



Sociala dialogen i kommunal och regional förvaltning: en översikt



med ekonomiskt stöd från Europeiska kommissionen

April 2009

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1) Inledning.....	1
2) En definition av sociala dialogen.....	3
3) Social dialog på EU nivå.....	4
4) Ramen för sociala dialogen i medlemsstater	7
Hur kommunala och regionala förvaltningar är uppbyggda.....	8
Kommunala och regionala förvaltningars uppgifter	10
Sysselsättningsstatus för anställda i kommunala och regionala förvaltningar	14
Sysselsättningsstatus för anställda i kommunala och regionala förvaltningar	17
Finansiering av kommunala och regionala förvaltningar	18
5) Avtalsförhandlingar i kommunala och regionala förvaltningar.....	21
Äger avtalsförhandlingar rum?	21
Bestäms ensidigt av regeringen	22
Förhandlas inte på samma sätt som för andra anställda	22
Föremål för godkännande av lagstiftare.....	24
Ingen lagstiftning krävs.....	24
Nivån på förhandlingar	27
<i>Avtal för hela offentliga sektorn</i>	<i>27</i>
<i>Avtal för hela kommunala och regionala sektorn</i>	<i>28</i>
Lokala förhandlingar.....	30
Suddiga gränsdragningar	32
Påtryckningar från centrum	32
Lokal flexibilitet.....	33
6) Bredare social dialog	35
Definitioner	35
En bredare social dialog – var förekommer den?.....	36
Frågor som täcks av den bredare sociala dialogen.....	41
Kopplingen till europeisk social dialog.....	42

Sociala dialogen i kommunal och regional förvaltning: en översikt¹

1) Inledning

Denna studie är en översikt av hur olika former av sociala dialogen fungerar på olika plan inom kommunala och regionala förvaltningar i EU:s medlemsstater och på EU nivå. Rapporten har utarbetats för Council of European Municipalities and Regions (CEMR) och Europeiska federationen för offentliganställdas förbund (EPSU), de två organisationerna som företräder arbetsgivare respektive anställda i den sociala dialogen inom branschen på europeiskt plan.

Branschen är mycket viktig i Europa. I de olika EU länderna står den för ett stort urval tjänster, bl.a. – beroende på vilket land – kollektivtrafik, skola, polis, brandkår och vatten. I så gott som alla länder utför den tjänster - från vård och omsorg till sophämtning, från planering till parker - som är av central betydelse för det dagliga livet. Sammanlagt uppgår regionala och kommunala förvaltningars utgifter till 15,5 % av BNP i de 27 EU staterna och 33,9 % av hela offentliga sektorns utgifter.² Branschen sysselsätter ca 17 miljoner personer i Europa.

Kommunala och regionala förvaltningar är också en viktig del av demokratin i Europa. Valda företrädare fattar beslut nära människorna de företräder. Men trots att branschen har sin egen demokratiska legitimitet fungerar den inom nationella ramar, såväl som en allmän ekonomisk bakgrund. Den ställs inför allt större utmaningar när allmänhetens krav ökar om fler

¹ Dokumentet har utarbetats med ekonomiskt stöd från Europeiska kommissionen. Kommissionen ansvarar dock inte för dess innehåll, eller för hur det kan användas.

² *Sub-national public finance in the European Union (Offentliga finanser i nationsdelar i Europeiska unionen)* Dexia; december 2008; siffrorna gäller 2007.

och bättre tjänster drabbar samman med hårt begränsade resurser, vilket kan komma att bli svårare på grund av den aktuella ekonomiska krisen. Dessa spänningar inverkar direkt på dem som utför tjänsterna, dvs. de anställda.

Sociala dialogen – diskussioner och förhandlingar mellan arbetsgivare och fackliga organisationer som företräder anställda - kan vara till hjälp att finna sätt att möta dessa utmaningar. Den kan hjälpa till att säkra att tillhandahållande av dugliga, kostnadseffektiva offentliga tjänster av hög kvalitet går hand i hand med god sysselsättningspraxis. Denna översikt försöker klargöra och sammanfatta nuläget för sociala dialogen inom branschen. Den stöder sig på utredningar som gjorts gemensamt för CEMR och EPSU och särskilt för EPSU (tillgängliga på EPSUs och CEMRs webbplatser)³. Den utnyttjar också synpunkter och bidrag från deltagare i EPSU/CEMRs workshop i Bratislava den 11 december 2008 och CEMR/EPSUs plenarmöte följande dag.

³ *Strengthening social dialogue in the local and regional government sector in the "new" Member States and candidate countries (Att stärka den sociala dialogen i branschen* kommunal och regional förvaltning de "nya" medlemsstaterna och kandidatländer)* av ECOTEC Research and Consulting Limited å EPSUs och CEMRs vägnar; december 2005; och *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 (Fackförbund, avtalsförhandlingar och sociala dialogen i kommunal och regional förvaltning i EUs medlemsstater, EES och kandidatländer, en rapport för EPSU av Labour Research Department)*; december 2008

2) *En definition av sociala dialogen*

Ett gemensamt uttalande, som CEMR och EPSU enades om 2006, ger en definition av sociala dialogen, som visar hur omfattande dess område är. Dokumentet som parterna kom överens om säger att "sociala dialogen verkar på olika plan och finns i ett antal olika former, bl.a.

- samråd med anställda om viktiga frågor som påverkar arbetsorganisation,
- förhandlingar om arbetsvillkor och verkställande av kollektivavtal, samt
- samarbete genom olika förfaranden för medverkan.⁴

Det gemensamma uttalandet klarlägger också att sociala dialogen är "väsentligen en självständig fråga för de sociala parterna [arbetsgivare och fackliga organisationer]"; med andra ord är den inte under statlig tillsyn.

⁴ CEMR – EPSU gemensamt uttalande om utvecklingen av sociala dialogen i kommunal och regional förvaltning, som antogs vid plenarmötet med den branschvisa kommittén för sociala dialogen inom kommunal och regional förvaltning, som hölls den 29 november 2006.

3) *Social dialog på EU nivå*

Social dialog inom kommunala och regionala förvaltningar infördes i nuvarande form på EU nivå 2004. De två parter som ingår i dialogen är EPSU, som företräder de anställda och CEMR, som representerar arbetsgivarna. Företrädare för organisationerna träffas regelbundet som branschkommitté för social dialog. En styrgrupp (ordföranden, viceordföranden och sekretariaten) samordnar verksamheten, som drivs i form av arbetsgrupper och ett plenarmöte om året. Dessa möten faller inom ramen för branschvis social dialog, som inrättades av Europeiska kommissionen 1998; för närvarande finns det 36 sådana kommittéer. Kommissionen begär att de organisationer som deltar ska ha medlemsorganisationer som motsvarar ett antal kriterier beträffande representativitet och kapacitet innan de får delta i branschvis social dialog på europeiskt plan.

Verksamheten i branschkommittén för social dialog erbjuder ett forum för samråd och gemensamma rekommendationer, till exempel remissvar på EU politik, t.ex. grönboken om arbetslagstiftning, eller policy som EPSUs och CEMRs medlemsorganisationer på nationell nivå stimuleras att diskutera och genomföra, t.ex. gemensamma uttalandet om distansarbete. Det är upp till de nationella medlemsorganisationerna hur de handlägger dessa gemensamma uttalanden; i somliga fall kommer de upp under avtalsförhandlingar, och i andra fall genom övriga former för social dialog eller samråd.

EPSU och CEMR har utbytt åsikter och granskat en rad ärenden av gemensamt intresse, t.ex. våld på arbetet, demografiska förändringar, olika former för tjänsteutbud, utbildning och livslångt lärande. De har tagit fram ett antal gemensamma uttalanden sedan starten 2004, bl.a.

