With financial support from the European Union

PLAN DZIAŁANIA

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

Opracowanie:

Ángel Lozano Hidalgo

Ekspert koordynator Projektu

Wstęp

Od 11 marca 2020 r., kiedy *Światowa Organizacja Zdrowia* (WHO) ogłosiła stan ***pandemii*** spowodowanej rozprzestrzenianiem się i natężeniem występowania covid-19, rządy krajów rozpoczęły wyścig, aby stawić czoła wyzwaniu, na które, jak widzieliśmy, żadne państwo na świecie nie było przygotowane

W ciągu tych dwóch lat pandemia rozszerzyła się poza sam stan zagrożenia dla zdrowia i powoduje poważne konsekwencje gospodarcze i społeczne ukazujące słabość państw, ich zasobów i form zarządzania oraz nierówności między nimi w zarządzaniu kryzysem. Taka sytuacja w bardzo bezpośredni sposób wpływa na ogół pracowników, a w szczególności na niektóre sektory publiczne.

Jesteśmy więc świadkami nierozwiązanego jeszcze kryzysu zdrowotnego i kryzysu gospodarczego, obejmującego całą Unię Europejską (a właściwie cały świat), w którym wiele krajów staje przed dylematem: czy priorytetem jest ochrona zdrowia, czy priorytetem jest gospodarka. Jesteśmy więc świadkami efektu łańcuchowego, począwszy od załamania rynków, poprzez zamykanie firm, utratę tysięcy miejsc pracy, a skończywszy na pogorszeniu stanu gospodarek i obywateli.

Możemy zatem sformułować, jako punkt wyjścia, to, co naszym zdaniem może stanowić podstawę podejścia do głównych problemów, z jakimi borykają się państwa i polityka publiczna w związku z zaistniałą sytuacją zagrożenia zdrowia i kryzysu gospodarczego oraz zarządzania nią. Szczególnie możemy odnieść się do niżej wymienionych aspektów.

- Zdolność państw do zarządzania pandemią: przy określaniu strategii każde państwo pokazało swoje rzeczywiste możliwości. Byliśmy świadkami różnych sposobów radzenia sobie z nagłą sytuacją zagrożenia zdrowia, przy braku

wiodącej roli Unii Europejskiej, która niekiedy pozostawała w tyle we wdrażaniu rozwiązań w celu zarządzania kryzysem.

W niektórych przypadkach rządy krajowe musiały osiągnąć konsensus i ustanowić systemy współzarządzania z władzami regionalnymi.

We wszystkich przypadkach pandemia uwidoczniła prawdziwe wyzwania dla usług publicznych, które każdy kraj świadczy swoim obywatelom. Wykazano, że zastosowanie nowych technologii, takich jak cyfryzacja lub praca zdalna stanowi dwie alternatywy dla świadczenia usług obywatelom. Należy jednak pamiętać, że sam kontekst pandemii uniemożliwił pracownikom odbycie niezbędnych szkoleń w zakresie nowych form pracy i musieli oni dostosować swoje umiejętności i reagować na nowe wymagania zawodowe na bieżąco.

- Zarządzanie zasobami: zarządzanie zasobami: jednym z największych problemów w zarządzaniu pandemią była mobilizacja dużej ilości zasobów w celu sprostania pojawiającym się tymczasowym potrzebom. Wymogi zdrowotne, gospodarcze i inne oznaczały wzrost wydatków publicznych, a w wielu przypadkach wzrost zadłużenia, powodując kryzys gospodarczy, z którym również trzeba walczyć.

  Wszystkie państwa ustanowiły nadzwyczajne pakiety fiskalne, aby wprowadzić do gospodarek zastrzyk pieniędzy w celu pobudzenia i ratowania działalności prywatnej oraz umożliwienia utrzymania zatrudnienia. Był to sposób łagodzenia skutków występującego kryzysu gospodarczego za pomocą takich środków jak: przejęcie wypłaty części wynagrodzeń, ustanowienie podstawowych dochodów przejściowych, obniżenie lub zniesienie niektórych podatków, ułatwienie dostępu do kredytów, mających na celu reaktywację gospodarki lub programy pomocy społecznej i subsydia gwarantujące podstawowe warunki życia pracowników w najbardziej dotkniętych sektorach.

  Aby wdrożyć te środki, rządy potrzebowały i nadal potrzebują pracowników służb publicznych. Tutaj jednak napotykamy na kolejny problem: wewnętrzna organizacja, biurokracja w niektórych przypadkach oraz szkolenie pracowników, tak aby mogli reagować na nowe wyzwania w sytuacjach kryzysowych.

