



# Социален диалог в сектора на местната и регионална власт: общ преглед



*с финансовата подкрепа на Европейската комисия*

*Април, 2009 г.*



## Съдържание

<b>1) Въведение</b> .....	<b>1</b>
<b>2) Дефиниция за социален диалог</b> .....	<b>3</b>
<b>3) Социален диалог на ниво ЕС</b> .....	<b>4</b>
<b>4) Контекстът на социалния диалог в рамките на страните- членки</b> .....	<b>7</b>
Структурата на местната и регионална власт .....	8
Функциите на местната и регионална власт .....	11
Служебният статус на заетите в рамките на местната и регионална власт .....	15
Финансирането на местната и регионална власт .....	20
<b>5) Колективно договаряне в рамките на местната и регионална власт</b> .....	<b>24</b>
Провежда ли се колективно договаряне? .....	24
Уредено едностранно от правителството .....	25
Не се договаря по същия начин, както при останалите служители .....	26
Обект на законово одобрение .....	27
Няма нужда от законодателство .....	29
Нивото на преговорите .....	32
Договорености за целия обществен сектор .....	32
Договорености за целия сектор на местната и регионална власт .....	34
Преговори на местно ниво .....	35
Неясни граници .....	38
Натиск от центъра .....	38
Гъвкавост на местно ниво .....	39
<b>6) Разширен социален диалог</b> .....	<b>41</b>
Дефиниции .....	41
Разширен социален диалог – къде се провежда? .....	42
Въпросите, които се засягат при разширения социален диалог .....	48
Връзката с Европейския социален диалог .....	49



# Социален диалог в сектора на местната и регионална власт: общ преглед<sup>1</sup>

## 1) Въведение

Този общ преглед разглежда механизма на работа на различните форми на социален диалог на различните нива в сектора на местната и регионална власт в страните-членки на ЕС и на ниво ЕС. Той е изготвен за Съвета на Европейските Общини и Региони (СЕОР) и за Европейската федерация на профсъюзите от публичния сектор (ЕФППС) – двата органа, които представляват съответно работодателите и работниците, в социалния диалог в сектора на европейско ниво.

Секторът е от изключителна важност в Европа. В различните страни на ЕС той осигурява предоставянето на широк набор от услуги, включително – в зависимост от страната – услуги в сферата на здравеопазването, обществения транспорт, образованието, услуги в сферите на полицията, пожарната безопасност и водоснабдяването. В почти всяка страна той осигурява предоставянето на услуги – от социални грижи до събиране на отпадъци, от планиране до изграждане на паркове - които са в основата на ежедневието на живот. Общите разходи на регионалната и местна власт възлизат на 15,5% от БВП в 27-те страни-членки на ЕС и на 33,9% от общите разходи в обществения сектор.<sup>2</sup> В сектора са заети около 17 милиона души в Европа.

Местната и регионална власт е също и важна част от демократичната структура в Европа. Избрани

---

<sup>1</sup> Настоящият документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейската комисия. Въпреки това, обаче, Комисията не носи отговорност за неговото съдържание или за начините, по които той би могъл да бъде използван.

<sup>2</sup> Субнационални публични финанси в Европейския съюз, Dexia; Декември, 2008 г.; данните са за 2007 г.

представители участват в дискусии – ограничени до онези, които те представляват. Но, въпреки че секторът има своя собствена демократична легитимност, той оперира в рамките на националното законодателство, както и в рамките на цялостния икономически контекст. Той се изправя пред големи предизвикателства, като нарастващите обществени изисквания, свързани с повече и по-качествени услуги, срещу ограниченията по отношение на наличните ресурси, които биха могли да се изострят в резултат на текущата икономическа криза. Тези напрежения оказват директно влияние върху предоставящите услуги – служителите.

Социалният диалог – дискусии и преговори между работодатели и профсъюзи, които представляват служителите, биха могли да спомогнат за намиране на пътища за преодоляването на тези предизвикателства. Това може да спомогне за осигуряване на ефикасни, ефективни по отношение на разходите и висококачествени обществени услуги вървящи ръка за ръка с добрите практики по отношение на трудовата заетост. Този общ преглед е опит да се изясни и обобщи съществуващата позиция по отношение на социалния диалог в сектора. Той е изготвен въз основа на работата, извършена съвместно за СЕОР и ЕФППС и по-специално за ЕФППС (информация налична за уеб страниците на ЕФППС и СЕОР). Той извлича полза също и от коментарите и статиите на присъстващите на ЕФППС/ СЕОР семинар в Братислава, проведен на 11.12.2008 г. и на пленарната среща на СЕОР/ ЕФППС, състояла се на следващия ден.

## 2) Дефиниция за социален диалог

Съвместно изявление, договорено между СЕОР и ЕФППС през 2006 г., дава дефиниция за социален диалог, която отразява широкия му обхват. Този съвместно изготвен документ гласи, че „Социалният диалог се води на различни нива и съществува под различни форми, които включват:

- консултирането на служителите по важни въпроси, имащи въздействие върху организацията на работата;
- договарянето на сроковете и условията по назначаване на работа и прилагането на колективните договорености, и
- сътрудничество, чрез различни характерни процедури.<sup>3</sup>”

Съвместният документ изяснява също и това, че социалният диалог „в основата си е автономен предмет за социалните партньори [работодатели и съюзи]”, с други думи – той не е под контрола на държавата.

---

<sup>3</sup> Съвместен СЕОР – ЕФППС официален отчет, относно напредъка в сферата на социалния диалог в местната и регионална власт; приет на пленарна среща на Комитета по секторен социален диалог относно местната и регионална власт, проведена на 29.11.2006 г.

### 3) **Социален диалог на ниво ЕС**

В текущата си форма, социалният диалог в рамките на местната и регионална власт, е основан на ниво ЕС през 2004 г. Двете страни включвали ЕФППС - представляващ служителите и СЕОР - представляващ работодателите. Представители на двете организации се срещат редовно като комитет за секторен социален диалог. Ръководна група (председатели, вице председатели и секретариати) координира дейностите, които се извършват под формата на работни групи и една пленарна среща годишно. Тези срещи са в общата рамка на секторния социален диалог, чието начало е поставено от Европейската Комисия през 1998 г., а в момента има 36 такива комитета. Комисията изисква участващите организации да отговарят на определени критерии, свързани с представителността и дееспособността на органите, които са техни членове, преди те да могат да вземат участие в секторния социален диалог на европейско ниво.

Работата на комитета по секторен социален диалог предоставя форум за консултации и съвместно изготвени препоръки. Това може да е в отговор на политиката на ЕС, като законът за труда - "Зеленият Документ", а могат да бъдат и политики, които структурите на ЕФППС и СЕОР са окуражавани да дискутират и прилагат на местно ниво – като съвместното становище по отношение на телеработата. От структурите на местно ниво зависи как ще се справят със съвместните становища: в някои случаи към тях ще се подхожда според техните процедури за водене на колективно договаряне, в други - посредством друга форма на социален диалог или консултация.

ЕФППС и СЕОР са обменили мнения и са разгледали широк набор от въпроси от общ интерес, като насилието на работното място, демографските промени, различните форми на предоставяне на услуги, квалификация и учене

през целия живот. От началото на 2004 г. те са излезли с голям брой съвместни становища, включително:

- относно телеработата (2004 г.);
- относно политика на ЕС по отношение на трудовата заетост (2005 г.);
- разгръщането на социален диалог в рамките на местната и регионална власт – цитираният по-горе документ (2006 г.);
- становище в отговор на „Зеления Документ“ на Комисията, касаещ модернизацията на закона за труда (2007 г.);
- активно включване на онези, които са най-отдалечени от трудовия пазар (2008 г.); и
- Съвместно съобщение във връзка с финансовата и икономическа криза (2009г.)

