

Warsztaty EPSU/CEMR 11 grudnia 2008r., Bratysława

Dokument dyskusyjny¹

1) Czym jest dialog społeczny?

Ważne, aby wyjaśnić znaczenie dialogu społecznego, ponieważ ten termin nie jest powszechnie stosowany we wszystkich krajach europejskich do opisywania relacji między pracodawcami a związkami zawodowymi lub innymi przedstawicielami pracowników.

Wspólne oświadczenie, uzgodnione przez CEMR i EPSU w 2006 roku, w wyraźny sposób informuje, że dialog społeczny jest szerokim pojęciem, które oznacza o wiele więcej, niż spotkania na wysokim szczeblu między związkami pracodawców a związkami zawodowymi, oraz że zbiorowe negocjacje są jego kluczową częścią. Mówi, że "Dialog społeczny operuje na wielu płaszczyznach i istnieje w szeregu form, które obejmują

- konsultacje z pracownikami w ważnych kwestiach mających wpływ na organizację pracy.
- negocjacje warunków zatrudnienia i wdrażanie umów zbiorowych, oraz
- współpracę w drodze różnych procedur demokratycznego zarządzania.²

Wspólne oświadczenie wskazuje również na jedną z kluczowych właściwości dialogu społecznego, mianowicie że jest on "w istocie autonomiczną kwestią partnerów społecznych [pracodawców i związków zawodowych]"; innymi słowy - nie jest kontrolowany przez państwo. Oświadczenie wskazuje również na niektóre korzyści mogące wypływać z udanego dialogu społecznego we wszystkich jego formach:

- usprawnienia w efektywności i jakości lokalnych usług,
- lepsze warunki pracy,
- zmniejszona liczba konfliktów,
- łatwiejsze zarządzanie zmianami oraz
- większe zaufanie między pracodawcami i pracownikami.

Niniejszy dokument analizuje sposób, w jaki różne formy dialogu społecznego współpracują ze sobą na różnych poziomach w sektorze władz lokalnych i regionalnych w krajach członkowskich UE. Próbuje wyjaśnić i podsumować istniejące stanowisko, bazując na pracy podjętej wspólnie dla CEMR i EPSU oraz konkretnie dla EPSU (dostępna na stronach internetowych EPSU i CEMR)³. Bardziej szczegółowe informacje zostaną przedstawione

¹ Niniejszy dokument został sporządzony przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Jednakże, Komisja nie ponosi odpowiedzialności za jego treść lub przeznaczenie, do którego może zostać użyte.

² Wspólne oświadczenie CEMR - EPSU dotyczące rozwoju dialogu społecznego we władzach lokalnych i regionalnych; przyjęte na zebraniu plenarnym sektorowego komitetu ds. dialogu społecznego na szczeblu władz lokalnych i regionalnych, mającym miejsce 29 listopada 2006 roku.

³ Wzmacnianie dialogu społecznego w sektorze władz lokalnych i regionalnych w "nowych" państwach członkowskich i państwach kandydujących, przez Research and Consulting Limited w imieniu EPSU i CEMR;

podczas warsztatu. Tam, gdzie to stosowne, dokonuje porównania sytuacji w sześciu krajach, wokół których skupiają się warsztaty: Bułgarii, Czechach, na Węgrzech, w Polsce, Rumunii oraz na Słowacji. W każdym przypadku stawia szereg pytań, które mogą być pomocne w przyszłej debacie.

2) Dialog społeczny na poziomie UE

W swojej obecnej formie, dialog społeczny na szczeblu władz lokalnych i regionalnych został ustanowiony na poziomie UE w 2004 roku. Dwie strony biorące udział to EPSU (Europejska Federacja Związków Zawodowych Sektora Usług), reprezentująca pracowników, oraz CEMR (Rada Gmin i Regionów Europy), reprezentująca pracodawców. Przedstawiciele obu organizacji spotykają się regularnie jako sektorowy komitet ds. dialogu społecznego. Grupa kierująca (prezesi, wiceprezesi oraz sekretarze) koordynuje działania odbywające się w formie grup roboczych oraz corocznego zebrania plenarnego. Spotkania te wpasowują się w ogólne ramy sektorowego dialogu społecznego ustanowionego przez Komisję Europejską w 1998 roku - w chwili obecnej istnieje 36 takich komitetów. Komisja wymaga, by zaangażowane organizacje spełniały szereg kryteriów w odniesieniu do przedstawicielstwa oraz zdolności organów będących członkami, zanim będą mogli oni wziąć udział w sektorowym dialogu społecznym na poziomie europejskim.

