



Dialog społeczny w sektorze władz lokalnych i regionalnych: przeгляд



*przy finansowym wsparciu Komisji Europejskiej
Kwiecień 2009r.*

SPIS TREŚCI

1) Wstęp	1
2) Definicja dialogu społecznego	3
3) Dialog społeczny na poziomie UE.....	4
4) Kontekst dialogu społecznego w państwach członkowskich.....	7
Struktura władz lokalnych i regionalnych.....	8
Funkcje władz lokalnych i regionalnych.....	10
Status zatrudnienia osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych.....	14
Finansowanie władz lokalnych i regionalnych	18
5) Negocjacje zbiorowe we władzach lokalnych i regionalnych.....	21
Czy negocjacje zbiorowe się odbywają?	21
Ustalane jednostronnie przez rząd	22
Nie negocjowane w ten sam sposób, jak w przypadku innych pracowników.....	23
Podlegające zatwierdzeniu prawnemu	24
Brak potrzeby ustawodawstwa	25
Szczebel negocjacji	27
Ustalenia dla całego sektora publicznego	27
Umowy dla całości władz lokalnych i regionalnych.....	29
Lokalne negocjacje	30
Zacieranie granic	33
Nacisk z centrali.....	33
Lokalna elastyczność.....	34
6) Szerszy dialog społeczny.....	36
Definicje	36
Szerszy dialog społeczny – gdzie się odbywa?.....	37
Kwestie objęte szerszym dialogiem społecznym.....	42
Powiązanie z europejskim dialogiem społecznym.....	43

Dialog społeczny w sektorze władz lokalnych i regionalnych: przegląd¹

1) Wstęp

Niniejszy dokument analizuje sposób, w jaki różne formy dialogu społecznego współpracują ze sobą na różnych poziomach w sektorze władz lokalnych i regionalnych w krajach członkowskich UE na poziomie UE. Został sporządzony dla Rady Gmin i Miast (CEMR) oraz Europejskiej Federacji Związków Zawodowych Sektora Usług (EPSU), czyli dwóch organów reprezentujących odpowiednio pracodawców i pracowników w dialogu społecznym w sektorze na poziomie europejskim.

Ten sektor ma bardzo duże znaczenie w Europie. W różnych krajach UE dostarcza on szerokiego zakresu usług, wliczając w to - w zależności od państwa - opiekę zdrowotną, transport publiczny, edukację, usługi policji, usługi straży pożarnej oraz dostawę wody. Prawie w każdym kraju zapewnia usługi – od opieki społecznej do zbierania odpadów, od planowania do parków – które są kluczowe dla codziennego życia. Ogólnie, wydatki władz na szczeblu lokalnym i rządowym stanowią 15,5% PKB w 27 państwach UE oraz 33,9% całkowitych wydatków w sektorze publicznym.² Sektor zatrudnia około 17 milionów osób w Europie

Władze lokalne i regionalne również stanowią ważną część demokratycznego układu w Europie. Wybrani przedstawiciele podejmują decyzje blisko osób, które reprezentują. Jednak, mimo iż sektor posiada swoją własną demokratyczną prawowitość, działa w obrębie ram państwowych, jak również

¹Niniejszy dokument został sporządzony przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Jednakże, Komisja nie ponosi odpowiedzialności za jego treść lub cel, do którego może zostać użyty.

²*Sub-national public finance in the European Union*, Dexia; grudzień 2008; przedstawione dane są za 2007 r.

w ogólnym kontekście gospodarczym. Stoi przed dużymi wyzwaniem w momencie, gdy rosnące zapotrzebowania społeczne na większą ilość lepszych usług napotyka na duże ograniczenia zasobów - co może się nasilić w wyniku obecnego kryzysu gospodarczego. Te napięcia mają bezpośredni wpływ na dostawców usług – pracowników.

Dialog społeczny – dyskusje i negocjacje między pracodawcami i związkami reprezentującymi pracowników – mogą pomóc w znalezieniu rozwiązań na sprostanie tym wyzwaniom. Może to pomóc w zapewnieniu, iż dostarczenie skutecznych, oszczędnych usług publicznych idzie w parze z dobrymi praktykami zatrudnienia. Niniejsze omówienie podejmuje próbę wyjaśnienia i podsumowania istniejącej pozycji dialogu społecznego w sektorze. Opiera się ono na pracy podjętej wspólnie dla CEMR i EPSU, a szczególnie dla EPSU (dostępnej na stronach internetowych EPSU i CEMR).³ Czerpie również korzyści z komentarzy i wkładu stron obecnych na warsztatach EPSU/CEMR w Bratysławie 11 grudnia 2008 roku oraz na zebraniu plenarnym CEMR/EPSU następnego dnia.

³*Strengthening social dialogue in the local and regional government sector in the "new" Member States and candidate countries*, przez ECOTEC Research and Consulting Limited w imieniu EPSU i CEMR; grudzień 2005; oraz *Trade unions, collective bargaining and social dialogue in local and regional government in the EU Member States, EEA and candidate countries, A report for EPSU* przez Departament Badań Pracy; grudzień 2008

2) Definicja dialogu społecznego

Wspólne oświadczenie CEMR i EPSU z 2006 roku dostarcza definicję dialogu społecznego, która wskazuje na jego szeroki zakres. Wspólne oświadczenie określa, iż "Dialog społeczny funkcjonuje na wielu płaszczyznach i istnieje w szeregu form, które obejmują

- konsultacje z pracownikami w ważnych kwestiach mających wpływ na organizację pracy.
- negocjacje warunków zatrudnienia i wdrażanie umów zbiorowych, oraz
- współpracę poprzez różne procedury demokratycznego zarządzania.⁴

Wspólne oświadczenie wskazuje również wyraźnie, iż dialog społeczny jest "w istocie autonomiczną sprawą partnerów społecznych [pracodawców i związków zawodowych]"; innymi słowy - nie jest kontrolowany przez państwo.

⁴Wspólne oświadczenie CEMR - EPSU dotyczące rozwoju dialogu społecznego we władzach lokalnych i regionalnych; przyjęte na zebraniu plenarnym sektorowego komitetu ds. dialogu społecznego na szczelbu władz lokalnych i regionalnych, mającym miejsce 29 listopada 2006 roku.

3) Dialog społeczny na poziomie UE

W swojej obecnej formie dialog społeczny na szczeblu władz lokalnych i regionalnych został ustanowiony na poziomie UE w 2004 roku. Dwie uczestniczące strony to EPSU, reprezentująca pracowników, oraz CEMR, reprezentująca pracodawców. Przedstawiciele obu organizacji spotykają się regularnie w formie sektorowego komitetu ds. dialogu społecznego. Grupa kierująca (prezysi, wiceprezysi oraz sekretarze) koordynuje działania odbywające się w formie grup roboczych oraz corocznego zebrania plenarnego. Spotkania te wpasowują się w ogólne ramy sektorowego dialogu społecznego ustanowionego przez Komisję Europejską w 1998 roku - w chwili obecnej istnieje 36 takich komitetów. Komisja wymaga, by zaangażowane organizacje spełniały szereg kryteriów w odniesieniu do przedstawicielstwa oraz zdolności organów członkowskich, nim będą mogli oni wziąć udział w sektorowym dialogu społecznym na poziomie europejskim.

Praca sektorowego komitetu ds. dialogu społecznego dostarcza forum do konsultacji i wspólnych rekomendacji. Mogą one stanowić odpowiedź na politykę UE – taką jak Zielona Księga w prawie pracy – lub mogą to być zasady, odnośnie których członkowie EPSU i CEMR na poziomie krajowym są zachęceni do dyskusji i wdrażania – jak wspólne oświadczenie na temat telepracy. Od uczestników na szczeblu krajowym zależy sposób, w jaki potraktują takie wspólne oświadczenia: w niektórych przypadkach będą one omówione w drodze procedur negocjacji zbiorowych, w innych w drodze różnych form dialogu społecznego lub konsultacji.

EPSU i CEMR wymieniają poglądy i analizują szereg kwestii o wspólnym zainteresowaniu, jak przemoc w miejscu pracy, zmiany demograficzne, różne formy świadczenia usług, szkolenia i nauka przez całe życie. Stworzyły szereg

wspólnych oświadczeń od początku 2004 roku, obejmujących:

- telepracę (2004);
- politykę zatrudnienia UE (2005);
- rozwój dialogu społecznego we władzach lokalnych i regionalnych – dokument cytowany powyżej (2006);
- odpowiedź na Zieloną Księgę Komisji dotyczącą modernizacji prawa pracy (2007);
- aktywne zaangażowanie osób będących najdalej od rynku pracy (2008); oraz
- Wspólne oświadczenie dotyczące kryzysu finansowego i gospodarczego (2009)

Ponadto, w 2007 roku EPSU i CEMR stworzyły wspólne wytyczne dotyczące stworzenia planów działań na rzecz równouprawnienia płci na szczeblu władz lokalnych i regionalnych. Ich celem jest "wspieranie lokalnych i regionalnych inicjatyw w kwestii równouprawnienia, oraz promocja wspólnych, długoterminowych i utrzymujących się podejść do równouprawnienia przez członków EPSU i CEMR." Obejmują listę równouprawnienia, która według niedawnego raportu Komisji Europejskiej "pomaga partnerom społecznym w ocenie równouprawnienia z biegiem czasu"⁵.