В допълнение, през 2007 г. , ЕФППС и СЕОР излизат с общи насоки за изготвяне на планове за равенство между половете в рамките на местната и регионална власт. Предназначението им е „да са в подкрепа на регионалните и местни инициативи, свързани с равенството и да окуражат възприемането на съвместен, дългосрочен и последователен подход по отношение на равнопоставеността от страна на членовете на ЕФППС и СЕОР.” Те включват списък за проверка на равнопоставеността, който както посочва Европейската комисия "помага на социалните партньори да оценят промените относно равнопоставеността в течение на времето"<sup>4</sup>.

Накрая, комитетът, с помощта на финансовата подкрепа на Комисията, е изготвил голям брой доклади, чието предназначение е да насърчи социалният диалог в сектора, като най-значимите измежду тях са докладът за

---

<sup>4</sup> Индустиални отношение в Европа, 2008 г., Европейската комисия 2009 г., Глава 4

проучване на напредъка в Централна и Източна Европа<sup>5</sup> и доклад, включващ серия фактически проучвания, във връзка с ролята на социалния диалог за осъществяването на промени при предоставянето на услуги на местно ниво<sup>6</sup>.

Работата на комитета по социален диалог е непрекъсната и през 2009 г. тя най-вероятно ще покрие теми като: интеграцията на мигриращите и разработването на политики по отношение на разнообразието; разработване на политика във връзка с ролята на социалния диалог в реструктурирането на социалните услуги; социални проблеми в сферата на обществените доставки; както и въпроси свързани с текущата икономическа ситуация.

---

<sup>5</sup> „Подсилване на социалния диалог в сектора на местната и регионална власт в „новите“ страни- членки и страните - кандидатки за членство” от „ECOTEC Research and Consulting Limited”, изготвен от името на ЕФППС и СЕОР; Декември, 2005 г.

<sup>6</sup> „Реформиране на обществените услуги: Каква е ролята на социалния диалог?” от „Working Lives Research Institute” от името на СЕОР и ЕФППС; Юли, 2008 г.

#### **4) Контекстът на социалния диалог в рамките на страните- членки**

Социалният диалог в рамките на местната и регионална власт в страните- членки е добре развит като цяло и приема широк набор от форми в отделните държави, включително, както консултация с представители на служителите – от такива на национално до представители на ниво - съответното работно място, така и провеждане на колективно договаряне.

Въпреки това, обаче, точните методи, които се използват и включените участници се различават значително в различните държави. Една от причините за това е, че има значителни национални различия, в контекста на които профсъюзите и работодателите оперират и в които се провеждат колективните преговори и консултации.

Не е предмет на настоящия доклад да разглежда по-общите разлики в рамката на индустриалните взаимоотношения, които съществуват във всяка от разглежданите държави, като вариациите по отношение на гъстотата на профсъюзите или контрастът между онези държави, в които представителството на работните места се осъществява основно посредством работнически съвети и други подобни структури и онези, при които местният профсъюз е доминиращ<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Най-новият доклад на Европейската комисия за индустриалните отношение включва типологията на националните индустриални връзки, който въз основа на други проучвания, групира 27-те страни- членки на ЕС в пет групи: "организираният корпоративизъм" на Скандинавските страни – Дания, Финландия и Швеция; „социалното партньорство” на Австрия, Белгия, Германия, Люксембург, Холандия и Словения; „държавно- центристкия” подход на Франция, Гърция, Италия, Португалия и Испания; „либералният” подход на Кипър, Ирландия, Малта и Великобритания и „смесената” група, съставена от България, Чешката Република, Естония, Латвия, Литва, Унгария, Полша, Румъния и Словакия. Индустриални отношение в Европа, 2008 г.; Европейската комисия 2009 г., Глава 2

Съществуват също и някои основни различия в законовия контекст, в който оперира местната и регионална власт, във всяка от страните-членки. Въпреки това обаче, има общи практики, които определят как публичната администрация, включително местната и регионална власт, трябва да оперира в рамките на цяла Европа – четирите подобни практики, които обикновено се идентифицират са: надеждност и предсказуемост (законова сигурност); откритост и прозрачност; отговорност и ефикасност<sup>8</sup> – специфичните правила, които са приложими във всяка страна и влиянието, което те имат върху социалния диалог, са много различни.

Настоящият доклад не може да разгледа всички тези вариации. Въпреки това обаче, си заслужава да се посочат някои от основните разлики, които съществуват в начина по който е структурирана местната и регионална власт; функциите, които тя има; работният статус на заетите в нея и нейното финансиране.

## **Структурата на местната и регионална власт**

Една от разликите е в броя на административните нива в рамките на местната и регионална власт, с изключение на децентрализираните части от националната администрация. Повечето държави (21 от 27) имат две или три нива на местното и регионално управление. Само шест страни - пет по-малки държави: Естония, Литва, Люксембург и Словения, плюс България, имат едно единствено ниво, въпреки че разликите не винаги са ясни. Различни са също и начините, по които е уредена местната и регионална власт в столицата и в останалите части на страната. Изолираните и отдалечените географски райони често се третират по различен начин. Дори, когато местните управленски структури имат един и

---

<sup>8</sup> Вижте например *Европейски Принципи за Публична Администрация*, Сигма Документи: Номер 27, Ноември, 1999 г.

същ законов статус, вариациите по отношение на населението означават, че реалността е много различна.

Таблицата по-долу дава обща представа за това.

Колко са управленските нива?

Едно ниво (6)	 България	 Естония	 Литва	 Люксембург	 Малта	 Словения
Две нива (12)	 Австрия	 Кипър	 Чешка Република	 Дания	 Финландия	 Ирландия
Три нива (9)	 Латвия	 Холандия	 Румъния	 Словакия	 Швеция	 Великобритания
	 Белгия	 Франция	 Германия	 Гърция	 Унгария	 Италия
	 Полша	 Португалия	 Испания			


## **Функциите на местната и регионална власт**

Дори по-важни от структурата на местната и регионална власт са функциите, които тя изпълнява, като тук също има големи различия между разглежданите държави.

Една от ключовите разлики е тази между страните, в които повечето услуги по осигуряване на задължително образование и/ или здравеопазване се предоставят от местната и регионална власт и онези страни, в които тези услуги се предоставят по друг начин. Съществуват също и други разлики между функциите, изпълнявани от местните власти. Така например, снабдяването с вода и енергия е важна отговорност на местните власти в много държави. Но в други това вече е престанало да е така. Общественият транспорт също е общинска отговорност в някои страни, но в други – не е.

Таблицата по-долу дава обща представа за това.

Функциите на местната и регионална власт – обстойна представа

<p>Отговорни, както за задължителното образование, така и за здравеопазването (16)</p>	 Австрия	 Белгия	 България	 Чешка Република	 Дания	 Естония
<p>Отговорни за задължителното образование, но не и за здравеопазването (5)</p>	 Люксембург	 Холандия	 Румъния	 Словения	 Великобритания	
<p>Не са отговорни нито за задължителното образование, нито за здравеопазването (6)</p>	 Кипър	 Франция	 Гърция	 Ирландия	 Малта	 Португалия





























Обхватът от проблеми в отговорността на местната и регионална власт има значително влияние върху нивата на разходите. Както показва Таблица 1, страните, в които делът на разходите на местната и регионална власт в общите публични разходи е най-висок – Дания (63,1%), Испания (54,6%), Швеция (46,6%) и Германия (44,2%) – са също и онези страни, в които регионалната и местна власт отговаря за образованието и здравеопазването, освен останалите ѝ функции.

