



# ΠΑ.ΣΥ.Δ.Υ.

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ ΜΕΛΩΝ

## Οι εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία

ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΤΑΣΕΙΣ  
ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ



Αναδημοσίευση σε μετάφραση μελέτης του ILO



**Εργατικές Σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία**  
**ΠΡΟΣΦΑΤΕΣ ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ**  
(Αναδημοσίευση σε μετάφραση μελέτης του ILO)

**Αναδημοσίευση σε ελληνική μετάφραση αποσπασμάτων από τη μελέτη του Δ.Γ.Ε. για τις Εργατικές Σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία: Πρόσφατες τάσεις και μελλοντικές προοπτικές (Public Service Labour Relations: Recent trends and future prospects).** Η Μελέτη ετοιμάστηκε από τον καθηγητή TIZIANO TREU του Πανεπιστημίου της Πάδουας και πρωτοδημοσιεύθηκε το 1987 στη σειρά των εκδόσεων του Δ.Γ.Ε. Σ' αυτή γίνεται κριτική ανάλυση για επτά βιομηχανικές χώρες. (Public Service Labour Relations By TIZIANO TREU I.L.O, Geneva, ISBN 92-2-106049-7).

Η αναδημοσίευση γίνεται μετά από εξουσιοδότηση του ILO προς την ΠΑΣΥΔΥ.

**«Οι εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία αποτελούν τα τελευταία χρόνια πρωταρχικό θέμα, σε πολλές βιομηχανικές χώρες στις οποίες τα κυβερνητικά μέτρα περισυλλογής συγκρούονται με τις προσδοκίες των δημοσίων υπαλλήλων και δημιουργούν εργατική ένταση στο δημόσιο τομέα.**

Η μελέτη διερευνά τα κύρια χαρακτηριστικά των εργατικών σχέσεων στη Δημόσια Υπηρεσία σε επτά βιομηχανικές χώρες (Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία, Ιαπωνία, Σουηδία, Βρετανία, ΗΠΑ) και αναλύει τις εξελίξεις στο δημοσιούπαλληλικό συνδικαλισμό, τις μεθόδους για καθορισμό των συνθηκών εργασίας, τις εργατικές διαφορές και τον τρόπο της ρύθμισης τους, τις απεργίες στη Δημόσια Υπηρεσία και τα κυριώτερα ζητήματα που αναμένεται ότι θα προκύψουν στα επόμενα χρόνια. Παράλληλα αποτελεί μια από τις πρώτες συστηματικές αναλύσεις του θέματος που διεξήθηκαν από διεθνή ομάδα εμπειρογνωμόνων.

Η μελέτη ενδιαφέρει όσους ασχολούνται με τα θέματα αυτά, την Κυβέρνηση, στις εργατικές κι εργοδοτικές οργανώσεις, τα κέντρα μελετών και γενικώτερα το ευρύ κοινό.

## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στις τελευταίες δεκαετίες έχουν σημειωθεί βαθιές αλλαγές στις εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία σε πολλές χώρες. Από τη δεκαετία του 1950 έχει σημειωθεί σημαντική αύξηση στον αριθμό των μελών των συντεχνιών και στη μαχητικότητα των δημοσίων υπαλλήλων και αξιοσημείωτη μεταστροφή από το μονομερή καθορισμό από την Κυβέρνηση των όρων απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων προς διμερείς μηχανισμούς που επιτρέπουν στους δημοσίους υπαλλήλους να έχουν λόγο στο καθορισμό των όρων αυτών. Μερικές από αυτές τις εξελίξεις καλύφθηκαν σε προηγούμενη παγκόσμιας κλίμακας επισκόπηση του Δ.Γ.Ε.(1).

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας περίπου η πιο πάνω εξέλιξη ήρθε σε μερικές χώρες σε σύγκρουση με την κυβερνητική πολιτική περισυλλογής που υιοθετήθηκε για αντιμετώπιση των οικονομικών κρίσεων των τελευταίων χρόνων. Ιδιαίτερα συγκρούστηκε με την πολιτική που αποσκοπεί σε περικοπή των δημόσιων δαπανών μέσω περιορισμών στην εργοδότηση στη Δημόσια Υπηρεσία και συγκράτησης των απολαβών.

Ως αποτέλεσμα μερικές από αυτές τις χώρες αντιμετώπισαν αυξημένη εργατική αναταραχή στη Δημόσια Υπηρεσία, ενώ ταυτόχρονα η οικονομική ύφεση οδήγησε σε κάμψη της απεργιακής δραστηριότητας στον ιδιωτικό τομέα. Η κατάσταση αυτή συχνά έφερε το θέμα των εργατικών σχέσεων στη Δημόσια Υπηρεσία στο προσκήνιο της προσοχής, αναφορικά με τις εργατικές σχέσεις σε εθνικό επίπεδο.

Στην έκδοση αυτή γίνεται ανασκόπηση των πιο πάνω εξελίξεων με ιδιαίτερη έμφαση στη δεκαετία του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980.

Η μελέτη επικεντρώνεται σε βιομηχανικές χώρες που αποτελούν αρχικά ομοιογενή ομάδα ώστε να μπορεί να γίνει συγκριτική ανάλυση. Η έκδοση περιλαμβάνει εθνικές μελέτες επτά χωρών που επιλέγηκαν για την ποικιλία προσέγγισης τους στο θέμα των εργατικών σχέσεων στη Δημόσια Υπηρεσία, με συγκριτική ανασκόπηση βασισμένη σ' αυτές τις μελέτες και σε διαθέσιμα στοιχεία αναφορικά με διάφορες άλλες χώρες. Οι μελέτες αυτές συμπληρώθηκαν στα χρόνια 1984-85.

Ζητήθηκε από τους συγγραφείς τους να ακολουθήσουν κατά το δυνατό κοινό διάγραμμα. Κάθε κεφάλαιο συνοψίζει πρώτα τις κυριώτερες τάσεις στη Δημόσια Υπηρεσία αναφορικά με το επίπεδο απασχόλησης, την οργάνωση σε συνδικάτα, τις απεργίες και τις απολαβές. Ακολουθεί μελέτη για τις μεθόδους που εφαρμόζονται για καθορισμό των όρων απασχόλη-

σης, τις εργατικές διαφορές και τις διαδικασίες επίλυσης τους, τις απεργίες και τα λοκ-άουτ και τους περιορισμούς που υφίστανται για προσφυγή σ' αυτά. Στο τέλος κάθε κεφαλαίου συνοψίζονται οι κυριώτερες τάσεις τα σημαντικότερα εκκρεμή ζητήματα και όσο είναι δυνατό οι μελλοντικές προοπτικές.

Η μελέτη αυτή έγινε για το Δ.Γ.Ε. από διεθνή ομάδα μελετητών, κάτω από την καθοδήγηση του Tiziano Treu Καθηγητή Εργατικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο της Πάδουας στην Ιταλία. Το Δ.Γ.Ε. είχε την τύχη να επωφεληθεί από τη συνεργασία τους σ' αυτή τη μελέτη.

Αναμένεται ότι η μελέτη θα συμβάλει στη συνέχιση του διαλόγου στις διάφορες χώρες για το μηχανισμό, τις διαδικασίες και τις αρχές που πρέπει να διέπουν τις εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία στα επόμενα χρόνια.

Edward Yemin  
Προϊστάμενος

Κλάδου Εργατικού Δικαίου και Εργατικών Σχέσεων, Τμήμα Βιομηχανικών Σχέσεων και Εργατικής Διοίκησης, Διεθνές Γραφείο Εργασίας.

1. 'Εκδοση Δ.Γ.Ε. Ελευθερία του συνεταιριζεσθαι και διαδικασίες καθορισμού των όρων απασχόλησης στη Δημόσια Υπηρεσία. 'Εκθεση της 63ης Συνόδου της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας, 1977.