W końcu, komitet, przy finansowym wsparciu Komisji, stworzył szereg raportów mających na celu promocję dialogu społecznego w sektorze, zwłaszcza badanie rozwoju w Środkowej i Wschodniej Europie⁶ oraz raport obejmujący szereg przypadków dotyczących roli dialogu społecznego w zmianach dotyczących przepisów w sektorze usług lokalnych⁷.

⁵*Industrial Relations in Europe 2008*, Komisja Europejska 2009, Rozdział 4

⁶*Strengthening social dialogue in the local and regional government sector in the "new" Member States and candidate countries*, przez Research and Consulting Limited w imieniu EPSU i CEMR; grudzień 2005r.

⁷*Reforma służb publicznych: What role for social dialogue?* przez Working Lives Research Institute w imieniu CEMR i EPSU; lipiec 2008.

Praca komitetu ds. dialogu społecznego trwa i w 2009 roku prawdopodobnie obejmie: integrację imigrantów i rozwój działań różnicujących; rozwój polityki dotyczącej roli dialogu społecznego w restrukturyzacji usług społecznych; kwestie społeczne w zaopatrzeniu publicznym; jak również inne kwestie związane z obecną sytuacją gospodarczą.

4) Kontekst dialogu społecznego w państwach członkowskich

Dialog społeczny we władzach lokalnych i regionalnych w państwach członkowskich jest ogólnie dobrze rozwinięty, a w poszczególnych państwach przyjmuje formy włączania zarówno konsultacji z przedstawicielami pracowników od szczebla krajowego do miejsca pracy, jak i negocjacje zbiorowe.

Jednakże, dokładne metody stosowane, jak również ilość zaangażowanych uczestników waha się w zależności od państwa. Jednym z powodów tego jest fakt, iż istnieją znaczące różnice między państwami w kontekście, w którym związki zawodowe i pracownicy działają, oraz w których odbywają się negocjacje zbiorowe i konsultacje.

Niniejszy raport nie ma na celu analizy bardziej ogólnych różnic w ramach relacji przemysłowych, które istnieją w każdym badanym państwie, takich jak różnice w zagęszczeniu związków zawodowych lub kontrast między państwami, w których reprezentacja miejsca pracy odbywa się głównie przez rady pracy i podobne organy oraz tymi, w których dominują lokalne związki zawodowe⁸.

Istnieją również znaczne różnice w kontekście prawnym, w którym władze lokalne i regionalne działają w każdym z państw członkowskich. Mimo, iż istnieją wspólne zasady określające sposób, w jaki administracja publiczna, wliczając

⁸Najbardziej aktualny raport Komisji Europejskiej dotyczący relacji przemysłowych obejmuje typologię państwowych relacji przemysłowych, która, opierając się na innych badaniach, gromadzi 27 państw UE w pięciu grupach: "zorganizowany korporacjonizm" państw skandynawskich - Danii, Finlandii i Szwecji; "partnerstwo społeczne" Austrii, Belgii, Niemiec, Luksemburga, Holandii oraz Słowenii; podejście "skupione wokół państwa" Francji, Grecji, Włoch, Portugalii i Hiszpanii; "liberalne" podejście Cypru, Irlandii, Malty i UK; oraz "mieszana" grupa złożona z Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii oraz Słowacji. *Industrial Relations in Europe 2008*; Komisja Europejska 2009, Rozdział 2

w to władze lokalne i regionalne, powinna działać w Europie (cztery zazwyczaj identyfikowane to wiarygodność i przewidywalność (pewność prawna), otwartość i przejrzystość, odpowiedzialność i skuteczność)⁹, poszczególne zasady mające zastosowanie w każdym państwie oraz wpływ, jaki mają na dialog społeczny są bardzo różne.

Niniejszy raport nie może poruszyć wszystkich różnic. Jednak, warto zidentyfikować niektóre główne różnice w budowie władz lokalnych i regionalnych, podejmowanych przez nie funkcje, w statusie zatrudnienia osób pracujących w ich ramach oraz finansowaniu.




Struktura władz lokalnych i regionalnych

Jedną z różnic jest ilość szczebli administracji zaangażowanych we władzach lokalnych i regionalnych, nie licząc zdecentralizowanych części administracji państwowej. Większość państw (21 z 27) posiada dwa lub trzy szczeble władz lokalnych i regionalnych. Jedynie sześć państw (pięć małych krajów - Estonia, Litwa, Luksemburg oraz Słowenia - plus Bułgaria) posiada jeden szczebel, choć rozróżnienia nie zawsze są wyraźne. Ponadto, ustalenia dla władz lokalnych i regionalnych w stolicy nie zawsze są takie same, jak w pozostałej części kraju. Odizolowane i geograficznie odległe obszary są często traktowane w inny sposób. Nawet tam, gdzie jednostki samorządu lokalnego posiadają ten sam status prawny, różnice w populacji oznaczają, iż rzeczywistość jest bardzo różna.

Poniższa tabela zawiera ogólny przegląd.

⁹Na przykład *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers: Nr. 27, listopad 1999

Ile szczebli rządu?

Jeden szczebel (6)	 Bułgaria	 Estonia	 Litwa	 Luksemburg	 Malta	 Słowenia
Dwa szczeble (12)	 Austria	 Cypr	 Czechy	 Dania	 Finlandia	 Irlandia
Trzy szczeble (9)	 Łotwa	 Holandia	 Rumunia	 Słowacja	 Szwecja	 UK
	 Belgia	 Francja	 Niemcy	 Grecja	 Węgry	 Włochy
	 Polska	 Portugalia	 Hiszpania			




























Funkcje władz lokalnych i regionalnych

Ważniejsze od struktury władz lokalnych i regionalnych są funkcje, jakie one spełniają, i tutaj również istnieją duże różnice między poszczególnymi państwami.

Jedno z kluczowych rozróżnień istnieje między krajami, w których większość obowiązkowej edukacji i/lub opieki zdrowotnej jest zapewniana przez władze lokalne i regionalne oraz tymi, w których te usługi są zapewniane w inny sposób. Istnieją również różnice w funkcjach pełnionych przez władze lokalne. Na przykład, zaopatrzenie w wodę i energię jest ważnym obowiązkiem samorządu lokalnego w wielu państwach. Jednak w przypadku innych krajów zostało to zmienione. Także transport publiczny stanowi odpowiedzialność gminy w niektórych krajach, lecz nie we wszystkich.

Poniższa tabela zawiera ogólny przegląd.

Funkcje władz lokalnych i regionalnych – szeroka perspektywa

Odpowiedzialne za obowiązkową edukację i zdrowie (16)	 Austria  Finlandia  Polska	 Belgia  Niemcy  Słowacja	 Bułgaria  Włochy  Hiszpania	 Czechy  Węgry  Szwecja	 Dania  Łotwa	 Estonia  Litwa
Odpowiedzialne za obowiązkową edukację, lecz nie za zdrowie (5)	 Luksemburg	 Holandia	 Rumunia	 Słowenia	 UK	
Nie ponoszące odpowiedzialności ani za obowiązkową edukację, ani za zdrowie (6)	 Cypr	 Francja	 Grecja	 Irlandia	 Malta	 Portugalia





























Zakres zagadnień, którymi zajmują się władze lokalne i regionalne, ma znaczący wpływ na poziomy wydatków. Zgodnie z tabelą 1 państwa, w których udział władz lokalnych i regionalnych w ogólnych wydatkach publicznych jest najwyższy – Dania (63,1%), Hiszpania (54,6%) Szwecja (46,6%) oraz Niemcy (44,2%) – to te, w których władze lokalne i regionalne ponoszą odpowiedzialność za edukację i zdrowie, poza innymi funkcjami.

Zakres obowiązków ponoszonych przez władze lokalne i regionalne naturalnie wpływa również na liczbę zatrudnionych osób. Na przykład, w Hiszpanii zarówno edukacja, jak i zdrowie, są odpowiedzialnością władz lokalnych i regionalnych; w Portugalii tak nie jest.