Poza wymianą poglądów i analizą pytań w dziedzinach będących wspólnym zainteresowaniem, takich jak przemoc w pracy, zmiany demograficzne lub nauka przez całe życie, EPSU i CEMR stworzyły pięć wspólnych oświadczeń od początku 2004 roku: odnośnie telepracy (2004); odnośnie polityki zatrudnienia UE (2005); odnośnie rozwoju dialogu społecznego na szczeblach władz lokalnych i regionalnych - dokument cytowany powyżej (2006); odnośnie odpowiedzi na Zieloną Księgę Komisji dotyczącą nowelizacji prawa pracy (2007); oraz odnośnie aktywnego zaangażowania tych najdalej od rynku pracy (2008). Ponadto, w 2007 roku EPSU i CEMR stworzyły wspólne wytyczne dotyczące stworzenia planów działań na rzecz równości płci na szczeblu władz lokalnych i regionalnych. Mają one na celu "wspieranie lokalnych i regionalnych inicjatyw w kwestii równości, oraz promocja wspólnych, długoterminowych i utrzymujących się podejść do równouprawnienia przez członków EPSU i CEMR."

W końcu, komitet, przy finansowym wsparciu Komisji, stworzył szereg raportów mających na celu promocję dialogu społecznego w sektorze, zwłaszcza badanie rozwoju w Centralnej i Wschodniej Europie⁴ oraz raport obejmujący szereg studiów przypadku dotyczących roli dialogu społecznego w zmianach w przepisach dotyczących sektora usług lokalnych⁵.

Kluczowe pytania dla przedstawicieli sześciu krajów członkowskich w tym regionie:

- Jakie zrobiły postępy i czy ich członkowie są świadomi tego rozwoju na poziomie europejskim?
- Do jakiego stopnia czują, że są w stanie wpłynąć na ten rozwój?
- Do jakiego stopnia czują, że uzgodnione oświadczenia i wytyczne są odpowiednie dla sytuacji w ich państwach?
- Do jakiego stopnia czują, że mieli wpływ w swoich krajach lub na poziomie UE?

grudzień 2005r.; oraz związku zawodowe, zbiorowe negocjacje i dialog społeczny we władzach lokalnych i regionalnych w krajach członkowskich UE, EEA oraz krajach kandydujących, Raport dla EPSU wykonany przez Departament Badań Pracy; grudzień 2008r.

⁴ Wzmacnianie dialogu społecznego w sektorze władz lokalnych i regionalnych w "nowych" państwach członkowskich i państwach kandydujących, przez Research and Consulting Limited w imieniu EPSU i CEMR; grudzień 2005r.

⁵ Reforma służb publicznych: Jaka rola dla dialogu społecznego? przez Working Lives Research Institute w imieniu CEMR i EPSU; lipiec 2008r.

3) Dialog społeczny na poziomie krajowym

Kontekst, w którym odbywa się dialog społeczny na szczeblu władz lokalnych i regionalnych różni się w znaczny sposób w UE. Pośród innych rzeczy, odzwierciedla to sposób, w jaki zorganizowane są władze lokalne, funkcje wykonywane przez nie oraz status zatrudnienia osób, które w nich pracują.

W większości krajów UE, 23 z 27, władze lokalne są dwu- lub trzystopniowe.. Jednakże, Bułgaria jest jednym z czterech krajów z jednoszczeblowymi władzami, mimo iż posiada okręgi, które są częścią zdecentralizowanej administracji państwowej i regionów spełniających funkcje planowania. Istnieją znaczące różnice w UE w kwestii obowiązków przyznawanych władzom lokalnym i regionalnym, z jednym kluczowym rozróżnieniem pomiędzy krajami, w których obowiązkowa edukacja i/lub służba zdrowia są zapewniane przez władze lokalne i regionalne oraz tymi, gdzie te usługi są zapewniane są w inny sposób. W pięciu z sześciu państw - Bułgarii, Czechach, na Węgrzech, w Polsce i na Słowacji - struktury lokalne i regionalne ponoszą znaczącą odpowiedzialność zarówno za służbę zdrowia jak i edukację, podczas gdy w Rumunii są one odpowiedzialne za edukację, lecz nie za służbę zdrowia. Ma to implikacje zarówno w ilości zatrudnionych w sektorze oraz w inny sposób. Pracownicy służby zdrowia opiekujący się członkami społeczności mają zarówno ograniczenia, jak i możliwości nacisku, które nie są takie same, jak te, przed którymi stoją pracownicy zajmujący się np. wywożeniem śmieci czy planowaniem miejskim.