  W sektorze publicznym byliśmy świadkami, podczas faz najściślejszego ograniczenia, zamykania urzędów administracyjnych, sądów, szkół. Można też było dostrzec słabość systemów, w wielu przypadkach przestarzałych i o bardzo deficytowe organizacji.

  W celu wdrożenia nowej polityki publicznej, służby publiczne muszą opracować nowe formuły zarządzania (prawdopodobnie bardziej elastyczne i wielofunkcyjne), aby zrekompensować niedobór zasobów ludzkich oraz brak modernizacji i profesjonalizacji administracji publicznej. Prawdopodobnie konieczna będzie przebudowa obecnych struktur administracyjnych w celu dostosowania ich do tych nowych form zarządzania.

Oprócz konieczności opracowania nowych form zarządzania publicznego istnieje jeszcze jedna potrzeba, którą niełatwo jest zaspokoić w tej nadzwyczajnej sytuacji: szkolenie pracowników w zakresie nowych technologii, tak aby nabyli oni niezbędne umiejętności.

- Relacje/komunikacja między służbami publicznymi a obywatelami: obecna sytuacja powoduje również zmianę w formie relacji między obywatelami a służbami publicznymi i ich pracownikami. Jesteśmy więc świadkami nowego wyzwania, tym razem związanego z komunikacją.

  W zależności od rozwoju odpowiednich narzędzi w każdym państwie (a nawet w każdym regionie w obrębie tego samego państwa) z różnych skutkiem zastąpiliśmy większość działań bezpośrednich przez te wirtualne i zdalne.

  Takie działania ujawniły lukę cyfrową w społeczeństwie oraz trudności obywateli w dostępie do usług publicznych za pomocą środków informatycznych, przy skomplikowanych procedurach i braku ułatwień.

  Ponadto dla pracowników służb publicznych oznaczało to zmianę modelu organizacyjnego (dostosowanie systemów do kontroli działań pracy zdalnej), który nie zawsze był dobrze rozumiany i zarządzany, co pokazało jego słabości w zakresie kultury cyfrowej i organizacyjnej.

  Ze swojej strony, pracownicy służb publicznych zaczęli wykonywać, w większości i w tych zawodach i działaniach, które na to pozwalają, pracę zdalną (telepracę) jako sposób na pracę, aby nie dopuścić do zapaści administracji publicznej. Telepraca rodzi pytania i wyzwania związane z jej stosowaniem i ramami regulacyjnymi: godziny pracy, izolacja społeczno-zawodowa, łączenie przestrzeni z godzinami pracy i życia rodzinnego, ponoszenie wydatków związanych z telepracą, dostępność narzędzi do telepracy itp. oraz stanowi wyzwanie organizacyjne dla służb publicznych.

- Skutki zawodowe i psychospołeczne dla pracowników sektora publicznego: niewątpliwie zarówno kryzys zdrowotny, jak i kryzys gospodarczy powodują zmęczenie zawodowe i wzrost obciążenia emocjonalnego (niepokój, wyczerpanie fizyczne i psychiczne, poczucie smutku itp.), zwłaszcza w tych grupach, które określamy jako podstawowe: opieka zdrowotna, pomoc społeczna, ratownictwo, bezpieczeństwo i ochrona ludności itp. Są one powodowane zarówno zmęczeniem fizycznym jak i psychicznym pracowników sektora publicznego, a także utrzymującą się sytuacją, która zwiększa potrzebę kontaktowania się w danej kwestii. Są to kontakty z osobami skomplikowane i mało satysfakcjonujące.

Biorąc pod uwagę realia kryzysu gospodarczego, najnowsze sprawozdania zarówno Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), jak i OECD przewidują spadek światowego PKB o 4,4 % w 2020 roku i szacowane ożywienie o 5,2 % w 2021 roku. Będą jednak widoczne znaczące różnice między poszczególnymi państwami, które w ostatecznym rozrachunku przyniosą ogromne straty regionom i krajom ze słabszymi gospodarkami i które wyznaczają mało zachęcające perspektywy, ponieważ ani

obecnego kryzysu zdrowotnego, który pogłębił się wraz z pojawieniem się nowego wariantu wirusa omikron, ani kryzysu społecznego i gospodarczego nie da się przezwyciężyć w krótkim okresie.