Обхватът на отговорностите, които падат върху плещите на местната и регионална власт, естествено влияе и върху броя на заетите в нея. Така например, в Испания и образованието и здравеопазването са отговорност на местната и регионална власт; в Португалия – не са.

Подобен контраст между броя на заетите в структурите на местната и регионална власт се забелязва и между Франция и Швеция. Например, във Франция болничните услуги се предоставят от отделна административна структура, а учителите се наемат от правителството на национално ниво; докато във Швеция, както здравеопазването, така и образованието са отговорност на общините и областите.

Таблица 1 предоставя детайлна информация относно разходите на местната и регионална власт, като пропорция от цялостните публични разходи, както и индикация за броя на заетите. Въпреки това обаче, данни за заетите не са налични за някои страни, особено за някои страни от Централна и Източна Европа, а за други - те са приблизителни - извлечени от данни на ОН, вместо от национални източници.

**Таблица 1: Разход и брой заети в структурите на местната и регионална власт**

Държава		Разход на местната и регионална власт, като процент от общите публични разходи – 2007 г.	Брой служители заети в структурите на местната и регионална власт
Австрия		33.1%	332,300
Белгия		42.4%	340,600
България		17.4%	211,200
Кипър		4.6%	5,200
Чешка Република		26.2%	343,200
Дания		63.1%	669,000
Естония		27.7%	n.a.
Финландия		40.7%	428,000
Франция		21.4%	1,613,200
Германия		44.2%	3,355,000
Гърция		6.0%	90,000
Унгария		23.5%	620,700
Ирландия		20.0%	35,000
Италия		31.2%	680,400
Латвия		29.9%	n.a.
Литва		23.8%	n.a.
Люксембург		13.3%	4,100
Малта		1.4%	300
Холандия		33.8%	184,000
Полша		31.8%	1,731,700
Португалия		13.3%	126,700
Румъния		26.3%	353,000
Словакия		17.6%	n.a.
Словения		19.9%	n.a.
Испания		54.6%	1,862,600
Швеция		46.6%	1,051,200
Кралство Великобритания		29.0%	2,904,000
Общо		33.9%	16,941,400
Източници: Разход: Субнационални управителни органи на ЕС: ключови данни за 2007 г., Dexia CEMR 2008 г., плюс други национални източници			

Фактът, че в структурите на местната и регионална власт в различните страни са заети различен вид работещи, влияе също и върху природата на самите индустриални отношения. Заетите в сферата на здравеопазването, грижещи се за членовете на обществото имат както ограничения, така и възможности за оказване на натиск, които не са същите като тези, пред които се изправят онези работници, занимаващи се с отпадъци или общинско планиране.

### ***Работен статус на заетите в структурите на местната и регионална власт***

Друг елемент, в чиито контекст оперират, преговарят и водят социален диалог профсъюзите в местната и регионална власт, е статусът на заетите в сектора. Нормални служители ли са те или имат специфична работна позиция, отразяваща факта, че имат определени пълномощия, които упражняват от името на държавата и като част от подхода към обществените услуги, където по-голяма част от работата в общественения сектор се ръководи от специфично законодателство?

Наименованието дадено на онези, които имат специфичен статус, е различно в различните страни. Така например, в Германия и в Австрия те са “Beamte”, в Испания - “funcionarios”, а във Франция - “fonctionnaires titulaires” – термини, които понякога се превеждат като „граждански служители” или „обществени служители”. Въпреки, че точните условия на работа за заетите, които имат специфичен статус, също се различават в различните страни, в повечето случаи при тях е налице комбинация от по-голяма защита и повече ограничения по отношение на свободата им, както и по-високи изисквания към тях във връзка с това да действат в

унисон с нуждите на държавата. Така например, въпреки че може да е трудно тези служители със специфичен статус да бъдат освобождавани от длъжност и доживотната им кариера може да е гарантирана, така също може да има и прецизни правила, регулиращи процеса на тяхното назначаване и повишаване в длъжност, а от тях може и да се изисква да се преместват из страната според нуждите на работодателя и може да са обект на различни дисциплинарни процедури от страна на заетите в частния сектор<sup>9</sup>.

Статусът на заетите в структурите на местната и регионална власт има важно значение за условията на индустриалните отношения, тъй като може да окаже влияние върху степента, до която тяхното заплащане и условия за работа са обект на колективно договаряне, вместо да са едностранно наложени от правителството посредством законодателни инструменти, а в по-екстремни ситуации – може да обуславя дали те имат право да предприемат индустриални действия или не.

Всъщност в 16 от разглежданите 27 държави- членки на ЕС, поне някои от заетите в структурите на местното и регионално управление имат специфичен работен статус, който се отличава значително от онзи на заетите в частния сектор. Само в 11 държави – Кипър, Чешката

---

<sup>9</sup> За проучване на разликите между онова, което понякога се нарича „кариерна“ система, при която служителите имат специфичен статут, обикновено биват наемани на работа в началото на кариерите им и напредват в кариерата въз основа старшинството си в йерархията, в сравнение с т.нар. "работна" система, при която служителите нямат специфичен статут и биват наемани на работа на определени постове и се придвижват напред в кариерата, кандидатствайки за нови постове; вижте доклада „*Les Fonctions Publiques Locales en Europe*“, редактиран от Партис Азан, CNPT, Март, 2005 г. Той класифицира следните страни като ослянящи се основно на "кариерната" система: Белгия, България, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Литва, Люксембург, Португалия, Румъния и Испания. Онези, основаващи се най-вече на „трудова“ система са: Дания, Финландия, Италия, Холандия, Швеция и Великобритания. Не всички 27 страни- членки на ЕС са класифицирани и докладът подчертава факта, че в повечето страни и двете системи са налице и съществуват рамо до рамо една с друга.

Република, Ирландия, Италия, Латвия, Малта, Холандия, Пошла, Словакия, Швеция и Великобритания, случаят не е такъв. Това не означава, че във всички тези страни няма разлики в статуса на заетите в структурите на местната и регионална власт и онези - заети в частния сектор. Така например, в Холандия съществуват различия между положението на заетите в обществения и това на заетите в частния сектор. Въпреки това обаче, тези разлики са много по-малки, отколкото са били преди.


Въпреки, че има 16 страни, в които някои от заетите в структурите на местната и регионална власт имат специфичен статус, съотношението на лицата със специфичен статус е много различно. Във Франция например, почти четири пети (79%) от заетите в местната и регионалната власт имат такъв статус, докато в Естония с такъв статус се ползват само малка група хора.

Съотношението на хората със специфичен статут също варира в унисон с правителственото ниво, на което са заети лицата: по принцип за заетите на регионално или областно ниво е по-вероятно да имат специфичен статус, отколкото за заетите на общинско ниво. В Германия например, 61% от заетите на регионално ниво имат специфичен статут (това са учители, полицейски служители или служители в структурите на съдебната система), докато само 14% от заетите на общинско ниво се ползват с подобен специфичен статус. По подобен начин, в Испания само 11% от заетите на регионално ниво са нормални служители; на ниво "провинции" тази цифра се повишава до 51%, а на общинско ниво - до 61%.

Съществува също и тенденция към намаляване на броя на служителите със специфичен статут в много страни – поне в „старите“ страни- членки, при които все още съществува подобно разграничение. В Дания, например, около 10% от заетите в местната и регионална власт

имат специфичен статус – статутът на “tjenestemand”. Въпреки това обаче, делът на служителите с подобен статут е намалял в резултат на целенасочена политика, насочена към ограничаването му до „мъже и жени в униформа”, като пожарникари, служители в затвори и полиция и много старши граждански служители.