Podobny kontrast można znaleźć w liczbie osób zatrudnionych we władzach lokalnych i regionalnych we Francji i Szwecji. Na przykład, we Francji usługi szpitalne są zapewniane przez oddzielną administrację, a nauczyciele są zatrudniani przez rząd państwowy, podczas gdy w Szwecji zarówno zdrowie, jak i edukacja, są odpowiedzialnością gmin i powiatów.

Tabela 1 dostarcza szczegółów dotyczących wydatków władz lokalnych i regionalnych w formie proporcji całości publicznych wydatków, jak również jako wskazanie ilości zatrudnionych osób. Jednakże, dane dotyczące zatrudnienia nie są dostępne w przypadku niektórych państw, w szczególności pewnych państw w Środkowej i Wschodniej Europie, a w innych są one szacunkowe, zaczerpnięte z danych ONZ, a nie ze źródeł państwowych.

Tabela 1: Wydatki i zatrudnienie we władzach lokalnych i regionalnych

Państwo		Lokalne i regionalne wydatki publiczne wyrażone procentowo w stosunku do całości wydatków - 2007	Pracownicy we władzach lokalnych i regionalnych
Austria		33.1%	332,300
Belgia		42.4%	340,600
Bułgaria		17.4%	211,200
Cypr		4.6%	5,200
Czechy		26.2%	343,200
Dania		63.1%	669,000
Estonia		27.7%	n/d
Finlandia		40.7%	428,000
Francja		21.4%	1,613,200
Niemcy		44.2%	3,355,000
Grecja		6.0%	90,000
Węgry		23.5%	620,700
Irlandia		20.0%	35,000
Włochy		31.2%	680,400
Łotwa		29.9%	n/d
Litwa		23.8%	n/d
Luksemburg		13.3%	4,100
Malta		1.4%	300
Holandia		33.8%	184,000
Polska		31.8%	1,731,700
Portugalia		13.3%	126,700
Rumunia		26.3%	353,000
Słowacja		17.6%	n/d
Słowenia		19.9%	n/d
Hiszpania		54.6%	1,862,600
Szwecja		46.6%	1,051,200
Zjednoczone Królestwo		29.0%	2,904,000
Suma		33.9%	16,941,400

Źródła: Expenditure: EU sub-national governments : 2007 kluczowe dane, Dexia CEMR 2008, oraz inne źródła państwowe

Fakt, iż władze lokalne i regionalne w poszczególnych krajach zatrudniają różne rodzaje pracowników również ma wpływ na naturę relacji przemysłowych. Pracownicy służby zdrowia opiekujący się członkami społeczności mają zarówno ograniczenia, jak i możliwości nacisku, które nie są takie same jak te, które posiadają pracownicy zajmujący się wywozem śmieci czy planowaniem gminnym.

Status zatrudnienia osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych

Kolejnym kluczowym elementem w kontekście, w którym związki zawodowe we władzach lokalnych i regionalnych funkcjonują, negocjują i angażują się w dialog społeczny, jest status osób pracujących w sektorze. Czy są to zwykli pracownicy, czy też posiadają szczególny status zatrudnienia odzwierciedlający fakt, iż pełnią władzę w imieniu państwa oraz jako część podejścia do usług publicznych, gdzie wiele osób pracujących w sektorze publicznym podlega konkretnemu ustawodawstwu?

Nazwa nadawana osobom ze szczególnym statusem różni się w zależności od państwa. Przykładowo, w Niemczech i Austrii są to "Beamte", w Hiszpanii "funcionarios", a we Francji "fonctionnaires titulaires" – terminy niekiedy tłumaczone w języku angielskim jako "urzędnicy państwowi" lub "urzędnicy publiczni". Mimo, iż dokładne warunki zatrudnienia osób ze szczególnym statusem różnią się w zależności od państwa, w większości przypadków wyrażają one większą ochronę i większe ograniczenia wolności oraz zwiększone wymogi w celu działania w zgodzie z potrzebami państwa. Na przykład, podczas gdy trudno zwolnić pracowników publicznych ze szczególnym statusem i mogą oni posiadać gwarancję dożywotniej kariery, mogą również istnieć dokładne zasady określające ich sposób zatrudnienia i

awansu, jak również może się od nich wymagać przemieszczania po kraju według wymogów pracodawcy, a także mogą oni podlegać innej procedurze dyscyplinarnej, niż osoby zatrudnione w sektorze prywatnym¹⁰.

Status osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych jest ważny w kontekście relacji przemysłowych, ponieważ może on wpłynąć zarówno na zakres, w którym ich płace i warunki podlegają negocjacom zbiorowym, zamiast być ustalane jednostronnie przez rząd w drodze legislacji oraz, w bardziej ekstremalnych przypadkach, może on określić, czy są oni w stanie podejmować działania przemysłowe.

Rzeczywiście, w 16 spośród 27 badanych krajach UE, przynajmniej niektórzy pracujący we władzach lokalnych i regionalnych posiadają szczególny status zatrudnienia, który znacznie różni się od statusu osób pracujących w sektorze prywatnym. Jedynie w 11 państwach - na Cyprze, w Czechach, Irlandii, Włoszech, Łotwie, Malcie, Holandii, Polsce, Słowacji, Szwecji i UK - sytuacja wygląda inaczej. Nie oznacza to, iż we wszystkich tych krajach nie ma różnic między statusem osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych, a statusem pracowników sektora prywatnego. Na przykład, istnieją różnice między sytuacją pracowników sektora państwowego i prywatnego w Holandii. Jednakże, różnice te są o wiele mniejsze, niż kiedyś.

¹⁰Odnosnie analizy różnic między czymś, co czasami jest nazywane systemem "kariery", w którym pracownicy posiadają szczególny status, są rekrutowani na początku swoich karier i awansują na podstawie zwierzchnictwa, w przeciwieństwie do nowego systemu "zatrudnienia", w którym pracownicy nie posiadają szczególnego statusu, są rekrutowani na konkretne stanowiska i awansują poprzez aplikowanie o pracę na nowych stanowiskach, patrz *Les Fonctions Publiques Locales en Europe*, edytowane przez Patrice Azan, marzec 2005 r. Klasyfikuje ona poniższe państwa jako opierające się głównie na systemie "kariery": Belgia, Bułgaria, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Rumunia i Hiszpania. Kraje opierające się głównie na systemie "zatrudnienia" to: Dania, Finlandia, Włochy, Holandia, Szwecja oraz UK. Raport nie klasyfikuje wszystkich spośród 27 państw UE a ponadto podkreśla, iż w większości państw te dwa systemy istnieją obok siebie.

Jednakże, podczas gdy istnieje 16 państw, w których niektóre z osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych posiada szczególny status, proporcja osób posiadających taki status jest bardzo zróżnicowana. Przykładowo, we Francji prawie cztery-piąte (79%) osób zatrudnionych we władzach lokalnych i regionalnych posiada ten status, podczas w Estonii stanowią oni niewielką grupę.

Proporcja osób ze szczególnym statusem różni się również w zależności od szczebla rządu, w którym pracują. Generalnie, bardziej prawdopodobne jest, aby szczególny status posiadały osoby pracujące na szczeblu regionalnym lub okręgowym, niż te pracujące na szczeblu gminnym. Przykładowo, w Niemczech 61% osób na szczeblu regionalnym posiada szczególny status (są to w większości nauczyciele, policjanci lub osoby pracujące w wymiarze sprawiedliwości), podczas gdy na szczeblu gminnym ten status posiada jedynie 14% osób. Podobnie rzecz ma się w Hiszpanii, gdzie zaledwie 11% osób pracujących na szczeblu regionalnym to zwykli pracownicy; na szczeblu wojewódzkim odsetek ten rośnie do 51%, a na szczeblu gminnym - do 61%.

Istnieje również malejący trend w liczbie pracowników ze szczególnym statusem w wielu państwach – przynajmniej w "starych" krajach członkowskich – które wciąż utrzymują to rozgraniczenie. Przykładowo, w Danii około 10% osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych posiada szczególny status, tzw. "tjenestemand". Jednakże, proporcja pracowników posiadających szczególny status zmalała w wyniku celowej polityki na rzecz ograniczenia jej do "mężczyzn i kobiet mundurowych", takich jak strażacy, pracownicy służb więziennictwa oraz policji, a także urzędnicy państwowi na bardzo wysokim szczeblu.

