With financial support from the European Union

ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

Effective Tackling of the Economic Crisis and the Role of workers and social partners in Public Sector

Изготвил:
Ангел Лозано Хидалго
Експерт-координатор по проекта

Въведение.-

От 11 март 2020 г., когато *Световната здравна организация* (СЗО) обяви пандемия поради разпространението и сериозността на Covid-19, правителствата започнаха „състезание“ да се изправят пред предизвикателство, за което, както видяхме, нито една страна в света не беше подготвена.

През тези две години пандемията се оказа не само като „спешна здравна ситуация”, но и като причина за сериозни икономически и социални последици, които разкриват нестабилността на държавите, техните ресурси и форми на управление; освен това постави държавите в неблагоприятно положение, когато става дума за управление на тази криза; тя засяга работниците по много пряк начин като цяло, а в някои публични сектори по много специфичен начин.

Свидетели сме на все още неразрешена здравна криза, както и на икономическата криза, през която преминава целия Европейски съюз (всъщност - целия свят), в която много страни са изправени пред дилемата дали да дадат приоритет на здравето или икономиката. По този начин сме свидетели на верижна реакция, която започва със спад на пазара и продължава със закриване на фирми, загуба на хиляди работни места и в крайна сметка завършва с колапс на икономиката и индивидуите.

Като отправна точка можем да определим какъв, според нас, би могъл да бъде подход към основните проблеми, пред които са изправени държавите и публичните политики в светлината на справянето с тази извънредна здравна ситуация и икономическата криза, както и с управлението им. По-специално можем да говорим за:

- Капацитет на държавите да управляват пандемията: всяка държава разкри реалните си възможности при дефинирането на своята стратегия. Видяхме различни начини за разрешаване на тази извънредна здравна ситуация при отсъствието на ръководството на Европейския съюз, което

понякога изоставаше по отношение на прилагането на решения за управление на този процес.

В някои случаи националните правителства трябваше да постигнат консенсус и да създадат системи за съвместно управление с администрацията на регионално ниво.

Във всички случаи пандемията разкри реални предизвикателства в областта на обществените услуги, които всяка страна предоставя на своите граждани. По този начин прилагането на нови технологии като дигитализация или дистанционна работа се оказат като два начина за предоставяне на услуги на гражданите, въпреки че самата пандемичната ситуация попречи на работниците да получат необходимото обучение за тези нови форми на работа и те трябваше да адаптират своите умения и да отговарят на новите професионални изисквания „в движение“.

- Управление на ресурсите: Един от най-големите проблеми при управлението на пандемията е мобилизирането на големи количества ресурси за справяне с текущите нужди, които възникват. Здравни, икономически или други изисквания са довели до увеличаване на публичните разходи и в много случаи до увеличаване на дълга; това предизвика икономическата криза, срещу която също е необходимо да се борим.

Всички страни създадоха „спешни фискални пакети“ за инжектиране на пари в икономиката, за да стимулират и спасят частния сектор и да поддържат нивата на заетост, както и да смекчат последиците от икономическата криза чрез прилагане на следните мерки: ангажимент за плащане на част на заплатите; прилагане на временен основен доход; намаляване или премахване на определени данъци; „меки“ кредити за съживяване на икономиката; програми за социално подпомагане и субсидии, които гарантират основните жизнени потребности на работниците в най-уязвимите сектори.

За да изпълнят тези мерки, правителствата имаха нужда и все още се нуждаят от обществени служители и тук се сблъскваме с друг проблем: вътрешна организация и бюрокрация, от една страна, и обучението на тези работници да отговарят на нови предизвикателства при извънредни ситуации, от друга.

В публичния сектор, по време на най-строгите фази на карантина, сме били свидетели на затваряне на административни офиси, съдилища, училища; видяхме всички слабости на системата, която в много случаи се оказа остаряла и лошо организирана.

За да приложат „нови публични политики“, публичните служби трябва да разработят нови формули за управление (вероятно по-гъвкави и многофункционални), които да компенсират липсата на човешки ресурси

и липсата на модернизация и професионализация на публичната администрация. Вероятно е необходимо да се реконструират съществуващите административни структури, за да се подготвят за нови форми на управление.

Освен необходимостта от развитие на нови форми на публична администрация, има и друга необходимост, която не е лесна за решаване в тази извънредна ситуация: обучение на работниците в областта на новите технологии, което да им позволи да придобият необходимите умения.

- Връзка/комуникация между обществени услуги и граждани: Цялата тази ситуация доведе до промяна в начина, по който се установяват отношенията между гражданите и обществените услуги и техните работници. Ето защо сега сме изправени пред ново предизвикателство, което този път е свързано с комуникацията.