*Работният статус на зетите в структурите на местната и регионална власт*

Някои служители имат специфичен статус (16)						
	Австрия	Белгия	България	Дания	Естония	Финландия
						
Франция	Германия	Гърция	Унгария	Литва	Люксембург	
						
	Португалия	Румъния	Словения	Испания		
Няма служители, които да имат специфичен статус (11)						
	Кипър	Чешка Република	Ирландия	Италия	Латвия	Малта
						
Холандия	Полша	Словакия	Швеция	Великобритания		

## **Финансирането на местната и регионална власт**

Финансовите и бюджетни въпроси са също изключително важна част от контекста, в който оперира местната и регионална власт и оказват влияние върху социалния диалог, както в областите с по-широкообхватно консултиране, така и при колективното договаряне. Така например, контекстът за водене на преговори в частност, може да е много различен в зависимост от това дали разходите на местната и регионална власт се увеличават или са на договорна основа. Данните от проучване на Dexia/ CEOP<sup>10</sup> от 2008 г. показват, че през 2007 г. разходите на месната и регионална власт са се увеличили с 2,0% в ЕС като цяло, и с 4,3% - в новите страни- членки. Въпреки това обаче, темпът на растеж най-вероятно няма да се запази за в бъдеще.

Пространството за маневриране на местните и регионални власти по време на преговори може също да е различно в зависимост от това дали са способни да съберат средства самостоятелно или са зависими от централната правителствена власт за финансиране. Проучването на Dexia/ CEOP показва разходите на местните и регионални власти и сумите, събрани на регионално и местно ниво от данъци и други вноски, като пропорция от БВП за 2007 г.






















Тези данни показват, че средното равнище на приходите събрани на местно ниво възлизат на около 45% от разходите на местно и регионално ниво. Повечето държави са доста близо до тази цифра, с приходи събрани на местно ниво, възлизащи на между 60% и 30% от разходите на местно и регионално ниво в 17 от 27 от страните. Въпреки това обаче, при три държави – Румъния







---

<sup>10</sup> Субнационални публични финанси в Европейския съюз – 2007 г., Dexia; Декември, 2008 г.

(76%), Швеция (66%) и Германия (64%), делът на събраните на местно ниво приходи е по-висок от това, докато при шест от другите държави делът е по-нисък. Това са Кипър (25%), Ирландия (13%), Гърция (12%), Холандия (11%) и България (11%). Данните на Dexia/ CEOP не показват нищо да е било събрано на местно ниво в Малта, но и разходите на местно ниво там също са много ниски.

Таблица 2: Разходи и данъци на местно ниво като процент от БВП - 2007 г.

Държава		Публични разходи на местно и регионално ниво като процент от БВП	Разписки от данъци и приходи от социални осигуровки на местно и регионално ниво като процент от БВП	Съотношение на местните и регионални публични разходи, покрити от местни данъци и вноски
Австрия		16.0%	8.2%	51%
Белгия		20.5%	6.1%	30%
България		7.2%	0.8%	11%
Кипър		2.0%	0.5%	25%
Чешка Република		11.2%	5.1%	46%
Дания		32.0%	17.1%	53%
Естония		9.8%	4.1%	42%
Финландия		19.2%	9.2%	48%
Франция		11.2%	4.8%	43%
Германия		19.4%	12.5%	64%
Гърция		2.6%	0.3%	12%
Унгария		11.7%	4.4%	38%
Ирландия		7.1%	0.9%	13%
Италия		15.0%	6.5%	43%
Латвия		11.3%	5.2%	46%
Литва		8.4%	2.9%	35%
Люксембург		5.0%	1.6%	32%
Малта		0.6%	-	-
Холандия		15.3%	1.7%	11%
Полша		13.4%	4.2%	31%
Португалия		6.1%	2.3%	38%

Румъния		9.8%	7.5%	77%
Словакия		6.1%	3.4%	56%
Словения		8.4%	3.0%	36%
Испания		21.2%	11.3%	53%
Швеция		24.5%	16.1%	66%
Кралство Великобри тания		12.9%	1.9%	15%
Общо за ЕС27		15.5%	7.0%	45%

Източник : Субнационални управителни органи на ЕС:  
Ключови данни за 2007 г., Dexia CEOP, 2008 г.

## **5) Колективно договаряне в месната и регионална власт**

### ***Провежда ли се колективно договаряне?***

Естествено, при разглеждането на механизма на колективното договаряне в рамките на местната и регионална власт, първото нещо, което трябва да се установи, е дали въобще се провежда колективно договаряне. Всъщност, във всичките 27 страни има преговори във връзка със заплащането и условията на труд, въпреки че в някои от страните те покриват само част от работната сила, а в други процесът не е официално познат като колективно договаряне.

Основната разлика е между 11-те държави, в които всички заети имат ефективно същия статус, като на заетите в частния сектор и останалите 16, при които някои от заетите в структурите на местната и регионална власт и централната правителствена власт имат специфичен статут.

Не е изненадващо, че във всичките 11 държави, където всички заети в структурите на местното и регионално управление се третират като нормални служители, се провежда нормално колективно договаряне. Това са Кипър, Чешката Република, Ирландия, Италия, Латвия, Малта, Холандия, Полша, Словакия, Швеция и Великобритания. Това не означава, че заплащането и условията на труд за всички служители в тези страни са обект на договаряне. В Латвия и Полша, например, където колективното договаряне се осъществява до голяма степен на местно ниво, има преговори единствено там, където профсъюзите са достатъчно силни и способни да принудят работодателя да преговаря. Въпреки това, остава фактът, че не съществуват законни ограничения за колективното

договаряне, които да се прилагат по отношение на цялата работна сила, заета в структурите на местното и регионално управление. (Това не включва заетите в структурите на централната правителствена власт, които са базирани на местно ниво и които биха могли да имат специфичен статус. Такъв е случаят със Словакия например, където служителите с и без специфичен статус работят рамо до рамо един до друг в службите на централната правителствена власт на местно ниво, но не в местното и регионално управление).

Повечето от останалите 16 държави, в които някои от заетите в структурите на местното и регионално управление имат специфичен статус, също имат някаква форма на колективно договаряне, както за онези със специфичен статус, така и за тези, които нямат такъв. Въпреки това, обаче, има някои страни, в които не се провежда договаряне със служителите със специфичен статус, а при други има договаряне, но то е с различен законов статус или е обект на други видове процедури.

### ***Едностранно определени от държавата***

Има три страни – България, Германия и Литва, в които заплащането и условията на труд за заетите, които имат специфичен статус, не са обект на договаряне, а вместо това те се определят едностранно - от държавата, без преговори. В Германия например, отделните региони (Bundesländer) определят условията за съответния „Beamte” (названието на немски език на служителите със специфичен статус), когато назначават посредством наредба, вместо посредством преговори. По принцип, техните условия на труд са същите като за останалите служители, чието заплащане и условия на труд са определени посредством колективното договаряне. Въпреки това, в някои случаи регионите са се възползвали от правото си да определят условията на труд на „Beamte”. През месец септември, 2004 г., Бавария например, е

увеличила едностранно седмичното работно време на своите " Beamte " от 40 на 42 часа седмично.

Трябва да се подчертае обаче, че въпреки заплащането и условията на труд за служителите в тези държави да са определени с наредба или със законодателен акт, заплащането и условията на труд, валидни за останалите служители, са обект на колективно договаряне.

