With financial support from the European Union

AKCIONI PLAN

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

Izradio:
Ángel Lozano Hidalgo
Ekspert-koordinator na projektu

Uvod.-

Od 11. marta 2020. godine, kada je *Svetska zdravstvena organizacija* (SZO) proglasila pandemiju zbog širenja i ozbiljnosti Kovida-19, vlade su počele „trku" u suočavanju sa izazovom za koji, kao što smo videli, nijedna država na svetu nije bila pripremljena.

Tokom ove dve godine pandemija se pokazala ne samo kao „urgentna zdravstvena situacija", već i uzrok je ozbiljnih ekonomskih i društvenih posledica koje razotkrivaju fragilnost država, njihovih resursa i oblika upravljanja; osim toga, ona je stavila države u nejednak položaj kada je reč o upravljanju ovom krizom; to utiče na veoma direktan način na radnike u celini, a u pojedinim javnim sektorima i na veoma specifičan način.

Svedoci smo još uvek nerešene zdravstvene krize, kao i ekonomske krize kroz koju prolazi cela Evropska unija (zapravo - ceo svet), u kojoj se mnoge zemlje nalaze pred dilemom da li da prioritet daju zdravstvu ili ekonomiji. Na taj način postajemo svedoci lančane reakcije koja počinje padom tržišta, pa se nastavlja preko gašenja preduzeća, gubitka hiljada radnih mesta i koja se naposletku završava propadanjem privrede i pojedinaca.

Možemo artikulisati, kao polaznu tačku, ono što bi po našem shvatanju mogao biti pristup glavnim problemima sa kojima se suočavaju države i javne politike u svetlu izlaženja na kraj sa ovom vanrednom zdravstvenom situacijom i ekonomskom krizom i upravljanjem njima. Konkretno, možemo da govorimo o:

- Kapacitetu država da upravljaju pandemijom: svaka država je otkrila svoje stvarne kapacitete prilikom definisanja svoje strategije. Videli smo različite načine rešavanja ove vanredne zdravstvene situacije, u odsustvu rukovodstva Evropske unije koje je ponekad zaostajalo u pogledu primene rešenja za upravljanje ovim procesom.

U nekim slučajevima, nacionalne vlade su morale da postignu konsenzus i uspostave sisteme zajedničkog upravljanja, sa vlastima na regionalnom nivou.

U svim slučajevima, pandemija je otkrila stvarne izazove u oblasti javnih usluga koje svaka zemlja pruža svojim građanima. Tako su se primena novih tehnologija poput digitalizacije ili rada na daljinu pokazale kao dve mogućnosti za pružanje usluga građanima, iako je sama situacija pandemije sprečila radnike da dobiju neophodnu obuku za ove nove oblike rada, pa su morali„u hodu“ da prilagode svoje veštine i odgovore novim profesionalnim zahtevima.

- Upravljanje resursima: Jedan od najvećih problema u upravljanju pandemijom bila je mobilizacija velikih količina resursa za rešavanje tekućih potreba koje su se javljale. Zdravstvene, ekonomske ili druge potrebe dovele su do povećanja javne potrošnje i, u mnogim slučajevima, do povećanja duga, što je izazvalo ekonomsku krizu protiv koje se treba boriti.

  Sve države su napravile „hitne fiskalne pakete“ za ubrizgavanje novca u privredu u cilju stimulisanja i spasavanja privatnog sektora i zadržavanja nivoa zaposlenosti, kao i ublažavanja efekata ekonomske krize primenom mera kao što su: preuzimanje obaveze isplate određenog dela plata; primena privremenog osnovnog dohotka; smanjenje ili ukidanje određenih poreza; „meki” krediti za revitalizaciju privrede; programi socijalne pomoći i subvencije koje garantuju zadovoljenje osnovnih životnih potreba radnika u najugroženijim sektorima.

  Da bi sprovele ove mere, vladama su bili potrebni, i još uvek su potrebni radnici javnih službi, a tu pak nailazimo na drugi problem: unutrašnje ustrojstvo i birokratija s jedne strane, i s druge strane obučenost tih radnika da odgovore na nove izazove u vanrednim situacijama.

  U javnom sektoru, tokom najstrožih faza karantina bili smo svedoci zatvaranja administrativnih kancelarija, sudova, škola; uvideli smo sve slabosti sistema, koji su se u mnogim slučajevima pokazali kao zastareli i loše organizovani.

