



Challenges for Organising and Collective Bargaining
in Care, Administration and Waste collection sectors
in Central Eastern European Countries

U SENCI POLIKRIZE: JAVNA ADMINISTRACIJA U ZEMLJAMA CENTRALNE I ISTOČNE EVROPE



U senci polikrize: javna administracija u zemljama Centralne i Istočne Evrope - izveštaj

Jan Czarzasty
Institut za javne poslove

Izvršni rezime

Ovaj izveštaj prikazuje rezultate uporedne analize podataka prikupljenih tokom istraživanja o nacionalnim sistemima kolektivnog pregovaranja i socijalnog dijaloga u sektoru javne administracije (u daljem tekstu: CPA). Budući da ne postoji standardizovana definicija CPA, usvojena je ona iz Evropskog sistema računa (ESA), prema kojoj podsektor centralne javne uprave (S.1311) obuhvata „sva administrativna odeljenja države i druge centralne agencije čija nadležnost obično pokriva celu ekonomsku teritoriju, osim upravljanja fondovima socijalnog osiguranja.” Istraživanje je sprovedeno 2024. godine u 12 zemalja Centralne i Istočne Evrope (Bugarska, Hrvatska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Rumunija, Srbija, Slovačka i Slovenija). Glavni cilj projekta bio je da rasvetli ulogu kolektivnog pregovaranja i drugih oblika socijalnog dijaloga u kreiranju javnih politika usmerenih na ublažavanje ključnih problema u sektoru CPA. Glavni nalazi uključuju: nedovoljno finansiranje, nedostatak zaposlenih, fragmentaciju i starenje radne snage, politizaciju (i time slabljenje državne službe), kao i postojeća, iako ne u svim posmatranim zemljama, ograničenja prava na štrajk i kolektivno pregovaranje. Preporuke se odnose na jačanje kapaciteta socijalnih partnera i unapređenje kolektivnog pregovaranja.



Ključni izazovi u sektoru CPA

1. **Nedostatak zaposlenih i starenje radne snage:** CPA, nekada atraktivan poslodavac u zemljama CEE, danas se suočava s nedostatkom radne snage. Veliki deo zaposlenih ima više od 40 godina, dok su mladi sve manje zainteresovani za rad u ovom sektoru zbog smanjenja i neadekvatnosti zarada (posebno za novozaposlene), kao i slabih izgleda za profesionalni razvoj. Problem smene generacija je sve prisutniji.
2. **Intenzitet rada:** Nedostaci u zapošljavanju prouzrokuju veći intenzitet rada, što se negativno odražava na kvalitet rada i motivaciju zaposlenih. Iz tog razloga je opcija prelaska u privatni sektor, koji se smatra atraktivnijim poslodavcem, sve popularnija.
3. **Erozija stvarnih zarada:** Brza inflacija nakon 2020. godine, u kombinaciji sa neadekvatnom indeksacijom (u mnogim, ali ne svim zemljama nema zakonskih odredbi ni kolektivnih ugovora koji bi garantovali automatsku indeksaciju u odnosu na inflaciju), dodatno komplikuje pitanje određivanja zarada usled fragmentacije radne snage. Zarade su često predmet jednostranih državnih odluka i povremenih povećanja koja su vođena političkim (često izbornim) motivima, a ne stvarnim ekonomskim potrebama zaposlenih.



4. **Fragmentacija radne snage:** U sektorskom tržištu rada generalno postoje tri kategorije zaposlenih: državni službenici, zaposleni u državnoj službi i ostali zaposleni. Pravno i kolektivno-pravno uređenje njihovih radnih (službeničkih) odnosa nije usklađeno. Državni službenici potpadaju pod poseban pravni režim, dok su preostale dve kategorije obuhvaćene zakonodavstvom o radu. Zbog toga se njihovi radni uslovi, uključujući i zarade, razlikuju, što dovodi do postojanja različitih kolektivnih interesa.
5. **Politizacija:** Državna služba, uprkos svojim pravnim osnovama koje su uspostavljene da obezbede njen apolitičan status, ipak je podložna političkim pritiscima i delovanju od strane centralnih vlada (i političkih snaga koje su na vlasti), koje, iako često ne direktno, imaju za cilj da je oslabe i uspostave određene oblike uticaja, a samim tim i kontrole.



6. **Izazovi digitalizacije:** Iako je proces digitalizacije u CPA ubrzan nakon izbijanja pandemije COVID-19, suočava se sa brojnim preprekama, među kojima posebno dolaze do izražaja nedostatak relevantnih veština i kompetencija. Zbog nedostatka konkurentnosti u pogledu zarada, CPA često ne uspeva da privuče IT stručnjake koji su ključni za uspostavljanje i sprovođenje struktura i procesa e-uprave.
7. **Potencijalna (ali ne i stvarna) moć veta zaposlenih u sektoru:** Iako zaposleni u CPA u mnogim posmatranim zemljama nisu eksplicitno priznati kao takvi, oni u velikoj meri predstavljaju bitne radnike (što je potvrdilo i iskustvo tokom pandemije COVID-19). Teoretski, njihova moć veta je snažna, ali se njeno ostvarenje često suočava sa preprekama. Dok sloboda udruživanja u suštini nije ograničena, pravo na kolektivno pregovaranje je u nekim zemljama ograničeno, a pravo na štrajk još i više, što ponekad dovodi do paradoksalnih situacija, poput postojanja prava da se uđe u kolektivni spor s poslodavcem, ali ne i prava da se on eskalira u štrajk.