### ***Не се договарят по същия начин, както при останалите служители***

Има четири, други държави, при които заплащането и условията на труд за заетите със специфичен статус не се договарят по същия начин, както при останалите служители, въпреки че степента на самата разлика варира в доста широки граници, с възможност за ефективно колективно договаряне за тези групи служители, като тази възможност е доста по-голяма в Австрия или в Люксембург, отколкото във Франция или в Гърция. Индивидуалните, национални позиции са изложени по-долу:

- в Австрия – „Beamte” – заетите със специфичен статус, не са включени в колективното договаряне, като такова, но всъщност се провеждат годишни преговори за заплащането, преди нивата на заплатите да бъдат определени. Резултатите са едни и същи както за „Beamte”, така и за обикновените служители;
- във Франция условията на труд за болшинството от работната сила – заетите със специфичен статус („fonctionnaires titulaires”) – се определят със законодателни актове и наредби. Ето защо, в стриктно законов контекст, няма колективно договаряне. От друга страна, законодателният акт, гласуван през 1983 г., гласи, че търговските профсъюзи имат право да провеждат „преговори с правителството”, преди да се проведат дискусии за повишаване на заплащането и да "дебатират относно въпроси, касаещи условията на

труд и организацията на работата". Целият процес е критикуван от профсъюзите и от останалите, особено фактът, че няма график за преговори или за увеличения, като графикът често се обуславя от политически съображения. Въпреки това, в договор подписан от някои от профсъюзите в началото на 2008 г., е договорен най-общ график за провеждане на преговори по отношение на заплащането за следващите три години'

- в Гърция заплащането и условията на труд за заетите със специфичен статус, в качеството им на обществени служители, се определят централно и въпреки, че по принцип има колективно договаряне и профсъюзите могат да внасят предложения за увеличения на работните заплати, на практика заплащането се определя едностранно от правителството.
- в Люксембург заплащането и условията на труд за заетите със специфичен статус, както и за нещатните служители на местната власт, се договарят за всяка община, но тези преговори са следвани от законодателен акт, за да им се предаде законова тежест. За щатните работници има директни преговори с отделните общини.

## ***Обект на законово одобрение***

Има четири страни – Унгария, Португалия, Румъния и Испания, в които заплащането и условията на труд за всички заети в общественения сектор са обект на законно одобрение, след като са били договорени, въпреки че през последните години има ясна разлика между Португалия, където правителството непрекъснато налага решения, които профсъюзите са отхвърлили и останалите страни. Детайлната ситуация във всяка от тези страни е както следва:

- Унгария, където колективните договорености за обществения сектор не са законно обвързващи, освен ако не са приложени посредством законодателен акт;
- Португалия, където в момента се провеждат преговори относно заплащането и условията на труд за заетите в структурите на месното и регионално управление, но правителството си запазва правилото да взема финалните решения и доста често е налагало свои собствени решения;
- Румъния, където след преговорите, правителството увеличава заплащането на заетите със статус на обществени служители посредством правителствена наредба; и
- Испания, където общите увеличения на заплащането на обществените служители се договарят, преди да бъдат включени в законодателните актове, касаещи бюджета за всяка година, а законодателството, регулиращо заплащането в обществения сектор гласи, че въпреки че обикновено договореностите ще бъдат уважавани, държавата си запазва правото да налага заповед или да модифицира тези договорености в случаи, когато „значими промени в икономическите обстоятелства” водят до сериозна заплаха за обществения интерес.

## ***Няма нужда от законодателство***

Това обхваща пет държави, където само някои от заетите в структурите на местното и регионално управление имат специфичен статус, но са включени в колективно договаряне, за провеждането на което не се изисква специално законодателство. Това са Белгия, Дания, Естония, Финландия и Словения.

Разликата между тези различни категории не е ясно изразена и в практиката балансът между правителствените решения и колективното договаряне варира в значителна степен в рамките на групите. Във Франция, Гърция и Португалия например, правителството изглежда играе по-важна роля при оформянето на окончателното споразумение, отколкото на други места.

### Обхватът на колективно договаряне

Служители със специфичен статус, които не са включени в колективно договаряне* (3)	 България	 Германия	 Литва		
Заплащането и условията на труд на заетите, които са със специфичен статус, не се договарят по същия начин като тези за другите служители (4)	 Австрия	 Франция	 Гърция	 Люксембург (нещатни)	
Заплащането и условията на труд за заетите, които имат специфичен статус, се нуждаят от законодателно одобрение (4)	 Унгария	 Португалия	 Румъния	 Испания	
Заплащането и условията на труд за заетите, които са със специфичен статус се договарят: няма нужда	 Белгия	 Дания	 Естония	 Финландия	 Словения

от законодателство (5)

Няма служители, които да имат специфичен статус, така че се провежда нормално договаряне (11)



Кипър



Чешка  
Република



Ирландия



Италия



Латвия



Малта



Холандия



Полша



Словакия



Швеция



Великобритания

\* Важно е да се подчертае факта, че останалите служители са включени в колективно договаряне

## ***Нивото на преговори***

Друг важен елемент от цялостната картина е нивото, на което се провеждат преговорите. Тук страните могат да се разделят на три основни групи, въпреки че границите между тях не са винаги прецизни. На първо място са онези страни, където преговорите се провеждат за целия обществен сектор, включително местното управление. На второ са държавите, при които има отделни преговори за заетите в структурите на местната и регионална власт, но всички, или повечето, от заетите в сектора се покриват от едно единствено споразумение. На последно място са страните, в които няма национално споразумение за служителите заети в местната и регионална власт, а отделните общини или региони достигат до свои собствени споразумения.

## ***Споразумения, покриващи целия обществен сектор***

Има десет страни (11, ако се включи Германия – вижте по-долу), в които заплащането и условията на труд за служителите заети в структурите на местната и регионална власт се уреждат като част от едно цялостно споразумение в обществения сектор: Те са:

- Австрия, където освен едно прекъсване в периода между 2000 г. и 2003 г., преговорите покриват служители на национално, регионално и местно ниво. Представителите на общинските работодатели присъстват през цялото време на преговорите;
- Кипър, където заплатите и условията на труд за всички служители заети в обществения сектор се определят посредством национални преговори, в които са включени и представители на областите и общините;

- Чешката Република, където има национални преговори между правителството и профсъюзите, които включват целия обществен сектор;
- Франция, където има три ясно очертани групи обществени служители – в централните министерства, в областта на болничните услуги и структурите на местното и регионално управление, но увеличенията в заплащането за всичките 5,2 милиона души се урежда с едно, единствено, министерско решение;
- Унгария, където годишни преговори уреждат заплащането и условията на труд за всички заети в обществения сектор;
- Ирландия, където на практика заплащането за целия обществен сектор се урежда като част от серия от национални споразумения за заплащането, които са били налице през последните 20 години, въпреки че преговорите формално се провеждат с Бордът по мениджмънт на услугите в местната власт (Local Government Management Services Board);
- Португалия, където има общо увеличение за целия обществен сектор;
- Румъния, където заплащането на национално ниво се урежда чрез преговори за заетите, както в централната, така и в местната власт, въпреки че отделните местни власти могат да договарят допълнителни възнаграждения.
- Словакия - с едно общо споразумение за служителите със специфичен статус в местната и централна власт; и
- Испания, където законодателството през 2006 г. въведе нов комитет за преговаряне на най-високо ниво за цялата публична администрация.

Положението в Германия е подобно, въпреки че не се вписва точно в този модел, тъй като вече няма един тур от преговори за заетите в централната, регионалната и местната власт. През 2004 г., по време на преговори по

значително реструктуриране на споразумението, работодателите на регионално ниво се оттеглят. В резултат на това в момента има два отделни тура преговори - един за служителите заети в централната и местната власт и един – за служителите на регионалната власт.