- distansarbete (2004)

- sysselsättningspolitik i EU (2005)
- utvecklingen av social dialog inom lokal och regional förvaltning – dokumentet som citeras ovan (2006)
- ett svar på kommissionens grönbok om modernisering av arbetslagstiftning (2007)
- aktiv delaktighet för de som är längst bort från arbetsmarknaden (2008), och
- Gemensamt budskap om den finansiella och ekonomiska krisen (2009)

2007 tog EPSU och CEMR också fram riktlinjer om hur man utarbetar handlingsplaner för jämställdhet i kommunala och regionala förvaltningar. Syftet med riktlinjerna är “att stödja regionala och lokala jämställdhetsinitiativ och att stimulera gemensamma, långsiktiga, hållbara metoder att uppnå jämställdhet hos EPSUs och CEMRs medlemmar.” De omfattar en checklista om jämställdhet, och en nyligen utgiven rapport från Europeiska kommissionen påpekar att den “hjälp[er] arbetsmarknadens parter att bedöma jämställdhetsprestationer under en tidsperiod”⁵.

Slutligen har kommittén, med hjälp av ekonomiskt stöd från kommissionen, tagit fram ett antal rapporter, i syfte att främja social dialog i branschen, speciellt en kartläggning av situationen i Central- och Östeuropa⁶ och en rapport som omfattar en serie fallstudier om den roll som social dialog har vid ändringar av det lokala tjänsteutbudet⁷.

⁵ *Industrial Relations in Europe 2008, (Partsförhållandet i Europa 2008)*, Europeiska kommissionen 2009, kapitel 4

⁶ *Strengthening social dialogue in the local and regional government sector in the “new” Member States and candidate countries (Stärka sociala dialogen i kommunal och regional förvaltning i de “nya” medlemsstaterna och kandidatländer)*, av ECOTEC Research and Consulting Limited å EPSUs och CEMRs vägnar; december 2005

⁷ *Reform of public services: What role for social dialogue? (Reformer i offentliga sektorn: vad har sociala dialogen för roll)* av the Working Lives Research Institute å CEMRs och EPSUs vägnar; juli 2008.

Kommittén för sociala dialogen fortsätter och kommer troligen att omfatta följande under 2009: integrering av invandrare och arbete kring mångfaldspolitik, politisk utveckling om sociala dialogens roll vid omstrukturering av sociala tjänster, sociala frågor i offentlig upphandling, såväl som andra frågor i samband med den aktuella ekonomiska situationen.

4) Ramen för sociala dialogen i medlemsstater

På det hela taget är sociala dialogen i medlemsstaternas kommunala och regionala förvaltningar väl utvecklad och den förekommer i olika länder i ett antal olika former, bland annat samråd med företrädare för de anställda och centrala eller arbetsplatsförhandlingar om kollektivavtal.

Exakt vilka metoder som används och vem som deltar i dialogen varierar dock en hel del mellan länder. Ett av skälen är att den nationella miljö som fackliga organisationer och arbetsgivare verkar inom, i vilken avtalsförhandlingar och samråd sker skiljer sig stort.

Syftet med denna rapport är inte att närmare studera de allmänna skillnaderna mellan ramverken för partsförhållandet i var och en av de stater som granskas, t.ex. skillnader i facklig organisationsgrad eller kontrasten mellan de stater där representation på arbetsplatsen främst sker genom företagsnämnder och liknande organ, och de länder där det lokala facket dominerar⁸.

Det finns också större skillnader i den rättsliga ramen för kommunala och regionala förvaltningars arbete i alla medlemsstater. Det finns gemensamma principer som bestämmer hur offentliga förvaltningar, inklusive kommunala och regionala myndigheter ska fungera i Europa; de fyra som

⁸ Den senaste rapporten från Europeiska kommissionen om partsförhållandet omfattar en typologi om nationella partsförhållandet, som med hjälp av andra utredningar förs samman de 27 EU staterna i fem grupper: "organiserad korporatism" i de nordiska länderna Danmark, Finland och Sverige; "sociala partnerskapet" i Österrike, Belgien, Tyskland, Luxemburg, Nederländerna och Slovenien; "staten i centrum" metodiken i Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Spanien; "liberala" metodiken i Cypern, Irland, Malta och Storbritannien; och en "blandgrupp" bestående av Bulgarien, Tjeckien, Estland, Lettland, Litauen, Ungern, Polen, Rumänien och Slovakien. *Industrial Relations in Europe 2008 (Partsförhållandet i Europa 2008)*; Europeiska kommissionen, kapitel 2

normalt identifieras är pålitlighet och förutsebarhet (rättslig säkerhet), öppenhet och rättframhet, ansvarskydlighet samt effektivitet⁹. Trots det är de särskilda regler som tillämpas i varje land, och deras inverkan på sociala dialogen mycket olika.

Den här rapporten kan inte studera alla dessa variationer. Men det är ändå värt att fastställa de främsta skillnaderna beträffande kommunala och regionala förvaltningars uppbyggnad, deras funktioner, vilken sysselsättningsstatus de anställda i dessa förvaltningar har och hur verksamheten finansieras.




























Hur kommunala och regionala förvaltningar är uppbyggda

En skillnad är antalet led kommunala och regionala förvaltningar består av, exklusive statsförvaltningens decentraliserade delar. De flesta länder (21 av 27) har antingen två eller tre kommunala och regionala förvaltningsled. Endast sex länder, fem mindre stater, Estland, Litauen, Luxemburg och Slovenien, plus Bulgarien har ett enda led, men skillnaderna är inte alltid tydliga. Vidare är arrangemangen för kommunal och regional förvaltning i huvudstäder inte desamma som i resten av landet. Isolerade och geografiskt avlägsna områden behandlas ofta på annat sätt. Till och med när kommunala enheter har samma rättsliga status innebär befolkningsskillnader att de i verkligheten ser helt annorlunda ut.

Följande tabell är en allmän översikt av läget.

⁹ Se t.ex. *European Principles for Public Administration (Europeiska principer för offentlig förvaltning)*, Sigma Papers: No. 27, november 1999

Hur många förvaltningsled?

Ett led (6)	 Bulgarien	 Estland	 Litauen	 Luxemburg	 Malta	 Slovenien
Två led (12)	 Österrike	 Cypern	 Tjeckien	 Danmark	 Finland	 Irland
	 Lettland	 Nederländerna	 Rumänien	 Slovakien	 Sverige	 Storbritannien
Tre led (9)	 Belgien	 Frankrike	 Tyskland	 Grekland	 Ungern	 Italien
	 Polen	 Portugal	 Spanien			




























Kommunala och regionala förvaltningars uppgifter

Kommunala och regionala förvaltningars uppgifter är kanske ännu viktigare än uppbyggnaden, och i detta avseende förekommer också stora variationer mellan de stater som granskats.

En viktig skillnad märks mellan länder där den obligatoriska skolan och/eller sjukvården ombesörjs av kommunala och regionala förvaltningar, och de stater där dessa tjänster utförs på annat sätt. Det finns också andra skillnader mellan kommuners uppgifter. I många länder är till exempel vattenförsörjning och energi ett viktigt ansvarsområde för kommuner, men i andra är så inte längre fallet. Kollektivtrafik är också ett kommunalt ansvar i somliga länder, men inte i andra.

Följande tabell är en allmän översikt av läget.

