



# Преструктуриране на обществените услуги

Криза, Социален диалог и Обновление

Ola Bergström

Ricardo Rodriguez

Wim Sprenger

Claude Emmanuel Triomphe

on behalf of IRENE network



### Въведение - р.3

#### 1. Основни заключения - р. 4

#### 2. Политически теми - р.7

#### 3. Изводи за политики и предложения - р.10

#### Референтна литература - р. 12



#### **RENEWALS**

A project funded by the EU  
DG Employment,  
social affairs and inclusion

### Мрежата ИРЕНЕ и проектът “Обновление”

Създадена през 2003 г., ИРЕНЕ (Иновативно преструктуриране - Европейска мрежа от експерти) е мрежа обединяваща независими експерти - преподаватели, лекари, мениджъри, социални партньори, консултанти - от различни страни (Белгия, България, Чешката република, Франция, Германия, Италия, Полша, Португалия, Румъния, Словения, Испания, Швеция, Холандия, Обединеното кралство). Тя е отворена и за нови партньори. Работейки по социалните и икономически измерения на преструктурирането в Европа, с оглед насърчаване на отговорни и иновативни практики, мрежата ИРЕНЕ е постигнала или допринесла за набор от ЕС проекти, като например MIRE, AGIRE, HIRES, HURES PUBLIC, ARENAs и др., както и за Зелената книга, публикувана от ЕС и касаеща преструктурирането (2012 г.) или за доклада, публикуван на същата тема от Европейския парламент (2013 г.). ИРЕНЕ отвори наскоро уеб сайт [www.responsible-restructuring.eu](http://www.responsible-restructuring.eu). Освен нови проекти и изследвания по темата за преструктуриране, ИРЕНЕ ще публикува регулярно документи за политики въз основа на свои “Тетрадки” от работни срещи.

Започвайки през 2012 г., проектът “Обновление”, финансиран от ЕС, е проект с фокус върху иновациите за преструктуриране по време на криза в две области: МСП - от една страна и публичния сектор, от друга. Резултатите от проекта са представени в две Тетрадки от работни срещи.



## Въведение

В тази втора публикация за политики, мрежата ИРЕНЕ представя основните изводи от своя Европейски проект “Обновление”, който се фокусира върху иновациите в преструктурирането и практиките за социален диалог по време на криза в сектор обществени услуги. Доскоро обществените услуги са смятаха за относително спокойни по отношение преструктурирането, но времената се промениха! Да вземем само един пример, публичният сектор сега, според Eurofound, е основен източник на колективни уволнения.

Концепцията за обществени услуги варира значително между държавите-членки. Те се различават от другите услуги по това, че публичните органи носят отговорност за гарантиране на тяхното предоставяне, независимо дали са доходоносни на свободния пазар. Трудно е те да се дефинират прецизно поради значителните различия между държавите-членки; например включват публичната администрация, доставката на вода и енергия, изхвърлянето на отпадъци, здравеопазването и социалните услуги, образованието и пощенските доставки.

Нашите проучвания включват изследвания в много страни и широка гама въпроси относно:

- Социалния диалог в пощенските услуги във френски контекст с “нездраво съществуване” в трудова среда и - в български контекст на последователни политически назначения и перспектива за скрита приватизация;
- Строги мерки и принудителна мобилност в португалската система за социално осигуряване;
- Организация на трудова мобилност чрез органи за вътрешно преназначаване в Германия или чрез Съвети за трудова сигурност в Швеция;
- Промени при държавните служители в белгийската администрация;
- Аутсорсинг на обществените услуги и развиване на социалния диалог във Великобритания при местната администрация;
- Иновации в частна компания в Холандия в системата на здравеопазването.

Проучването ни подчертава очевидни проблеми, които трябва да бъдат обсъдени по-задълбочено и - по-специално:

- Многообразието на обществените услуги,
- Разнообразието от инструменти при преструктуриране в глобален мащаб в контекста на строги ограничения,
- Лимитираната роля на социалния диалог независимо от високата синдикална плътност,
- Слабо развита организация за трудови преходи и мобилност;
- И накрая, но не на последно място - сериозното въздействие върху условията на труд и по-специално - върху здравето на работниците.