W obliczu opisanej sytuacji nasz Projekt wspiera informowanie, konsultowanie i zaangażowanie partnerów społecznych, szczególnie w sektorze usług publicznych. Takie działania mają na celu pomoc przy opracowywaniu i wdrażaniu nowych zintegrowanych strategii, aby wzmocnić mechanizmy partycypacyjne służące współpracy związków zawodowych, pracodawców i organów publicznych w określaniu kwestii związanych ze skutecznym rozwiązywaniem kryzysu gospodarczego oraz roli pracowników i partnerów społecznych w tej walce.

Jest to możliwe dzięki wymianie doświadczeń i wiedzy pomiędzy pracodawcami, pracownikami służb publicznych, władzami publicznymi i związkami zawodowymi w różnych krajach UE, w której uczestniczą partnerzy z Hiszpanii, Włoch, Polski, Bułgarii, Serbii i Litwy.

W tym sensie pierwsza faza badań, przeprowadzona już w ramach naszego projektu, przeanalizowała inicjatywy mające na celu poprawę praw pracowniczych we wszystkich krajach partnerskich, biorąc pod uwagę szereg przedsięwzięć i dobrych praktyk, które będą przedmiotem niniejszego ***Planu Działania***.

Podobnie, w niniejszej analizie uwzględniono również środki promowane przez Unię Europejską w celu ułatwienia wyjścia z kryzysu zdrowotnego i gospodarczego, które zasadniczo koncentrują się na dwóch aspektach: utrzymanie zatrudnienia i/lub tworzenie nowych miejsc pracy w obliczu nowych wyzwań rynku pracy oraz wzmacnianie szkoleń w celu poprawy umiejętności i przekwalifikowania zawodowego oraz zachęcanie do uczenia się przez całe życie, ukierunkowanego na zatrudnienie.

PLAN DZIAŁANIA

Na podstawie analizy obecnego zaangażowania pracowników sektora usług publicznych w podejmowanie decyzji, uzyskanej w fazie badawczej, oraz ich stopnia zadowolenia i motywacji w związku z uczestnictwem w procesie decyzyjnym i w ich własnej działalności zawodowej, wyciągnęliśmy następujące wnioski, na podstawie których stworzyliśmy niniejszy ***Plan Działania***.

1) Istnieje wysoki stopień niewiedzy na temat istnienia dyrektyw europejskich (i szczegółowych przepisów krajowych w sektorze publicznym) dotyczących udziału pracowników w podejmowaniu decyzji w ich przedsiębiorstwach. Nawet jeśli taka wiedza istnieje, udział pracowników w sektorze publicznym nie jest gwarantowany.

2) Mechanizmy uczestnictwa pracowników, choć prawidłowo transponowane do ustawodawstwa krajowego, są uważane za nieodpowiednie i nieskuteczne w stosowaniu.

3) Istnieją dysfunkcje w zakresie umiejętności dialogu i gotowości kierownictwa sektora publicznego, a istniejące w tym sektorze cechy szczególne (ograniczenia budżetowe, ograniczenie autonomii związków zawodowych, istnienie skomplikowanych procedur negocjacyjnych lub brak systemu sankcji, który zobowiązywałby pracodawców do przestrzegania przepisów) uniemożliwiają skuteczniejsze negocjacje zbiorowe (ub dialog społeczny).

4) Wizerunek związków zawodowych jest ogólnie zły. Wpływa to na ich rolę w partycypacji, których wpływ na podejmowanie decyzji jest również niski, podobnie jak wskaźniki uzwiązkowienia.

5) Udział pracowników w takich aspektach jak bezpieczeństwo i higiena pracy oraz zapobieganie zagrożeniom w miejscu pracy lub w zakresie szkolenia zawodowego w celu zatrudnienia (dostosowanie i przekwalifikowanie) jest również niewystarczający, co utrudnia dostęp do wdrażania nowych modeli pracy, takich jak praca zdalna.

6) Wdrażanie procesów cyfryzacji w miejscach pracy nie odbywa się z udziałem pracowników i/lub związków zawodowych.

Prawa partycypacji pracowników sektora usług publicznych w regulacjach europejskich

Zasadniczo istnieją trzy dyrektywy dotyczące *informowania i konsultowania na szczeblu krajowym*, które określają prawo pracowników do informacji i konsultacji z pracodawcą na temat szeregu kwestii związanych z wynikami gospodarczymi i przyszłymi planami rozwoju przedsiębiorstw, które mogą mieć istotny wpływ, między innymi, na zatrudnienie: *dyrektywa 98/59/WE* w sprawie zwolnień grupowych, *dyrektywa 2001/23/WE* w sprawie obowiązku informowania pracowników w przypadku przejęcia przedsiębiorstw oraz ochrony praw w takich przypadkach oraz *dyrektywa 2002/14/WE* ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej oraz ustanawiająca minimalne standardy proceduralne w zakresie ochrony tych praw.