Kommunala och regionala förvaltningars uppgifter - en bred bild

Ansvar både för obligatorisk utbildning och sjukvård (16)	 Österrike	 Belgien	 Bulgarien	 Tjeckien	 Danmark	 Estland
	 Finland	 Tyskland	 Italien	 Ungern	 Lettland	 Litauen
	 Polen	 Slovakien	 Spanien	 Sverige		
Ansvar för obligatorisk utbildning men in sjukvård (5)	 Luxemburg	 Nederländerna	 Rumänien	 Slovenien	 Storbritannien	
Ansvarar varken för obligatorisk utbildning eller sjukvård (6)	 Cypern	 Frankrike	 Grekland	 Irland	 Malta	 Portugal





























Omfattningen av de ärenden, som täcks av kommunala och regionala förvaltningar har en betydande inverkan på utgifterna. Som framgår av tabell 1 är länderna där andelen kommunala och regionala utgifter är högst – Danmark (63,1 %), Spanien (54,6 %) Sverige (46,6 %) och Tyskland (44,2 %) – också de vars regionala och kommunala förvaltningar har ansvar för skola och sjukvård såväl som andra uppgifter.

Urvalet uppgifter som tillfaller kommunala och regionala förvaltningar påverkar naturligtvis antalet anställda. I Spanien ansvarar kommunala och regionala myndigheter för både skola och sjukvård, däremot inte i Portugal.

Liknande kontraster förekommer beträffande antalet anställda i kommuner och regionala myndigheter i Frankrike och Sverige. I Frankrike, t.ex., tillhandahålls sjukhusjänster av en särskild förvaltning, och lärare är statsanställda, medan både sjukvård och utbildning hör till kommunernas och landstingens ansvarsområde i Sverige.

Tabell 1 ger detaljerad information om kommuners och regioners utgifter som andel av alla offentliga utgifter, samt en uppgift om antalet anställda. Sysselsättningsuppgifter saknas dock från somliga länder, i synnerhet några stater i Central- och Östeuropa, och i andra fall är siffrorna en uppskattning, baserad på FNs statistik och inte nationella källor.

Tabell 1: Utgifter och sysselsättning i lokala och regionala förvaltningar

Land		Lokala och regionala offentliga utgifter som andel offentliga utgifter - 2007	Anställda i kommunala och regionala förvaltningar
Österrike		33,1%	332 300
Belgien		42,4%	340 600
Bulgarien		17,4%	211 200
Cypern		4,6%	5 200
Tjeckien		26,2%	343 200
Danmark		63,1%	669 000
Estland		27,7%	i.u.
Finland		40,7%	428 000
Frankrike		21,4%	1,613 200
Tyskland		44,2%	3,355 000
Grekland		6,0%	90 000
Ungern		23,5%	620 700
Irland		20,0%	35 000
Italien		31,2%	680 400
Lettland		29,9%	i.u.
Litauen		23,8%	i.u.
Luxemburg		13,3%	4 100
Malta		1,4%	300
Neder-länderna		33,8%	184 000
Polen		31,8%	1 731 700
Portugal		13,3%	126 700
Rumänien		26,3%	353 000
Slovakien		17,6%	i.u.
Slovenien		19,9%	i.u.
Spanien		54,6%	1 862 600
Sverige		46,6%	1 051 200
Stor-britannien		29,0%	2 904 000
Summa		33,9%	16 941 400

Källor: Utgifter: EU nationdelsmyndigheter: huvudsiffror för 2007, Dexia CEMR 2008, plus andra nationella källor

Att kommunala och regionala myndigheter i olika länder sysselsätter olika sorters arbetstagare har också en inverkan på partsförhållandet. Sjukvårdsanställda som vårdar allmänheten har både begränsningar och möjligheter att utöva påtryckningar, som inte är desamma som löntagare som hanterar avfall eller jobbar med kommunal planering har.

Sysselsättningsstatus för anställda i kommunala och regionala förvaltningar

En annan viktig faktor vad gäller fackliga organisationers verksamhet, förhandlingar och engagemang i den sociala dialogen inom kommuner och regioner är den status som de anställda inom branschen har. Är de vanliga anställda, eller har de en särskild sysselsättningsställning, som återspeglar att de utövar makt å statens vägnar och som del av offentliga sektorn, där mycket av verksamheten styrs av särskild lagstiftning?

Namnet på de som har speciell ställning varierar från ett land till ett annat. I Tyskland och Österrike t.ex. är de "Beamte", i Spanien "funcionarios" och i Frankrike "fonctionnaires titulaires" - uttryck som ibland översätts som "civil servants" eller "public servants" ("statsanställda" eller "offentliganställda") på engelska. Trots att de exakta anställningsvillkoren för personer med denna speciella ställning varierar från land till land kombineras i de flesta fall både mer skydd och fler begränsningar av de anställdas frihet samt ökade krav på dem att handla i linje med statens behov. Samtidigt som det kan vara mycket svårt att avskeda dessa offentliganställda med särskild ställning och de kan ha en garanterad karriär för livet, kan det också finnas exakta regler om hur de får rekryteras och befordras och det kanske också krävs av dem att de flyttar omkring i landet enligt

arbetsgivarens krav; de kan också vara föremål för helt andra disciplinära förfaranden än anställda i den privata sektorn¹⁰.

Den ställningen som kommunal- och regionalanställda har är viktig när det gäller partsförhållandet, då denna status kan påverka både i vilken utsträckning deras löner och villkor är föremål för kollektivförhandlingar, i stället för att ensidigt fastställas av staten genom lagstiftning och i mer exceptionella fall kan deras ställning bestämma huruvida de får vidta fackliga konfliktåtgärder.

Faktum är att i 16 av de 27 EU stater som granskats har åtminstone några kommunal- och regionalanställda en särskild sysselsättningsstatus, som skiljer sig betydligt från dem som arbetar i den privata sektorn. Endast i 11 stater, Cypern, Tjeckien, Irland, Italien, Lettland, Malta, Nederländerna, Polen, Slovakien, Sverige och Storbritannien är detta inte fallet. Det innebär dock inte att det i alla dessa länder inte förekommer statuskillnader mellan de som arbetar i kommuner och regioner och i privata sektorn. Det finns t.ex. skillnader mellan offentlig- och privatanställda i Nederländerna, men skillnaderna är mycket mindre än vad de var.

Samtidigt som det finns 16 stater där några av dem som är kommunal- och regionalanställda har en särskild ställning varierar dock andelen anställda med denna status. I

¹⁰ För en granskning av skillnaderna mellan vad som ibland kallas för "karriär"systemet, där anställda har en speciell status, ofta rekryteras i början av karriären och stiger uppåt på grundval av senioritet, i motsats till "sysselsättnings"systemet, där anställda inte har en särskild status, rekryteras för särskilda ställningar och befordras genom att söka nya jobb, se *Les Fonctions Publiques Locales en Europe*, redaktör: Patrice Azan, CNPT, mars 2005. Den klassificerar följande länder som främst vilar på "karriär"systemet: Belgien, Bulgarien, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Rumänien och Spanien. De som främst vilar på "sysselsättnings"systemet är: Danmark, Finland, Italien, Nederländerna, Sverige och Storbritannien. Alla 27 EU stater är inte klassificerade och rapporten framhåller att de två systemen existerar parallellt i de flesta länder.

Frankrike, t.ex. har närmare fyrafemtedelar (79%) av kommunal- och regionalanställda denna ställning, men i Estland är det endast en liten minoritet.

Andelen anställda med särskild ställning varierar också i linje med nivån organen de enskilda arbetar för. Rent allmänt är det mer sannolikt att regional- eller distriktanställda har en särskild ställning än kommunalanställda. I Tyskland, t.ex., har 61% av regionalanställda en särskild ställning (mestadels lärare, poliser eller anställda inom rättskipning), samtidigt som endast 14% av kommunalanställda åtnjuter denna särskilda ställning. På samma sätt är det i Spanien, där endast 11% av de som arbetar i regionalförvaltning är vanliga anställda; på provinsnivå ökar detta till 51% och på kommunal nivå till 61%.