В своите дискусии по политиките, нашата публикация подчертава основните заключения свързани с:

- Съдържателния и стратегически социален диалог;
- Изграждане на “работодателски умения” в публичния сектор;
- Отговорния процес на трудовия преход;
- Разработването на цялостна оценка и оценка за въздействието върху работниците...



## I. Основни заключения

Проектът “Обновление” разглежда конкретни случаи в осем европейски страни (Белгия, България, Франция, Германия, Португалия, Швеция, Холандия и Обединеното кралство) в сектор обществени услуги при преструктуриране след кризата от 2008 г., която намери своето отражение в свити национални бюджети. Разгледани бяха случаи в най-засегнати страни като Португалия и страни, където влиянието ѝ бе по-малко усетено - Германия. Какво беше констатирано:

### **Обществени услуги в Европа: Разнообразие и ограничения**

Публичният сектор е хетерогенен и силно диференциран както между видовете услуги, така и по страни. Тези различия са изразени най-вече в следните области:

- Във вида на органите, осигуряващи обществени услуги: обичайната публичната администрация на национално, местно или регионално равнище, обществено финансирани агенции, публични компании, частни организации (със стопанска и не-стопанска цел), натоварени да доставят услугите и т.н.;

- В трудовото правоотношение:

от държавни служители до такива на временен договор, от такива със строго регулирани условия до такива със статут на частни договори - контрастите са огромни.

- В националното тълкуване на концепцията на ЕК - като услуги от общ интерес (SGIs) или услуги от общ икономически интерес (SGEIs). Като цяло, SGIs биха могли да се определят като услуги, предоставени пряко от публични органи, като задължителното образование и осигуряване, докато (SGEIs) водят до някакъв вид икономически отношения между доставчик и потребител.

Преструктурирането е станало значим елемент и характеристика на заетостта в сектора на обществените услуги. Преструктурирането е променило периметъра на обществените услуги (главно чрез изнасяне, аутсорсинг и приватизация), но също и естеството им (чрез реорганизиране на тяхното съдържание, целите, методите им и културата на поведение);

Понастоящем различни по обхват програми се изпълняват в цяла Европа и представляват един от основните двигатели на преструктурирането. Много често те имат обща траектория, макар че различните държави са на различни етапи на икономическо развитие и са изправени пред различни



предизвикателства, тъй като всички страни се опитват да си намалят общите разходи. Според Европейско проучване на условията на труд, 5 милиона работни места в обществения сектор са били загубени през 2008 г., в ЕС-27.

Подходите за намаляване на разходите се различават значително и по следните параметри:

- географски и структурни реорганизации,
- аутсорсинг и приватизация,
- промени в организационната и професионални култури,
- намаляване на персонала със загуба на работни места;
- намаляване на персонала чрез схеми за доброволно напускане и “естествена фира”, т.е. не се набират нови служители след пенсиониране на държавните служители,
- съкращаване и замразяване на заплатите,
- промяна в системите за социални помощи,
- реформи, засягащи условията за заетост (увеличаване на работно време или премахване на почивни дни и др.)

### Различни подходи за преструктуриране

Проучването ни позволи да се идентифицират три основни типа

практики на преструктуриране, често и комбинирани:

Тип	Цели	Съдържание	Примери
Краткосрочни промени	Основно количествено регулиране Промяна в съществуващата рамка	Извършват се същите или по-малко операции	Намаляване броя на хората намаляване на работното време, заплатите, и т.н.
Структурни промени	Радикална промяна на типа на структурата	Промяна на начина за извършване на операции	Приватизацията, аутсорсинг, Дeregулация, намаляване на социалната защита, загуби на работни места
Технологични промени	Смяна на метода при промяната	Въвеждането на нов начин	Въвеждане на механизми, които позволяват промените: социален диалог, едностранни решения и т.н..

Едно от основните различия между частния и публичния сектори при преструктурирането са инструментите на мениджмънта. В двата случая организацията се реструктурира така, че да се адаптира към динамичната среда, но ефективните принципи и свързаните с тях практики за управление са придобили по-висок приоритет в публичния сектор. В частния сектор преструктурирането често е управлявано вътрешно и



органично. Тези разсъждения не са приложими в публичния сектор, както е показано в Белгийското изследване на лостовете на преструктурирането. Тук един външен политически стимул може да окаже въздействие върху характера и темпото на промяната, което е често неочаквано. Тъй като такава намеса е на база политически императиви, тя може да има ограничена легитимност в очите на засегнатите работници и техните мениджъри.