Kolejnym kluczowym pytaniem jest status osób pracujących w sektorze - czy są oni zwyczajnymi pracownikami, czy też mają szczególny status zatrudnienia, który znacząco różni się od statusu osób pracujących w prywatnym sektorze? W 15 z 27 krajach UE, przynajmniej niektórzy z pracujących we władzach lokalnych i regionalnych mają szczególny status zatrudnienia, mimo iż istnieje tendencja do spadku liczby w tej sytuacji. Pośród sześciu krajów, w trzech - Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii - niektórzy z pracujących na poziomie lokalnym posiadają szczególny status. W Czechach, Polsce i na Słowacji, dla odmiany, osoby pracujące we władzach lokalnych i regionalnych są objęte bardzo podobnymi przepisami w porównaniu z tymi, które zarządzają pracownikami w sektorze prywatnym. (Nie oznacza to, że w tych trzech krajach nie ma urzędników państwowych o szczególnym statusie. Jednakże, są oni zatrudnieni przez administrację centralną, chociaż niektórzy z nich pracują w lokalnych biurach.)

Kluczowe pytania dla przedstawicieli z sześciu krajów członkowskich w tym regionie:

- Czy istnieją zmiany w tych strukturach i funkcjach władz lokalnych i regionalnych?
- Czy istnieją zmiany w statusie zatrudnienia osób pracujących w nich?

4) Zbiorowe negocjacje na poziomie krajowym

Pierwszą rzeczą do ustalenia jest fakt, czy w ogóle odbywają się jakieś negocjacje zbiorowe. Po prawdzie, we wszystkich 27 krajach UE istnieją negocjacje na temat płacy i warunków, mimo iż w niektórych krajach dotyczą one jedynie części siły roboczej, a w innych proces nie jest formalnie zwany negocjacjami zbiorowymi.

W 16 krajach UE istnieją normalne negocjacje zbiorowe dla wszystkich pracujących we władzach lokalnych i regionalnych. Grupa ta obejmuje 11 państw, w których wszystkie osoby pracujące we władzach lokalnych i rządowych są traktowane jako zwykli pracownicy, razem z pięcioma państwami UE, w których osoby zatrudnione we władzach lokalnych posiadają specjalny status. Grupa ta obejmuje Czechy, Polskę i Słowację.

Są trzy państwa UE, w których płaca i warunki pracy osób ze specjalnym statusem nie podlegają negocjacjom, w zamian są ustalane jednostronnie przez państwo, bez negocjacji. Jednym z tych krajów jest Bułgaria. Jednakże, należy podkreślić fakt, że mimo, iż płaca i warunki pracy osób ze specjalnym statusem w tych krajach są ustalane w drodze przepisów prawnych lub ustawodawstwa, płaca i warunki pracy innych pracowników we władzach lokalnych i regionalnych podlegają zbiorowym negocjacjom.

Istnieją cztery kraje UE, w których płaca i warunki pracy osób ze specjalnym statusem nie są negocjowane w taki sam sposób, jak innych pracowników, jednakże pewne dyskusje/negocjacje mają miejsce. We Francji, dla przykładu, warunki zatrudnienia osób ze specjalnym statusem są ustalane w drodze ustawodawstwa lub przepisów prawnych i, dlatego też, w czysto prawnych terminach, nie istnieją zbiorowe negocjacje. Z drugiej strony, ustawa uchwalona w 1983 roku stwierdza, że związki zawodowe są uprawnione do przeprowadzania "negocjacji z rządem" przed podjęciem decyzji odnośnie podwyżek płac. Żaden z sześciu krajów poddanych analizie w niniejszym dokumencie nie znajduje się w tej sytuacji.