## **ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ**

1. Εισαγωγή
  - 1.1. Επικέντρωση της ανάλυσης
  - 1.2. Ορισμός της Δημόσιας Υπηρεσίας.
2. Βασικά στοιχεία για τη Δημόσια Υπηρεσία
  - 2.1. Τάσεις στην απασχόληση
  - 2.2. Τάσεις στη συνδικαλιστική οργάνωση
  - 2.3. Τάσεις για απεργίες
  - 2.4. Τάσεις σε μισθούς και ημερομίσθια.
3. Μέθοδοι καθορισμού των όρων απασχόλησης.
  - 3.1. Ενδιαφερόμενα Μέρη: Εκπροσώπηση εργοδοτουμένων
    - 3.1.1. Δημοσιοϋπαλληλικά συνδικάτα
    - 3.1.2. Εκπροσώπηση εργοδότη
  - 3.2. Μέθοδοι καθορισμού όρων απασχόλησης
    - 3.2.1. Γενικές τάσεις
    - 3.2.2. Ανάλυση μεθόδων στις διάφορες χώρες
    - 3.2.3. Διάφοροι τύποι διαβουλεύσεων
    - 3.2.4. Στόχοι συλλογικών διαπραγματεύσεων
    - 3.2.5. Σχέση μεταξύ συλλογικών διαπραγματεύσεων και Διαιτησίας.
    - 3.2.6. Συγκετρωτικό/Αποκεντρωτικό Σύστημα λήψης αποφάσεων.
4. Εργατικές διαφορές κι επίλυση τους
  - 4.1. Έννοια και ταξινόμηση εργατικών διαφορών
    - 4.1.1. Η έννοια της εργατικής διαφοράς
    - 4.1.2. Ταξινόμηση εργατικών διαφορών
  - 4.2. Διαδικασίες επίλυσης διαφορών συμφερόντων
  - 4.3. Διαδικασίες επίλυσης διαφορών δικαιωμάτων.
5. Δράση σε διαφορές και ρύθμιση
  - 5.1. Δικαιώματα απεργίας
  - 5.2. Ανταπεργίες (λοκ-αουτς)
  - 5.3. Περιορισμοί δικαιώματος απεργίας
  - 5.4. Αυτορύθμιση από τα συνδικάτα
  - 5.5. Επιβολή κυρώσεων.
6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις
  - 6.1. Βασικές τάσεις
  - 6.2. Οι προκλήσεις της δεκαετίας του 1980.

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**  
**Εργατικές Σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία:**  
**Μια συγκριτική θεώρηση**  
**του TIZIANO TREU**

## 1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία παραδοσιακά δεν αποτέλεσαν αντικείμενο προσοχής και ανάλυσης στο βαθμό που οι εργατικές σχέσεις επέσυραν την προσοχή κι αναλύθηκαν στον ιδιωτικό τομέα. Οι λόγοι γι' αυτό σχετίζονται με τη ιδιοτυπία της Δημόσιας Υπηρεσίας. Η απασχόληση στο δημόσιο στις περισσότερες χώρες έχει ιστορία που διαφέρει από την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα. Ακολουθεί επίσης διαφορετικές διαδικασίες για τη ρύθμιση των όρων και συνθηκών απασχόλησης. Οι διαδικασίες αυτές κατά παράδοση βασίζονται στο μονομερή καθορισμό από τον εργοδότη κι ερμηνεύονται κι αναλύονται σύμφωνα μάλλον με το διοικητικό δίκαιο παρά με τις σύγχρονες αντιλήψεις για τις εργατικές σχέσεις. Οι κυριώτεροι όροι και συνθήκες εργασίας ήταν επίσης κατά παράδοση πολύ συχνά ευνοϊκότεροι από εκείνους του ιδιωτικού τομέα (πάνω απ' όλα η ασφάλεια εργασίας). Οι συλλογικές εργατικές σχέσεις ήσαν στο παρελθόν σχετικά σταθερές κι αποσκοπούσαν στη βασική συνεργασία μεταξύ των δημόσιων υπαλλήλων και του Κράτους, που παραδοσιακά εθεωρείτο πρότυπο «καλού εργοδότη». Ασχετα αν ήσαν επιτρεπτές ή όχι από τη νομοθεσία οι εργατικές διαφορές στη Δημόσια Υπηρεσία ήσαν ασφαλώς λιγότερο έντονες παρά στον ιδιωτικό τομέα.

### Πρόσφατες εξελίξεις στη Δημόσια Υπηρεσία

Στα τελευταία χρόνια έχουν μεσολαβήσει πολλοί παράγοντες που άλλαξαν τα παραδοσιακά αυτά χαρακτηριστικά, σε διαφορετικό βαθμό στις διάφορες χώρες.

Η ανέλιξη κι η μεταμόρφωση του Κράτους έχουν καταστήσει τη Δημόσια Υπηρεσία περισσότερο συγκεντρωτική στην οικονομική και κοινωνική ζωή, τόσο στις αναπτυγμένες όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες. Στις περισσότερες χώρες η Δημόσια Υπηρεσία έχει γίνει ο μεγαλύτερος εργοδότης και καλείται να προσφέρει συνεχώς πιο πολύπλοκες κι εκτεταμένες υπηρεσίες.

Όμως ο διαχωρισμός μεταξύ των δυο τομέων (δημοσίου και ιδιωτικού) παραμένει ασαφής με αυξανόμενη επικάλυψη λειτουργιών ιδιαίτερα σε σχέση με κρίσιμους τομείς της υπηρεσίας. Οι υπάρχουσες διαφορές στο νομικό πλαίσιο και το μηχανισμό που διέπει τις εργατικές σχέσεις δεν απέτρεψαν αιτήματα των δημόσιων υπαλλήλων και των συντεχνιών τους για παραχώρηση απολαβών και συνθηκών εργασίας ισότιμων με εκείνες του ιδιωτικού τομέα. Και σε πολλές χώρες έχουν πετύχει συνεχώς αυξανόμενης σημασίας επιρροή για τον καθορισμό των συνθηκών απασχόλησης τους.

### Επιδράσεις οικονομικών περιορισμών

Εν τω μεταξύ η δημόσια διοίκηση είναι δέκτης της επίδρασης των οικονομικών περιορισμών, ιδιαίτερα πάνω στην απασχόληση που το κόστος της αντιπροσωπεύει το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων δαπανών. Η σταθερή άνοδος στο απασχολούμενο δυναμικό φαίνεται σήμερα λιγότερο εφικτή λόγω δημοσιονομικών περιορισμών και των πρόσφατων τεχνολογικών εξελίξεων (όπως ο αυτοματισμός στη γραφειακή εργασία). Παρατηρείται αυξανόμενη πίεση για παραγωγικότητα κι αποδοτικότητα με στόχο τη μείωση του εργατικού κόστους αφ' ενός και την ικανοποίηση της αυξανόμενης ζήτησης για κοινωνικές υπηρεσίες αφ' ετέρου. Η μισθολογική πολιτική έχει εξελιχθεί σε επίμαχο θέμα όχι μόνο σαν αποτέλεσμα της προσπάθειας για μείωση του εργατικού κόστους αλλά κι λόγω της επίδρασης που μπορούν να έχουν τα επίπεδα των απολαβών στη Δημόσια Υπηρεσία πάνω στην εθνική εισοδηματική πολιτική που ακολουθούν οι διάφορες κυβερνήσεις.

Οι παράγοντες αυτοί υποσκάπτουν την εικόνα του Κράτους σαν «καλού εργο-

δότη» και θέτουν υπό αμφισβήτηση τη σταθερή παράδοση σε σχέση με τις εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία. Σε μερικές χώρες η Δημόσια Υπηρεσία εξελίσσεται, ή πολύ πιθανόν θα εξελιχθεί, σε χώρο έντονης εργατικής διαμάχης (που προσλαμβάνει τη μορφή μικρής κλίμακας στάσεων εργασίας συχνά ανεπίσημης) παρά τις προσπάθειες για κεντρικό έλεγχο.

### **Ανάγκη για συγκριτική ανάλυση**

Οι προκλήσεις αυτές έστρεψαν την προσοχή της κοινής γνώμης και την έρευνα προς τα προβλήματα της απασχόλησης στη Δημόσια Υπηρεσία. Συζητούνται εναλλακτικές λύσεις και αναθεωρούνται οι πολιτικές σε πολλές χώρες. Για τους ίδιους λόγους έχει γίνει πιεστική η ανάγκη για συγκριτική ανάλυση. Στην πραγματικότητα η ανάλυση αυτή έχει πρωτοβουλιακά αναληφθεί από διάφορες ομάδες στις διάφορες χώρες κι αποτελεί επίσης τώρα θέμα αυξανόμενου ενδιαφέροντος στο Δ.Γ.Ε.

Η Δημόσια Υπηρεσία είναι λιγύτερο εκτεθειμένη από τον ιδιωτικό τομέα στις επιρροές των δυνάμεων της αγοράς και έτσι παραδοσιακά επηρεάζεται περισσότερα από τα εθνικά πολιτικά και κοινωνικά συστήματα. Υπάρχουν όμως ενδείξεις ότι η επιρροή των διεθνών οικονομικών συνθηκών και της νέας τεχνολογίας θα περιορίσει την επιρροή αυτών των μη οικονομικών παραγόντων. Γι' αυτό και η συγκριτική ανάλυση που για χρόνια εφαρμόζεται στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να προωθήσει την κατανόηση και την επίλυση των σημερινών προβλημάτων στη Δημόσια Υπηρεσία.

Η έρευνα αυτή αποτελεί προσπάθεια συμβολής σε μια τέτοια συγκριτική ανάλυση.