Преструктурирането може да доведе не само до приватизация или аутсорсинг на услуги, но също така и до организационни иновации. В тази връзка, някои инициативи като тези в Холандския сектор за домашни грижи, основани на самостоятелно управление от местни екипи, работещи до голяма степен в приватизиран и публично регулиран социален сектор, издигат твърдението за “ постигане на по-добро здраве с по-малко”, трябва да бъдат внимателно анализирани и обсъдени.

Преструктурирането е не само по отношение на работната сила и условията на труд в специфична работна среда. То е тясно свързано с визии за бъдещето на обществените услуги, ролята на публично-частните партньорства, на стратегическото обсъждане за обхвата, изискванията и устойчивостта на публичните услуги. Като такава, то следва да включва

по-широка гама от заинтересовани страни, включително социални партньори, държавата, потребителите на обществени услуги - процес в който медиите следва да играят ключова роля.

### **Социален диалог в силно синдикализиран сектор**

Има доста добре установени системи на социален диалог в публичния сектор в цяла Европа. Но в отделните страни съществуват и различия между сектори и в самите сектори: различия в обхвата и темите на социалния диалог, категориите заети лица – субект на социален диалог като “периферните” работници често са изключени, приложимост на публичния колективен “трудов договор” (който често има необвързващ характер за държавните служители).

Колективното трудово договаряне като част от социалния диалог е било сериозно нарушено и дори сериозно изменено в някои държави-членки (Гърция, Португалия, Испания, Ирландия, Румъния и Италия) чрез изрични едностранни мерки, наложени от правителствата, принудени от ЕС или от международните институции (Европейската комисия, Съвета, ЕЦБ, МВФ). Парадоксално е, че ЕС действащ като институционален водач е допринесъл за подкопаване



на социалния диалог на национално равнище чрез ролята си в “Тройката” налагаща строги условия на някои държави-членки.

Социалният диалог в публичния сектор, който традиционно е с по-голяма членска маса, е от решаващо значение за смекчаване на отрицателните социални последици на преструктурирането. Въпреки това, социално-отговорни методи за преструктуриране не са често срещани в публичния сектор при сравнение с частния такъв. Освен това има много малко доказателства, че процесът на социален диалог, в най-широк смисъл, смекчава отрицателното въздействие върху здравето на работниците. Изглежда не постигането на особен резултат в повечето случаи е поради липсата на истински обмен и фокусирането върху финансовата компенсация, отколкото върху предотвратяването на негативния ефект върху здравето на работниците и условията на труд.

Преструктурирането повдига въпроса за прозрачен социален и икономически дебат за бъдещето на обществените услуги, включващ социалните партньори, но също така заинтересованите страни и потребителите на обществени услуги.

## **Въздействие върху заетостта и здравето на работника**

Различните нива на стабилност на работните места означават, че са били приети различните подходи за преструктуриране в някои страни. Когато държавни служители имат “работа до живот” промяната се постига чрез естествената фира, преразпределението и създаването на работна сила с временни договори с по-голяма степен на несигурност.

Общият ефект от загубата на работни места и интензифицирането на трудовия процес, даже когато няма масови уволнения създава по-голямо напрежение и по-зле влияе на здравето на засегнатите работници. Около половината от работниците в германския обществен сектор докладват, че техните работни места са били преструктурирани и се интензифицира работата и, въпреки че не е имало уволнения, нивото им на заболяване съответства на това в частния сектор при преструктуриране.

Последиците са различни за различните видове работници. Дали могат да се идентифицират кои групи работници са повече и кои по-малко уязвими при преструктурирането – такова изследване бе предмет на разгледаните конкретни примери в Германия и Белгия. Има доказателства,



че личните качества също оказват влияние върху начина, по който хората се справят с преструктурирането, макар че въздействието понякога е различно от това, което се очаква.