## ***Договорености за целия сектор на местната и регионална власт***

че страната на работодателите и областите и общините преговарят заедно, като SKL; и Великобритания, където договарянето е централизирано за повечето местни власти, въпреки че отделните структури могат да се отделят и някои вече са Втората – равна по големина група, е съставена от 11 страни, където основните договорености, касаещи служителите заети в структурите на местното и регионално управление се постигат на национално ниво, но не са част от цялостно рамково споразумение за обществения сектор. Това е картината като цяло, въпреки че съществуват важни разлики между страните в групата. Преговарящите по този начин са:

- Белгия, където проблемите на регионалното и местно управление се решават в рамките на отделен комитет, известен като „комитет С”, в ясно дефинираната преговорна структура на Белгия. Във всеки от трите региона на Белгия има отделни комитети, а въпросите свързани с правата по отношение на социалната осигуреност на служителите, като пенсии или болнични, се решават от комитет, покриващ всички обществени услуги в Белгия "комитет А";
- Дания, където има преговори между профсъюза и асоциацията на местните правителствени работодатели - KL;
- Финландия, където има пет основни национални споразумения за различните групи, заети в сектора

на местното и регионално управление. Най-важното е основното колективно споразумение (KVTES), покриващо около 70% от всички служители;

- Гърция, където профсъюзите, представляващи служителите, заети в структурите на местната и регионална власт, се договарят с централната власт (Министерството на финансите и Министерството на вътрешните работи). Местната асоциация – KEDKE, е наблюдател в дискусиата между двете страни;
- Италия, където профсъюзите провеждат преговори с държавна агенция – ARAN, за всеки от подсекторите на общественения сектор, един от които е местното и регионално управление;
- Люксембург, където има централни преговори за всички заети със специфичен статус и нещатните служители, въпреки че заплащането и условията на труд на щатните служители се договарят по отделно за всяка община;
- Малта, където се договаря национално споразумение за всеки сектор;
- Холандия, където има едно национално споразумение за общинските служители, разписано от профсъюзите и асоциацията на местните власти на Холандия (VNG);
- Словения, където договарянето е на база сектори;
- Швеция, където има голям брой отделни, централизирани, колективни споразумения за служителите на местното и регионално управление, въпреки го сторили. Има отделни договорни споразумения за Шотландия.

## ***Местни преговори***

Последната група са онези страни, където заплащането и условията за труд се договарят на местно ниво, с отделните местни и регионални власти. В тази група има пет страни (шест, ако се включи Люксембург – вижте по-

долу) и тук се забелязва доста добре, че повечето са страни от Централна и Източна Европа. Тези държави са:

- България, въпреки че за заетите, които са със специален статус няма преговори;
- Естония;
- Латвия;
- Литва, въпреки че за заетите, които са със специален статус няма преговори;
- Люксембург, въпреки че се отнася само за щатни служители. Има централни преговори за всички, които имат специфичен статус и за нещатните служители; и
- Полша.

## Нивото на преговори

Преговори, покриващи целия обществен сектор (11)	 Австрия	 Кипър	 Чешка Република	 Франция	 Германия*
	 Унгария	 Ирландия	 Португалия	 Румъния	 Словакия
	 Испания				
Преговори за целия сектор на местната и регионална власт (11)	 Белгия	 Дания	 Финландия	 Гърция	 Италия
	 Люксембург	 Малта	 Холандия	 Словения	 Швеция
	 Великобритания				
Местни преговори на ниво индивидуални служби (5)	 България	 Естония	 Латвия	 Литва	 Полша
* С изключение на регионите (Länder)					

## ***Неясни граници***

Тази категоризация на споразуменията спомага за анализирането на системите за колективно договаряне в разглежданите страни. Въпреки това обаче, в реалността границите често са не толкова прецизни, колкото е индикирано тук. На първо място, има наличие на натиск от центъра, дори и в страни, чиито договорни споразумения изглеждат изцяло секторни или на местно ниво и второ - дори и при централизираните системи често има място за гъвкавост на местно ниво.

## ***Натиск от центъра***

Белгия и Финландия, например, са двете страни, където има отделни преговори за заетите в местното и регионално управление, вместо едно цялостно споразумение за обществения сектор. Тези преговори, обаче, се провеждат, или са се провеждали до скоро, в рамките на контекста на съществуващата национална рамка.

В Белгия това е национално рамково споразумение, което се договаря на всеки две години за частния сектор, което поставя стриктни лимити върху увеличението на възнагражденията. Във Финландия това е национално споразумение между съюзът на конфедерациите и асоциациите на работодателите, който фиксира препоръчителна рамка за увеличения на възнагражденията за преговарящите от по-ниските нива – обикновено за период от две години или повече. Въпреки това обаче, в следствие на натиск оказан от страна на работодателите, рамковото споразумение не беше подновено през месец септември 2007 г.

В други страни, фактът че централното правителство осигурява голяма част от финансирането за местната и регионална власт, може да означава че то може да влияе върху изхода от преговорите.

Това определено е така в случая на Гърция, например, където централната правителствена власт е преговарящият с профсъюзите партньор. Такъв е случаят и в Италия. Тук, където преди да започнат преговорите за местната власт има преговори за размера на повишенията на работните заплати в целия обществен сектор, които се провеждат между правителството и основните профсъюзни конфедерации и когато преговорите за местната власт приключат и се подписат договорености с преговарящата агенция – ARAN, те се връщат обратно при правителството за финална ратификация. Във Великобритания, националното правителство оказва значителен натиск върху преговарящите представители на местната власт. А също и в Полша, въпреки че отделните местни структури на властта провеждат свои собствени преговори, централното правителство задава цялостната финансова рамка.

Въпреки това обаче, докато в много страни, които изглеждат са по-централизираны, има натиск от центъра, в много очевидно по-централизираны договорености има значителна гъвкавост на местно ниво. Това е обяснено в следващата секция.

## ***Гъвкавост на местното ниво***

Има три основни начина, по които може да се осигури гъвкавостта на местното ниво в една очевидно централизирана система.

Едната възможност е отделните структури на местната власт едностранно да подобрят нивата на възнагражденията на техните служители. В Испания,

например, общините и регионите могат да договарят по-високи увеличения на заплатите от тези – договорени на местно ниво. В миналото тяхното законово право да правят това е било поставяно под въпрос. Въпреки това обаче, тази практика е широко разпространена, както на общинско, така и на регионално равнище. В Румъния също отделните местни структури могат да се договарят и да извършват допълнителни плащания. Във Великобритания местните власти не са задължени да следват националното рамково споразумение за сектора и 46 местни структури на властта – около 10% от всички – имат свои собствени споразумения.

Втората възможност е националните споразумения да са рамкови споразумения по своята същност - които да задават общата стойност на увеличението, което да се изплаща, но да оставят въпроса за това как точно да се разпределя това увеличение отворен за преговори на местно ниво. Това до голяма степен е подходът, използван в Скандинавските страни, а договорености по тези линии са подписани в Дания, Финландия и Швеция.

Третата възможност е националните споразумения да оставят известно място за местните власти за вариации в някои аспекти по отношение на заплащането и/ или условията на труд. Това е вероятно най-широко разпространения подход за осигуряване на гъвкавост на местно ниво и той се наблюдава в Белгия, Чешката Република, Франция (където въпреки изключително централизираната природа на системата, отделните структури на местната власт имат известна свобода да варират по отношение на договореностите свързани с възнагражденията под формата на бонуси и други надбавки, въпреки че това трябва да се случва в рамките на ограниченията на национално ниво), Германия, Унгария, Италия и Великобритания.