  Da bi primenile „nove javne politike“, javne službe treba da razviju nove formule upravljanja (verovatno fleksibilnije i multifunkcionalne) koje će omogućiti da se nadoknadi nedostatak kadrovskih resursa i nedostatak modernizacije i profesionalizacije javne uprave. Verovatno je potrebno rekonstruisati postojeće administrativne strukture kako bi se osposobile za nove oblike upravljanja.

  Osim potrebe za razvojem novih oblika javnog upravljanja, postoji još jedna potreba koju nije lako rešiti u ovoj vanrednoj situaciji: obuka radnika u oblasti novih tehnologija, koja bi im omogućila sticanje neophodnih veština.

- Odnos/komunikacija između javnih službi i građana: Čitava ova situacija dovela je do promene načina uspostavljanja odnosa između građana i javnih

službi i njihovih radnika. Zbog toga se sada nalazimo pred novim izazovom, koji je ovoga puta vezan za komunikaciju.

Većinu aktivnosti uživo zamenili smo virtuelnim i telematskim aktivnostima, koje su imale različiti stepen uspešnosti u zavisnosti od razvijenosti određenih alata u određenim državama (pa čak i u određenim regionima, unutar iste države).

Ova aktivnost je razotkrila postojeći digitalni jaz u društvu i teškoće sa kojima se građani suočavaju kada pristupaju javnim uslugama telematskim putem, koje podrazumevaju složene i komplikovane procedure.

Osim toga, za radnike javnih službi to je značilo promenu organizacionog modela (prilagođavanje sistema kontrole kada je reč o aktivnostima radnika koji rade na daljinu) koji nije uvek bio na pravi način koncipiran ili vođen, zbog čega je pokazao svoje slabosti kada je reč o digitalnim aspektima i organizacionoj kulturi.

Sa druge strane, radnici javnih službi su većinski i u onim profesijama i delatnostima koje to dozvoljavaju, usvojili rad na daljinu (tele-rad) kao modalitet rada kako bi sprečili da javna uprava stane. Rad na daljinu postavlja pitanja i izazove u smislu njegove primene i regulatornog okvira: radno vreme; društvena i radna izolacija; spajanje radnog i porodičnog prostora i vremena; preuzimanje troškova nastalih daljinskim radom; raspoloživost sopstvenih sredstava za obavljanje rada na daljinu itd. - sve to predstavlja organizacioni izazov za javne službe.

- Radni i psihosocijalni uticaj na zaposlene u javnom sektoru: Bez sumnje, i zdravstvena situacija i ekonomska kriza izazivaju zamor profesionalaca i povećanje afektivno-emocionalnog opterećenja (nemir, fizička i psihička iscrpljenost, osećaj tuge i tome slično), posebno kod onih kolektiva koje nazivamo „esencijalnim“: zdravstvo, socijalna pomoć, hitne službe, bezbednost i civilna zaštita itd; to je prouzrokovano fizičkim i psihičkim naporom radnika javnih službi, i dugotrajnošću okolnosti koje se ne menjaju i koje dovode do velikog broja zahteva za pružanje usluga korisnicima. Pružanje usluga korisnicima je pak komplikovano i na nezadovoljavajućem nivou.

Kada je reč o ekonomskoj krizi, najnoviji izveštaji koje su pripremili Međunarodni monetarni fond (MMF) i OECD predviđaju pad svetskog BDP-a od 4,4% za 2020. godinu, a procenjeni oporavak za 2021. godinu iznosi 5,2%, sa značajnim razlikama između različitih država, što će sasvim izvesno rezultirati velikim gubicima za regione i zemlje sa slabije razvijenim privredama, što govori u prilog ne baš ohrabrujućim scenarijima, budući da se ni aktuelna zdravstvena kriza, koja se intenzivirala pojavom nove OMIKRON varijante koronavirusa, kao ni socijalna i ekonomska kriza ne mogu prevazići u kratkom roku.

U svetlu ove situacije, naš projekat promoviše informisanje, konsultovanje i učešće socijalnih partnera, posebno u sektoru javnih usluga, sa ciljem da podrži osmišljavanje i implementaciju novih integrisanih strategija koje omogućavaju jačanje mehanizama učešća u cilju interakcije sindikata, poslodavaca i javnih organa u oblasti identifikovanja tema vezanih za efikasno rešavanje pitanja ekonomske krize i uloge radnika i socijalnih partnera u toj borbi.