## Трудов преход

Управлението на трудовия преход се появява като съвсем нов проблем в много страни, когато става дума за преструктуриране на обществените услуги. В страни като Холандия и Германия, органите за преход на нова работа, работещи в големи държавни институции са в състояние да подкрепят работниците в процеса на трудовите преходи. Тази практика не е нито известна, нито широко разпространена в германски организации, но в случаите, анализирани от проекта “Обновление” се оказаха доста полезни за процеса на преструктурирането.

По същия начин, Шведският съвет за трудова сигурност, с по-широк обхват от германския, предлага реална помощ на голяма част от работниците в организациите от общественения сектор и частните фирми.

## 2. Политически теми

Независимо от значителните вариации на вида на преструктурирането в публичния сектор в различните страни, има голям брой въпроси от обществено-политически характер, които са общи и следват конвергентни траектории. Това е от значение, тъй като организационното преструктуриране е положително, ако е свързано с адаптиране и предоставяне на подходящи услуги, като се отнася както за обществените услуги, така и за търговски предприятия. Ако преструктурирането в Европейския съюз стане по-ефективно в публичния и в частния сектор, в сравнение с това в конкуренти икономически региони, това би довело до конкурентно предимство на целия Европейски съюз.

### **Зелена книга на Европейската комисия и бъдеща рамка на ЕС за качество**

Въпросът за това, как да се справим с и да управляваме “преструктурирането” стана по-актуален след Зелената книга на Комисията относно преструктурирането и Резолюцията, одобрена от мнозинството от членовете на Европейския парламент. Зелената книга подчертава, че успешната промяна е от решаващо значение за организациите, националните





икономики, а и Европа като цяло. Конкретни действия в резултат на Зелената книга, все още няма. Въпросът е до каква степен “рамковата Директива за качество”, изготвена от Комисията, ще покрие обществения сектор? Социалният диалог трябва да участва във всички важни организационни промени, за да помогне за смекчаване на отрицателните резултати за служителите и по този начин да допринесе за успеха на промените, т.е. да “проектира” мерки по социално отговорен начин. Това трябва да бъде включено в процеса на преструктурирането в частния и в публичния сектори.

Настоящият раздел включва заключения, които касаят основно преструктурирането в публичния сектор.

### **Общ подход към преструктурирането на обществените услуги и в частния сектор?**

Доскоро публичният сектор като цяло бе смятан за по-стабилен от частния сектор, особено в ключовите области като напр. централно правителство. В страни като Германия и Франция държавните служители продължават да имат достатъчна сигурност за работните си места, въпреки че все по-

често се среща и временна заетост при тях.

Днес, естеството и диапазонът на обществени услуги варира значително между държавите-членки. Това важи за и между отделните услуги. Така например местните власти във Великобритания доставят някои услуги директно, други – се предоставят от частни компании. Какви услуги се аутсорсват зависи от местните власти дори в рамките на една страна каквато е Великобритания. Някои важни и силно регулирани услуги като например предоставянето на електрическа енергия, вече се доставят от частни компании, работещи в много страни от Европа. Европейският съюз признава разнородния характер на предоставяните основни услуги като ги нарича “услуги от общ интерес (SGI)” и разработи рамкова Директива за качеството им през 2011 г. SGIs варират във функция от доставчика им- от основни публични органи или пазарно-ориентирани организации като енергийните компании и някои доставчици на пощенски услуги.

Тези пазарно-ориентирани услуги на пръв поглед имат повече общо с частния сектор. Въпреки това, дори и те са силно регулирани и следва да се съобразяват с националните и паневропейските регламенти, свързани със съответните политики. SGIs са предмет на регулиране и могат да са обект на по-



всеобхватни политически политики с пряко въздействие, напр. промяната на климата. Те се реструктурират, за да се приспособят към пазарите в които оперират, нещо повече – те се съобразяват с фактори от по-широк диапазон, каквато е промяната на климата, и което е също двигател на процеса на реструктуриране.

### **Двигателни сили: Първостепенната роля на политиката**

В тези области, които са в пряка зависимост от държавно финансиране като държавната администрация и местните власти, политиката има пряк и непосредствен ефект при вземане на решения. Съществува сходство по отношение политическите решения относно локалните и националните SGIs. Наблюдава се и сближаване, тъй като все повече обществени услуги се възлагат на външни изпълнители и се управляват от конкурентни частни компании, които имат същия подход като големите доставчици на комунални услуги, адаптирани към пазарните лостове и политики.