### **1.1. Επικέντρωση της ανάλυσης**

Όπως και στην έκθεση του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας για την «Έλευθερία του συνεταιριζεσθαι και τις διαδικασίες για καθορισμό των συνθηκών απασχόλησης στη Δημόσια Υπηρεσία» που υποβλήθηκε στην 63η σύνοδο της Διεθνούς Συνδιάσκεψης Εργασίας το 1977, η έμφαση δίνεται στις ακόλουθες πτυχές των εργατικών σχέσεων:

(α) το μηχανισμό (διαβουλεύσεων, διαπραγματεύσεων κλπ) καθορισμού των συνθηκών απασχόλησης. Τούτο περιλαμβάνει τις διαδικασίες και τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για συσχετισμό των συνθηκών αυτών με άλλα στοιχεία του συστήματος, όπως η εθνική εισοδηματική πολιτική, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί κι η συγκρισιμότητα με απολαβές και συνθήκες εργασίας στον ιδιωτικό τομέα.

(β) τους κανονισμούς που αφορούν τις εργατικές συγκρούσεις. Αυτοί εμπίπτουν σε δυο ευρύτερες κατηγορίες που πολύ συχνά διαχωρίζονται: το νομικό πλαίσιο που επιβάλλει περιορισμούς στις εργατικές συγκρούσεις και τις διαδικασίες και την τεχνική για την πρόληψη κι επίλυση των εργατικών διαφορών.

### **Χώρες που καλύπτονται**

Η ανάλυση μας θα επικεντρώθει εκλεκτικά σε αριθμό ανεπτυγμένων βιομηχανικά χώρων παρόλο που θα μελετηθούν στοιχεία και εθνικές εμπειρίες του ευρύτερου χώρου. Η επιλογή αυτή κρίθηκε αναγκαία για να υπάρξει μια αρχική ομοιογενής βάση για ουσιαστική συγκριτική συζήτηση. Θα ακολουθήσει στη συνέχεια πιο εκτεταμένη έρευνα.

Οι χώρες που επιλέγηκαν αντιπροσωπεύουν ποικιλία συστημάτων εργατικών σχέσεων στη Δημόσια Υπηρεσία και μπορούν να θεωρηθούν πλήρως αντιπροσω-

πευτικό δείγμα των ανεπτυγμένων βιομηχανικά χωρών. Γι' αυτό τα βασικά θέματα κι οι γενικοί όροι που καλύπτονται ισχύουν σε μεγάλο βαθμό και στις άλλες βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες και σε μερικές περιπτώσεις ακόμη και σε χώρες έξω απ' αυτό τον κύκλο.

Τα στοιχεία που παρουσιάζονται (κι ιδιαίτερα η συγκριτική αυτή επισκόπηση) δεν καλύπτουν πλήρως και με λεπτομέρεια τις εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία στις διάφορες χώρες. Επικεντρώνονται μάλλον σε ανάλυση των κυριώτερων τάσεων, ιδιαίτερα της τελευταίας δεκαετίας, και τα σημερινά προβλήματα και τις προοπτικές της δεκαετίας μας (λαμβανομένων υπόψη και των προοπτικών για τον ιδιωτικό τομέα).

Καταβλήθηκε προσπάθεια για αξιολόγηση των τάσεων όχι μόνο αναφορικά με τη νομοθεσία που ισχύει, αλλά και στην πρακτική που εφαρμόζεται στις εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία. Ειδική έμφαση δόθηκε σε χαρακτηριστικά που φαίνεται να ισχύουν σε όλες τις χώρες που καλύφθηκαν. Μελετήθηκαν όμως κι οι αξιοσημείωτες διαφορές μεταξύ τους.

## 1.2. Ορισμός της Δημόσιας Υπηρεσίας

Οι συμβατικοί ορισμοί είναι πάντα ανεπαρκείς. Η έννοια της Δημόσιας Υπηρεσίας διαφέρει στις διάφορες χώρες αφ' ενός σε σχέση με την εργοδοτούσα αρχή και τις καλυπτόμενες υπηρεσίες και αφ' ετέρου σε σχέση με το προσωπικό που καλύπτεται. Στην πραγματικότητα η έννοια και το κύρος της Δημόσιας Υπηρεσίας καθορίζονται από το συνταγματικό, πολιτικό και κοινωνικό σύστημα πάνω στο οποίο βασίζεται η οργάνωση του κάθε κράτους.

Για τους σκοπούς της μελέτης αυτής έχουμε υιοθετήσει ένα αρκετά ευρύ ορισμό. Η φύση του εργοδότη, είτε πρόκειται περί οργανισμού υπηρεσίας ή ιδρυμάτος, αποδεικνύεται ότι είναι ο παράγοντας που χρησιμοποιείται πιο πολύ για τον καθορισμό του όρου «Δημόσια Υπηρεσία» όχι μόνο στις υπό αναφορά χώρες. Γι' αυτό η μελέτη αυτή καλύπτει όλα τα επίπεδα διοίκησης - κεντρικής και τοπικής, ανεξάρτητα αν διέπονται από κοινό ή από χωριστά συστήματα - και ειδικούς κλάδους της Δημόσιας Διοίκησης ή φορείς που ασχολούνται με θέματα όπως η υγεία, η παιδεία, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, μερικές φορές οι σιδηρόδρομοι και σε κάποιο βαθμό η αστυνομία κι οι αρχές ασφάλειας. Οι ειδικοί αυτοί κλάδοι θα συζητηθούν στο μέτρο που σχετίζονται με τις γενικές τάσεις στη Δημόσια Υπηρεσία σαν σύνολο.

Σ' όλους αυτούς τους κλάδους έχουν συνήθως αναπτυχθεί ειδικοί κανόνες που αφορούν τις πτυχές των εργατικών σχέσεων που αναφέρονται πιο πάνω κι οι κανόνες αυτοί διαφέρουν σαφώς από τους κανόνες που ισχύουν στην απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα. Κατά γενικό κανόνα έχουν εξαιρεθεί από τη μελέτη αυτή δημόσιες επιχειρήσεις βιομηχανικής, εμπορικής, γεωργικής ή άλλης παρόμοιας φύσης.

## 2. Βασικά στοιχεία για την Δημόσια Υπηρεσία

### 2.1. Τάσεις στην απασχόληση

Η Δημόσια Υπηρεσία σαν ποσοστό στο σύνολο του εργατικού δυναμικού κυμαίνεται από 5 μέχρι και πάνω από 30 τοις εκατό. Οι χώρες που καλύπτονται στη μελέτη αυτή είναι αντιπροσωπευτικές τής διακύμανσης αυτής. Η Ιαπωνία βρίσκεται στα χαμηλότερα επίπεδα (7 τοις εκατόν), η Σουηδία (πάνω από 30 τοις εκατό), το Ηνωμένο Βασίλειο (29 τοις εκατό), η Γαλλία (24 τοις εκατό) στα ψηλότερα επίπεδα. Οι υπόλοιπες καταλαμβάνουν τη θέση στο ενδιάμεσο (16-18 τοις εκατό). Τούτο

αποτελεί σαφή ένδειξη ότι οι περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες εξακολουθούν ν' αποδίδουν στην απασχόληση στο δημόσιο τομέα σχετικά κύρια θέση στην αγορά εργασίας.

### **Κάμψη στο ρυθμό αύξησης της Δημόσιας Υπηρεσίας**

Μετά από μια μακρά περίοδο ραγδαίας και σταθερής ανόδου που ακολούθησε το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, στις περισσότερες χώρες, ο ρυθμός αύξησης έχει επιβραδυνθεί σχεδόν παντού τα τελευταία δέκα χρόνια, και σε μερικές περιπτώσεις έχει σταματήσει τελείως.

Σίγουρα είμαστε μάρτυρες ενός νέου φαινομένου. Πολιτική σταθεροποίησης έχει υιοθετηθεί ή εξαγγελθεί σχεδόν από όλες τις κυβερνήσεις - κεντρικές και τοπικές - κυρίως σαν αντίδραση στην εθνική δημοσιονομική κρίση και τη γενική οικονομική κρίση. Αν η έλλειψη οικονομικών πόρων κι η ανάγκη για περικοπές στις δημόσιες δαπάνες είναι οι κυριώτεροι λόγοι γι' αυτό το φαινόμενο, σε μερικές χώρες τούτο κατοπτρίζει και τη συγκεκριμένη πολιτική για «ιδιωτικοποίηση» τομέων της Δημόσιας Υπηρεσίας και για μείωση του ρόλου της στην εθνική οικονομία (Ιταπνία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ηνωμένες Πολιτείες).

Σε μερικές περιπτώσεις όμως (για παράδειγμα στην Ιταλία) η πολιτική αυτή έμεινε ως επί το πλείστον στο χαρτί. Σε πολλές άλλες χώρες οι μελέτες για άμεση μείωση του προσωπικού αποδείκτηκαν ανεφάρμοστες σχεδόν. Το σημαντικότερο αποτέλεσμα των τάσεων αυτών υπήρξε η ανακατανομή του προσωπικού ανάμεσα στους διάφορους κλάδους της δημόσιας διοίκησης. Κι έτσι η μείωση και ο αυστηρότερος έλεγχος στην εργοδότηση από την κεντρική κυβέρνηση συχνά αντισταθμίστηκε από την αύξηση προσωπικού στην εργοδότηση από την τοπική διοίκηση.