Sve to treba obavljati kroz razmenu iskustava i znanja između poslodavaca, radnika javnih službi i državnih organa i sindikata u različitim zemljama EU koji uključuju partnere iz Španije, Italije, Poljske, Bugarske, Srbije i Litvanije.

U tom smislu, prva faza istraživanja, koja je već sprovedena u okviru našeg Projekta, analizirala je inicijative za unapređenje prava radnika u svim partnerskim zemljama i uzela u razmatranje čitav niz inicijativa i dobrih praksi koje će biti predmet ovog ***Akcionog plana.***

Isto tako, u okviru ove analize, razmotrene su mere koje promoviše Evropska unija kako bi se olakšao oporavak od zdravstvene i ekonomske krize, a koje su u osnovi fokusirane na dva aspekta: na održavanje zaposlenosti i/ili stvaranje novih radnih mesta u uslovima novih izazova na tržištu rada; i na promociju obuke koja omogućava stručno usavršavanje i prekvalifikaciju i favorizovanje doživotnog učenja, orijentisanog na zapošljavanje.

AKCIONI PLAN

Polazeći od analize aktuelnog učešća radnika u donošenju odluka u sektoru javnih usluga, koje smo uradili u fazi istraživanja, i polazeći od stepena njihovog zadovoljstva i motivisanosti kada je reč o učešću i poslu koji obavljaju, izvukli smo sledeće zaključke, koji su poslužili kao polazna tačka za osmišljavanje ***Akcionog plana***:

1) Postoji visok stepen neznanja o postojanju evropskih direktiva (i specifičnih nacionalnih propisa u javnom sektoru) u vezi sa učešćem radnika u donošenju odluka u njihovim preduzećima; pri čemu, čak i kada postoji regulativa, učešće radnika u javnom sektoru nije zagarantovano.

2) Mehanizmi učešća radnika, iako su pravilno transponovani u nacionalno zakonodavstvo, smatraju se neadekvatnim i neefikasnim prilikom njihove primene.

3) Postoje disfunkcije u pogledu dijaloga i volje rukovodilaca u javnom sektoru; pri tome, moraju se uzeti u obzir i specifičnosti ovog sektora (budžetska ograničenja, ograničenje autonomije sindikata, postojanje složenih pregovaračkih procedura ili odsustvo sankcija koje bi obavezale poslodavce

da se pridržavaju propisa) koje onemogućavaju postojanje efikasnijeg kolektivnog pregovaranja (ili socijalnog dijaloga).

4) Imidž sindikata je, generalno, nepovoljan, što i te kako utiče na njihovu ulogu u pogledu učešća; uticaj sindikata na donošenje odluka je takođe nizak, kao i stopa sindikalizacije.

5) Učešće radnika kada je reč o pitanjima bezbednosti i zdravlja na radu, prevenciji rizika na radnom mestu, ili kada je reč o profesionalnoj obuci za zapošljavanje (profesionalna adaptacija i prekvalifikacija), takođe nije zadovoljavajuće, što otežava primenu novih modela rada kao što su digitalni rad.

6) Implementacija procesa digitalizacije na radnim mestima ne sprovodi se uz učešće radnika i/ili sindikata.

Pravo na učešće radnika u sektoru javnih usluga u evropskoj regulativi

U osnovi postoje tri direktive koje se odnose na *informisanje i konsultovanje na nacionalnom nivou*, a koje utvrđuju pravo radnika da budu informisani i konsultovani od strane poslodavca o nizu pitanja koja se odnose na ekonomski učinak i buduće razvojne planove preduzeća koji mogu, između ostalog, presudno uticati na zaposlenje: Direktiva 98/59/EZ o kolektivnim otkazima; Direktiva 2001/23/EZ koja govori o obavezi obaveštavanja radnika u slučaju prenosa preduzeća i zaštite prava zaposlenih u takvim slučajevima; i Direktiva 2002/14/EZ kojom se uspostavlja opšti okvir u vezi sa informisanjem i konsultovanjem radnika u Evropskoj zajednici**,** uz utvrđivanje minimalnih proceduralnih pravila za zaštitu ovih prava.