## 6) Разширен социален диалог

### Дефиниции

Колективното договаряне е в същност форма на социалния диалог, но тази част разглежда дискусиите между профсъюзите и работодателите в структурите на местната и регионална власт, които превишават непосредствените преговорни сесии относно заплащането и условията на труд и разглеждат по-широк набор от въпроси, вариращи от онези, които са много близо до самото работно място, като организацията на работното време или здравето и безопасността, до онези, които са по-отдалечени от него, като реформите в местната власт или предизвикателства, като миграцията, променящия се възрастов профил или нуждата от по-голямото разнообразие, пред които се изправят.

Трябва също да се подчертае и фактът, че упоменатият тук диалог се отнася по-специално за служителите на местната и регионална власт или в някои случаи – на общественения сектор като цяло. Институциите за социален диалог на национално ниво не са включени. Словакия например, има определени и прецизни институции за социален диалог на национално ниво. Въпреки това обаче, те не присъстват, когато става дума за местната и регионална власт.

В Полша има регионална структура за социален диалог - WKDS. Това са регионални комитети, съставени от представители на националното правителство, регионалната власт и асоциации на работодателите и профсъюзите. Въпреки това, те разглеждат широк набор от регионални въпроси - не само онези, които са свързани с регионалната власт.

## ***Разширен социален диалог – къде се провежда?***

Един очевиден начин за разграничение между държавите е да се определи къде се провежда този по-широкообхватен социален диалог. В някои държави тези дискусии представляват един ясно дефиниран форум, като е възможно той да е уреден чрез закон; в други те може да се провеждат в различни работни групи или на ръба на преговарянето. Важен фактор, който влияе върху това, въпреки че не е от решаващо значение, е степента, до която персоналът в общественения сектор, като цяло, е регулиран със специфично законодателство.

Франция, чиито обществени услуги са строго регулирани от законодателството, дава ясен пример за официално структуриран разширен социален диалог, в една система, която е строго регулирана от законодателни актове. Тя има национален съвет за местната власт - Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT), който трябва да изразява своето мнение по отношение на законодателни предложения, които биха могли да окажат въздействие върху обществените служители, заети в структурите на местната власт. През седемте години - от 2002 г. до 2009 г., CSFPT е разгледала над 239 законодателни акта. Други примери за официални структури в страните, в които важните аспекти свързани със заетостта в обществения сектор са регулирани от законодателство, включват Общинския съвет за тристранно сътрудничество в България и Националният комитет за съгласуване на интересите на обществените служители в местната власт – в Унгария. От друга страна, Консултантската група за национално партньорство в местната власт в Ирландия, която е учредена през 1999 г., оперира в страна с много по-малко специфично законодателство, регулиращо трудовата заетост в публичния сектор.

В някои страни не се използва терминът „социален диалог“. Такъв е случаят на Дания, например. Тя има формални структури за дискусии между профсъюзите и работодателите, които работят по въпроси – подобни на онези, с които се занимават комитетите по социален диалог в други страни. Въпреки това, в Дания те се разглеждат като част от една непрекъсната взаимовръзка между двете страни.

Съществуват и разлики между държавите по отношение на нивото, на което се водят дискусиите. В някои страни институциите за разширен социален диалог са за обществения сектор като цяло. Такъв е случаят в Кипър, например, където е налице Обединен комитет на служителите (Joint Staff Committee) за целия обществен сектор; в Люксембург, където има Камара на служителите със специфичен статус и на обществените нещатни служители (Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics) и Испания, където институцията за социален диалог е Форумът за социален диалог в публичната администрация (Foro para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas). Той покрива целия обществен сектор и е учреден през месец септември, 2004г.

На други места, например в Белгия, има структура за разширен социален диалог, която започва на националното ниво, за целия обществен сектор, преминава през местната власт и слиза до индивидуално и общинско ниво. Във Франция, освен националния съвет по местното управление, има също и местни комитети (СТР), занимаващи се с организацията на труда във всяка местна институция, в която за заети поне 50 човека – институциите с по-малко служители от това са свързани с друга институция и отделните местни комитети – САР-на нива отдели, които се заминават с кариерно развитие. Всички те са съвместни комитети с избираеми членове, които са служители. Профсъюзите заемат своите места в съответствие с подкрепата, която получават на изборите, въпреки че на национално ниво членската маса на

комитетите също гарантира представителни места на национално представените профсъюзи. Тези институции представляват единствено обществени служители със специфичен статус. „Нетитулованите“ не са покрити от тях. В Ирландия Консултативната група за национално партньорство в местната власт е организираща мрежа от служители в рамките на всяка местна институция, чиято роля е да „подпомагат мениджмънта и профсъюзите на нива – отделни местни служби, в създаването на партньорство и за ефективната им съвместна работа.“<sup>11</sup>

В Германия има местни организации – „Personalräte“, които представляват интересите на служителите на местно ниво и с тях трябва да се извършват консултации по широк набор от въпроси, но няма национална структура. В Австрия, избираеми представители на служителите - т. нар. „Personalvertretung“ имат широк набор от информативни и консултативни права. Румъния има обединени комитети (comisiilor paritare) в рамките на отделните организации и институции, които трябва да се учредяват по закон. Във Великобритания много местни съвети имат „Консултативни комитети“, които събират редовно на една маса профсъюзите и мениджърите на висше управленско ниво, въпреки че няма законово задължение за тяхното съществуване.

Като цяло, отговорите получени при проучването на ЕФППС<sup>12</sup> и останалата налична информация индикират, че 17 държави имат или формална структура за социален диалог по по-широк набор от въпроси или законодателство, което изисква да се провеждат консултации с профсъюзите на национално ниво по широк набор от проблеми. Тези държави са Белгия,

---

<sup>11</sup> Партньорски дейности – 2006 г. & 2007 г., Консултантска група за партньорство в националната местна власт, 2008 г.

<sup>12</sup> Вижте „Профсъюзи, колективно договаряне и социален диалог в местната и регионална власт в страните – членки на ЕС, Европейската икономическа зона и страните – кандидатки за членство“ – доклад, изготвен за ЕФППС от Отдела за проучване на трудовия пазар; Декември, 2008 г.

България, Кипър, Чешка Република, Дания, Финландия, Франция, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Португалия, Испания и Швеция.

При другите страни ситуацията е по-неясна. По дефиниция, социалният диалог извън формалните структури, е по-труден за идентифициране. Въпреки това има ясни знаци, че той съществува. Профсъюзите на Великобритания, например, считат, че дискусиите, които те имат с правителствените служители по широк набор от проблеми представляват неформален социален диалог по по-широк набор от въпроси. В Австрия мнението на профсъюза е, че има „подход за социално партньорство” в рамките на местната и регионална власт. В Естония профсъюзите и двете асоциации, представляващи общините в Естония - ELL и EMOVL, са излезли с общи становища и са провели съвместни семинари. Като цяло, в повечето страни има дискусии между работодателите и профсъюзите в рамките на местната власт, които се простират отвъд преговори по въпроси, касаещи условията на труд и трудовите възнаграждения.

Може също да се спори по въпроса, дали социалният диалог съществува в действителност, както съществува той на хартия. Португалският профсъюз в рамките на местната власт – STAL, многократно е обвинявал държавният секретар, отговарящ за местната администрация, в отказ да участва в диалога относно крупна реорганизация на структурата на заетостта в обществен сектор, която се провежда в Португалия. Според португалското законодателство, профсъюзите имат право на консултация (participação) по широк набор въпроси, включително обучение, подобрения в обществените услуги и вътрешни правилници, касаещи отделните услуги.

Всички тези ситуации индикират, че въпреки че дискусиите по широк набор от проблеми между

работодателите и профсъюзите са широко разпространени, има известна дистанция, която трябва да се преодолее, преди във всички държави да се постигне ефективен социален диалог по широк набор от проблеми, които са в интерес и на двете страни.