Det finns en tydlig nedåtgående tendens i antalet anställda med denna särskilda status i många länder - åtminstone i de "gamla" medlemsstaterna - som fortfarande har kvar denna skillnad. I Danmark, till exempel, har bara 10 % av de som arbetar i kommunala och regionala förvaltningar en specifik status, s.k. "tjenestemand". Andelen personal med denna status har minskat på grund av en avsiktlig politik att begränsa den till "män och kvinnor i uniform", t.ex. brandmän, kriminalvårdare och polis, och mycket höga statstjänstemän

Sysselsättningsstatus för anställda i kommunala och regionala förvaltningar

Somliga anställda har särskild status (16)	 Österrike	 Belgien	 Bulgarien	 Danmark	 Estland	 Finland
	 Frankrike	 Tyskland	 Grekland	 Ungern	 Litauen	 Luxemburg
	 Portugal	 Rumänien	 Slovenien	 Spanien		
Inga anställda har särskild status (11)	 Cypern	 Tjeckien	 Irland	 Italien	 Lettland	 Malta
	 Nederländerna	 Polen	 Slovakien	 Sverige	 Storbritannien	

Finansiering av kommunala och regionala förvaltningar

Ekonomiska och budgetfrågor är också en väsentlig del av ramverket för kommunala och regionala förvaltningars verksamhet och påverkar sociala dialogen, både vad gäller breda områden för samråd och för avtalsförhandlingar. Miljön för, t.ex. förhandlingar kan vara mycket olika, beroende på huruvida kommunala och regionala förvaltningars utgifter ökar eller minskar. Siffror från Dexia/CEMR¹¹ kartläggningen 2008 visar att i kommunala och regionala förvaltningar ökade utgifter med 2,0 % i EU som helhet, och 4,3 % i de nya medlemsstaterna.

Den här tillväxttakten kommer dock troligen inte att fortsätta i framtiden.

Kommunala och regionala förvaltningars manöverrum vid förhandlingar kan också variera beroende på huruvida de har möjlighet att själva driva in medel, eller är beroende av staten för pengar. Dexia/CEMRs kartläggning visar både kommunala och regionala förvaltningars utgifter och summan som drevs in regionalt och kommunalt via skatter och andra bidrag, som andel av BNP under 2007. Siffrorna visar att i genomsnitt uppgick lokalt uppburna intäkter till omkring 45 % av kommunala och regionala utgifter.





























De flesta stater låg relativt nära denna andel, och lokalt uppburna intäkter stod för mellan 60 % och 30 % av kommunala och regionala utgifter i 17 av 27 stater.

I tre stater, Rumänien (76 %), Sverige (66 %) och Tyskland (64 %), svarade lokalt uppburna intäkter för en högre andel,

¹¹ *Sub-national public finance in the European Union 2007*, Dexia, december 2008

medan de i sex andra länder svarade för mindre, nämligen Cypern (25 %), Storbritannien (15 %), Irland (13 %), Grekland (12 %), Nederländerna (11 %) och Bulgarien (11 %). Dexia/CEMR siffrorna visar inga intäkter som drivs in lokalt i Malta, men kommunala utgifter är också mycket låga.

Tabell 2: Kommunala och regionala utgifter och skatter som andel av BNP – 2007

Land		Kommunala och regionala offentliga utgifter som andel av BNP	Kommunala och regionala intäkter av skatter och sociala bidrag som andel av BNP	Andel kommunala och regionala förvaltningars utgifter som täcks av lokala skatter och bidrag
Österrike		16.0%	8.2%	51%
Belgien		20.5%	6.1%	30%
Bulgarien		7.2%	0.8%	11%
Cypern		2.0%	0.5%	25%
Tjeckien		11.2%	5.1%	46%
Danmark		32.0%	17.1%	53%
Estland		9.8%	4.1%	42%
Finland		19.2%	9.2%	48%
Frankrike		11.2%	4.8%	43%
Tyskland		19.4%	12.5%	64%
Grekland		2.6%	0.3%	12%
Ungern		11.7%	4.4%	38%
Irland		7.1%	0.9%	13%
Italien		15.0%	6.5%	43%
Lettland		11.3%	5.2%	46%
Litauen		8.4%	2.9%	35%
Luxemburg		5.0%	1.6%	32%
Malta		0.6%	-	-
Neder-länderna		15.3%	1.7%	11%
Polen		13.4%	4.2%	31%
Portugal		6.1%	2.3%	38%
Rumänien		9.8%	7.5%	77%
Slovakien		6.1%	3.4%	56%
Slovenien		8.4%	3.0%	36%
Spanien		21.2%	11.3%	53%
Sverige		24.5%	16.1%	66%
Stor-britannien		12.9%	1.9%	15%
Summa EU27		15.5%	7.0%	45%

Källa: EU sub-national governments: 2007 key figures, Dexia CEMR 2008

5) Avtalsförhandlingar i kommunala och regionala förvaltningar

Äger avtalsförhandlingar rum?

När man granskar hur kollektiva avtalsförhandlingar fungerar i kommunal och regional förvaltning är det uppenbart att man först måste fastställa huruvida avtalsförhandlingar äger rum överhuvudtaget. I själva verket förekommer förhandlingar om löner och villkor i alla 27 stater, trots att dessa förhandlingar endast gäller delar av arbetsstyrkan i somliga länder, och i andra heter förfarandet inte formellt kollektivförhandlingar.

En avgörande skillnad är mellan de 11 stater där alla anställda i sak har samma ställning som anställda i privata sektorn, och de återstående 16, där ett antal anställda i kommunal och statsförvaltning har en särskild ställning.

Det är inte märkvärdigt att normala avtalsförhandlingar äger rum i alla de 11 stater, där kommunal- och regionalanställda behandlas som vanliga anställda. De länderna är: Cypern, Tjeckien, Irland, Italien, Lettland, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Slovakien, Sverige och Storbritannien. Det innebär dock inte att alla anställdas löner och villkor i dessa länder är föremål för förhandlingar. I Lettland och Polen, t.ex., där avtalsförhandlingar i stor utsträckning sker lokalt, förekommer förhandlingar endast där facket är tillräckligt starkt för att tvinga arbetsgivaren att förhandla. Men faktum är att det inte finns rättsliga hinder mot att tillämpa avtalsförhandlingar för hela arbetsstyrkan i kommunal och regional förvaltning. (I detta ingår inte statsanställda, som baseras på lokal nivå, som kan ha en särskild ställning. Det är t.ex. fallet i Slovakien, där anställda med och utan särskild ställning kan arbeta sida vid sida i statens lokala kontor, men inte i kommunal och regional förvaltning.)

Större delen av återstående 16 stater, där en del anställda i kommunal och regional förvaltning har en särskild ställning, har också normala avtalsförhandlingar både för anställda med och utan särskild ställning. Det finns dock somliga länder där det inte förekommer förhandlingar för anställda med särskild ställning, och andra där förhandlingar förekommer, men har en annan rättslig ställning, eller är föremål från andra förfaranden.

Bestäms ensidigt av regeringen

Det finns tre stater, Bulgarien, Tyskland och Litauen, där löner och villkor för anställda med särskild ställning inte är föremål för förhandlingar, utan i stället ensidigt fastställs av staten, utan förhandlingar. I t.ex. Tyskland fastställer enskilda regioner (Bundesländer) villkor för tjänstemännen Beamte (den tyska titeln för anställda med särskild ställning) genom förordning i stället för förhandlingar. Tidigare följde deras löner och villkor generellt andra anställdas, vars löner och villkor fastställdes genom kollektivförhandlingar. Men under senare år har regionerna använt sin rätt att ensidigt fastställa Beamtes villkor för att driva ned deras villkor. Bayern, t.ex., ökade i september 2004 veckoarbetstiden för Beamte från 40 till 42 timmar i veckan.