SGIs са изправени пред една често срещана дилема; За разлика от чисто търговския сектор, където пазарните мотиви определят реструктурирането, при тях действат по-широк кръг политически съображения като

естеството и степента им варира при отделните видове услуги и между страните.

Друга дилема възниква поради сложните взаимоотношения между работещите в публичния сектор и широката общественост, включващи клиентите, които разчитат на техните услуги, и данъчно задължените лица, които ги разглеждат като способ за източване на собствените си ресурси. Реструктурирането на обществените услуги има двойно значение за обществото. По-малко данъци и правителствени разходи за масата данъчно задължени лица, които днес оформят общественото мнение. Но в същото време може да намали качеството, както и достъпа до обществени услуги за конкретни групи или региони. Как могат двата фактора да бъдат включени в ефективно обсъждане, в комуникацията и решенията за реструктуриране?

### **Мнението на работниците**

Специфичният проблем в публичния сектор е, че решенията относно услугите често са политически и са зависимви от фактори с по-общ характер, а не от специфичните предизвикателства, пред които е изправен определен орган от общественения сектор. Ясно е, че кризата от 2008 г., тръгна от финансовия сектор.



За банковите служители последиците бяха очевидно пряко свързани с пазара в рамките на техния сектор. Тежкото положение, в което се намериха страните, в стремежа си да балансират разплащателните си сметки чрез рецесия, предизвикаха политически решения на европейско и държавно ниво за това какви съкращения на публичните разходи е необходимо да бъдат направени. За много работници от обществените услуги бе нелогична връзката между развитието на нещата в сектора им и кризата, която заплаши техните работни места. Нещо по-лошо, решенията в много случаи не бяха вземани от техните преки работодатели, а от финансиращите ги органи, или дори от транснационални организации, при които решенията са по-непрозрачни и по-малко разбираеми, или приемливи за работниците.

Съществува и значителна разлика между Севера и Юга. Така например, скандинавските страни проведоха преструктурирането на техния обществен сектор през 1990 години. В наши дни, работниците от страни като Португалия, Испания и Гърция напълно съзнават, че преструктурирането на техния публичен сектор не се движи от техните национални правителства, но отразява решения, взети на ниво Европейски съюз и изискванията на богатите държави-членки. В други страни, националното правителство "използва" регламентите и изискванията

на ЕС за легализиране на определени видове преструктуриране, като например постоянна смяна на висшето управление по политически причини. Така и работници, и мениджъри се чувстват все повече отчуждени от процеса на вземане на решения, техният скептицизъм нараства понеже гледните им точки са игнорирани или в най-добрия почти не се вземат под внимание в процеса на преструктуриране. В резултат, доверието към ЕС от страна на националните работници/гражданите и институционалният му капацитет драстично намалява, показват изследванията на Европейско ниво.

Външните двигатели (като технологии, промени в климата) за преструктуриране имат значителен ефект върху това, как преструктурирането се възприема от работниците в обществената услуга. За тях, тези двигатели често имат двойни последиствия/идентичност:

- веднъж като двигатели за преструктурирането на обществото като цяло, когато обществените услуги често играят роля за смекчаване резултатите, улесняване на промените и управлението (лошите последиствия) за някои групи работници;
- втори път - като водачи за преструктуриране на техните собствени работни места и организации.

Често държавните служители



изпитват чувството, че техните интереси идват на второ място, или са напълно пренебрегнати. В тези случаи те са склонни да разглеждат преструктурирането като процес, който не се занимава с техните работни места; процес, където те нямат контрол и още по-лошо, в който техните интереси не се вземат под внимание.

### **Добри практики?**

Въпреки широко разпространените и добре установени системи на социален диалог в публичния сектор в цяла Европа, има достатъчно доказателства, че както на ниво управление, така и на ниво представители на работниците (профсъюзи, работнически съвети), които са изправени пред преструктуриране, повече се поставя фокус на действия за размиване на проблемите, вместо да се направи критичен преглед на съществуващите ресурси и възможности в социалния конфликт-партньорство.