  Заменихме повечето дейности на живо с виртуални и телематични дейности, които имат различна степен на успех в зависимост от развитието на определени инструменти в определени страни (и дори в определени региони, в рамките на една и съща държава).

  Тази дейност разкри съществуващото цифрово разделение в обществото и трудностите, пред които се сблъскват гражданите при телематичен достъп до обществени услуги, които включват сложни процедури.

  Освен това за служителите в обществените услуги това означаваше промяна в организационния модел (адаптиране на системата за контрол, когато става дума за дейността на дистанционните работници), който не винаги е бил правилно замислен или управляван, поради което показа своите слабости относно дигиталните аспекти и организационната култура.

  От друга страна, служителите в обществените услуги в по-голямата си част са възприели дистанционната работа като модалност на работа в онези професии и дейности, които позволяват това, с цел предотвратяване спирането на публичната администрация. Работата от разстояние повдига въпроси и предизвикателства по отношение на нейното прилагане и регулаторна рамка: работно време; социална и работна изолация; сливане на работното и семейното пространство и време; поемане на разходите, направени от дистанционна работа; наличие на собствени средства за дистанционна работа и др. - всичко това представлява организационно предизвикателство за обществените услуги.

- Трудово и психосоциално въздействие върху служителите в публичния сектор: Несъмнено както здравната ситуация, така и икономическата

криза причиняват професионална умора и увеличават емоционалната и емоционална тежест (безпокойство, физическо и психическо изтощение, чувство на тъга и др.), особено в тези колективи ние наричаме „съществени“: здравеопазване, социално подпомагане, спешни служби, сигурност и гражданска защита и др.; това е причинено от физическите и умствени усилия на служителите в обществените услуги и дълготрайността на обстоятелствата, които не се променят и които водят до голям брой заявки за обслужване на клиенти. Предоставянето на услуги на клиентите е сложно и незадоволително.

Що се отнася до икономическата криза, последните доклади, изготвени от Международния валутен фонд (МВФ) и ОИСР, предвиждат спад на световния БВП от 4,4% през 2020 г. и очаквано възстановяване през 2021 г. от 5,2%, със значителни разлики между различните страни, което със сигурност ще доведе до големи загуби за региони и страни с по-слабо развита икономика, което говори в полза на не особено обнадеждаващи сценарии, тъй като настоящата здравна криза, която се засили с новия коронавирус OMIKRON, и социалната и икономическа криза не могат да бъдат преодолени в краткосрочен план.

В светлината на тази ситуация, нашият проект насърчава информацията, консултирането и участието на социалните партньори, особено в сектора на публичните услуги, за да подкрепи разработването и прилагането на нови интегрирани стратегии, които укрепват механизмите за участие с цел взаимодействие със синдикати, работодатели и публични органи за идентифициране на теми, свързани с ефективното разрешаване на икономическата криза и ролята на работниците и социалните партньори в тази борба.

Всичко това трябва да стане чрез обмяна на опит и знания между работодатели, служители в обществените услуги и държавни органи и синдикати в различни страни от ЕС, които включват партньори от Испания, Италия, Полша, България, Сърбия и Литва.

В този смисъл първата фаза на изследването, която вече се проведе в рамките на нашия Проект, анализира инициативи за подобряване на правата на работниците във всички партньорски страни и взе под внимание редица инициативи и добри практики, които ще бъдат предмет на този ***План за действие***.

Също така, в рамките на този анализ са разгледани мерки, насърчавани от Европейския съюз за улесняване на възстановяването от здравната и икономическата криза, които основно са фокусирани върху два аспекта: поддържане на заетост и/или създаване на нови работни места в условията на новите предизвикателства на пазара на труда; и насърчаване на обучение, което позволява професионално развитие и преквалификация и насърчаване на ученето през целия живот, ориентирано към заетостта.

ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

Като се започне от анализа на текущото участие на работниците във вземането на решения в сектора на обществените услуги, която направихме във фазата на изследване, и изхождайки от степента на тяхната удовлетвореност и мотивация по отношение на участието и работата, направихме изводи, които послужиха като отправна точка за изготвянето на ***Плана за действие***:

1) Има висока степен на невежество относно съществуването на европейски директиви (и специфични национални регулации в публичния сектор) относно участието на работниците във вземането на решения в техните компании; където дори когато има регулация, участието на работниците от публичния сектор не е гарантирано.

2) Механизмите за участие на работниците, макар и правилно транспонирани в националното законодателство, се считат за неадекватни и неефективни при тяхното прилагане.