Η αύξηση στο επίπεδο της τοπικής διοίκησης σχετίζεται με τη συνεχώς αυξανόμενη ζήτηση για υπηρεσίες προτεραιότητας όπως η παιδεία, η υγεία και οι κοινωνικές υπηρεσίες. Η ζήτηση αυτή φαίνεται να ανθίσταται με επιτυχία στους επικριτές της Κεϋνσιανής πολιτικής και της πολιτικής γενικής ευημερίας.

Είναι συζητήσιμο κατά πόσο η εισαγωγή νέας τεχνολογίας στη διοικητική γραφειακή εργασία θα επιφέρει καθαρή μείωση προσωπικού στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα. Σίγουρα θα αλλάξει την ποιότητα της εργασίας και θ' απαιτεί περισσότερη ευελιξία και κινητικότητα των υπαλλήλων. Όμως η αυστηρή προστασία και διασφάλιση της θέσης των εργαζομένων αποτελεί χαρακτηριστικό των εργατικών σχέσεων που έχει αναπτυχθεί σε μεγαλύτερο βαθμό στο δημόσιο παρά στον ιδιωτικό τομέα.

### **2.2. Τάσεις του συνδικαλισμού**

Ένα από τα πιο εντυπωσιακά φαινόμενα των τελευταίων χρόνων είναι η αύξηση των μελών των συντεχνιών στη Δημόσια Υπηρεσία. Στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν γίνει η πιο οργανωμένη σμάδα. Σε μερικές περιπτώσεις η αύξηση αυτή χρονολογείται από την περίοδο αμέσως μετά τη λήξη του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου (Ιταλία, Ιταπνία) ή και νωρίτερα (Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο). Σ' άλλες χώρες η τάση αυτή είναι πιο πρόσφατη (Καναδάς, Ηνωμένες Πολιτείες).

Σχεδόν παντού είναι σαφής η αντίθεση με τη γενική τάση στον ιδιωτικό τομέα. Η κάμψη στη σχετική δύναμη του εργατικού κινήματος που είναι κοινό χαρακτηριστικό σε πολλές ανεπτυγμένες χώρες τα τελευταία χρόνια αποδίδεται στις τάσεις στον ιδιωτικό τομέα. Σ' αντίθεση με αυτή ο αριθμός των μελών των συντεχνιών στη δημόσια υπηρεσία, είτε παρέμεινε σταθερός (Ιταπνία από το ανώτατο σημείο του

**69.2 τοις εκατό το 1976 σε 66.9 τοις εκατό το 1982, Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, Ήνωμένο Βασίλειο) ή συνέχισε να ανέρχεται (Καναδάς, Ιταλία, Ήνωμένες Πολιτείες).**

### **Λόγοι για την αύξηση των μελών των Συντεχνιών**

Οι λόγοι για το ψηλό επίπεδο και τη σχετική σταθερότητα συνδικαλισμού μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων σχετίζονται εν μέρει με τους λόγους για κάμψη του συνδικαλισμού στον ιδιωτικό τομέα. Ειδικώτερα, και τούτο είναι το σημαντικότερο, η απασχόληση στο δημόσιο τομέα παρέμεινε σταθερή και συγκεντρωμένη σε μεγάλες μονάδες και είναι αρκετά προστατευμένη από απολύσεις και αναδιάρθρωση. Ενώ στο βιομηχανικό τομέα η απασχόληση έχει μειωθεί σημαντικά λόγω αναδιαρθρώσεων και αποκέντρωσης της παραγωγής από τους μεγαλύτερους οργανισμούς από τους οποίους προέρχονται τα περισσότερα μέλη των συντεχνιών. Η οργανωτική δραστηριότητα είναι δυσκολότερη και συχνά λιγότερο προστατευόμενη στις μικρές μονάδες.

Θα πρέπει επίσης να ληθούν υπόψη και άλλοι παράγοντες. Η σύνθεση του εργατικού δυναμικού (μη χειρώνακτες, γυναίκες και εργάτες πάνω στη βάση μερικής απασχόλησης), η οποία ήταν εμπόδιο στην οργάνωση και τη συνδικαλιστική δραστηριότητα σε βιομηχανίες υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα, δεν παρεμπόδισε τη συνδικαλιστική οργάνωση στη Δημόσια Υπηρεσία. Υπάρχουν δύο πιθανοί λόγοι για να εξηγηθεί τούτο.

Από τη μια η παραδοσιακή στάση των δημοσίων αρχών στις περισσότερες χώρες υπήρξε ανεκτική ή και ευνοϊκή για τη συλλογική οργάνωση. Η στάση αυτή προσδίδει πρόσθετη εικόνα «νομιμότητας» στη συλλογική δραστηριότητα κι αντιπροσώπευση και την καθιστά πιο ελκυστική για τους δημοσίους υπαλλήλους που αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στη νομιμότητα.

Από την άλλη, οι συντεχνίες των δημοσίων υπαλλήλων πάντοτε ασχολούνται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των δημοσίων υπαλλήλων. Τούτο συχνά οδήγησε σε αισθητές διαφορές στη συμπεριφορά και την ιδεολογία, από το συνδικαλισμό του ιδιωτικού τομέα, που στις περισσότερες χώρες ιστορικά ερμηνεύεται με βάση τις ανάγκες και τις προσδοκίες των εργατών της βιομηχανίας.

### **Νέες προκλήσεις για το δημοσιοϋπαλληλικό συνδικαλισμό**

Εν τούτοις κι ο δημοσιοϋπαλληλικός συνδικαλισμός αντιμετωπίζει νέες προκλήσεις. Η μειωμένη ελκυστικότητα του εργατικού κινήματος κι η γενικότερη έλλειψη μαχητικότητας, παράγοντες που συνεχώς γίνονται εμφανέστεροι σε πολλές χώρες, είναι δυνατό να υποσκάψουν τη σταθερότητα ακόμα και του πιο ορθολογιστικά προσανατολισμένου δημοσιοϋπαλληλικού συνδικαλισμού. Και τούτο δυνατό να μην αντισταθμιστεί από την προστασία και τη θέση που προσφέρει στους δημόσιους υπαλλήλους το ισχυρό κι αναγνωρισμένο συλλογικό σύστημα εκπροσώπησης μέσω των Συντεχνιών. Τέλος, η περιοριστική μισθολογική πολιτική που επηρεάζει κατά τρόπο σαφή τη Δημόσια Υπηρεσία, κι οι αλλαγές στις σχετικές μισθολογικές θέσεις των διαφόρων ομάδων κι υπαλλήλων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, αποτελούν κύρια πηγή εσωτερικής δυσφορίας και διαμάχης σε μερικές χώρες. Και πάλιν τούτο μπορεί να εξασθενίσει τη θέση των δημοσιοϋπαλληλικών συντεχιών, ιδιαίτερα των μεγάλων συντεχνιών που είναι συνδεδεμένες με το γενικώτερο εργατικό κίνημα.

### **2.3. Τάσεις στις απεργίες**

Στις περισσότερες χώρες ο δημόσιος τομέας είχε και εξακολουθεί να έχει λιγότερες τάσεις για απεργίες από τον ιδιωτικό τομέα. Είναι γεγονός ότι στην πλειονότητα των χωρών η απεργιακή δράση από τους δημόσιους υπαλλήλους παραδοσιακά ήταν σχεδόν άγνωστη και κατά το μάλλον ή δήτον περιορίζεται δραστικά από το νόμο. Μερική εξαιρεση αποτελεί η Ιαπωνία στην οποία μερικές τάξεις δημοσίων υπαλλήλων ήσαν μεταξύ των πιο μαχητικών με παράνομη εργατική δράση, παρά το γεγονός ότι συχνά έπαιρνε τη μορφή μαζικών απουσιών από την εργασία, πραγματοποίηση συντεχνιακών συνελεύσεων στην ώρα της δουλειάς και άλλη παρόμοια δραστηριότητα μάλλον, παρά πραγματική απεργία. Η επέκταση του δημοσιούπαλληλικού συνδικαλισμού στις τελευταίες δεκαετίες συνοδεύτηκε σχεδόν παντού από σημαντική άνοδο στη χρήση απεργιακής δράσης από τους δημόσιους υπαλλήλους σαν μέσου για επίτευξη των συλλογικών τους στόχων και τούτο είναι σύμφωνο με την τακτική που είχε ακολουθηθεί στις αρχικές περιόδους συλλογικών διαπραγματεύσεων στον ιδιωτικό τομέα.

Σε μερικές χώρες που διαφέρουν σε πολλά άλλα θέματα (Ιταλία, Ιαπωνία, Ήνωμένο Βασίλειο και Ήνωμένες Πολιτείες), η τάση αυτή έφτασε σε σημείο να οδηγήσει ορισμένες ομάδες δημοσίων υπαλλήλων στο προσκήνιο της εργατικής διαμάχης. Γενικότερα υπάρχει η ισχυρή μαρτυρία ότι η χρησιμοποίηση της απεργιακής δράσης στη Δημόσια Υπηρεσία, αυξήθηκε ή παρέμεινε σταθερή στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και τις αρχές της δεκαετίας του 1980, σ' αντίθεση με την κατάσταση στον ιδιωτικό τομέα (παρόλο που κατά γενικό όρο άρχισε από χαμηλότερα επίπεδα).