Glavni problemi i izazovi kolektivnog pregovaranja i sindikalnog organizovanja u CPA:

1. **Opadanje broja novih članova i fragmentacija sindikata:** Opadanje članstva u sindikatima je uobičajena karakteristika sektorske industrije u posmatranim zemljama (iako postoje izuzeci), iako je stanje i dalje bolje nego u privatnom sektoru. Sindikalna fragmentacija, s druge strane, prisutna je samo u nekim zemljama.
2. **Nepostojanje jasno definisane druge pregovaračke strane za sindikate u kolektivnim radnim odnosima:** U okviru CPA postoji problem pravne i institucionalne identifikacije poslodavca u nekim zemljama. Organizacije poslodavaca, u užem smislu te reči, ne postoje.
3. **Smanjenje obuhvata kolektivnim ugovorima:** Pokrivenost kolektivnim ugovorima opada, ali je i dalje veća nego u privatnom sektoru.
4. **Ograničenja prava na kolektivno pregovaranje i štrajk:** U pojedinim zemljama postoje ograničenja kada je reč o kolektivnom pregovaranju i pravu na štrajk. Pregovaranje o zaradama je ograničeno ili faktički nepostojeće u zemljama poput Rumunije, Češke i Poljske.

Uticaj socijalnog dijaloga na nivou EU:

1. Sindikati u zemljama CEE prvenstveno su fokusirani na domaća pitanja, jer je njihovo rešavanje pitanje opstanka, dok se prekogranična pitanja i teme na nivou EU često izmiču iz fokusa.
2. Uticaj Evropskog socijalnog dijaloga (ESD) na nacionalnom nivou ocenjuje se kao nizak, pri čemu mnogi od anketiranih predstavnika nacionalnih socijalnih partnera nisu upoznati sa njegovom politikom i ishodima.
3. Kada je reč o relevantnim evropskim socijalnim partnerima - Delegaciji sindikata za nacionalnu i evropsku administraciju (TUNED) i Evropskim poslodavcima u javnoj administraciji (EUPAE) , u većini zemalja postoje sindikati povezani sa TUNED-om (putem EPSU-a i CESI-ja). S druge strane, samo su neke od posmatranih zemalja zastupljene u EUPAE-u.
4. Sektorski sporazumi zaključeni u okviru odbora za socijalni dijalog EU za centralne javne administracije, a koji se odnose na prava radnika na informisanje i konsultacije, kao i na digitalizaciju, pregovarani su sa ciljem da postanu pravno obavezujući. Međutim, njihovo prenošenje u zakonodavstvo nije se zaista dogodilo.

Preporuke

1. Neophodno je nastaviti sa naporima socijalnih partnera na nivou EU, usmerenim ka jačanju kapaciteta sindikata na nacionalnom nivou (pri čemu bi EPSU trebalo da ima vodeću ulogu).
2. Sindikati iz zemalja CEE koji predstavljaju ovaj sektor mogli bi biti prisutniji u Evropskom socijalnom dijalogu (ESD), ukoliko bi se on u većoj meri fokusirao na teme koje su iz njihove perspektive od suštinskog značaja (npr. pitanje segmentirane radne snage).
3. Nacionalni socijalni partneri, uz podršku EPSU-a, mogli bi da izvrše veći pritisak na nacionalne vlade radi sprovođenja Direktive o minimalnim zaradama ili, u slučaju njenog poništenja, da se založe za usvajanje odgovarajućeg nacionalnog zakonodavstva koje bi ojačalo kolektivno pregovaranje.
4. Mehanizmi za proširenje obuhvata kolektivnih ugovora i načini njihove efikasne primene trebalo bi da budu temeljno razmotreni.

Zaključak

Sektor CPA suočava se sa brojnim izazovima, kao što su nedostatak zaposlenih, starenje radne snage, erozija realnih zarada, politizacija i određena ograničenja prava na kolektivno pregovaranje i štrajk. Socijalni partneri na nacionalnom nivou moraju da se nose sa opštim padom sindikalnog udruživanja, a zbog relativno ograničenih resursa moći zaokupljeni su pitanjima opstanka, zbog čega trpi njihovo učešće u Evropskom socijalnom dijalogu. Njihove kapacitete potrebno je kontinuirano jačati uz podršku socijalnih partnera na evropskom nivou.