Status zatrudnienia osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych

Niektórzy pracownicy posiadają szczególny status (16)						
	Austria	Belgia	Bułgaria	Dania	Estonia	Finlandia
						
Francja	Niemcy	Grecja	Węgry	Litwa	Luksemburg	
						
Portugalia	Rumunia	Słowenia	Hiszpania			
Żadni pracownicy nie posiadają szczególnego statusu (11)						
	Cypr	Czechy	Irlandia	Włochy	Łotwa	Malta
						
Holandia	Polska	Słowacja	Szwecja	UK		

























Finansowanie władz lokalnych i regionalnych





Kwestie finansowe i budżetowe również stanowią ważną część kontekstu, w którym funkcjonują władze lokalne i regionalne i mają wpływ na dialog społeczny, zarówno w obszarach szerszej konsultacji, jak i negocjacji zbiorowych. Na przykład, kontekst negocjacji zbiorowych może być szczególnie różny w zależności od tego, czy wydatki władz lokalnych i regionalnych się powiększają, czy też maleją. Dane z badania Dexia/CEMR¹¹ z 2008 roku pokazują, iż w roku 2007 wydatki władz lokalnych i regionalnych rosły o 2,0% w całej UE, a o 4,3% w nowych krajach członkowskich. Jednakże, wskaźnik wzrostu raczej nie będzie się utrzymywał w przyszłości.

Miejsce na działania władz lokalnych i regionalnych w negocjacjach także mogą być różne w zależności od tego, czy są one w stanie zwiększyć swoje wydatki lub czy są zależne od rządu centralnego w sprawie finansów. Badanie Dexia/CEMR pokazuje wydatki zarówno władz lokalnych, jak i regionalnych oraz kwotę zebraną regionalnie i lokalnie z podatków i innych datków jako część PKB w 2007 r. Dane te sugerują, iż średnio, lokalnie osiągnięty zysk stanowił około 45% lokalnych i regionalnych wydatków. Większość państw osiągnęła podobny wynik, z lokalnie zwiększonym przychodem stanowiącym od 60% do 30% wydatków lokalnych i regionalnych w 17 z 27 państw. Jednakże, w trzech krajach - Rumunii (76%), Szwecji (66%) oraz Niemczech (64%) - lokalnie osiągnięty przychód stanowił większą część, podczas gdy w sześciu innych był on mniejszy. Są to Cypr (25%), UK (15%), Irlandia (13%), Grecja (12%), Holandia (11%) i Bułgaria (11%). Dane Dexia/CEMR nie pokazują żadnych wzrostów lokalnych na Malcie, jednak wydatki lokalne również były bardzo małe.

¹¹ *Sub-national public finance in the European Union*, Dexia grudzień 2008

Tabela 2: Wydatki lokalne i regionalne oraz podatki jako wynik procentowy PKB – 2007

Państwo		Lokalne i regionalne wydatki publiczne jako procent PKB	Wpływy lokalne i regionalne z podatków i datków socjalnych jako procent PKB	Proporcja wydatków władz lokalnych i regionalnych pokryta przez podatki lokalne i datki
Austria		16.0%	8.2%	51%
Belgia		20.5%	6.1%	30%
Bułgaria		7.2%	0.8%	11%
Cypr		2.0%	0.5%	25%
Czechy		11.2%	5.1%	46%
Dania		32.0%	17.1%	53%
Estonia		9.8%	4.1%	42%
Finlandia		19.2%	9.2%	48%
Francja		11.2%	4.8%	43%
Niemcy		19.4%	12.5%	64%
Grecja		2.6%	0.3%	12%
Węgry		11.7%	4.4%	38%
Irlandia		7.1%	0.9%	13%
Włochy		15.0%	6.5%	43%
Łotwa		11.3%	5.2%	46%
Litwa		8.4%	2.9%	35%
Luksemburg		5.0%	1.6%	32%
Malta		0.6%	-	-
Holandia		15.3%	1.7%	11%
Polska		13.4%	4.2%	31%
Portugalia		6.1%	2.3%	38%
Rumunia		9.8%	7.5%	77%
Słowacja		6.1%	3.4%	56%

Słowenia		8.4%	3.0%	36%
Hiszpania		21.2%	11.3%	53%
Szwecja		24.5%	16.1%	66%
Zjednoczone Królestwo		12.9%	1.9%	15%
Suma UE27		15.5%	7.0%	45%
Źródło: : EU sub-national governments : 2007 dane kluczowe, Dexia CEMR 2008				

5) Negocjacje zbiorowe we władzach lokalnych i regionalnych

Czy negocjacje zbiorowe się odbywają?

Oczywiście, w analizie działań negocjacji zbiorowych we władzach lokalnych i regionalnych pierwszą rzeczą do określenia jest fakt, czy negocjacje zbiorowe w ogóle się odbywają. Po prawdzie, we wszystkich 27 krajach istnieją negocjacje na temat płacy i warunków, mimo iż w niektórych krajach dotyczą one jedynie części siły roboczej, a w innych proces nie jest formalnie zwany negocjacjami zbiorowymi.

Jedną istotną różnicą istnieje między 11 państwami, gdzie wszystkie pracujące osoby faktycznie posiadają ten sam status, co pracownicy sektora prywatnego a pozostałymi 16 krajami, w których osoby pracujące we władzach lokalnych i regionalnych posiadają szczególny status.

Jak można się było spodziewać, we wszystkich państwach, w których wszystkie osoby pracujące we władzach lokalnych i regionalnych są traktowane jako zwykli pracownicy, istnieją również normalne negocjacje zbiorowe. Są to Cypr, Czechy, Irlandia, Włochy, Łotwa, Malta, Holandia, Polska, Słowacja, Szwecja oraz UK. Nie oznacza to, iż płaca i warunki zatrudnienia wszystkich pracowników w tych krajach podlegają negocjacjom zbiorowym. W Łotwie i Polsce, na przykład, gdzie negocjacje zbiorowe odbywają się głównie lokalnie, istnieją negocjacje, w których tylko związek zawodowy ma wystarczająco silną pozycję, by stawić czoła pracodawcy podczas rozmów. Jednakże faktem jest, iż nie istnieją żadne prawne bariery w negocjacjach zbiorowych, mające zastosowanie w całej sile roboczej we władzach lokalnych i regionalnych. (Nie obejmuje to osób pracujących dla rządu centralnego lokalnie, które mogą posiadać

szczególny status Tak jest, na przykład, na Słowacji, gdzie pracownicy z oraz bez szczególnego statusu pracują wspólnie z innymi w lokalnych biurach władzy centralnej, jednak nie we władzach lokalnych i regionalnych.)

Większość pozostałych 16 państw, w których niektórzy pracujący we władzach lokalnych i regionalnych posiadają szczególny status, posiada również jakąś formę negocjacji zbiorowych zarówno dla osób posiadających szczególny status, jak i dla osób bez niego. Jednakże, istnieje parę państw, w których negocjacje dla osób z i bez szczególnego statusu nie odbywają się, a także są takie, w których istnieją negocjacje, jednak mają one inny status prawny, lub podlegają innym procedurom.

Ustalane jednostronnie przez rząd

Są trzy państwa - Bułgaria, Niemcy i Litwa - w których płaca i warunki pracy osób ze specjalnym statusem nie podlegają negocjacji, lecz w zamian mogą być ustalone jednostronnie przez państwo, bez negocjacji. Przykładowo, w Niemczech poszczególne regiony (Bundesländer) ustalają warunki Beamte (niemiecka nazwa dla osób ze szczególnym statusem), których zatrudniają w drodze innej, niż przez negocjacje. Ogólnie, ich warunki są podobne do warunków pracowników, których płaca i warunki zatrudnienia są ustalane w drodze negocjacji zbiorowych. Jednakże, okazjonalnie regiony korzystają ze swojego prawa do ustalenia warunków zatrudnienia Beamte. Przykładowo, Bawaria jednostronnie zwiększyła tygodniowy czas pracy dla swoich Beamte z 40 do 42 godzin tygodniowo we wrześniu 2004 r.

Jednakże, należy podkreślić fakt, że mimo, iż płaca i warunki pracy osób ze szczególnym statusem w tych krajach są ustalane w drodze przepisów prawnych lub ustawodawstwa,

płaca i warunki pracy innych pracowników podlegają zbiorowym negocjacjom.