*Структури и/ или законодателство, покриващо разширения социален диалог*

Държави с формални структури за, или законодателство, касаещо разширения социален на ниво - целия обществен сектор и/ или местна и регионална власт (17)					
	Белгия	България	Кипър	Чешка Република	Дания
					
	Финландия	Франция	Гърция	Унгария	Ирландия
					
Италия	Латвия	Литва	Люксембург	Португалия	
					
Испания	Швеция				

## **Темите включени в разширения социален диалог**

Въпреки това обаче, до голяма степен съдържанието е точно толкова важно, колкото и формата и нивото на този разширен социален диалог. Тук е ясно, че в много случаи от особена важност за социалния диалог са проблемите, които са най-близо до непосредствената работна среда – организацията на работата, здравето и безопасността и предложенията за увеличение на продуктивността. В Белгия например, трябва да се проведе консултация по следните въпроси: „конкретни дискусии в областта на структурата на персонала, продължителността на работното време и организацията на работата, проблемите на здравеопазването и безопасността, предложения, които целят подобряване на междуличностните взаимоотношения или увеличаването на продуктивността”.

Според отговорите по проучването, проведено от ЕФППС и референтните източници на институциите, отговорни за социалния диалог, на организацията на работата и работното време също се обръща специално внимание в Кипър, Франция, Италия, Швеция и Великобритания, докато на здравеопазването и безопасността се обръща специално внимание в Чешката Република, Финландия, Франция, Латвия, Португалия, Швеция и Великобритания. (Както в Швеция, така и във Великобритания насилието над трети лица е изключително голям проблем).

Друг директен проблем възниква, когато възникнат предложения за промени в заплащането или кариерната структура, въпреки че и тук, както в много подобни ситуации, социалният диалог и консултациите се развиват в преговори. Дискусиите относно промените в заплащането и кариерните структури са сред основните теми през последните години, както в Германия, така и във Великобритания, а в момента те са в центъра на

полезрението във Франция, Португалия и Швеция, като цялостните нива на възнагражденията в структурите на местната и регионалната власт също са на дневен ред. Във Франция и Испания служебният статус на заетите в структурите на местната и регионална власт и степента на атипична работа е част от разширената дискусия между работодателите и профсъюзите.

Квалификацията и ученето през целия живот също са важен проблем, който е застъпен по време на консултациите в много страни, включително в Кипър, Дания, Финландия (където на дневен ред е въпросът за обучението на заетите с по-голяма продължителност на стажа), Франция, Ирландия, Португалия, Швеция и Великобритания.

Промените в начина на предоставяне на услугите също представлява голям интерес за двете страни. Социалният диалог е уредил реструктурирането, възлагането и приватизацията в България, Ирландия и Италия, докато реформата в самата местна власт е била дискутирана в България, Дания, Естония, Франция, Гърция и Великобритания.

Имало е също и някои по-обща дискусии във връзка със взаимоотношенията между профсъюзите и местната и регионалната власт в ролята ѝ на работодател, включително механизми за разрешаване на трудови диспути в България, Чешката Република, Финландия и Гърция и проучване на правата на профсъюзите във Франция.

Други въпроси в рамките на дискусиите на разширения социален диалог включват въпросите за равнопоставеността и разнообразието във Великобритания; равенството между половете във Франция; влиянието на миграцията и застаряващата работна сила в Швеция; проблемите с околната среда

във Великобритания; тормозът в Италия и реформите в сферата на грижите за възрастните и децата в Естония.

## ***Връзката с европейския социален диалог***

Ясно е също, че има връзки между този разширен социален диалог на национално ниво и социалния диалог на ниво ЕС в комитета за секторен социален диалог в рамките на местната и регионалната власт.

На първо място, има значително препокриване между въпросите, които се застъпват на европейско и национално ниво. Равенството между половете, демографските промени, ученето през целия живот, обучението, насилието над трети лица на работното място, реструктурирането на местната власт, политиките по отношение на трудовата заетост, касаещи местната власт и формите на предоставяне на услуги - всички те са теми, които са на дневен ред както на национално, така и на европейско ниво. Обхватът на това препокриване на практика е индикиран също и от проучване, проведено съвместно от СЕОР и ЕФППС през 2004 г. Според него, много от инициативите, предприети във връзка с трудовата заетост в рамките на местната власт, са били в унисон с темите, включени в съвместната СЕОР/ ЕФППС работна програма. Структури от Дания, Финландия, Гърция, Ирландия, Литва, Швеция и Великобритания – всички са докладвали, че случаят е такъв<sup>13</sup>.

На второ място, профсъюзите и работодателите на национално ниво използват секторният социален диалог като механизъм за оказване на въздействие върху политиката на европейско ниво. Както отбелязва през

---

<sup>13</sup> Участие на социалните партньори в сектора на местната и регионалната власт в Европейската стратегия за трудова заетост (ЕСТЗ) и Националните планове за действие във връзка с трудовата заетост; Обобщение на отговорите, получени от съвместно изготвения от ЕФППС/ СЕОР – ЕП въпросник; Октомври, 2004 г.

2007 г. шведската асоциация на работодателите в структурите на местните власти - SKL, това „дава уникални възможности за въздействие върху въпроси, свързани с пазара на труда в ЕС”.

На трето място - има и друга връзка. В много случаи, националните организации са подемали въпроси, повдигнати на Европейско ниво. В Дания, например, е имало дискусия относно прилагането на ЕС рамковите споразумения, като това за телеработата, относно което секторният социален диалог е излязъл със съвместно изявление. В Естония работодателите и профсъюзите са излезли със съвместни изявление относно разработките на европейско ниво. В Швеция, през 2006 г., асоциацията на работодателите в структурите на местните власти е наложила декларацията на СЕОР за равенството между половете, а фактът че в момента има съвместни ЕФППС/ СЕОР насоки за равенство между половете най-вероятно ще доведе до по-голяма активност в тази сфера на национално ниво.

Ясно е, че има място за напредък, но примерите показват, че темите и предложенията, които се дискутират на европейско ниво вече се появяват в националните програми. Има позитивна обратна връзка





ЕФППС е Европейската федерация на профсъюзите в публичния сектор

Тя е най-голямата федерация в КЕП, с 8 милиона служители, заети в сферата на обществените услуги, от над 200 профсъюза.

ЕФППС се организира в сферите на здравните и социалните услуги и на местната и национална администрация и секторите на енергетиката, водите и работата с отпадъци. За повече информация относно ЕФППС и нашата работа:

<http://www.epsu.org>

Съветът на европейските общини и региони (СЕОР) е представителна организация на над 100 000 местни и регионални институции, обединени чрез 50 национални асоциации, в 38 европейски страни. Неговата Платформа на работодателите (СЕМРЕР) играе ролята на страната на работодателите в Европейския комитет за социален диалог в местната и регионална власт.

<http://www.ccre.org>

ЕВРОПЕЙСКА ФЕДЕРАЦИЯ НА ПРОФСЪЮЗИТЕ В  
ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР (ЕФППС)  
45 RUE ROYALE – 1000 BRUSSELS (B)  
Тел.: +32 2 250 10 80 – Факс: + 32 2 250 10 99  
Е-мейл: [epsu@epsu.org](mailto:epsu@epsu.org)  
<http://www.epsu.org>

СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩИНИ И РЕГИОНИ  
(СЕОР, Офис- БРЮКСЕЛ)  
SQUARE DE MEEÛS 1 - 1000 BRUSSELS (B)  
ТЕЛ.: +32 2 500 05 36 - FAX +32 2 511 09 49  
Е-МЕЙЛ: [cemr@ccre.org](mailto:cemr@ccre.org)  
<http://www.ccre.org>