Det bör dock poängteras att andra anställdas löner och villkor i dessa stater är föremål för avtalsförhandlingar, trots att löner och villkor för anställda med särskild ställning fastställs genom förordning eller lagstiftning.

Förhandlas inte på samma sätt som för andra anställda

Det finns fyra andra stater där löner och villkor för anställda med särskild ställning inte förhandlas på samma sätt som för andra anställda, trots att omfattningen på dessa skillnader

varierar enormt, och det är uppenbart att möjligheterna för effektiva avtalsförhandlingar för dessa grupper anställda är mycket större i Österrike eller Luxemburg än i Frankrike, eller Grekland. Läget i de enskilda länderna följer här:

- i Österrike omfattas inte Beamte, dvs. anställda med särskild ställning, av avtalsförhandlingar som sådana, men i själva verket förekommer förhandlingar varje år innan lönenivåer fastställs. Resultaten är desamma både för Beamte och för vanliga anställda;
- i Frankrike bestäms villkoren för stora flertalet anställda - dvs. de som har särskild ställning (fonctionnaires titulaires) – genom lagstiftning och förordningar. Rent rättsligt finns det därför inga avtalsförhandlingar. Å andra sidan konstaterades i en lag 1983 att fackliga organisationer har rätt att genomföra "förhandlingar med regeringen" innan beslut om löneökningar fattas, och att "debattera frågor rörande arbetsvillor och -organisation". Hela förfarande har kritiserats av fackförbunden och andra, särskilt på grund av att det inte finns en tidplan för förhandlingar eller löneökningar, och att tidschemat ofta beror på politiska överväganden. Men i ett avtal som tecknades av somliga fackförbund i början av 2008 fastställdes ett brett tidschema för löneförhandlingar för kommande tre år;
- i Grekland bestäms löner och villkor för anställda med särskild ställning som offentliga tjänstemän centralt, och även om det i princip förekommer kollektivförhandlingar, och fackförbunden får lägga fram förslag om löneökningar fastställs löner i praktiken ensidigt av regeringen.
- i Luxemburg förhandlas löner och villkor för tjänstemän med särskild ställning såväl som andra kommunala tjänstemän för alla kommuner, men förhandlingarna följs av lagstiftning för att ge dem laga kraft. För kollektivanställda förekommer direkta förhandlingar med enskilda kommuner.

Föremål för godkännande av lagstiftare

Det finns också fyra stater, Ungern, Portugal, Rumänien och Spanien, där offentliganställdas löner och villkor är föremål för godkännande av lagstiftare, efter förhandlingar. Under senare år har dock en klar skillnad uppstått mellan Portugal, där regeringen konsekvent tvingat på de anställda uppgörelser som fackförbunden förkastat, and de övriga länderna. Läget är följande i vart och ett av dessa länder:

- Ungern, där kollektivavtal för offentliga sektorn inte är rättsligt bindande om de inte förverkligats genom lagstiftning;
- Portugal, där sysselsättningsvillkor i offentliga sektorn för närvarande håller på att reformeras, och där det förekommer förhandlingar om löner och villkor för kommunal- och regionalanställda, men regeringen förbehåller sig rätt att fatta ett slutgiltigt beslut och har ofta tvingat på de anställda sina egna uppgörelser;
- Rumänien, där regeringen verkställer löneökningar genom förordning för anställda med ställning som offentliga tjänstemän efter förhandlingar, samt
- Spanien, där de allmänna löneökningarna för offentliganställda förhandlas innan de inlemmas i budgetlagstiftningen varje år, och lagstiftningen om offentliganställdas löner anger att samtidigt som avtal normalt ska följas reserverar staten sig rätten att häva eller ändra dem i fall av "betydande ändringar i ekonomiska omständigheter" som leder till ett allvarligt hot mot allmänintresset.






















Ingen lagstiftning krävs

Därmed återstår fem stater där somliga anställda i kommunal och regional förvaltning har särskild status, men de omfattas av avtalsförhandlingar, som inte kräver lagstiftning för att

verkställas. Dessa länder är Belgien, Danmark, Estland, Finland och Slovenien.

Skillnaden mellan dessa olika kategorier är inte helt tydlig, och i praktiken varierar balansen mellan regeringsbeslut och avtalsförhandlingar betydligt mellan grupperna. I Frankrike, Grekland och Portugal, till exempel, verkar regeringen ha en viktigare roll i den slutliga uppgörelsen än på andra håll.

Omfattningen av avtalsförhandlingar

Anställda med särskild status som inte omfattas av avtalsförhandlingar* (3)	 Bulgarien	 Tyskland	 Litauen		
Löner och villkor för anställda med särskild status förhandlas inte på samma sätt som andra anställda (4)	 Österrike	 Frankrike	 Grekland	 Luxemburg (tjänstemän)	
Löner och villkor för anställda med särskild status kräver godkännande av lagstiftare (4)	 Ungern	 Portugal	 Rumänien	 Spanien	
Löner och villkor för anställda med särskild status förhandlas: lagstiftning krävs inte(5)	 Belgien	 Danmark	 Estland	 Finland	 Slovenien
Inga anställda har särskild status, därför normala förhandlingar (11)	 Cypern	 Tjeckien	 Irland	 Italien	 Lettland
	 Malta	 Nederländerna	 Polen	 Slovakien	 Sverige
	 Storbritannien				
* Det är viktigt att påpeka att andra anställda omfattas av avtalsförhandlingar					

Nivån på förhandlingar

Ett viktigt inslag i bilden är på vilket plan som huvudförhandlingarna förs. Här är det möjligt att dela upp länder i tre breda grupper, trots att gränserna mellan dem inte alltid är skarpa. Först är de stater där förhandlingar äger rum för hela offentliga sektorn, inklusive kommuner. I den andra gruppen är stater där särskilda förhandlingar förs för anställda i kommuner och regioner, men alla, eller de flesta som arbetar inom branschen täcks av ett enda avtal. Slutligen de länder där det inte finns ett riksavtal för kommunal- och regionalanställda och enskilda kommuner eller regioner när egna uppgörelser.

Avtal för hela offentliga sektorn

Det finns 10 länder (11 om man räknar med Tyskland - se nedan) där löner och villkor för kommunal- och regionalanställda fastställs som del av en övergripande uppgörelse för offentliga sektorn, nämligen:

- Österrike, där förhandlingar – med undantag på ett avbrott mellan 2000 och 2003 – omfattar anställda på central, regional och lokal nivå. Företrädare för kommunala arbetsgivare är närvarande under hela förhandlingen;
- Cypern, där löner och villkor för alla offentliganställda fastställs i centrala förhandlingar, då företrädare från distrikt och kommuner medverkar;
- Tjeckien, där centrala förhandlingar genomförs mellan regering och fackförbund för hela offentliga sektorn;
- Frankrike, där det finns tre skilda grupper offentliganställda, i statsdepartementen, i sjukhusen, samt i kommunal och regional förvaltning, men löneökningar för alla 5,2 miljoner bestäms genom ett enda beslut av en minister;

- Ungern, där årliga förhandlingar fastställer löner och villkor för alla offentliganställda;
- Irland, där löner för hela offentliga sektorn i praktiken fastställs som del av en serie rikstäckande löneavtal, som ägt rum under de senaste 20 åren, fastän förhandlingar formellt sker med Local Government Management Services Board (Styrelsen för ledning av kommunala tjänster);
- Portugal, där hela offentliga sektorn får en gemensam löneökning;
- Rumänien, där förhandlingar fastställer löner centralt både för stats- och kommunalanställda, fastän enskilda kommuner kan besluta att utbetala extra ersättning; Slovakien, med ett enda avtal för anställda utan särskild ställning i både kommunal och statsförvaltning;
- Slovakien, med ett enda avtal för alla kommunal- och statsanställda utan särskild status, samt
- Spanien, där lagstiftning 2006 införde en ny förhandlingsdelegation på hög nivå för hela offentliga förvaltningen.