Υπάρχει μεγάλη διαφοροποίηση μεταξύ των διαφόρων τομέων στη Δημόσια Υπηρεσία. Συχνά η πλειονότητα των στάσεων εργασίας αφορά μερικούς μόνο τομείς: σε μερικές χώρες αφορά υπαλλήλους της τοπικής διοίκησης (όπως στον Καναδά και τις Ήνωμένες Πολιτείες), ενώ σε άλλες αφορά ουσιώδεις υπηρεσίες (όπως μεταφορές, νοσοκομεία, ταχυδρομεία, σχολεία), όπως συμβαίνει στην Ιταλία, την Ιαπωνία και τις Ήνωμένες Πολιτείες.

#### **Επίδραση της ύφεσης**

Η αύξηση αυτή στην απεργιακή δραστηριότητα μπορεί να χρησιμοποιηθεί για να επιβεβαιώσει την άποψη ότι η συχνότητα των δημοσιούπαλληλικών απεργιών επηρεάζεται λιγότερο από την οικονομική κάμψη, γιατί η επίδραση της ύφεσης πάνω στην κυβερνητική απασχόληση είναι πιο καθυστερημένη, παρόλο που το δημόσιο αίσθημα ενάντια στη δυναμική δράση των δημοσίων υπαλλήλων βρίσκεται σίγουρα σε άνοδο.

Τα διαθέσιμα στοιχεία για τα τελευταία δυο ή τρία χρόνια παρουσιάζουν αύξηση της απεργιακής δράσης σε μερικές χώρες με στόχο κυρίως την περιοριστική κυβερνητική πολιτική (όπως στην Ιαπωνία, τη Σουηδία και το Ήνωμένο Βασίλειο). Η δυσαρέσκεια για τους ιστοριογικούς περιορισμούς αποτελεί κύρια αίτια διαμάχης και διαφοράς σε πολλές χώρες.

#### **Ανεπίσημες απεργίες**

Τα στοιχεία για ανεπίσημες απεργίες στη δημόσια υπηρεσία είναι ελλειπή. Σε μερικές χώρες οι απεργίες αυτές φαίνεται να είναι λιγότερο συχνές από ότι στον ιδιωτικό τομέα (Σουηδία, Ήνωμένο Βασίλειο), ενώ σε άλλες φαίνεται να έχουν αυξηθεί με την μορφή απεργιών μικρής κλίμακας (Γαλλία, Ιταλία). Η μορφή αυτή διαφορών έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα επιβλαβής για τις δημόσιες υπηρεσίες κι ακόμη

περισσότερο για το δημόσιο κύρος των συντεχνιών.

Η κατάσταση αυτή έχει ενθαρρύνει μερικές συντεχνίες να βασίζονται σε εκλεκτική απεργιακή δράση (που δεν εμπλέκει υπαλλήλους στις πιο ουσιώδεις υπηρεσίες) ή σε απεργιακή δράση όχι πλήρους κλίμακας, όπως αποχώρηση από διμερή συνεργασία (όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο).

#### 2.4. Τάσεις σε μισθούς και ημερομίσθια

Τα διαθέσιμα συγκριτικά στοιχεία δείχνουν ότι στις περισσότερες χώρες που μελετήθηκαν έχει υιοθετηθεί κάποιου είδους συγκρισιμότητα μεταξύ των απολαβών στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Για παράδειγμα η Σουηδία είχε παρόμοια αύξηση μισθών και στους δύο τομείς μεταξύ 1979 και 1982. Στην Ιταλία ο ιδιωτικός τομέας προηγείτο μεταξύ 1969-1976 και στη συνέχεια η κατάσταση αναστράφηκε. Στην Ιαπωνία και την Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας η συγκρισιμότητα είναι ευρύτατα και σταθερά σεβαστή. Στις Ηνωμένες Πολιτείες η συγκρισιμότητα είναι η βασική αρχή παρόλο που η σύγκριση είναι γενικά ευκολότερη για τα χειρωνακτικά επαγγέλματα περισσότερο παρά για τα μη χειρωνακτικά. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η συγκρισιμότητα έχει εφαρμοστεί και υποστηριχτεί με τη βοήθεια λεπτομερούς συστήματος έρευνας των απολαβών, αλλά από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 τα αποτελέσματα ήταν άνισα και συχνά υπήρχε ένταση.

#### Επίδραση αντιπληθωριστικής πολιτικής

Η πίεση για να διατηρηθούν οι απολαβές των δημοσίων υπαλλήλων μέσα στα πλαίσια της αντιπληθωριστικής οικονομικής και εισοδηματικής πολιτικής έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια κι η συγκρισιμότητα των απολαβών έχει επικριθεί σαν πληθωριστική. Η πολιτική αυτή για συγκράτηση των απολαβών των δημοσίων υπαλλήλων σαν μέρος της αντιπληθωριστικής πολιτικής, έχει αποδειχθεί σχετικά επιτυχής, στο Ηνωμένο Βασίλειο αλλά μόνο για σύντομες χρονικές περιόδους (και με σημαντική ένταση) και σε μικρό βαθμό στις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά. Η πολιτική αυτή δεν πέτυχε όμως πολύ στη Σουηδία και την Ιαπωνία, ενώ στην Ιταλία δεν ήταν δυνατό να εφαρμοστεί οποιαδήποτε τέτοια πολιτική λόγω της σφοδράς αντίδρασης των δημοσίων υπαλλήλων και της έλλειψης αποφασιστικότητας εκ μέρους της Κυβέρνησης.

#### Διαφορές μισθών μέσα στη δημόσια υπηρεσία

Οι μισθολογικές διαφορές μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων φαίνεται να έχουν μειωθεί σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες. Φαίνεται να επιβεβαιώνεται η κοινά αποδεκτή άποψη ότι οι χαμηλότεροι βαθμοί των μισθωτών υπαλλήλων τείνουν να είναι καλύτερα αμειβόμενοι από τους ισοδύναμους τους στον ιδιωτικό τομέα, ενώ το αντίθετο ισχύει για τους λειτουργούς στις ανώτερες βαθμίδες. Στις περισσότερες χώρες οι απολαβές των γυναικών στη δημόσια υπηρεσία είναι καλύτερες από εκείνες που αποσχολούνται στον ιδιωτικό τομέα. Τούτο πιθανό να σημαίνει ότι η δημόσια υπηρεσία τείνει να είναι πιο δίκαιος εργοδότης από τον ιδιωτικό τομέα. Εν τούτοις, οι μισθολογικές διαφορές φαίνεται να αυξάνονται πάλι σε μερικές χώρες (όπως η Ιταλία) εν μέρει σ' αντίδραση σ' αυτό που που οι ανώτεροι υπάλληλοι αντιλαμβάνονται σαν υπερβολική ισότητα.

Εν τούτοις, αναφέρονται αξιοσημείωτες διαφορές στη μισθολογική πολιτική και πρακτική μεταξύ των διαφόρων κλάδων των δημοσίων υπαλλήλων. Παρόμοια συστήματα, εν τούτοις, στις διάφορες χώρες, έιτε και μέσα στην ίδια τη χώρα, είναι δύσκολο να βρεθούν. Σε μερικές χώρες οι μισθοί των υπαλλήλων της τοπικής διοίκησης συνήθως τείνουν να βρίσκονται κάτω από μικρότερο έλεγχο και γι' αυτό

είναι ψηλότεροι από τους μισθούς των υπαλλήλων της κεντρικής κυβέρνησης (όπως στην Ιαπωνία και σε κάποιο βαθμό και στην Ιταλία). Σ' άλλες χώρες δεν υπάρχει συνεχής μαρτυρία προς αυτή την κατεύθυνση. Αντί διαφορών μεταξύ υπαλλήλων της τοπικής και της Κεντρικής Διοίκησης βρίσκουμε διαφορές μεταξύ ομάδων και επαγγελμάτων που προφανώς σχετίζονται με την επαγγελματική τους θέση: οι εκπαιδευτικοί, οι ταχυδρομικοί, οι αστυνομικοί, οι πυροσβέστες και γενικά οι χειρώνακτες τελευταία πέτυχαν ψηλότερες μισθολογικές αυξήσεις από ό,τι οι συνήθεις δημόσιοι υπάλληλοι της κεντρικής κυβέρνησης (Ιαπωνία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ηνωμένες Πολιτείες). Σε πολλές χώρες οι διαφορές μισθών φαίνεται ν' αποτελούν κατά πολύ, σοβαρότερο πρόβλημα για τη δημόσια υπηρεσία παρά για τον ιδιωτικό τομέα.