Nie negocjowane w ten sam sposób, jak w przypadku innych pracowników

Istnieją cztery inne kraje, w których płaca i warunki zatrudnienia osób ze szczególnym statusem nie są negocjowane w ten sam sposób, jak w przypadku innych pracowników, mimo, iż zakres różnic znacznie się waha, z możliwością skutecznych negocjacji zbiorowych dla tych grup pracowników, wyraźnie o wiele większą w Austrii czy Luksemburgu, niż we Francji i Grecji. Indywidualne państwowe stanowiska są wymienione poniżej:

- w Austrii Beamte - osoby ze szczególnym statusem - nie są objęte negocjacjami zbiorowymi, lecz de facto istnieją roczne negocjacje odnośnie płacy przed ustaleniem poziomów wynagrodzenia. Skutki są takie same dla Beamte, jak i dla zwykłych pracowników;
- we Francji warunki zatrudnienia większości siły roboczej – osób ze szczególnym statusem (fonctionnaires titulaires) – są ustalane w drodze ustawodawstwa i przepisów. Toteż w ścisłym prawnym aspekcie nie istnieją negocjacje zbiorowe. Z drugiej strony, prawo uchwalone w 1983 roku określa, iż związkowi zawodowym przysługuje prawo do przeprowadzania "negocjacji z rządem" przed podjęciem decyzji dotyczących podwyżek płacy, oraz do "dyskusji nad kwestiami dotyczącymi warunków i organizacji pracy". Związki oraz inne strony skrytykowały cały proces, a w szczególności fakt, iż nie istnieje żaden harmonogram dotyczący negocjacji lub podwyżek, a plan często podlega decyzjom politycznym. Jednakże, w umowie podpisanej przez niektóre związki na początku 2008 roku uzgodniono szeroki harmonogram dotyczący negocjacji płacowych na następne trzy lata;

- w Grecji, płaca i warunki zatrudnienia osób ze szczególnym statusem urzędników państwowych są ustalane centralnie, i mimo, iż z zasady istnieją negocjacje zbiorowe i związki są w stanie zgłaszać propozycje dotyczące podwyżek płac, w praktyce wynagrodzenie jest ustalane jednostronnie przez rząd.
- w Luksemburgu wynagrodzenie i warunki zatrudnienia osób ze szczególnym statusem, jak również pracowników na stanowiskach nierobotniczych we władzach lokalnych, są negocjowane dla wszystkich gmin, jednakże po tych negocjacjach następuje ustawodawstwo w celu nadania im charakteru prawnego. Dla pracowników na stanowiskach robotniczych istnieją bezpośrednio negocjacje z poszczególnymi gminami.

Podlegające zatwierdzeniu prawnemu

Istnieją również cztery państwa - Węgry, Portugalia, Rumunia oraz Hiszpania - w których płaca i warunki zatrudnienia wszystkich pracowników w sektorze publicznym podlegają zatwierdzeniu prawnemu po negocjacjach, choć w ostatnich latach istniała wyraźna różnica między Portugalią, gdzie rząd konsekwentnie narzucał ustalenia odrzucane przez związki, a innymi krajami. Szczegółowa sytuacja w każdym z tych państw jest następująca:

- Węgry, gdzie umowy zbiorowe dla sektora państwowego nie są prawnie obowiązujące do momentu ich prawnego wdrożenia;
- Portugalia, gdzie obecnie istnieją negocjacje dotyczące wynagrodzenia i warunków zatrudnienia osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych, jednak rząd zastrzega sobie prawo do podjęcia ostatecznej decyzji i często narzuca swoje własne ustalenia;




























- Rumunia, gdzie po negocjacjach rząd wdraża podwyżki płac dla osób ze statusem urzędników państwowych w drodze rozporządzenia rządowego, oraz
- Hiszpania, w której ogólne podwyżki płac dla pracowników państwowych są negocjowane przed ich włączeniem do uchwalania budżetu co roku, a ustawodawstwo w sektorze państwowym stanowi, iż normalne umowy będą respektowane, jednak państwo zastrzega sobie prawo do ich zawieszenia lub modyfikacji w przypadkach, w których "znaczące zmiany sytuacji gospodarczej" skutkują poważnym zagrożeniem dla interesu publicznego.

Brak potrzeby ustawodawstwa

Zostało pięć państw, w których niektóre z władz lokalnych i regionalnych posiadają szczególny status, jednak są objęte negocjacjami zbiorowymi, co nie wymaga ustawodawstwa do umocowania. Są to Belgia, Dania, Estonia, Finlandia oraz Słowenia.

Różnica między tymi kategoriami nie jest wyraźna, i w praktyce równowaga między decyzjami rządu i negocjacjami zbiorowymi waha się znacznie w obrębie grup. Przykładowo, we Francji, Grecji i Portugalii rząd wydaje się pełnić większą rolę w ostatecznych ustaleniach niż w innych krajach.

Zakres negocjacji zbiorowych

Pracownicy ze szczególnym statusem nie objęci negocjacjami zbiorowymi* (3)	 Bułgaria	 Niemcy	 Litwa		
Płaca i warunki osób ze szczególnym statusem negocjowane inaczej, niż w przypadku innych pracowników (4)	 Austria	 Francja	 Grecja	 Luksemburg (na stanowiskach nierobotniczych)	
Wynagrodzenie i warunki osób ze szczególnym statusem wymagające zatwierdzenia prawnego (4)	 Węgry	 Portugalia	 Rumunia	 Hiszpania	
Wynagrodzenie i warunki osób z negocjowanym szczególnym statusem: brak potrzeby ustawodawstwa (5)	 Belgia	 Dania	 Estonia	 Finlandia	 Słowenia
Zwykłe negocjacje, ponieważ żadni pracownicy nie posiadają szczególnego statusu (11)	 Cypr  Malta  UK	 Czechy  Holandia	 Irlandia  Polska	 Włochy  Słowacja	 Łotwa  Szwecja
* Warto podkreślić, iż inni pracownicy są objęci negocjacjami zbiorowymi					

Szczebel negocjacji

Kolejnym ważnym elementem jest szczebel, na którym odbywają się główne negocjacje. Można podzielić państwa na trzy szerokie grupy, mimo iż granice między nimi nie zawsze są precyzyjne. Po pierwsze, istnieją państwa, w których negocjacje odbywają się dla całego sektora państwowego, łącznie z władzami lokalnymi. Po drugie, są kraje, w których istnieją osobne negocjacje dla osób pracujących we władzach lokalnych i regionalnych, jednakże wszyscy, lub większość osób pracujących w sektorze jest objęta jedną umową. W końcu, istnieją kraje, w których nie ma państwowej umowy dla pracowników szczebla władz lokalnych i regionalnych, a poszczególne gminy i regiony osiągają swoje własne porozumienia.

Ustalenia dla całego sektora publicznego

Istnieje dziesięć państw (11, jeśli liczyć Niemcy), w których wynagrodzenie i warunki zatrudnienia pracowników na szczeblu władz lokalnych i regionalnych są ustalane w ramach ogólnej umowy sektora publicznego. Są to:

- Austria, gdzie poza przerwą w latach 2000-2003 negocjacje obejmują pracowników na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Przedstawiciele pracodawców gminnych są obecni w trakcie rozmów;
- Cypr, gdzie wynagrodzenie i warunki dla wszystkich pracowników sektora publicznego są ustalane w drodze krajowych negocjacji, w których biorą udział przedstawiciele wszystkich okręgów i gmin;
- Czechy, gdzie istnieją państwowe negocjacje między rządem i związkami dla całego sektora publicznego;
- Francja, gdzie istnieją trzy wyraźne grupy urzędników państwowych - w centralnych ministerstwach, służbie szpitalnej i władzach lokalnych i regionalnych - jednakże

podwyżki płacy dla wszystkich 5,2 milionów są ustalane za pomocą jednej decyzji ministerialnej;

- Węgry, gdzie coroczne negocjacje ustalają wynagrodzenie i warunki zatrudnienia dla wszystkich pracowników sektora publicznego;
- Irlandia, gdzie w praktyce wynagrodzenie dla całego sektora publicznego jest ustalane jako część szeregu krajowych umów dotyczących wynagrodzenia, które istnieją przez ostatnich 20 lat, mimo iż negocjacje odbywają się formalnie z zarządem usług władz lokalnych;
- Portugalia, gdzie istnieje wspólny wzrost dla całego sektora publicznego;
- Rumunia, gdzie w drodze negocjacji ustalane jest wynagrodzenie na krajowym poziomie dla osób pracujących zarówno w centralnym rządzie jak i we władzach lokalnych, mimo iż samorząd lokalny może zgodzić się na dodatkowe płatności
- Słowacja, z jedną umową dla osób bez szczególnego statusu zarówno we władzach lokalnych, jak i w administracji centralnej; oraz
- Hiszpania, gdzie ustawodawstwo w 2006 roku stworzyło nowy komitet ds. negocjacji na najwyższym szczeblu dla całej administracji publicznej.

Sytuacja w Niemczech jest podobna, mimo iż nie wpasowuje się w ten model dokładnie, ponieważ nie istnieje już pojedynczy zestaw negocjacji dla osób zatrudnionych przez władze centralne, regionalne i lokalne. W 2004 roku w trakcie negocjacji dotyczących dużych zmian umowy, pracodawcy na poziomie regionalnym się wycofali. W wyniku tego, obecnie istnieją dwa odrębne zestawy negocjacji, jeden dla pracowników władz centralnych i lokalnych, oraz drugi dla pracowników we władzach regionalnych.