3) Има дисфункции по отношение на диалога и волята на лидерите в публичния сектор; спецификата на този сектор (бюджетни ограничения, ограничена автономия на синдикатите, наличието на сложни процедури за договаряне или липса на санкции, които биха задължили работодателите да спазват регулациите), които пречат на съществуването на по-ефективно колективно договаряне (или социален диалог), трябва да бъдат взети предвид.

4) Имиджът на синдикатите като цяло е неблагоприятен, което се отразява и на тяхната роля по отношение на участието; влиянието на синдикатите върху вземането на решения също е ниско, както и процентът на синдикализиране.

5) Незадоволително е и участието на работниците, когато става въпрос за безопасност и здраве при работа, предотвратяване на рискове при работа или когато става въпрос за професионално обучение за работа (професионална адаптация и преквалификация), което затруднява прилагането нови модели на работа като дигитална работа.

6) Внедряването на процесите на дигитализация на работните места не се извършва с участието на работници и/или синдикати.

<u>Правото на работниците в сектора на обществените услуги да участват в европейските регулации</u>

Основно има три директиви, свързани с *информацията и консултациите на национално ниво*, които установяват правото на работниците да бъдат информирани и консултирани от работодателя по редица въпроси, свързани с икономическите резултати и бъдещите планове за развитие на компаниите, които могат, между другото, да влияят значително върху заетостта: Директива 98/59/ЕО относно колективните уволнения; Директива 2001/23/ЕО относно задължението за информиране на работниците в случай на прехвърляне на предприятия и за защита на правата на служителите в такива случаи; и Директива 2002/14/ЕО за установяване на обща рамка за информиране и консултиране на работниците в Европейската общност, определяща минимални процедурни правила за защита на тези права.

Тези три директиви бяха оценени от *Fitness Check* през 2013 г., който установи, че са „подходящи, ефективни и съгласувани и взаимно допълващи се“, въпреки че бяха отбелязани някои недостатъци, както по отношение на обхвата им на приложение, така и по отношение на тяхното прилагане в различни страни; по-специално се открояват два аспекта, които са особено валидни за сектора на обществените услуги:

- **Недостатъчно приложение по отношение на публичната администрация (публичния сектор**), малките и средни предприятия и екипажите на морски кораби;

- Необходимостта от насърчаване на култура на информация и консултации в страни, които нямат развита традиция на тази култура, за да се повиши ефективността на тези директиви, с оценка на фактори като: държавата и нейната система на трудови отношения; размер на компанията; култура на социалния диалог; и отношението на социалните партньори, т.е. подкрепата на работниците и съответния сектор на дейност.

Независимо от всичко по-горе, трябва да знаем, че въпреки липсата на тяхното приложение в публичния сектор, можем да разчитаме на *Европейския стълб на социалните права*, който, що се отнася до участието на работниците, предвижда в своя Принцип 8 следното:

> *правото на всички работници във всеки сектор е да бъдат информирани и консултирани по въпроси, които са важни за тях, особено когато става въпрос за прехвърляния, преструктуриране и сливания, както и колективни съкращения, за да се подобри защитата на работниците в тези ситуации.*

По същия начин трябва да се отбележи, че когато става въпрос за *защита на правото на участие на работниците в областта на безопасността и здравето при работа*, съществува и *Рамковата директива на Европейския*

съюз 89/391/ЕИО за въвеждане на мерки за насърчаване безопасността и здравето при работа; или най-новата стратегическа рамка на ЕС за здравословни и безопасни условия на труд 2017-2021 г., която разглежда проблемите на безопасността и здравето при работа в непрекъснато променяща се работна среда.

Добри практики за усъвършенстване на модела на участие на служителите във вземането на решения на техните работни места в сектора на обществените услуги, в светлината на борбата с икономическата криза и пред нови професионални предизвикателства

Прилагайки добри практики, целта ни е да намалим установените недостатъци и за това сме установили много конкретни действия, които могат да се извършват както на ниво синдикална инициатива, така и на ниво инициатива на самите работници или директно от работодателите.

Дефинирахме подобренията, като взехме предвид действащите разпоредби относно правата на работниците да участват във вземането на решения на работните си места, както и заключенията от фазата на проучване на проекта (споменато в предходната точка), и ги разделихме на два блока на действията:

- Участие в общ професионален смисъл, което включва опазване на здравето и участие на работниците в областта на безопасността и здравето при работа

- Подобряване ролята на синдикатите и/или представителите на работниците по отношение на участието на работниците и служителите.

1).- Подобряване на участието на служителите.