I Tyskland är läget liknande, men faller inte exakt in i samma mönster, då det inte längre finns en enda förhandlingsrunda för anställda i stats-, regional och kommunal förvaltning. 2004 drog de regionala arbetsgivarna sig ur förhandlingar om en stor omstrukturering av avtalet. Resultatet är att två olika förhandlingar nu äger rum, en för stats- och kommunalanställda och en för regionalanställda.

Avtal för hela kommunala och regionala sektorn

Den andra, lika stora gruppen består av 11 länder där huvudavtalen för kommunal- och regionalanställda fastställs centralt, men är inte del av en översiktlig uppgörelse för hela offentliga sektorn. Det är den breda bilden, men det

förekommer dock omfattande skillnader mellan länder i den här gruppen. Följande länder förhandlar på detta sätt:

- Belgien, där regionala och kommunala ärenden handläggs av ett särskilt utskott som kallas “kommitté C” inom ramen för Belgiens strängt definierade förhandlingsstruktur. Det finns särskilda utskott för var och en av Belgiens tre regioner, och ärenden som gäller anställdas socialförsäkringsrättigheter, som pensioner eller sjuklön handläggs av ett utskott, som täcker hela offentliga sektorn i Belgien, “kommitté A”;
- Danmark, där förhandlingar äger rum mellan fackförbundet och kommunala arbetsgivarföreningen KL;
- Finland, där det finns fem stora centrala huvudavtal för olika grupper i kommunal och regional förvaltning. Det viktigaste är det allmänna kollektivavtalet (KVTES) som omfattar ca 70% av alla anställda;
- Grekland, där kommunal- och regionalanställdas fackliga organisationer förhandlar med regeringen centralt (finans- och inrikesdepartementen). Kommunförbundet KEDKE är en observatör vid diskussioner mellan de två sidorna;
- Italien, där fackförbunden förhandlar med en statlig styrelse, ARAN, för varje del av den offentliga sektorn, av vilken kommunal och regional förvaltningen utgör en av delarna;
- Luxemburg, där centrala förhandlingar äger rum för alla med särskild ställning och tjänstemän, fastän löner och villkor för kollektivanställda förhandlas i varje kommun;
- Malta, där ett centralt avtal beslutas för hela sektorn;
- Nederländerna, där det finns ett centralt avtal för kommunalanställda, som tecknas av fackförbunden och nederländska kommunförbundet (VNG);
- Slovenien, där förhandlingar sker för varje bransch;
- Sverige, där det finns ett antal särskilda centrala kollektivavtal för kommunal- och regionalanställda, fastän både landsting och kommuner förhandlar gemensamt på arbetsgivarsidan som SKL; samt




























- Storbritannien, där förhandlingar är centraliserade för de flesta kommuner, fastän myndigheter kan dra sig ur, och en del har gjort det. Det finns särskilda förhandlingsarrangemang för Skottland.

Lokala förhandlingar

Den sista gruppen består av länder där löner och villkor förhandlas lokalt med enskilda kommunala och regionala myndigheter. Det finns fem länder i den här gruppen (sex, om Luxemburg räknas med – se nedan) och det är särskilt märkbart att de flesta är länder i Central- och Östeuropa. Följande länder ingår i denna grupp:

- Bulgarien, fastän inga förhandlingar äger rum för anställda med särskild ställning;
- Estland;
- Lettland;
- Litauen, fastän inga förhandlingar äger rum för anställda med särskild ställning;
- Luxemburg, dock endast för kollektivanställda. För alla anställda med särskild ställning och tjänstemän äger centrala förhandlingar rum; samt
- Polen

Nivån på förhandlingar

Förhandlingar för hela offentliga sektorn (11)	 Österrike	 Cypern	 Tjeckien	 Frankrike	 Tyskland*
	 Ungern	 Irland	 Portugal	 Rumänien	 Slovakien
	 Spanien				
Förhandlingar för hela kommunala och regionala sektorn (11)	 Belgien	 Danmark	 Finland	 Grekland	 Italien
	 Luxemburg	 Malta	 Nederländerna	 Slovenien	 Sverige
	 Storbritannien				
Lokala förhandlingar med enskilda (5)	 Bulgarien	 Estland	 Lettland	 Litauen	 Polen
* Utesluter <i>Länder</i>					

Suddiga gränsdragningar

Denna gruppering avtal hjälper oss att analysera förhandlingssystem för kollektivavtal i de länder som granskas. Ofta är dock gränserna i själva verket mindre exakta än vad som anges här. För det första förekommer påtryckningar från centrum även i länder vars avtalssystem verkar vara helt sektoriella eller lokala, och för det andra finns det ofta utrymme för lokal flexibilitet även inom centraliserade system.

Påtryckningar från centrum

Belgien och Finland, t.ex., är båda länder där särskilda förhandlingar äger rum för kommunal- och regionalanställda, i stället för en övergripande uppgörelse för hela offentliga sektorn. Men dessa förhandlingar äger rum, eller har tills helt nyligen ägt rum, inom ramen för en existerande nationell ram.

I Belgien finns ett nationellt ramavtal, som sluts vartannat år för privata sektorn och som fastställer noggranna gränser för löneökningar. I Finland är det ett centralt avtal mellan fackliga centralorganisationer och arbetsgivarföreningar, som har bestämt ett rekommenderat ramverk för löneökningar för förhandlare på lägre plan, normalt för en tvåårsperiod eller längre. Efter tryck från arbetsgivarna förnyades dock inte ramavtalet i september 2007.

I andra länder kan det faktum att regeringen centralt står för en stor del av kommuners och regioners finanser innebära att den kan påverka förhandlingsresultatet.

Detta är uppenbarligen fallet i Grekland, t.ex., där centrala regeringen är förhandlingspart för fackförbunden. Samma sak

gäller också i Italien, där innan förhandlingar om kommuner inleds pågår förhandlingar om omfattningen av löneökningar i hela offentliga sektorn mellan regeringen och de stora centralorganisationerna. När de kommunala förhandlingarna avslutats och tecknats av förhandlingsorganet ARAN remitteras de tillbaka till regeringen för slutgiltig ratificering. I Storbritannien utövar regeringen ett betydande tryck på kommunala förhandlare. Och även i Polen fastställer regeringen centralt den övergripande ekonomiska ramen, trots att enskilda kommuner genomför egna förhandlingar.

Samtidigt som det i många stater, där systemet verkar vara mer decentraliserat, förekommer påtryckningar från centrum, finns det betydande lokal flexibilitet i länder där systemet ser mer centraliserat ut. Detta granskas i nästa avsnitt.

Lokal flexibilitet

Det finns huvudsakligen tre sätt att erbjuda lokal flexibilitet inom ett till synes centraliserat system.

En möjlighet är att enskilda kommuner ensidigt förbättrar de anställdas löner. I Spanien kan t.ex. kommuner och regioner besluta att betala ut högre löneökningar än de som överenskommits centralt. Under tidigare år har deras juridiska rättighet att göra detta ifrågasatts, men det är ändå vanligt, både i kommuner och i regioner. I Rumänien kan kommuner också besluta att göra extra utbetalningar. I Storbritannien måste kommunerna inte följa central branschavtal och 46 kommuner, ca 10 % av alla kommuner, har egna avtal.