### 3. Μέθοδοι καθορισμού συνθηκών εργασίας

#### 3.1. Τα μέρη: Εκπροσώπηση υπαλλήλων

3.1.1. Οι συντεχνίες στη δημόσια υπηρεσία έχουν κοινά χαρακτηριστικά με τις συντεχνίες στον ιδιωτικό τομέα. Κι όμως είναι επίσης και διαφορετικές. Ένας κύριος λόγος για τη διαφορά είναι η φύση του εργατικού δυναμικού: κυρίως υπάλληλοι μη χειρώνακτες και επαγγελματίες όπου συχνά πλειοψηφούν οι γυναίκες, παρά στον ιδιωτικό τομέα. Τούτο με τη σειρά του συνδέεται με τη φύση του εργοδότη, που παρέχει στο κοινό διοικητικές και άλλες υπηρεσίες και διοργανώνει το εργατικό του δυναμικό σε μονάδες που είναι συνήθως μεγαλύτερες και περισσότερο ομοιογενείς παρά στον ιδιωτικό τομέα.

#### Προέλευση δημοσιοϋπαλληλικών συντεχνιών

Σε μερικές χώρες η προέλευση και σύνθεση των συντεχνιών στη δημόσια υπηρεσία είναι εντελώς διαφορετικές από εκείνες των συντεχνιών στον ιδιωτικό τομέα. Συχνά οι δημοσιοϋπαλληλικές συντεχνίες δημιουργούνται σαν επαγγελματικοί σύνδεσμοι ανεξάρτητοι από το γενικό εργατικό κίνημα και μπορεί να συνεχίζουν να αυτοαποκαλούνται επαγγελματικοί σύνδεσμοι κι όταν ακόμη αρχίσουν να συμπεριφέρονται σαν συντεχνίες (όπως στον Καναδά και τις Ηνωμένες Πολιτείες).

Πολλές οργανώσεις δημοσίων υπαλλήλων εξακολουθούν να διατηρούν την ιδιότητα ανεξάρτητων συντεχνιών ακόμη και σε χώρες στις οποίες η μεγάλη πλειοψηφία των εργαζομένων που είναι οργανωμένοι ανήκουν σε ευρύτερες οργανώσεις αντιπροσωπευτικές ολόκληρου του εργατικού κινήματος.

#### Επαγγελματικό σύστημα οργάνωσης

Το πρότυπο οργάνωσης στη δημόσια υπηρεσία είναι συνήθως πολύ πιο επαγγελματικό παρά στον ιδιωτικό τομέα ακόμη και σε χώρες με συντριπτική παράδοση οργάνωσης στη βάση ολόκληρης της βιομηχανίας. Τούτο κατοπτρίζει την ακόμη μεγαλύτερη ανησυχία μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων για επαγγελματική ταυτότητα και διαφοροποίηση. Σ' αυτό επίσης οφείλεται και η σημαντική διαφοροποίηση στο μέγεθος των συντεχνιών στη δημόσια υπηρεσία και το βαθμό εξειδίκευσης των οργανωμένων επαγγελματικών ομάδων. Τα παραδείγματα κυμαίνονται από μεγάλες συντεχνίες που εκπροσωπούν ευρεία τυπολογία κρατικών υπαλλήλων, διοικητικών και υπαλλήλων των τοπικών αρχών (που μερικές φορές μοιάζουν περισσότερο με γενικής μορφής συντεχνίες παρά με εξειδικευμένης μορφής επαγγελματικές ενώσεις) μέχρι μικροσκοπικούς συνδέσμους που εκπροσωπούν εξειδικευμένο επάγγελμα σε ειδική τοπική ή κεντρική υπηρεσία.

Ειδικότερα, το εποπτικό και το διευθυντικό προσωπικό και το προσωπικό ακόμη των ανωτέρων βαθμίδων συχνά οργανώνεται χωριστά ακόμη και σε χώρες

με ισχυρή παράδοση ενιαίας εργατικής οργάνωσης (όπως η Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας στην οποία η DBB — η Γερμανική Ομοσπονδία Δημόσιων Υπαλλήλων — έχει 50 οργανώσεις μέλη, επίσης η Ιταλία και η Σουηδία στην οποία η Οργάνωση SACO/SR εκπροσωπεί τους ανώτερους υπαλλήλους).

### Ανταγωνισμός μεταξύ συντεχνιών

Ο συναγωνισμός και ο ανταγωνισμός είναι ένα άλλο ειδικό χαρακτηριστικό του δημοσιούπαλληλικού συνδικαλισμού. Οι δημοσιούπαλληλικές συντεχνίες βασίζονται συχνά στον οργανωτικό τεμαχισμό αλλά κάποτε ενισχύονται επίσης από ιδεολογικούς παράγοντες που είναι εντονότεροι παρά στον ιδιωτικό τομέα (στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, την Ιταλία, την Ιαπωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο). Συχνά οι λόγοι για ιδεολογικό συναγωνισμό και ανταγωνισμό λόγω θέσης συμπίπουν και αλληλοενισχύονται. Η πίεση της οικονομικής κρίσης και του διεθνούς συναγωνισμού που έχει επιβάλει συνεργασία και ευνοεί μετριοπάθεια ανάμεσα στις συντεχνίες του ιδιωτικού τομέα δεν ήταν εξ ίσου μεγάλη για τις συντεχνίες του δημόσιου τομέα. Ταυτόχρονα η νομική αναγνώριση των συντεχνιών κι η συντεχνιακή δραστηριότητα — που είναι τώρα κοινό χαρακτηριστικό στις περισσότερες χώρες — δεν άσκησε αντίθετη επίδραση αλλά ακόμη ευνόησε τη λειτουργικότητα ή πολύπλευρη δραστηριότητα των συντεχνιών (όπως στη Γαλλία, την Ιταλία και την Ιαπωνία). Μερική εξαίρεση στην εικόνα αυτή παρουσιάζει η Σουηδία, παρόλο που μερικοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι οργανωμένοι έξω από τις κεντρικές συντεχνιακές συνομοσπονδίες, ο συναγωνισμός μεταξύ των συντεχνιών θεωρείται μικρό πρόβλημα τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Η σταθερή παράδοση συνεκτικότητας στο εργατικό κίνημα, ο ψηλός βαθμός συνδικαλιστικής οργάνωσης και η μακρόχρονη αναγνώριση της συντεχνιακής εκπροσώπησης, σ' όλα αυτά οφείλεται το αποτέλεσμα αυτό.

### Κανάλια εκπροσώπησης των δημοσίων υπαλλήλων

Τα κανάλια ή οι μορφές εκπροσώπησης των δημόσιων υπαλλήλων, ειδικότερα στους χώρους δουλιάς, είναι σε γενικές γραμμές παρόμοιες με εκείνες στον ιδιωτικό τομέα. Στις περισσότερες από τις χώρες που καλύπτονται στη μελέτη επικρατεί και στους δυο τομείς το μόνο κανάλι εκπροσώπησης (δηλ. μόνο μέσω των συντεχνιών) για σκοπούς διαπραγμάτευσης και άλλους. Στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας και τη Γαλλία, εν τούτοις, εισήχθηκε, σε πρώτο στάδιο στις ιδιωτικές επιχειρήσεις και στη συνέχεια και στη δημόσια υπηρεσία, σύστημα διπλής εκπροσώπησης (μέσω των συντεχνιών και μέσω συμβουλίων ή αιρετών σωμάτων στους τόπους δουλιάς). Στη Γαλλία, εν τούτοις, οι πρόσφατες τάσεις ενισχύουν το συντεχνιακό κανάλι εκπροσώπησης.

Μερικές από τις χώρες με εκπροσώπηση μέσω συντεχνιών μόνο, διαθέτουν ειδικό μηχανισμό (μικτών διαβουλεύσεων και η/επίλυσης διαφορών) επιπρόσθετα προς την κοινή μορφή συλλογικής διαπραγμάτευσης που δυνατόν να σημαίνει διάφορα συστήματα εκπροσώπησης παρόλο που όλα ελέγχονται από τις συντεχνίες. Τούτο ισχύει στη δημόσια υπηρεσία της Ιταλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου και στην περίπτωση των εθνικών επιχειρήσεων στην Ιαπωνία.

#### 3.1.2. Εκπροσώπηση εργοδότη

**Δυσκολίες στην επισήμανση και τον καθορισμό του εργοδότη στο δημόσιο τομέα.**

Για τον εργοδότη στο δημόσιο τομέα το σύστημα εκπροσώπησης στις διαγραμματεύσεις είναι σαφώς διαφορετικό από εκείνο του ιδιωτικού τομέα (πολύ περισσό-

τέρο διαφορετικό παρά για τους εργοδοτούμενους). Ένα μείζον πρόβλημα στις διαπραγματεύσεις και γενικά στην αντίκρυση εργατικών θεμάτων είναι ο ακριβής καθορισμός της αρχής που εκπροσωπεί είτε την κυβέρνηση είτε το δημόσιο, σαν εργοδότη. Είναι γενικά παραδεκτό στις πλείστες χώρες ότι οι ευθύνες της διεύθυνσης δεν είναι τόσο σαφώς καθορισμένες στη δημόσια υπηρεσία όσο είναι για τους εργοδότες του ιδιωτικού τομέα γιατί η αρμοδιότητα στο δημόσιο τομέα επεκτείνεται σε διάφορα σώματα και λειτουργούς.