Досега публичният сектор се възприемаше като пример за добра практика на трудова заетост, поради високото ниво на трудова защита, добре разработени механизми за социален диалог и сравнително високи нива на синдикализъм. Това не е универсален случай - някои SGIs са се развили в по-динамични пазарно-ориентирани

организации, като например в случай на електропроизводството. Въпреки това, компаниите, предоставящи тези по-пазарно ориентирни услуги от общ интерес, са запазвали своите механизми за социален диалог и висока синдикална плътност.

Много доказателства от предишни проучвания на въздействието върху здравето на работниците при преструктуриране е, че работниците стават по-податливи на заболявания, когато доверието към работодателя се счупва в резултат на липса на прозрачност, съдържателен диалог или подкрепа. Важно е да се подчертае, че диалог не означава консултация, той следва да бъде повече от информация за това, какво се прави. Освен това, подобряването на благосъстоянието на работното място в обществените услуги изисква работа в няколко направления: материални, организационни и национални като последните са тясно свързани с природата на обществените услуги. Не на последно място, социалният диалог в общественения сектор не може да игнорира гласа на гражданите и потребителите на услуги, особено когато той е издигнат от законни и отговорни техни представители. Това е най-голямото предизвикателство на публичния сектор за социалните партньори.

### **3. Изводи за политики и**



## предложения

### Изграждане на работодателски умения в публичния сектор

Практиките за трудова заетост в обществените услуги са се разглеждали като пример за подражание. Това вече не е така. Днес, управлението или липсата на ефективно управление на преструктуриране са отговорни за влошаването на заетостта в обществените услуги, увеличението на несигурната трудова заетост и съответно работниците стават по-стресирани и по-малко мотивирани. Определено има нужда от промени и адаптацията към промяната е от решаващо значение за конкурентоспособността на организациите, на националните икономики, а и на Европа като цяло. Въпреки това, много от отрицателните резултати могат да бъдат компенсирани или дори избегнати като се отчетат промените в условията на труд и изискванията по време на преструктуриране. Това е валидно особено за обществения сектор, който осигурява услуги на много от най-уязвимите членове на обществото. То трябва да се вземе предвид при управление на промените по успешен и социално отговорен начин. Публичните работодатели следва да изградят работодателски капацитет, което изисква конструктивен подход на всички заинтересовани лица. Някои от

ключовите елементи за работодателски капацитет са разгледани по-долу.

### Насърчаване на съдържателния и стратегически социален диалог

Независимо от високата синдикална плътност и добре разработените инструменти в цяла Европа, социалният диалог не е задоволителен в обществените услуги и липсва съгласуваност, особено когато става дума за преструктуриране. Необходима е система, която насърчава и стимулира по-стратегическо мислене и поведение на социалните партньори, така че те да извършват преструктурирането по по-отговорен начин, да задържат условията за психологическо съгласие, включително и да отговорят на изискванията на обществената ценностна система. Социалният диалог трябва да се превърне в катализатор на по-изпреварващ и отговорен подход към преструктурирането. Изпреварването и управлението на преструктурирането в публичния сектор може да се извърши чрез:

- Оценка и преглед на механизмите на социалния диалог, за да се подобри тяхната адекватност и последователност; мотивиране и създаване на стимули за по-силно участие на държавните служители и на техните представители в подобряването на



качеството на доставените услуги, в иновациите и промените, прилагани в техните организации;

- Подходящи процеси и рамки за интегриране на гражданите, потребителите и техните представители, за изграждане на общо разбиране и разработване на иновационни инициативи;
- Информираност на социалните партньори за последиците върху здравето при преструктуриране и изграждане на капацитет за поддържане на диалог и преговори по тези въпроси;
- По-системно обучение на социалните партньори, за да изградят нови компетенции и умения по въпросите на преструктурирането.

### **Оценяване въздействието върху работниците**

Ако преструктурирането бъде подобро в публичния сектор, работниците трябва да се чувстват оправомощени. Тук става въпрос за комуникация и диалог. В публичния сектор това означава да се гарантира възможност на социалните партньори за обсъждане на политиките и начините като основно се има предвид ефекта от преструктурирането върху работниците.