En annan möjlighet är att de centrala avtalen i princip fungerar som ramavtal, som fastställer värdet på ökning som ska betalas, men lämnar öppet till lokala förhandlingar hur ökningen ska fördelas. Så sker ofta i de nordiska länderna, och avtal enligt dessa linjer har tecknats i Danmark, Finland och Sverige.

Den tredje möjligheten är att centrala avtal ger utrymme för kommuner att variera somliga delar av löner och/eller villkor. Det är troligen det vanligaste sättet att tillåta lokal flexibilitet och används i Belgien, Tjeckien, Frankrike (där enskilda kommuner har viss frihet att variera lönearrangemang för bonus och andra tillägg inom nationella gränsvärden, trots att systemet är kraftigt centraliserat), Tyskland, Ungern, Italien och Storbritannien.

6) *Bredare social dialog*

Definitioner

Avtalsförhandlingar är förstas en form av social dialog, men i detta avsnitt studeras diskussioner mellan fackliga organisationer och arbetsgivare i kommunala och regionala förvaltningar, som går utöver förhandlingar om löner och villkor, och granskar bredare frågor, från det som ligger mycket nära arbetsplatsen, t.ex. arbetstidens organisation eller arbetsmiljön till sådant som ligger längre bort, t.ex. reform av kommunal förvaltning eller utmaningar som kommunen ställs inför, som invandring, en ändrad åldersprofil, eller behovet av ökad mångfald.

Det bör också påpekas att dialogen som vi hänvisar till här gäller särskilt anställda i kommunal och regional förvaltning, eller i somliga fall offentliga sektorn som helhet. Institutioner för nationell social dialog omfattas inte av denna studie. Slovakien har, till exempel, klara och tydliga institutioner för social dialog i statsförvaltningen, men dessa finns inte i kommunal och regional förvaltning.

I Polen finns det en regional struktur för social dialog, WKDS, som är regionala kommittéer bestående av företrädare för staten, regionala förvaltningen, arbetsgivarorganisationerna och de fackliga organisationerna. De handlägger dock en rad regionala ärenden, inte bara frågor som gäller regional förvaltning.

En bredare social dialog – var förekommer den?

Ett uppenbart sätt att särskilja länder är att fastställa var denna bredare sociala dialog äger rum. I somliga stater sker diskussioner i ett klart preciserat forum, som kanske inrättats med lagstiftning; i andra äger de rum i lösa arbetsgrupper, eller vid sidan om förhandlingar. En viktig faktor som påverkar detta är i vilken utsträckning sysselsättningen i offentliga tjänster styrs av speciell lagstiftning.

Frankrike, vars offentliga sektor är strängt reglerad i lag, utgör ett klart exempel på bred, formell social dialog inom ett system som strängt regleras i lag. Det finns ett nationellt råd för kommunförvaltningar, Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT), som måste uttrycka sina åsikter om lagförslag som kan inverka på kommunalanställda. Under de sju åren 2002 till 2009 granskades 239 lagförslag av CSFPT. Andra exempel på formell struktur i länder där viktiga delar av sysselsättning i offentliga sektorn regleras i lag omfattar Kommunala rådet för trepartssamverkan i Bulgarien och Nationella intresseförlikningsutskottet för kommunala tjänstemän i Ungern. Å andra sidan finns i Irland en Rådgivande kommunal nationell partnerskapsgrupp, som inrättades 1999 och verkar i ett land med mycket mindre särskild lagstiftning om sysselsättning i offentliga sektorn.

I somliga länder används inte uttrycket social dialog. Så är, t.ex., fallet i Danmark, där det finns formella organ för diskussioner mellan fackliga organisationer och arbetsgivare om frågor av samma slag som de som kommittéer för social dialog handlägger i andra länder. I Danmark anses dessa diskussioner som en del av det pågående förhållandet mellan parterna.

Skillnader förekommer också mellan stater om vilken nivå diskussionerna förs. I somliga länder omfattar de bredare institutionerna för social dialog hela offentliga sektorn. Så är till exempel fallet i Cypern, där det finns ett Gemensamt personalutskott för hela offentliga sektorn, i Luxemburg, där det finns en kammare för anställda med särskild ställning och offentliga tjänstemän (Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics), samt Spanien, där organet för sociala dialogen heter Forum för social dialog i offentlig förvaltning (Foro para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas). Detta täcker hela offentliga sektorn och inrättades i september 2004.

På andra håll, t.ex. Belgien, finns en struktur för social dialog som börjar på nationella planet för hela offentliga förvaltningen, och går igenom lokala förvaltningar ned till enskilda regioner och kommuner. I Frankrike finns det förutom det nationella kommunala rådet även lokala kommittéer (CTP) som handlägger arbetsorganisation i alla kommuner som har minst 50 anställda – kommuner med färre anställda är kopplade till en större kommun – och särskilda lokala kommittéer, s.k. CAP, på departementsnivå som tar hand om karriärutveckling. Alla dessa kommittéer är partssammansatta med ledamöter som väljs av de anställda. De fackliga organisationerna får plats i linje med det stöd de får i valen. På nationell nivå garanteras platser i dessa kommittéer också till nationellt representativa fackförbund. Dessa kommittéer företräder endast offentliganställda med särskild ställning, och "non-titulaires" omfattas inte av dem. I Irland har Rådgivande kommunala nationella partnerskapsgruppen inrättat ett nätverk ansvariga i varje kommun vars roll är att "bistå ledningen och de fackliga organisationerna i enskilda kommuner att utveckla ett partnerskap och samarbeta effektivt tillsammans."¹²

¹² *Partnership Activities 2006 & 2007*, Local Authority National Partnership Advisory Group, 2008

I Tyskland finns det lokala organ "Personalräte" (personalråd), som företräder de anställdas intressen på det lokala planet och som måste rådfrågas om ett antal frågor, men det finns ingen nationell struktur. I Österrike har valda företrädare för de anställda, "Personalvertretung", omfattande rättigheter beträffande information och samråd. Rumänien har partssammansatta kommittéer (comisiilor paritare) i enskilda myndigheter och institutioner, som bör inrättas enligt lag. I Storbritannien har många kommuner "Konsultativa kommittéer", som regelbundet för samman fackliga organisationer och chefer, men det finns inte någon lag att inrätta dem.

Svar på en kartläggning som EPSU gjort¹³ och annan tillgänglig information visar att 17 stater har antingen en formell nationell struktur för social dialog om ett bredare urval frågor, eller lagstiftning som kräver att samråd ska ske med fackliga organisationer på nationell nivå om ett brett urval ärenden. Dessa stater är Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Ungern, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Portugal, Spanien och Sverige.

I andra är situationen mindre klar. Social dialog utanför formella strukturer är uppenbarligen mycket svårare att identifiera, men det finns tydliga tecken på att den existerar. De brittiska fackliga organisationerna anser, t.ex., att de diskussioner de har med kommunala arbetsgivare om ett brett urval frågor utgör informellt social dialog om bredare frågor. I Österrike anser facket att det finns en "social partnerskapsmetodik" i kommunala och regionala förvaltningar. I Estland har de fackliga organisationerna och de två föreningarna som företräder kommuner i Estland, ELL och EMOVL utfärdat gemensamma uttalanden och hållit gemensamma seminarier. Generellt förekommer det i de

¹³ Se *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* av Labour Research Department; december 2008

flesta länder några diskussioner mellan arbetsgivare och fackliga organisationer i kommuner, som omfattar frågor förutom löner och villkor.

Det kan också förekomma argument om huruvida social dialog existerar i verkligheten såväl som på papper. Portugisiska kommunalanställdas förbund STAL har gång på gång anklagat statsrådet för kommunal förvaltning som vägrat delta i dialog om den genomgripande omorganiseringen av sysselsättningsstrukturen i offentliga tjänster, som för närvarande pågår i Portugal. Enligt portugisisk lagstiftning har fackliga organisationer rätt till samråd (participação) kring en rad frågor, bl.a. utbildning, förbättringar av offentliga tjänster och interna regler för enskilda tjänster.