Ove tri direktive ocenio je *Fitness Check* iz 2013. godine, koji je utvrdio da su: „relevantne, efikasne i koherentne, te da se međusobno dopunjuju“, iako su uočeni određeni nedostaci, kako u pogledu njihovog delokruga primene, tako i u pogledu njihovog sprovođenja u različitim državama; konkretno, ističu se dva aspekta, koji naročito važe za sektor javnih usluga:

- **Nedovoljna primena kad je reč o javnoj upravi (javnom sektoru)**, malim i srednjim preduzećima i posadama pomorskih brodova;

- Potreba za promocijom kulture informisanja i konsultovanja u državama koje nemaju razvijenu tradiciju pomenute kulture, kako bi se povećala efikasnost ovih direktiva, uz procenu faktora kao što su: država i njen sistem radnih odnosa; veličina preduzeća; kultura socijalnog dijaloga; i stav socijalnih partnera, odnosno podrška radnika i dotičnog sektora delatnosti.

Bez obzira na sve ranije navedeno, potrebno je da znamo da, uprkos nedostatku njihove primene u javnom sektoru, možemo da se oslonimo na *Evropski stub*

socijalnih prava, koji, kada je reč o učešću radnika, u svom Načelu 8 predviđa sledeće:

> *pravo je svih radnika u bilo kom sektoru da budu informisani i konsultovani o pitanjima koja su za njih važna, a posebno kada je reč o prenosu, restrukturiranju i spajanju preduzeća, kao i o kolektivnim otpuštanjima, s ciljem poboljšanja zaštite radnika u ovim situacijama.*

Na isti način, treba napomenuti da kada je reč o zaštiti prava na učešće radnika po pitanju bezbednosti i zdravlja na radnom mestu, tu je i *Okvirna direktive Evropske unije 89/391/EEZ, o uvođenju mera za podsticanje poboljšanja bezbednosti i zdravlja radnika na radu*; *ili najnoviji Strateški okvir EU u oblasti zdravlja i bezbednosti na radu 2017-2021, koji se bavi pitanjima bezbednosti i zdravlja na radu u radnom okruženju koje se konstantno menja*.

Dobre prakse za unapređenje modela učešća radnika u donošenju odluka na svojim radnim mestima u sektoru javnih usluga, u svetlu borbe protiv ekonomske krize i suočavanja sa novim profesionalnim izazovima

Primenom dobrih praksi, namera nam je da smanjimo uočene nedostatke i za to smo uspostavili veoma konkretne akcije koje mogu da se sprovode i na nivou sindikalne inicijative, i na nivou inicijative samih radnika, ili pak direktno, od strane poslodavaca.

Poboljšanja smo definisali imajući u vidu aktuelne propise o pravima radnika na učešće u donošenju odluka na njihovim radnim mestima, kao i zaključke istraživačke faze projekta (koje smo naveli u prethodnoj tački), a podelili smo ih na dva bloka delovanja:

- Učešće u jednom opštem profesionalnom smislu, u koje je uključena i zaštita zdravlja i učešće radnika po pitanju bezbednosti i zdravlja na radnom mestu

- Unapređenje uloge sindikata i/ili predstavnika radnika kada je reč o učešću radnika.

1).- Unapređenje učešća radnika.

U cilju jačanja uloge socijalnih partnera i radnika u efikasnoj borbi protiv ekonomske krize kroz unapređenje njihovog učešća na radnim mestima, treba delovati u sledećim pravcima:

- Promovisati realnu i efikasnu kulturu učešća i socijalnog dijaloga između radnika, sindikata i rukovodilaca javnih službi, uz sprovođenje aktivnosti na podizanju svesti koje bi omogućile usmeravanje pregovora o bilo kom profesionalnom i radnom aspektu radnika u javnom sektoru.

- Ojačati postupke informisanja i konsultovanja, uz reviziju postojećih nedostataka u njihovoj primeni u različitim državama Evropske unije.

- Ojačati figuru predstavnika radnika i/ili sindikata u sektoru javnih usluga, kako bi se osnažilo njihovo učešće u procesima strateškog odlučivanja unutar radnih organizacija, kao i kada je reč o borbi protiv ekonomske krize i njenih posledica.

- Ojačati kapacitet sindikata i predstavnika radnika u sistemima učešća, te garantovati da oni dobiju potrebne i komplertne informacije koje bi im omogućile da zaključe sporazume tokom postupka konsultacija, pre nego što poslodavci donesu bilo kakvu konačnu odluku.