Są również cztery kraje UE, w których płaca i warunki zatrudnienia pracowników we władzach lokalnych i regionalnych podlegają zatwierdzeniu ustawodawczemu po ich negocjacji. Grupa ta obejmuje dwa z sześciu krajów poddanych analizie w niniejszym dokumencie: Węgry, gdzie umowy zbiorowe dla sektora publicznego nie są prawnie obowiązujące jeśli nie były wdrażane w drodze ustawodawczej, oraz Rumunia, w której po negocjacjach rząd wdraża podwyżki płac dla osób ze statusem urzędników państwowych w drodze rozporządzenia rządu.

Drugą kwestią do rozważenia jest poziom, na którym odbywają się główne negocjacje. W obrębie UE istnieją trzy szerokie grupy, mimo iż granice między nimi nie zawsze są precyzyjne. Po pierwsze, są kraje, w których negocjacje odbywają się dla całości sektora publicznego. Po drugie, są kraje, w których istnieją oddzielne negocjacje dla osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych, jednakże wszyscy, lub większość osób pracujących w sektorze są objęci umową bądź umowami na poziomie krajowym. W końcu, istnieją te kraje, w których nie ma krajowej umowy dla pracowników szczebla władz lokalnych i regionalnych, a poszczególne gminy i regiony osiągają swoje własne porozumienia.

Istnieje 10 krajów UE, w których płaca i warunki zatrudnienia pracowników na szczeblu władz lokalnych i regionalnych są ustalane w ramach ogólnej umowy sektora publicznego. W Niemczech sytuacja jest podobna, mimo iż istnieją dwie oddzielne grupy negocjacji - jedna dla pracowników administracji centralnej i władz lokalnych i druga dla pracowników władz regionalnych. Cztery z sześciu krajów poddanych analizie znajdują się w tej grupie. Są to:

- Czechy, gdzie istnieją krajowe negocjacje między rządem i związkami dla całego sektora publicznego;
- Węgry, gdzie coroczne negocjacje ustalają płace i warunki zatrudnienia dla wszystkich pracowników sektora publicznego;
- Rumunia, gdzie w drodze negocjacji ustalane są płace na krajowym poziomie dla tych osób pracujących zarówno w centralnym rządzie jak i lokalnych władzach, mimo iż władze lokalne mogą zgodzić się na dodatkowe płatności; oraz
- Słowacja, z pojedynczą umową dla osób bez specjalnego statusu zarówno we władzach lokalnych, jak i w administracji centralnej.

Istnieje 11 krajów UE, w których płaca i warunki zatrudnienia są ustalane w drodze odrębnych negocjacji dla władz lokalnych i regionalnych, które nie są częścią ogólnych ustaleń dla sektora publicznego. Często skutkują one szeregiem umów dla różnych części

sektora, jak w Danii lub Szwecji. Żaden z sześciu krajów poddanych analizie w niniejszym dokumencie nie znajduje się w tej sytuacji.

W końcu, są takie kraje, w których płaca i warunki zatrudnienia są negocjowane na poziomie lokalnym z poszczególnymi władzami lokalnymi i regionalnymi. Do tej grupy należy siedem krajów (osiem, jeśli włączyć Luksemburg, gdzie dotyczy to pracowników fizycznych). Bułgaria i Polska również należą do tej grupy, chociaż w Bułgarii nie istnieją negocjacje dla osób ze specjalnym statusem.

Jednakże, rozgraniczenia między tymi kategoriami w rzeczywistości są mniej szczegółowe niż wskazane tutaj. Po pierwsze, naciski z centrali są obecne nawet w krajach, gdzie umowy negocjacyjne wydają się być całkowicie sektorowe lub lokalne. Tak, przykładowo, wygląda sytuacja w Polsce, gdzie poszczególne władze lokalne przeprowadzają własne negocjacje, jednak administracja centralna ustala ogólną ramę finansową. Po drugie, nawet w scentralizowanych systemach, istnieją możliwości dla lokalnej elastyczności. Tak wygląda sytuacja w Czechach, na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji. Szczegóły różnią się w zależności od kraju, jednak w Rumunii, na przykład, poszczególne władze lokalne mogą zgodzić się na dodatkowe płatności jako dodatek do narodowych skali płatności a na Słowacji, jedną z ostatnich zmian dokonanych przez niektóre władze lokalne było wprowadzenie krótszego tygodnia pracy dla matek.