Te trzy dyrektywy zostały ocenione w ramach *oceny adekwatności* operacyjnej w 2013 r., w wyniku której stwierdzono, że wszystkie są *„odpowiednie, skuteczne, spójne i wzajemnie się wzmacniające*", chociaż przyznano, że istnieje szereg uchybień, zarówno w obszarach ich stosowania, jak i we wdrażaniu przez różne państwa, w szczególności wyróżniają się dwa aspekty, mające szczególny wpływ na sektor usług publicznych:

- **brak zastosowania do administracji publicznej (sektor publiczny),** do MŚP oraz do załóg statków morskich;

- a także potrzebę promowania kultury informacji i konsultacji w państwach o mniej rozwiniętych tradycjach, w celu zwiększenia skuteczności tych dyrektyw, oceniając czynniki takie jak: kraj i jego system stosunków przemysłowych,

wielkość miejsca pracy, kultura dialogu społecznego oraz postawa partnerów społecznych lub wsparcie pracowników i sektora działania.

Niezależnie od tego, należy przypomnieć, że pomimo początkowego braku zastosowania do sektora publicznego, dysponujemy *Europejskim Filarem Praw Socjalnych*, który w zasadzie 8 ustanawia partycypację pracowników:

> *prawo wszystkich pracowników jakiegokolwiek sektora do do informacji lub konsultacji w sprawach ich dotyczących, w szczególności w sprawie przenoszenia własności, restrukturyzacji i łączenia przedsiębiorstw oraz zwolnień grupowych, w celu poprawy ochrony pracowników w takich sytuacjach.*

Podobnie możemy odnieść się do uwzględnienia praw pracowników do uczestnictwa w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, poprzez wdrożenie *dyrektywy ramowej UE 89/391/EWG w sprawie wprowadzenia środków w celu poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy* lub nowszych *ram strategicznych UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2017-2021,* dotyczących *bezpieczeństwa i higieny pracy w zmieniającym się świecie pracy*.

Dobre praktyki w celu poprawy modelu uczestnictwa pracowników sektora usług publicznych w podejmowaniu decyzji w ich miejscach pracy, w walce z kryzysem gospodarczym i w obliczu nowych wyzwań zawodowych.

W ramach praktyk poprawy dążymy do uzyskania wpływu na złagodzenie zidentyfikowanych uchybień i w tym celu ustanawiamy bardzo konkretne działania, które mogą być realizowane z inicjatywy związków zawodowych, z inicjatywy samych pracowników lub promowane bezpośrednio przez pracodawców.

Zmiany zostały opracowane z uwzględnieniem zarówno aktualnych przepisów dotyczących praw pracowników do udziału w podejmowaniu decyzji w miejscu pracy, jak i wniosków z fazy badawczej (wspomnianych w poprzednim punkcie) i ujęte w dwóch blokach działań:

- uczestnictwo w aspektach ogólnych i zawodowych, gdzie uwzględniamy niektóre aspekty związane z ochroną zdrowia i udziałem w tej dziedzinie;

- oraz poprawa roli związków zawodowych i/lub przedstawicieli pracowników w partycypacji.

1) Poprawa zaangażowania pracowników

W celu wzmocnienia roli partnerów społecznych i pracowników w skutecznej walce z kryzysem gospodarczym, poprzez zwiększenie ich uczestnictwa w miejscu pracy, będziemy wdrażać następujące rozwiązania:

- promowanie rzeczywistej i skutecznej kultury uczestnictwa i dialogu społecznego między pracownikami, związkami zawodowymi i zarządzającymi instytucjami publicznymi, promowanie działań podnoszących świadomość w celu ukierunkowania negocjacji na wszelkie aspekty zawodowe i pracownicze pracowników sektora publicznego w miejscu pracy;

- wzmocnienie procedur informacyjnych i konsultacyjnych, dokonując przeglądu istniejących uchybień w ich stosowaniu w różnych państwach Unii;

- wzmocnienie roli przedstawicieli pracowników lub związków zawodowych w sektorze usług publicznych w celu zwiększenia ich udziału w strategicznych procesach decyzyjnych w miejscu pracy w walce z kryzysem gospodarczym i jego skutkami;

- wzmocnienie możliwości związków zawodowych i przedstawicieli pracowników w zakresie systemów uczestnictwa, zapewniając, że otrzymują oni niezbędne i pełne informacje umożliwiające osiągnięcie porozumienia w trakcie procedury konsultacji, przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji przez pracodawcę;