За да се засили ролята на социалните партньори и работниците в ефективната борба с икономическата криза чрез подобряване на тяхното участие на работното място, трябва да се предприемат действия в следните насоки:

- Насърчаване на реалистична и ефективна култура на участие и социален диалог между работници, синдикати и ръководители на обществени услуги, с дейности за повишаване на осведомеността, които да осигурят договарянето на всеки професионален и трудов аспект на работниците от публичния сектор.

- Засилване на процедурите за информация и консултации, с преглед на съществуващите недостатъци при прилагането им в различни страни от Европейския съюз.

- Укрепване позицията на представителите на работниците и/или синдикатите в сектора на обществените услуги, за да се засили

участието им в процесите на вземане на стратегически решения в рамките на работните организации, както и в борбата срещу икономическата криза и нейните последици.

- Укрепване на капацитета на синдикатите и представителите на работниците в системите за участие и гарантиране, че те получават необходимата и пълна информация, която да им позволи да сключат споразумения по време на процеса на консултация, преди работодателите да вземат окончателно решение.

- Разширяване на основните права на информация, консултации и участие, установени с *Директива 2002/14/ЕО и Рамкова директива 89/391 относно здравето на работното място*, до служителите в обществените услуги и гарантиране на прилагането им в цяла Европа: както в държавите-членки, така и в в страните кандидатки.

- Установяване на ефективни санкции за работодателите в сектора на обществените услуги при сериозни нарушения на правото на информация и консултация на работниците и техните представители.

- Осъществяване на дейности за повишаване на осведомеността, насочени както към ръководителите в сектора на обществените услуги, така и към представителите на работниците, които биха позволили преговорите да бъдат насочени към въпроси, свързани с превенцията на психосоциалните рискове на работното място и подобряване на условията на труд на работниците в публичния сектор, особено когато става въпрос за колективи като здравеопазване, помощни и спешни служби, образование и др.

- Да оцени наличието на нови рискове в сектора на обществените услуги, причинени от прилагането на нови технологии, нови организации и работни системи, както и здравната криза, причинена от пандемията, и въз основа на това да установи подходящи превантивни мерки по отношение на информирането и обучение на работниците и регулиране на превенцията чрез колективно договаряне.

- Имайки предвид, че жените са недостатъчно представени при вземането на решения в областта на здравето и безопасността, насърчаване тяхното участие в процесите на вземане на решения, свързани с разработването на най-добри практики в здравеопазването, като се вземат предвид измерението на равенството между половете и специалната защита срещу специфични рискове, включително сексуален тормоз и мобинг на работното място.

- Прилагане на транснационални дейности за реализиране програма за подкрепа на работниците, страдащи от психосоциални рискове (включително стрес, депресия, бърнаут или прегаряне) с ефективни насоки и препоръки за борба с тези рискове.

2).- <u>Подобряване ролята на синдикатите и представителите на работниците по отношение на участието на работниците в работата</u>

Въпреки факта, че всички дейности, свързани с професионални и трудови въпроси, изискват участието на работници, знаем, че не е необичайно синдикатите да не се „консултират" по социални или трудови въпроси; и дори когато се консултират, че молбите им се удовлетворяват много рядко; но също така е вярно, че синдикатите не винаги осъзнават важността на участието си в онези механизми, които позволяват на работниците да участват във вземането на решения в техните компании, така че е необходимо обучение на синдикалните представители за укрепване на тяхната роля. В тази връзка предлагаме следните добри практики за подобряване ролята на синдикатите:

- Осведомяване синдикалните лидери относно важността на предоставянето на пълна и точна информация на работниците, предоставена от работодателя по време на процеса на информация и консултации.

- Осигуряване на синдикалните лидери адекватно обучение по онези въпроси, които са необходими, за да поемат активна роля в разработването и прилагането на стратегии за развитие на сектора на обществените услуги и насърчаването подписване на колективни договори в тази област.

- Защитаване качеството на заетостта и условията на труд на служителите в сектора на обществените услуги, предвид наличието на нови здравни и психосоциални рискове, особено поради последиците от здравната и икономическа криза, причинена от пандемията.

- Насърчаване на признаването на синдикатите и представителите на работниците като легитимни събеседници в диалога с работодателите, като се избягва обезличаването в процеса на вземане на решения и се настоява представителите на работниците и синдикатите да не се считат за подчинени участници в икономическите и социални процеси.

- Проектиране на обществени медийни кампании, които ще имат за цел да подобрят имиджа на синдикатите в обществото като цяло, но и сред самите работници; да информира обществеността за различни синдикални постижения и дейности, извършвани с цел защита правата на работниците.