- Proširiti osnovna prava na informisanje, konsultacije i učešće, koja su uspostavljena *Direktivom 2002/14/EZ i Okvirnom direktivom 89/391 o zdravlju na radu*, na zaposlene u sektoru javnih usluga, te garantovati njihovu primenu u čitavoj Evropi: kako u državama članicama, tako i u zemljama kandidatima.

- Uspostaviti efikasne sankcije za poslodavce u sektoru javnih usluga u slučajevima ozbiljnog kršenja prava na informisanje i konsultacije radnika i njihovih predstavnika.

- Sprovoditi aktivnosti u cilju podizanja svesti, koje bi bile usmerene kako na rukovodioce u sektoru javnih usluga, tako i na predstavnike radnika, i koje bi omogućile usmeravanje pregovora na pitanja u vezi sa prevencijom psihosocijalnih rizika na radnom mestu i poboljšanjem uslova rada radnika u javnom sektoru, naročito kad je reč o kolektivima poput zdravstva, pomoćnih i hitnih službi, prosvete, itd.

- Proceniti postojanje novih rizika u sektoru javnih usluga koji su izazvani primenom novih tehnologija, nove organizacije i sistema rada, kao i zdravstvenom krizom prouzrokovanom pandemijom, i na osnovu toga uspostaviti odgovarajuće mere prevencije u smislu informisanja i obučavanja radnika i regulisanja prevencije kroz kolektivno pregovaranje

- Imajući u vidu da su žene nedovoljno zastupljene u donošenju odluka po pitanju zdravlja i bezbednosti, podstaći njihovo učešće u procesima donošenja odluka koji se odnose na osmišljavanje najboljih praksi u pogledu zaštite zdravlja, uzimajući u obzir dimenziju rodne ravnopravnosti i posebnu zaštitu od specifičnih rizika, uključujući seksualno uznemiravanje i mobing na radnom mestu.

- Sprovesti transnacionalne aktivnosti preko kojih bi se realizovao program podrške radnicima koji pate od psihosocijalnih rizika (uključujući stres, depresiju, profesionalno izgaranje ili *burnout*) sa efikasnim smernicama i preporukama za borbu protiv ovih rizika.

2).- <u>Unapređenje uloge sindikata i predstavnika radnika po pitanju učešća radnika na poslu</u>

Uprkos činjenici da sve aktivnosti u vezi sa stručnim i radnim pitanjima zahtevaju učešće radnika, znamo da nije retko da se sindikati ne „konsultuju“ o socijalnim ili radnim pitanjima; pa čak i kada se konsultuju, da njihovi zahtevi vrlo retko budu uslišeni; ali je isto tako tačno i da sindikati nisu uvek svesni važnosti svog učestvovanja u onim mehanizmima koji omogućavaju učešće radnika u donošenju odluka u njihovim preduzećima, tako da je potrebna obuka sindikalnih predstavnika kako bi se osnažila njihova uloga. U tom smislu, predlažemo sledeće dobre prakse za unapređenje uloge sindikata:

- Senzibilisati sindikalne lidere o važnosti prenošenja potpunih i tačnih informacija radnicima koje je poslodavac pružio u toku postupka informisanja i konsultovanja.

- Obezbediti sindikalnim liderima adekvatnu obuku o onim pitanjima koja su neophodna za preuzimanje aktivne uloge prilikom izrade i primene razvojnih strategija za sektor javnih usluga i potenciranje potpisivanja kolektivnih ugovora u ovoj oblasti.

- Braniti kvalitet zapošljavanja i uslove rada zaposlenih u sektoru javnih usluga, s obzirom na postojanje novih zdravstvenih i psihosocijalnih rizika, naročito zbog efekata zdravstvene i ekonomske krize koja je prouzrokovana pandemijom.

- Promovisati prepoznavanje sindikata i predstavnika radnika kao legitimnih sagovornika u dijalogu sa poslodavcima, uz izbegavanje depersonalizacije u procesu donošenja odluka i uz insistiranje da se predstavnici radnika i sindikata ne smatraju podređenim akterima u ekonomsko-socijalnim procesima.

- Osmisliti javne medijske kampanje koje će imati za cilj poboljšanje imidža sindikata u društvu uopšte, ali i među samim radnicima; obaveštavati javnost o različitim sindikalnim postignućima i aktivnostima koje su sprovedene u cilju zaštite prava radnika.