Kluczowe pytania dla przedstawicieli sześciu krajów członkowskich w tym regionie:

- Jaki jest wpływ kraju jednostronnie narzucającego warunki zatrudnienia na niektóre grupy pracowników we władzach lokalnych i regionalnych, jak w Bułgarii?
- Co odnosi skutek w krajowych systemach zespołowych negocjacji i gdzie można dokonać usprawnień?
- Tam, gdzie istnieją zespołowe negocjacje, czy władze lokalne i regionalne odnoszą korzyści z bycia włączonymi do reszty sektora publicznego - w jaki sposób organizacje pracowników szczebla lokalnego i regionalnego oraz związków zawodowych są zaangażowane w decyzje?
- Jakie są możliwości, oraz jakie powinny być, do zróżnicowania warunków zatrudnienia na szczeblu lokalnym?

5) Szerszy dialog społeczny na poziomie krajowym

Inną formą dialogu społecznego są dyskusje między związkami zawodowymi i pracownikami we władzach lokalnych i administracji centralnej, które wykraczają ponad natychmiastowe negocjacje dotyczące płacy oraz warunków, oraz przyglądają się szerszym kwestiom. Wahają się one od kwestii bardzo blisko związanych z miejscem pracy, takich jak organizacja czasu pracy lub zdrowie i bezpieczeństwo do takich kwestii, jak reforma władz lokalnych lub wyzwania, takie jak migracja, zmieniający się profil wiekowy, lub potrzeba zwiększonego zróżnicowania, z którą się boryka.

Ogólne reakcje ze strony związków oraz inne dostępne informacje wskazują, iż 15 państw UE posiada formalną strukturę dialogu społecznego, mającą różnorodność nazw, na poziomie władz lokalnych lub całości sektora publicznego. Trzy z sześciu krajów poddanych analizie w niniejszym dokumencie posiada takie struktury. Są to Bułgaria, gdzie istnieje rada miejska dla trójstronnej współpracy, Czechy, gdzie związki zawodowe uznają istnienie formalnej struktury dialogu społecznego, oraz Węgry, gdzie istnieje zakres organów trójstronnych dla publicznego sektora, wliczając w to OKÉT dla wszystkich urzędników państwowych oraz OÖKÉT dla urzędników państwowych we władzach lokalnych. W dodatku, w Rumunii na poziomie lokalnym, istnieją wspólne komitety (comisiilor paritare) w poszczególnych władzach lokalnych i instytucjach w sektorze publicznym. (Nie oznacza to,

że nie istnieje dialog społeczny w pozostałych trzech. Tak naprawdę, wszystkie sześć państw posiada instytucje dla dialogu społecznego na poziomie całej gospodarki, a Polska posiada ponadto instytucje dla niektórych przemysłów oraz na poziomie regionalnym.)

Kwestie, które były poddane dyskusji na krajowym poziomie w organach władz lokalnych i regionalnych lub całego sektora publicznego obejmują ubezpieczenie od wypadków oraz zdrowie i bezpieczeństwo w Czechach, outsourcing, prywatyzację i reformę władz lokalnych w Bułgarii, mechanizmy rozwiązywania sporów pracowniczych w Czechach i Bułgarii, oraz zmiany w prawie pracy dotyczące urzędników państwowych i reformę sektora publicznego na Węgrzech.

Kluczowe pytania dla przedstawicieli sześciu krajów członkowskich w tym regionie:

- W zależności od tego, czy istnieją odpowiednie struktury dla dialogu społecznego we władzach lokalnych i regionalnych - w szczególności w trzech krajach - Polsce, Rumunii, i na Słowacji - czy nie istniały żadne dodatkowe struktury dla lokalnych lub regionalnych władz lub dla sektora publicznego?
- Czy właściwe kwestie są poddawane dyskusji w strukturach dialogu społecznego?
- Czy dyskusje przynoszą jakieś wyniki?
- Czy istnieje potrzeba większego dialogu społecznego na poziomie lokalnym?