Един от възможните подходи би бил да се изиска от публичните органи да предприемат оценка на въздействието, подобно на оценката на риска за здравето и безопасността. Това вече е пример за въздействие върху околната среда. Основният принцип е, че политиката и практиката следва да бъдат формулирани по начин, че да се има предвид въздействието в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план върху всички заинтересованите страни.

Всяка оценка на въздействието само ще бъде от полза от гл.т. доверието на работниците. По същество това означава, че оценката на въздействието следва да бъде съвместен доклад, изготвен от социалните партньори като се взема предвид въздействието върху здравето върху работниците – обект на предложените промени. В идеалния случай оценката на въздействието следва да доведе до планове в сектора на услугите за преструктуриране по прозрачен и справедлив начин, със специфични механизми за подкрепа за работниците. С други думи, социалният диалог трябва да бъде неразделна част от оценката на въздействието, включващ и последваща оценка на преследваните цели от преструктурирането. Предвид относително високото синдикално ниво в публичния сектор тя може да бъде по-лесно прилагана в публичния сектор.



Предварителната и последващи оценки са еднакво необходими за определяне влиянието на процеса на преструктуриране като цяло по отношение на външната и вътрешната му ефективност, за подобряване на качеството на услугите, както и по отношение на заетостта и условията на труд. Ето защо е необходима три-степенна оценка на въздействието.

### **Отговорно преструктуриране и трудова мобилност**

В зависимост от националното законодателство и характеристиките на публичния сектор, съществуват групи работници със значителна сигурност на работните си места. Въпреки това, все по-голяма част от хората нямат тази сигурност поради промени в договорните условия в публичния сектор, така че налице е дву- или дори много пластовото им подреждане по отношение на сигурността на работното място. Това изисква нови подходи към обществената заетост и трудовите преходи. Практики като платформи за мобилност, преназначаване, учене през целия живот и подкрепа за мениджъри и работници са доста успешно разработени в рамките на частния сектор: те следва да се превърнат в източник на вдъхновение за публичния сектор. Въпреки това сравнително малко добри практики от частния сектор досега са приложени и в публичния сектор. Този феномен

трябва да бъде вграден и в етиката на публичния сектор, за бъде той ефективен и адекватен на основните заинтересовани страни. Бъдещата “рамковата Директива за качеството” на ЕС относно управлението на промяната трябва да включва и публичния сектор като се вземат предвид неговите особености.

Тези преходи и промени не се отнасят само за работниците с риск от гледна точка на сигурността на работното място: преходите и мобилността трябва да бъдат по-добре разработени дори и за “основните работници”, за да развият уменията си, възможностите за намиране на работа и за да се избегне риска от оставане в “златните клетки” на сигурна, но неблагоприятна работа, което има сериозни последствия за тяхната мотивация, производителност и здраве. .



## Референтна литература

Bergström, O., Broughton, A. & Triomphe, C.E., EU Synthesis Report, 27 National Seminars, Anticipating and Managing Restructuring, European Commission, Brussels, 2010.

Henry L., Jefferys S., Thomson G with Andronic L., Bagnara S., Beelman G. Castelfranchi C, Guyet R., Jokivuori P, Kuhn K, Köper B. Moore S, Rapas L., Salgado A., Sumner S. Teissier C, Triomphe C.E., Wlodarski O., HIREs Public - Health in Restructuring: Innovative Approaches and Policy Recommendations, 2011.

IRENE network, European Principles for action, Preparing and managing restructuring for a sustainable future, 2011.

IRENE network, Restructuring in Europe: our shared diagnosis, Response to the EU Green Paper "Restructuring and Structural Adjustment in the Context of the Economic Crisis", 2012.

IRENE network, Restructuring in the public sector, crisis social dialogue and innovations, Renewals project, Workshop cahier, 2013.

Kieselbach T., Triomphe C.E., Armgarth E., Bagnara S., Elo A-L., Thomson G. and the European Expert Group, Health in Restructuring (HIREs) : recommendations, national responses and policy issues in the EU, Hampp, 2010.

Voss, E (dir.), European Social Dialogue, Achievements and challenges ahead, Results of the stock-taking survey amongst national social partners in the EU Member States and candidate countries, ETUC / CES / CEEP / Business Europe UEAPME, Integrated programme for the social dialogue, Final synthesis Report, March 2011.