Σχεδόν παντού υπάρχει ένας μείζων διαχωρισμός μεταξύ κεντρικής και τοπικής κυβέρνησης. Μια άλλη άποψη του προβλήματος, που επιδεινώνεται από την αναγνώριση των συλλογικών διαπραγματεύσεων σαν μεθόδου για καθορισμό των συνθηκών απασχόλησης, αφορά το ρόλο της νομοθετικής εξουσίας σε αντιδιαστολή προς την εκτελεστική εξουσία. Τέλος, συχνά υπεισέρχεται ένταση μεταξύ των διαφόρων γραφειοκρατιών και των αρχών που έχουν ευθύνη για τις διάφορες λειτουργίες και/ή μεταξύ διοικητικών και πολιτικών σωμάτων. Σε μερικές χώρες τα προβλήματα αυτά επαυξάνονται από τον πολιτικό ανταγωνισμό, που μπορεί να επηρεάζει τη στάση των λειτουργών της δημόσιας διοίκησης, κυβερνητικούς ή νομοθέτες (της τοπικής διακυβέρνησης), και οδηγεί σε διαφορετικά πρότυπα συμπεριφοράς, ανάλογα με την κομματική νομιμοφροσύνη του καθενός.

Τα προβλήματα αυτά έχουν συχνά δημιουργήσει αβεβαιότητα, διαφορές προσέγγισης και απρογραμμάτιστα αποτελέσματα στη διαδικασία καθορισμού των όρων απασχόλησης. Διαφορετική συμπεριφορά, ειδικότερα στο επίπεδο της τοπικής διοίκησης, μπορεί να βρεθεί στις Ηνωμένες Πολιτείες, τον Καναδά, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιαπωνία. Η κατάσταση φαίνεται να είναι πιο συνεκτική στη Σουηδία και τη Γαλλία, που έχουν κι οι δύο έντονα συγκεντρωτικό σύστημα άνκαι για διαφορετικούς λόγους: η Σουηδία σαν αποτέλεσμα του κεντρικού ελέγχου του όλου συστήματος διαπραγματεύσεων από τις οργανώσεις των ενδιαφερομένων μερών, η Γαλλία σαν συνέπεια του καθορισμού όλων των βασικών ημερομισθίων και όρων απασχόλησης από κεντρικές δημόσιες αρχές.

### **Προσπάθειες για αυξημένο κεντρικό έλεγχο πάνω στην πολιτική εργατικού δυναμικού**

Απόπειρες για αύξηση του βαθμού κεντρικού ελέγχου πάνω στην εργοδοτική πολιτική στη δημόσια υπηρεσία αναφέρονται παντού, και σε διάφορες εποχές, και με μεγαλύτερη ένταση τα τελευταία λίγα χρόνια. Τούτο αφορά ιδιαίτερα τη μισθολογική πολιτική, λόγω της σημερινής αντι-πληθωριστικής πολιτικής και των δημοσιονομικών περιορισμών (το Ηνωμένο Βασίλειο είναι μόνο μια από τις πιο κτυπητές περιπτώσεις).

Χρησιμοποιούνται διάφορα μέσα ελέγχου. Στις πλείστες περιπτώσεις ο οικονομικός ή δημοσιονομικός έλεγχος έχει αποδειχθεί υημαντικός. Συνήθως ανατίθεται σε πρώτο στάδιο στη Βουλή ή το Κογκρέσσο και στη συνέχεια στο Θησαυροφύλακιο (Γενικό Λογιστήριο) κατά την εφαρμογή. Τούτο δίδει στα σώματα αυτά μεγάλη, άνκαι έμμεση επιρροή, στη γενική στρατηγική των εργατικών σχέσεων στη δημόσια υπηρεσία (ιδιαίτερα για τη μισθολογική πολιτική και τον καθορισμό του αριθμητικού επιπέδου του προσωπικού). Στις πλείστες περιπτώσεις ο έλεγχος μέσω του προϋπολογισμού ενισχύεται και με την ανάθεση πλατειάς ευθύνης για τη διαδικασία διαπραγματεύσεων και τη διοίκηση της δημόσιας υπηρεσίας στην εκτελεστική εξουσία σαν σύνολο (το μικρό Υπουργικό Συμβούλιο ή την ολομέλεια του) που συχνά έχει τη βοήθεια εξειδικευμένων φορέων σε κεντρικό επίπεδο και στους κυβερνήτες, τους δημοτικούς άρχοντες ή τις άλλες κυβερνητικές αρχές στα τοπικά

επίπεδο. Σε μερικές χώρες η κεντρική κυβέρνηση προσφέρει καθοδήγηση στη διαπραγμάτευση και/ή τη διεύθυνση προσωπικού στα τοπικά επίπεδα.

Στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας ο κεντρικός έλεγχος είναι ενσωματωμένος στο βασικό νόμο που εξουσιοδοτεί τις Ομόσπονδες αρχές να ρυθμίζουν τις μισθολογικές κλίμακες και τις συντάξεις για όλους τους δημόσιους υπαλλήλους (Beamte), ομοσπονδιακούς, των τοπικών διοικήσεων και των δημοτικών αρχών. Η νομοθετική εξουσία συχνά ενδυναμώνει τον κεντρικό αυτό έλεγχο με τη θέσπιση κοινών κανονισμών για τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης και διαβούλευσης για ολόκληρη τη δημόσια υπηρεσία ή τμήμα της: για παράδειγμα ο Νόμος 93/1983 στην Ιταλία που παρέχει κοινό πλαίσιο για όλους τους τομείς: το Εκτελεστικό Διάταγμα 10988 για την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση στις Ηνωμένες Πολιτείες, ο νόμος του 1967 Περί Σχέσεων Προσωπικού στη Δημόσια Υπηρεσία στον Καναδά, που δίδει στο Συμβούλιο του Θησαυροφυλακίου πλατείες εξουσίες, η πρόσφατη Γαλλική νομοθεσία (13 Ιουλίου 1983) που προνοεί για εξίσωση στις βασικές απολαβές και δικαιώματα για τους δημόσιους υπαλλήλους τόσο της κεντρικής κυβέρνησης όσο και των τοπικών αρχών.

Ταυτόχρονα, πολύ συχνά προνοείται ενιαία εκπροσώπηση των τοπικών αρχών μέσω συνδέσμων ή ομοσπονδιών. Αυτό ισχύει στις πλειστες Ευρωπαϊκές χώρες, στις οποίες η κυβερνητικής εργοδοτικής αρχές μοιάζουν με πολυμελή εργοδοτική μονάδα (όπως στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, την Ιταλία, τη Σουηδία, το Ηνωμένο Βασίλειο). Στις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά, εξ άλλου, η παράδοση της αποκεντρωτικής κυβερνητικής αυτονομίας σε μεγάλο βαθμό αποκλείει τον κεντρικό δημοσιονομικό έλεγχο πάνω στη τοπική διαπραγμάτευση.

Η κατάσταση στις Ηνωμένες Πολιτείες είναι επίσης περισσότερο ποικιλή αναφορικά με τον προσδιορισμό της δημόσιας διαπραγματευτικής αρχής. Στο ομοσπονδιακό επίπεδο γίνεται σαφής διαχωρισμός μεταξύ νομισματικών θεμάτων και πολιτικής προσωπικού τα οποία καλύπτονται από την έντολή του Κογκρέσου, και τις αποφάσεις διαπραγμάτευσης για τις οποίες ευθύνη φέρουν οι διάφορες αρχές και οι διάφοροι Υπουργοί. Στο τοπικό και στο πολιτειακό επίπεδο ο βαθμός νομοθετικής και κυβερνητικής εμπλοκής ποικίλει σημαντικά ανάλογα με το μέγεθος της μονάδας και την ισχύουσα παράδοση.

### **Βαθμός κεντρικού ελέγχου που επιτυγχάνεται**

Οι διάφορες χώρες έχουν πετύχει σε διαφορετικό βαθμό η κάθε μια να επιβάλλουν κεντρικό έλεγχο. Συχνά οι τοπικές διοικήσεις κατορθώνουν να διατηρούν κάποιο βαθμό αυτονομίας στη διαπραγμάτευση παρά την αυξανόμενη οικονομική πίεση. Συχνά τονίζεται η ανάγκη για ευρύτερη διακριτική εξουσία σε σύγκριση με την ανάγκη για συγκεντρωτική ομοιότητα στην ποικιλία των υπηρεσιών που οι τοπικές αρχές παρέχουν στο κοινό.