Umowy dla całości władz lokalnych i regionalnych

Druga, szczególnie duża grupa składa się z 11 państw, w których główne ustalenia dla pracowników we władzach lokalnych i regionalnych są poczynanie na szczeblu krajowym, jednak nie stanowią części całej umowy w sektorze publicznym. To szerokie spojrzenie na sprawę, aczkolwiek istnieją ważne różnice między państwami w grupie. Kraje negocjujące w ten sposób to:

- Belgia, gdzie kwestie związane z władzami lokalnymi i regionalnymi są omawiane w odrębnym Komitecie zwanym "komitetem C", w ściśle określonej strukturze negocjacyjnej Belgii. Istnieją oddzielne komitety w każdym z trzech regionów w Belgii, a kwestie związane z prawami do praw społecznych, jak pensja lub urlop zdrowotny są omawiane z komitetem zajmującym się całością usług publicznych w Belgii - "komitetem A";
- Dania, gdzie istnieją negocjacje między związkiem zawodowym i stowarzyszeniem KL pracodawców rządu;
- Finlandia, gdzie istnieje pięć głównych umów państwowych dla różnych grup w sektorze władz lokalnych i regionalnych. Najważniejsza jest ogólna umowa zbiorowa (KVTES) obejmująca około 70% wszystkich pracowników;
- Grecja, gdzie związki reprezentujące pracowników we władzach lokalnych i regionalnych negocjują z rządem centralnym (Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych). Stowarzyszenie rządu lokalnego KEDKE jest obserwatorem w dyskusji między dwoma stronami;
- Włochy, gdzie związki zawodowe przeprowadzają negocjacje z agencją państwową ARAN dla każdego z podsektorów w sektorze publicznym, spośród których jednym jest władza lokalna i regionalna;

- Luksemburg, gdzie istnieją centralne negocjacje dla wszystkich posiadających szczególny status oraz dla pracowników na stanowiskach nierobotniczych, chociaż wynagrodzenie i warunki pracy pracowników są negocjowane w każdej gminie;
- Malta, gdzie uzgodniona jest państwowa umowa dla sektora;
- Holandia, gdzie istnieje państwowa umowa dla pracowników gminnych, podpisana przez związki i holenderski związek władz lokalnych (VNG);
- Słowenia, gdzie negocjacje są sektorowe;
- Szwecja, gdzie istnieje szereg odrębnych scentralizowanych umów zbiorowych dla pracowników władz lokalnych i regionalnych, chociaż po stronie pracodawców zarówno powiaty jak i gminy negocjują razem jako SKL; oraz
- UK, gdzie negocjacje są scentralizowane dla większości władz lokalnych, chociaż władze mogą od tego odstąpić, co też stało się w niektórych przypadkach. Istnieją odrębne ustalenia negocjacyjne w przypadku Szkocji.




























Lokalne negocjacje

Ostatnia grupa składa się z państw, w których płaca i warunki zatrudnienia są negocjowane na poziomie lokalnym z poszczególnymi władzami lokalnymi i regionalnymi. W obrębie tej grupy istnieje pięć państw (sześć, jeśli liczyć Luksemburg – patrz poniżej), i warto zaznaczyć, iż większość państw pochodzi ze Środkowej i Wschodniej Europy. Te państwa to:

- Bułgaria, chociaż nie istnieją negocjacje dla osób ze szczególnym statusem;
- Estonia;
- Łotwa;
- Litwa, chociaż nie istnieją negocjacje dla osób ze szczególnym statusem;

- Luksemburg, choć tylko dla pracowników na stanowiskach robotniczych. Istnieją centralne negocjacje dla osób ze szczególnym statusem i dla pracowników na stanowiskach nierobotniczych; oraz
- Polska.

Szczebel negocjacji

Negocjacje dla całego sektora publicznego (11)	 Austria  Węgry  Hiszpania	 Cypr  Irlandia	 Czechy  Portugalia	 Francja  Rumunia	 Niemcy*  Słowacja
Negocjacje dla całości władz lokalnych i regionalnych (11)	 Belgia  Luksemburg  UK	 Dania  Malta	 Finlandia  Holandia	 Grecja  Słowenia	 Włochy  Szwecja
Lokalne negocjacje na szczeblu poszczególnych władz (5)	 Bułgaria	 Estonia	 Łotwa	 Litwa	 Polska
* Z wyłączeniem regionów (Länder)					

Zacieranie granic

Kategoryzacja umów jest pomocna w analizowaniu systemów negocjacji zbiorowych w badanych państwach. Jednakże, często granice są w rzeczywistości mniej precyzyjne, niż wskazano tutaj. Po pierwsze, naciski ze strony centrali są obecne nawet w państwach, w których ustalenia w negocjacjach wydają się być całkowicie sektorowe lub lokalne, a po drugie, nawet w scentralizowanych systemach istnieje często miejsce dla lokalnej elastyczności.

Nacisk z centrali

Przykładowo, Belgia i Finlandia są państwami, w których istnieją odrębne negocjacje dla osób we władzach lokalnych i regionalnych w miejsce ogólnej umowy sektora publicznego. Jednakże, te negocjacje odbywają lub odbyły się niedawno w kontekście istniejącej ramy państwowej.

W Belgii jest to państwowa umowa ramowa osiągana co dwa lata dla prywatnego sektora, która określa ścisłe ograniczenia dotyczące podwyżek płac. W Finlandii jest to umowa państwowa między konfederacjami związkowymi i stowarzyszeniami pracodawców, która określa zalecaną ramę dla podwyżek płac dla negocjatorów na niższym szczeblu, zazwyczaj na okres dwóch lub więcej lat. Jednakże, po naciskach ze strony pracodawców umowa ramowa nie została odnowiona we wrześniu 2007 r.

W innych państwach fakt, iż rząd centralny zapewnia większość finansowania dla władz lokalnych i regionalnych może powodować, iż wpłynie on na wynik negocjacji.

Tak jest najwyraźniej w Grecji, gdzie rząd centralny jest partnerem negocjującym dla związków. Tak jest również w

przypadku Włoch. Tu, gdzie uprzednio zaczynały się negocjacje dotyczące rządów lokalnych, istnieją negocjacje dotyczące zakresu podwyżek wynagrodzenia w całym sektorze publicznym między rządem a głównymi konfederacjami związków i gdy negocjacje dla rządów lokalnych zostały ukończone i podpisane przez agencję negocjacyjną ARAM, wracają one do rządu w celu ostatecznej ratyfikacji. W UK rząd państwowy wywiera znaczący nacisk na negocjatorów we władzach lokalnych. Również w Polsce, mimo iż lokalne władze przeprowadzają swoje własne negocjacje, rząd centralny ustala ogólną ramę finansową.

Jednakże, podczas gdy w wielu państwach uważanych za bardziej zdecentralizowane istnieją naciski z centrali, najwyraźniej w przypadku o wiele większej liczby ustaleń scentralizowanych istnieje znacząca lokalna elastyczność. Jest to przedmiotem analizy w następnej części.

Lokalna elastyczność

Istnieją trzy główne sposoby, w które lokalna elastyczność może być zapewniona w obrębie najwyraźniej scentralizowanego systemu.

Jedną z możliwości jest, iż poszczególne władze lokalne poprawiają poziomy wynagrodzenia dla zatrudnianych przez nie osób. Przykładowo, w Hiszpanii gminy i regiony mogą uzgodnić większe podwyżki płac, niż te uzgodnione na szczeblu krajowym. W przeszłości ich prawo do tego było podważane. Jednakże, ta praktyka jest powszechna zarówno na gminnym, jak i regionalnym szczeblu. Także w Rumunii władze lokalne mogą uzgadniać dokonywanie dodatkowych płatności. W UK władze lokalne nie są zobowiązane do przestrzegania państwowej umowy dla sektora i 46 rządów lokalnych – około 10% całości – posiada własne uzgodnienia.

Drugą możliwością jest, że państwowe umowy są umowami ramowymi, które ustalają całkowitą wartość zwiększenia wypłaty, jednak pozostaje pytanie jak rozprowadzić wzrost w lokalnych negocjacjach. Jest to częste podejście w krajach skandynawskich, i umowy w tym duchu zostały podpisane w Danii, Finlandii i Szwecji.

Trzecią możliwością jest, że krajowe umowy dają pewne możliwości dla władz lokalnych do zróżnicowania niektórych aspektów płacy i/lub warunków. To prawdopodobnie najbardziej powszechny sposób zezwalania na lokalną elastyczność i występuje w Belgii, Czechach, Francji (gdzie, pomimo wysoce scentralizowanego systemu, poszczególne władze lokalne mają pewną swobodę w zróżnicowaniu ustaleń płacowych dotyczących bonusów i innych dodatków, aczkolwiek pozostają one w ramach limitów krajowych), Niemczech, na Węgrzech, we Włoszech i UK.