Alla detta visar att trots att det förekommer omfattande diskussioner om bredare frågor mellan arbetsgivare och fackliga organisationer har man ändå långt att gå innan alla stater får en effektiv social dialog om det stora urvalet frågor av intresse för både parter.

Struktur och eller lagar som omfattar social dialog om bredare frågor

Stater med formella strukturer för, eller lagar om social dialog om bredare frågor för hela offentliga sektorn och / eller kommunal och regional förvaltning (17)



Belgien



Finland



Italien



Spanien



Bulgarien



Frankrike



Lettland



Sverige



Cypern



Grekland



Litauen



Tjeckien



Ungern



Luxemburg



Danmark



Irland



Portugal

Frågor som täcks av den bredare sociala dialogen

På många sätt är dock innehållet viktigare än formen eller nivån för den bredare sociala dialogen. Det är uppenbart att de viktigaste bekymren för sociala dialogen i många fall är de frågor som ligger arbetsmiljön närmast – arbetets organisation, skyddsfrågor och förslag att öka produktivitet. I Belgien, t.ex., måste samråd ske kring följande frågor “konkreta förslag inom områden som rör personalen, arbetstidens längd, och arbetsorganisation, arbetsmiljöproblem, förslag som syftar till att förbättra personalrelationer eller öka produktivitet”.

Svar på kartläggningen och direktiv rörande institutioner för social dialog hänvisar särskilt till arbetsorganisation och arbetstid i Cypern, Frankrike, Italien, Sverige, och Storbritannien, och arbetsmiljö nämns i Tjeckien, Finland, Frankrike, Lettland, Portugal Sverige, och Storbritannien. (I både Sverige och Storbritannien har våld från utomstående varit ett speciellt bekymmer.)

När förslag läggs att ändra löne- eller karriärstrukturen uppstår andra bekymmer direkt – fastän här, som i många liknande områden, övergår social dialog och samråd i förhandlingar. Diskussioner om att ändra löne- och karriärstruktur har under senare år varit stora frågor i både Tyskland och Storbritannien, och de är för närvarande av central betydelse i Frankrike, Portugal och Sverige, där den övergripande lönenivån i kommunal- och regional förvaltning också står på dagordningen. I Frankrike och Spanien är sysselsättningsstatus för kommunal- och regionalanställda, samt omfattningen av icketyypiskt arbete del av de breda diskussionerna mellan arbetsgivare och fackliga organisationer.

Utbildning och livslångt lärande är en fråga som tas upp i samråd i många länder, bl.a. Cypern, Danmark, Finland - där frågan om utbildning för anställda som arbetat länge står på dagordningen – Frankrike, Irland, Portugal, Sverige och Storbritannien.

Båda parter är också naturligtvis intresserade av förändringar i tjänsteutförande. Sociala dialogen har handlagt omstrukturering, outsourcing och privatisering i Bulgarien, Irland och Italien, samtidigt som reformer av själva kommunala förvaltningen har diskuterats i Bulgarien, Danmark, Estland, Grekland och Storbritannien.

Mer allmänna diskussioner har också ägt rum mellan fackförbund och kommunala och regionala förvaltningar som arbetsgivare, inklusive metoder att lösa arbetskonflikter, i Bulgarien, Tjeckien, Finland och Grekland, samt en granskning av fackliga rättigheter i Frankrike.

Bland andra ärenden som ingått i bredare diskussioner inom sociala dialogen märks frågor rörande jämställdhet och mångfald i Storbritannien, jämställdhet mellan män och kvinnor i Frankrike, inverkan av invandring och den åldrande arbetsstyrkan i Sverige, miljöfrågor i Storbritannien och mobbning i Italien och reformer av äldre- och barnomsorg i Estland.

Kopplingen till europeisk social dialog

Det är också uppenbart att det finns en koppling mellan denna bredare sociala dialog på nationell nivå och social dialog på EU nivå i kommittén för sociala dialogen för kommunal och regional förvaltning.

För det första förekommer en bred överlappning av ärenden som täcks på europeisk och på nationell nivå. Jämställdhet, demografiska förändringar, livslångt lärande, utbildning, våld

från utomstående på arbetet, omstrukturering av kommunal förvaltning, sysselsättningspolitik i kommuner och former av tjänsteutförande är ämnen som finns med på både nationella och europeiska dagordningar. Omfattningen av överlappning i praktiken visades av en kartläggning som gemensamt genomfördes av CEMR och EPSU 2004. I den fanns man att många av de initiativ som tagits i förhållande till sysselsättning i kommuner var i linje med de ämnen som ingick i CEMR/EPUS gemensamma arbetsprogram. Organ i Finland, Grekland, Irland, Litauen, Sverige och Storbritannien rapporterade alla att så var fallet¹⁴.

För det andra använder fackliga organisationer och arbetsgivare på nationell nivå den branschvisa sociala dialogen som mekanism att utöva inflytande på politiken på europeiskt plan. Som svenska kommunala arbetsgivarorganisationen SKL konstaterade 2007 är det något som "erbjuder en unik möjlighet att påverka arbetsmarknadsfrågor i EU".

För det tredje finns det ytterligare en koppling: i ett antal fall har nationella organisationer tagit upp frågor som rests på europeiskt plan. I Danmark har, t.ex., diskussioner förekommit om hur ramavtal i EU ska genomföras, till exempel avtalet rörande distansarbete, om vilket den branschvisa sociala dialogen utfärdat ett gemensamt uttalande. I Estland har arbetsgivare och fackförbund utfärdat gemensamma uttalanden om utvecklingen på europeiskt plan. I Sverige godkände kommunala arbetsgivarorganisationen CEMRs deklARATION om jämställdhet 2006, och det faktum att det nu finns gemensamma riktlinjer från EPSU/CEMR om jämställdhet

¹⁴ Involvement of the social partners in the local and regional government sector in the European Employment Strategy (EES) and National Action Plans on employment, Summary of responses to EPSU / CEMR-EP joint questionnaire, October 2004 (Arbetsmarknadens partners engagemang i branschen kommunal och regional förvaltning i europeisk sysselsättningsstrategi och nationella handlingsplaner om sysselsättning, sammanfattning av svar på gemensamt frågeformulär från EPSU och CEMR-EP, oktober 2004).

innebär att man troligen kommer att få mer nationell verksamhet inom området.

Det finns uppenbarligen mer att göra, men dessa exempel pekar på att de ämnen och förslag som diskuteras på europeisk nivå kommer tillbaka på nationella agendan. Där har vi en positiv återkoppling.



EPSU är Europeiska federationen för offentliganställdas förbund

Det är den största federationen i EFS, med 8 miljoner offentliganställda från över 200 fackliga organisationer. EPSU organiserar inom sjukvård och socialtjänst, i kommunal- och statsförvaltning, samt energi-, vatten- och avfallsbranscher. Mer information om EPSU och vår verksamhet finns på:

<http://www.epsu.org>

Council of European Municipalities and Regions (CEMR)

┌ **Rådet för europeiska kommuner och regioner (CEMR)** - är en representativ organisation för över 100 000 kommunala och regionala myndigheter organiserade i 50 nationella föreningar i 38 länder i Europa. Dess arbetsgivarplattform (CEMREP) fungerar som arbetsgivarpart i europeiska kommittén för social dialog med kommunala och regionala förvaltningar.

<http://www.ccre.org>

**EUROPEAN FEDERATION OF PUBLIC SERVICE UNIONS
(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>

**COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND
REGIONS (CEMR BRUSSELS OFFICE)**

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>