- rozszerzenie podstawowych praw do informacji, konsultacji i uczestnictwa określonych w *dyrektywie 2002/14/WE* i *dyrektywie ramowej 89/391 w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy* na pracowników sektora usług publicznych, zapewniając ich stosowanie we wszystkich obszarach Europy, zarówno w państwach członkowskich, jak i w krajach kandydujących;

- ustanowienie skutecznych sankcji dla pracodawców w sektorze usług publicznych w przypadkach poważnego naruszenia prawa do informacji i konsultacji z pracownikami i ich przedstawicielami;

- promowanie działań podnoszących świadomość, skierowanych zarówno do kierownictwa sektora usług publicznych, jak i przedstawicieli pracowników, w celu ukierunkowania negocjacji na zapobieganie zagrożeniom psychospołecznym w miejscu pracy, a tym samym poprawy warunków zdrowotnych pracowników sektora publicznego, zwłaszcza w takich grupach jak służba zdrowia, opieka, ratownictwo, nauczanie, itp.;

- ocena istnienia nowych zagrożeń w sektorze usług publicznych, spowodowanych wdrażaniem nowych technologii, nowych systemów organizacji i świadczenia pracy oraz kryzysem zdrowotnym związanym z pandemią, a także ustanowienie odpowiednich środków zapobiegawczych; informowanie i szkolenie pracowników oraz rozszerzenie zakresu ich zapobiegania poprzez negocjacje zbiorowe;

- zważywszy, że kobiety są niedostatecznie reprezentowane w procesie podejmowania decyzji w sprawach zdrowia i bezpieczeństwa, promowanie ich większego udziału w procesach decyzyjnych dotyczących rozwoju najlepszych praktyk w dziedzinie zdrowia w ich miejscach pracy, z uwzględnieniem wymiaru równości płci i szczególnej ochrony przed szczególnymi zagrożeniami, w tym molestowaniem seksualnym i zawodowym w miejscu pracy;

- ustanowienie działań ponadnarodowych, opracowanie programu wsparcia dla pracowników cierpiących z powodu zagrożeń psychospołecznych (w tym stresu, depresji, wypalenia zawodowego) wraz ze skutecznymi wytycznymi i zaleceniami dotyczącymi zwalczania tych zagrożeń.

2) <u>Wzmocnienie roli związków zawodowych i ich przedstawicieli w uczestnictwie pracowników w miejscu pracy</u>

Pomimo faktu, że wszystkie działania dotyczące zarządzania pracą wymagają udziału pracowników, stwierdziliśmy, że nie zawsze konsultuje się ze związkami zawodowymi aspekty interesu społecznego lub pracowniczego, że w momencie przeprowadzania konsultacji, ich postulaty rzadko są spełniane, a związki zawodowe nie zawsze są świadome znaczenia ich zaangażowania w te instrumenty, które pozwalają na udział pracowników w podejmowaniu decyzji w miejscach pracy, że konieczne jest przygotowanie związków zawodowych do wzmocnienia ich roli. Dlatego też nasze dobre praktyki mające na celu wzmocnienie ról związków zawodowych są następujące:

- podnoszenie świadomości wśród liderów związkowych na temat znaczenia przekazywania pracownikom pełnych i prawidłowych informacji na temat wkładu pracodawcy w procedurę informowania i konsultacji;

- zapewnienie liderom związków zawodowych odpowiedniego szkolenia w zakresie zagadnień niezbędnych do odgrywania aktywnej roli w projektowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju w sektorze usług publicznych oraz promowanie podpisywania umów zbiorowych w tej dziedzinie;

- obrona jakości zatrudnienia i warunków pracy pracowników sektora usług publicznych w obliczu nowych zagrożeń zdrowotnych i psychospołecznych wynikających zarówno ze skutków kryzysu zdrowotnego, jak i kryzysu gospodarczego spowodowanego pandemią;

- promowanie uznania związków zawodowych i przedstawicieli pracowników za uprawnionych partnerów w dialogu z pracodawcą, eliminowanie sytuacji depersonalizacji w procesie decyzyjnym i zapobieganie traktowaniu ich jako podrzędnych w stosunku do procesów gospodarczych i społecznych;

- rozwijanie działań w mediach publicznych w celu poprawy wizerunku związków zawodowych w oczach ogółu społeczeństwa, a w szczególności pracowników, oraz lepszego wyjaśniania osiągnięć związków zawodowych w różnych działaniach prowadzonych w celu ochrony pracowników.