6) Szerszy dialog społeczny

Definicje

Negocjacje zbiorowe są oczywiście formą dialogu społecznego, jednak ten rozdział analizuje dyskusje między związkami zawodowymi i pracodawcami we władzach lokalnych i regionalnych, które wykraczają poza sesje negocjacyjne dotyczące wynagrodzenia i warunków, oraz przyglądają się szerszym kwestiom, począwszy od tych bardzo blisko miejsca pracy, jak organizacja czasu pracy lub zdrowie i bezpieczeństwo, po kwestie dalsze, jak reforma władz lokalnych czy wyzwania, takie jak imigracja, zmieniający się profil wiekowy, czy też potrzeba zwiększonej różnorodności, przed którą stoją.

Należy również podkreślić, iż dialog, o którym tutaj mowa, ma związek szczególnie z pracownikami zatrudnionymi we władzach lokalnych i regionalnych lub, w niektórych przypadkach, w całym publicznym sektorze. Instytucje ds. krajowego dialogu społecznego nie są wliczone. Przykładowo, Słowacja posiada wyraźne i precyzyjne instrukcje dotyczące dialogu społecznego na szczeblu krajowym. Jednakże, nie występują one w przypadku władz lokalnych i regionalnych.

W Polsce istnieje regionalna struktura dla dialogu społecznego – WKDS. To regionalne komitety składające się z przedstawicieli rządu państwa, władz regionalnych, stowarzyszeń pracodawców oraz związków. Poza kwestiami dotyczącymi władz regionalnych zajmują się one również szeregiem spraw regionalnych.

Szerszy dialog społeczny – gdzie się odbywa?

Jednym z oczywistych sposobów na rozróżnienie między państwami jest ustalenie, gdzie odbywa się dialog społeczny. W niektórych państwach te dyskusje odbywają się na jasno zdefiniowanym forum, możliwie ustanowionym przez ustawodawstwo; w innych następują w specjalnie powołanych grupach roboczych, lub na obrzeżach negocjacji. Ważnym czynnikiem wpływającym na to, aczkolwiek nie decyzyjnym, jest zakres, w którym ogólne zatrudnienie w służbach publicznych jest zarządzane konkretnym ustawodawstwem.

Francja, w której służba publiczna jest ściśle regulowana ustawodawstwem, dostarcza wyraźnego przykładu formalnie zorganizowanego szerszego dialogu społecznego w systemie ściśle zarządzanym przez ustawodawstwo. Posiada narodową radę dla władz lokalnych - Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) - która musi wyrażać swoją opinię w kwestiach prawnych, co może mieć wpływ na urzędników publicznych zatrudnionych we władzach lokalnych. W ciągu siedmiu lat od 2002 do 2009 roku, CSFPT przeanalizowała łącznie 239 przepisów prawa. Inne przykłady formalnych struktur w państwach, gdzie ważne aspekty zatrudnienia w publicznym sektorze są zarządzane przez ustawodawstwo, obejmują Radę Gminną dla Współpracy Trójstronnej (Municipal Council for Tripartite Cooperation) w Bułgarii, oraz Komitet ds. narodowej zgody urzędników państwowych we władzach lokalnych (National Interest Reconciliation Committee of Civil Servants in Local Government) na Węgrzech. Z drugiej strony, samorządowa grupa doradcza (Local Authority National Partnership Advisory Group) w Irlandii, ustanowiona w 1999 roku, działa

w kraju przy użyciu o wiele mniejszej ilości ustawodawstwa odnośnie zatrudnienia w sektorze publicznym.

W niektórych państwach nie używa się terminu "dialog społeczny". Tak jest choćby w przypadku Danii. Posiada ona formalne struktury do dyskusji między związkami i pracodawcami w kwestiach dotyczących podobnych zagadnień do tych omawianych przez komitety ds. dialogu społecznego w innych państwach. Jednak, w Danii są one postrzegane jako część trwającej relacji między obiema stronami.

Istnieją również różnice między państwami na szczeblu, na którym odbywają się dyskusje. W niektórych państwach, instytucje ds. szerszego dialogu społecznego istnieją jako całość dla sektora publicznego. Tak jest, na przykład, na Cyprze, gdzie istnieje komitet ds. połączonych sztabów dla całego sektora publicznego, w Luksemburgu, gdzie istnieje izba dla osób ze szczególnym statusem i dla pracowników publicznych na stanowiskach nierobotniczych (Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics), oraz w Hiszpanii, gdzie organem dla dialogu społecznego jest Forum ds. dialogu społecznego w administracji publicznej (Foro para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas). Obejmuje on całość sektora publicznego i został ustanowiony we wrześniu 2004 roku.

W innych państwach, jak w Belgii, istnieje struktura szerszego dialogu społecznego, która rozpoczyna się na szczeblu krajowym dla całości służb publicznych, przechodzi przez władze lokalne i kończy się na poszczególnych regionach i gminach. We Francji, poza krajową radą ds. władz lokalnych istnieją również lokalne komitety (CTP) zajmujące się organizacją pracy w każdym samorządzie lokalnym zatrudniającym co najmniej 50 osób – władze z mniejszą ilością pracowników są powiązane z większym samorządem - oraz oddzielne komitety lokalne (CAP) na

szczeblu oddziałów , zajmujące się rozwojem kariery. To wszystko komitety łączone z wybranymi członkami spośród pracowników. Związki zawodowe zajmują stanowiska na podstawie poparcia uzyskanego w drodze wyborów, mimo iż na poziomie krajowym członkostwo w komitetach gwarantuje również miejsca w krajowych reprezentatywnych związkach zawodowych. Te organy reprezentują jedynie urzędników publicznych ze szczególnym statusem. "Non-titulaires" nie są objęci. W Irlandii samorządowa grupa doradcza ustanowiła sieć koordynatorów w każdym samorządzie lokalnym, których rolą jest "pomoc zarządowi i związkom na poszczególnych szczeblach samorządu w rozwoju partnerstwa i efektywnej współpracy.¹²"

W Niemczech istnieją lokalne organy zwane "Personalräte", reprezentujące interesy pracowników na szczeblu samorządu oraz muszą być one konsultowane w szeregu kwestii, jednak nie stanowią one struktury państwowej. W Austrii wybrani przedstawiciele pracowników - "Personalvertretung" - posiadają rozległe informacje i prawa konsultacyjne. Rumunia posiada wspólne komitety (comisiilor paritare) w poszczególnych samorządach i instytucjach, które winny być ustanawiane na mocy prawa. W UK wiele lokalnych rad posiada "Komitety konsultacyjne", które regularnie gromadzą związki i dyrektorów wyższego szczebla, mimo iż nie ma prawnego obowiązku do ich istnienia.

Ogólnie, odpowiedzi w badaniu EPSU¹³ i innych dostępnych informacjach wskazują, iż 17 państw posiada formalną strukturę dla dialogu społecznego w większej ilości spraw, lub ustawodawstwo wymagające konsultacji ze związkami na szczeblu krajowym w szerszej ilości spraw. Te państwa to Belgia, Bułgaria, Cypr, Czechy, Dania, Finlandia, Grecja,

¹²Partnership Activities 2006 & 2007, Samorządowa grupa doradcza, 2008

¹³Patrz *Trade unions, collective bargaining and social dialogue in local and regional government in the EU Member States, EEA and candidate countries, A report for EPSU by the Labour Research Department*; grudzień 2008


















Węgry, Irlandia, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Portugalia, Hiszpania i Szwecja.

W innych państwach sytuacja nie jest tak jasna. Dialog społeczny znajdujący się poza strukturami formalnymi jest, z definicji, trudny do zidentyfikowania. Jednakże, istnieją wyraźne dowody na to, że istnieje. Przykładowo, związki w UK uważają, iż dyskusje z pracownikami samorządu dotyczące szerokiej gamy kwestii stanowią nieformalny dialog społeczny dotyczące szerszych spraw. W Austrii, poglądem związku jest, iż istnieje "podejście partnerstwa społecznego" we władzach lokalnych i regionalnych. W Estonii związki i dwa stowarzyszenia reprezentujące gminy w Estonii - ELL i EMOVL - wydają wspólne oświadczenia i organizują wspólne seminaria. Ogólnie, w większości państw istnieją dyskusje między pracodawcami i związkami zawodowymi w samorządach, które wykraczają poza kwestie warunków zatrudnienia.

Mogą powstawać również argumenty dotyczące tego, czy dialog społeczny istnieje tak dobrze w rzeczywistości, jak na papierze. Portugalski związek samorządowy STAL wielokrotnie oskarżył sekretarza stanu ds. administracji lokalnej o odmowę wzięcia udziału w dialogu dotyczącym reorganizacji na szeroką skalę struktury zatrudnienia w służbach publicznych w Portugalii. Zgodnie z prawem portugalskim, związki mają prawo do konsultacji (participação) dotyczącej szeregu kwestii, wliczając w to szkolenia, usprawnienia w służbach publicznych oraz międzynarodowe przepisy dla poszczególnych usług.

Wszystkie te postępy wskazują, iż mimo faktu, że istnieje szeroko rozwinięta dyskusja na szersze tematy między pracodawcami i związkami, istnieje pewien dystans do pokonania, zanim nastąpi skuteczny dialog społeczny we wszystkich państwach dotyczący szerokiej ilości kwestii będących przedmiotem zainteresowania obu stron.

Struktury i/lub ustawodawstwo obejmujące dialog społeczny w szerszych kwestiach

Państwa z formalnymi strukturami lub ustawodawstwem dotyczącym dialogu społecznego w szerszych kwestiach na poziomie całego sektora publicznego i/lub władz lokalnych i regionalnych (17)					
	Belgia	Bułgaria	Cypr	Czechy	Dania
					
	Finlandia	Francja	Grecja	Węgry	Irlandia
					
Włochy	Łotwa	Litwa	Luksemburg	Portugalia	
					
Hiszpania	Szwecja				

Kwestie objęte szerszym dialogiem społecznym

W wielu aspektach treść jest równie ważna jak forma lub poziom tego szerszego dialogu społecznego. Tutaj istnieje jasność, że w wielu przypadkach kluczowymi sprawami dla dialogu społecznego są te będące najbliższym środowiskiem pracy – organizacja pracy, zdrowie i bezpieczeństwo, oraz propozycje zwiększenia wydajności pracy. Przykładowo, w Belgii musi odbywać się konsultacja w kwestiach "konkretnych decyzji w obszarach ram pracowniczych, długości pracy, organizacji pracy, problemów zdrowia i bezpieczeństwa, propozycji mających na celu usprawnienie relacji międzyludzkich lub zwiększenie produktywności".

W odpowiedziach na ankietę EPSU i warunki odniesienia instytucji ds. dialogu społecznego, organizacja pracy i czas pracy dotyczą również konkretnie Cypru, Francji, Włoch, Szwecji oraz UK, podczas gdy zdrowie i bezpieczeństwo są konkretnie poruszane w Czechach, Finlandii, Łotwie, Portugalii, Szwecji oraz UK. (Zarówno w Szwecji, jak i UK, przemoc ze strony osób trzecich stanowi ważny problem.)

Kolejnym bezpośrednim problemem powstaje, gdy nie ma propozycji zmiany struktury wynagrodzenia lub kariery – choć tutaj, jak w wielu podobnych obszarach, dialog społeczny i konsultacje przechodzą w negocjacje. Dyskusje dotyczące zmian struktur wynagrodzenia i kariery stały się ważnymi tematami w ostatnich latach zarówno w Niemczech, jak i UK, i mają obecnie duże znaczenie we Francji, Portugalii i w Szwecji, ogólne poziomy wynagrodzenia we władzach lokalnych i regionalnych również są w programie. We Francji i Hiszpanii status osób zatrudnionych we władzach lokalnych i regionalnych oraz zakres nietypowej pracy są częścią szerszej dyskusji między pracodawcami i związkami

Szkolenie i nauka przez całe życie to także kwestie poruszone w konsultacjach w wielu krajach, wliczając w to Cypr, Danię, Finlandię – gdzie kwestia szkoleń dla osób pracujących od długiego czasu jest tematem dyskusji – Francja, Irlandia, Portugalia, Szwecja, oraz UK.

Zmiany w sposobie, w jaki usługi są zapewniane jest również przedmiotem dużego zainteresowania dla obu stron. Dialog społeczny zajmował się restrukturyzacją, outsourcingiem i prywatyzacją w Bułgarii, Irlandii i Włoszech, podczas gdy sama reforma samorządu lokalnego była omawiana w Bułgarii, Estonii, Francji, Grecji i UK.

Odbyły się również bardziej ogólne dyskusje dotyczące relacji między związkami i władzami lokalnymi i regionalnymi w roli pracodawców, wliczając w to dyskusje na temat mechanizmów rozwiązywania problemów w pracy, w Bułgarii, Czechach, Finlandii i Grecji, oraz analizę praw związków zawodowych we Francji.

Inne kwestie omawiane w tych szerszych dyskusjach dialogu społecznego obejmują równouprawnienie i różnorodność w UK, równouprawnienie płci we Francji, wpływ imigracji i starzenie się siły roboczej w Szwecji, kwestie środowiskowe w UK, zastraszanie we Włoszech oraz reformy w domach opieki dla osób starszych i dzieci w Estonii.

Powiązanie z europejskim dialogiem społecznym

Oczywiste jest również, iż istnieją powiązania między tym szerszym dialogiem społecznym na poziomie krajowym oraz dialogiem społecznym na poziomie UE w sektorowym Komitecie ds. dialogu społecznego we władzach lokalnych i regionalnych.

Po pierwsze, istnieje znaczne nakładanie się kwestii poruszanych na szczeblu europejskim i krajowym. Równouprawnienie płci, zmiany demograficzne, nauka przez całe życie, przemoc ze strony osób trzecich w pracy, restrukturyzacja samorządu lokalnego, zasady dotyczące zatrudnienia oraz formy świadczenia usług - to wszystko tematy poruszane na poziomie krajowym, jak i europejskim. Zakres pokrywania się został wskazany w praktyce w badaniu przeprowadzonym wspólnie przez CEMR i EPSU w 2004 roku. Dowiódł on, iż inicjatywy podejmowane w związku z zatrudnieniem w samorządzie lokalnym pokrywały się z tematami objętymi we wspólnym programie pracy CEMR / EPSU. Organy w Danii, Francji, Grecji, Irlandii, Litwie Szwecji, oraz UK wszystkie doniosły, że tak jest¹⁴.

Po drugie, związki zawodowe i pracodawcy na poziomie krajowym stosują sektorowy dialog społeczny jako mechanizm wpływania na politykę na poziomie europejskim. Jak zaobserwowało stowarzyszenie SKL pracowników władz lokalnych w Szwecji w 2007 roku, dostarcza to "wyjątkowych okazji do wpływania na kwestie związane z rynkiem pracy w UE".

Po trzecie, istnieje dalsze powiązanie. W szeregu przypadków, organizacje państwowe zajęły się kwestiami poruszonymi na szczeblu europejskim. Przykładowo, w Danii istniała dyskusja na temat wdrożenia umów ramowych UE, jak umowa dotycząca telepracy, w sprawie której sektorowy dialog społeczny wydał wspólny komunikat. W Estonii pracownicy i związki wydały wspólne oświadczenia dotyczące postępów na szczeblu europejskim. Stowarzyszenie pracodawców władz lokalnych w Szwecji poparło deklarację CEMR dotyczącą równouprawnienia płci w 2006 roku, a fakt, iż obecnie istnieją wspólne wytyczne EPSU / CEMR

¹⁴Involvement of the social partners in the local and regional government sector in the European Employment Strategy (EES) and National Action Plans on employment, podsumowanie odpowiedzi dla wspólnej ankiety EPSU / CEMR-EP, październik 2004

dotyczące równouprawnienia płci może doprowadzić do większej aktywności państwowej w tym obszarze.

Można oczywiście iść dalej, jednak przykłady wskazują, iż tematy i propozycje omawiane na szczeblu europejskim są odzwierciedlane w programach krajowych. Istnieje pozytywna pętla informacji.



EPSU to Europejska Federacja Związków Zawodowych Sektora Usług.

To największa federacja ETUC, z 8 milionami pracowników służb publicznych z ponad 200 związków zawodowych. EPSU organizuje się w sprawach usług zdrowotnych i społecznych, oraz lokalnej i państwowej administracji, a także w sektorze energetycznym i odpadów. Odnośnie więcej informacji na temat EPSU i naszej pracy:

<http://www.epsu.org>

Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR)

jest organizacją reprezentatywną ponad 100000 władz lokalnych i regionalnych zrzeszonych przez 50 stowarzyszeń państwowych w 38 krajach europejskich. Jej platforma pracodawców (CEMREP) działa jako strona pracodawców w Komitecie ds. dialogu społecznego we władzach lokalnych i regionalnych.

<http://www.ccre.org>

EUROPEJSKA FEDERACJA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH
SEKTORA USŁUG (EPSU)
45 RUE ROYALE – 1000 BRUSSELS (B)
Tel. +32 2 250 10 80 – Fax + 32 2 250 10 99
E-MAIL : epsu@epsu.org
<http://www.epsu.org>

RADA GMIN I REGIONÓW (BIURO CEMR W
BRUKSELI)
SQUARE DE MEEÛS 1 - 1000 BRUSSELS (B)
TÉL. +32 2 500 05 36 - FAX +32 2 511 09 49
E-MAIL : cemr@ccre.org
<http://www.ccre.org>