Μια άλλη τάση που αναφέρεται σε μερικές χώρες αφορά την ανάγκη να γίνουν πιο εξειδικευμένες και τυποποιημένες οι εξουσίες και λειτουργίες της κυβερνητικής εκπροσώπησης στις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Αρχικά οι αρμοδιότητες διεύθυνσης εργατικών θεμάτων επεκτείνονται συχνά σε διάφορες Υπηρεσίες Προσωπικού και Δημοσίας Διοίκησης σε συνδυασμό με τον αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας ή τα όργανα τα υπεύθυνα για λήψη αποφάσεων σε θέματα γενικής πολιτικής. Τώρα η τάση είναι διαχωρισμός των αρμοδιοτήτων αυτών κι η συγκέντρωση τους σε εξειδικευμένους φορείς ή υπουργεία με κύρια ευθύνη για διαπραγμάτευση και με άμεση πρόσβαση στην αρχή της εκτελεστικής εξουσίας (μικρό Υπουργικό Συμβούλιο ή την ολομέλεια του). Η διαδικασία αυτή εξειδικεύεται και συγκέν-

τρωσης έχει προωθηθεί τόσο από την ανάπτυξη των διαδικασιών διαπραγμάτευσης και διαβούλευσης (σε αντίθεση προς τις μονομερείς αποφάσεις στον τομέα των εργατικών σχέσεων) όσο και από την ανάγκη για **δημοσιονομικό** έλεγχο: την ανάγκη για συντονισμό των διαπραγματεύσεων με τις απαιτήσεις του προϋπολογισμού.

### 3.2. Μεθόδοι καθορισμού όρων απασχόλησης

#### 3.2.1. Γενικές τάσεις

Όπως έχει ήδη αναφερθεί στις περισσότερες χώρες οι όροι απασχόλησης στη δημόσια υπηρεσία δεν καθορίζονται πλέον με μονομερή απόφαση του εργοδότη, με ή χωρίς προηγούμενη συνεννόηση με τους εκπροσώπους των εργοδοτουμένων. Αν λάβουμε υπόψη την τυπολογία και τη σειρά που υιοθετήθηκαν στην Έκθεση του ΔΓΕ του 1977 βλέπουμε στις πλείστες χώρες μια ανέλιξη από τις πιο έμμεσες μορφές εκπροσώπησης των εργοδοτουμένων (αντιπροσώπευση εργατών, ανεπίσημες διαβούλεύσεις) που μόνο μερικώς απέκλειαν τη μονομερή εξουσία των δημοσίων αρχών για καθορισμό των όρων εργασίας μέχρι τις περισσότερο ολοκληρωμένες μορφές κοινού καθορισμού (συλλογική διαπραγμάτευση ντε φάκτο, νομικά ρυθμιζόμενη συλλογική διαπραγμάτευση). Ο χρόνος και ρυθμός της ανέλιξης αυτής ποικίλλει, όμως στις χώρες που μελετήθηκε η διαδικασία παρουσιάζει επιτάχυνση ιδιαίτερα στις τελευταίες δυο δεκαετίες.

#### Λόγοι για αύξηση της εκπροσώπησης των εργοδοτουμένων

Η σταδιακή αυτή διάβρωση της εξουσίας των κυβερνητικών αρχών για λήψη μονομερών αποφάσεων έχει τόσο οικονομικά όσο και πολιτικο-κοινωνικά αίτια. Η απόκτηση από τους δημόσιους υπαλλήλους του δικαιώματος να οργανώνονται κι' η ανάπτυξη επαγγελματικών συνδέσμων και συντεχνιών αποτελούν γενικές προϋποθέσεις γι' αυτές τις τάσεις, όπως και στον ιδιωτικό τομέα. Η αύξηση του αριθμού των εργοδοτουμένων του δημοσίου κι η επέκταση των αρμοδιοτήτων του Κράτους σε υπηρεσίες παρόμοιες προς τις προσφερόμενες από τον ιδιωτικό τομέα έχουν αυξήσει την πίεση προς αυτή την κατεύθυνση.

Μέσα σ' αυτές τις εξελίξεις η σύγκριση με τις μεθόδους συλλογικής δράσης και τα αποτελέσματα της στον ιδιωτικό τομέα υπήρξε ένας πρόσθετος παράγοντας πιεστικός προς αυτή την κατεύθυνση. Η σχετική χειροτέρευση στις συνθήκες απασχόλησης στη δημόσια υπηρεσία έχει προκαλέσει αύξουσα δυσαρέσκεια για τον τρόπο έμμεσης συμμετοχής κι αύξησε το αίτημα των συντεχνιών για πιο ενεργό συμμετοχή στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Η συλλογική διαπραγμάτευση (η μέθοδος που ισχύει στον ιδιωτικό τομέα για τον καθορισμό των όρων απασχόλησης) έδειξε συνεχώς αυξανόμενα θετικά αποτελέσματα για τους απασχολουμένους στο δημόσιο στις δεκαετίες του 1960 και 1970. Το όφελος από το ίδιο σύστημα έγινε έτσι βασικό αίτημα των πλείστων συντεχιών στη δημόσια υπηρεσία κατά την ίδια περίοδο. Τα ίδια επιχειρήματα χρησιμοποιήθηκαν για υποστήριξη του αιτήματος όπως είχαν χρησιμοποιηθεί και για εξασφάλιση αναγνώρισης του στον ιδιωτικό τομέα: ότι δηλαδή είναι το πιο αποτελεσματικό και γνήσιο σύστημα αυτοδιάθεσης γιατί επιτρέπει ανοικτή αντικρυση σε ευθείας με τη διοίκηση.

Τέλος η τάση για επέκταση των δικαιωμάτων διαπραγμάτευσης και στους δημόσιους υπαλλήλους ευνοήθηκε από γενικώτερους παράγοντες όπως η οικονομική ανάπτυξη της δεκαετίας του 1960 και των αρχών της δεκαετίας του 1970, η ανάπτυξη της συντεχνιακής δραστηριότητας στην κοινωνία σαν σύνολο στις δυο

αυτές δεκαετίες και το ευνοϊκό πολιτικό κλίμα για αμεσώτερη συμμετοχή των εργοδοτουμένων.

### Σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα

Παρά την τάση αυτή, σ' όλες τις χώρες που μελετήθηκαν, η δημόσια υπηρεσία εξακολουθεί να παρουσιάζει μεγαλύτερη ποικιλία στις μεθόδους καθορισμού των όρων εργοδότησης παρά ο ιδιωτικός τομέας. Συχνά ισχύουν περισσότερες από μια μέθοδοι κι η επέκταση και στη δημόσια υπηρεσία των δικαιωμάτων και των μεθόδων διαπραγμάτευσης φαίνεται να έχει συμπληρώσει μάλλον παρά να αντικατέστησε τις παλιές μεθόδους παρασκηνιακών συνεννοήσεων, (lobbying) διαβουλεύσεων και θεσμικής συμμετοχής. Εν τούτοις σε μερικές χώρες ενώ στον ιδιωτικό τομέα η τακτική επισήμων διαβουλεύσεων αποτελεί συμπλήρωμα της διαπραγμάτευσης που ρυθμίζεται νομικά, στη δημόσια υπηρεσία η διαβούλευση για μερικές κατηγορίες εργοδοτουμένων του δημοσίου είναι ο μόνος τρόπος διμερών σχέσεων που τους επιτρέπεται (η Beamite στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, οι δημόσιοι υπάλληλοι στην Ιαπωνία, εργοδοτούμενοι του δημοσίου σε μερικές πολιτείες των ΗΠΑ). Επιπλέον η τακτική κι η νομική ρύθμιση των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια υπηρεσία σπάνια αντιστοιχεί πλήρως προς το νόμο και την τακτική που ισχύει στον ιδιωτικό τομέα. Αντίθετα συχνά κατοπτρίζει ένα συνδιασμό κανόνων που προέρχονται τόσο από τον ιδιωτικό τομέα όσο και από την παραδοσιακή εμπειρία στη δημόσια υπηρεσία.

### Η ανάπτυξη των συλλογικών διαπραγματεύσεων

Υπάρχουν επομένως πολλοί και ποικίλοι κανόνες για όλες τις κύριες πτυχές της διαπραγματευτικής διαδικασίας: διαδικασίες, πεδίο κάλυψης των διαπραγματεύσεων, επίπεδα στα οποία μπορεί να διεξαχθεί διαπραγμάτευση, νομική ισχύς συμβάσεων, όρια και δυνατότητες επεμβάσεων από τρίτους (συνδιαλλαγή, διαιτησία). Αυτά κατοπτρίζουν τη συναίσθηση από τις δημόσιες αρχές της ανάγκης για προσαρμογή των μεθόδων λήψης απόφασης που χρησιμοποιούνται στον ιδιωτικό τομέα στις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας, για διαφύλαξη της παροχής ουσιωδών υπηρεσιών προς το κοινό και για έλεγχο των δημόσιων δαπανών εν όψει των διευρυνόμενων ελλειμμάτων του προϋπολογισμού και της δημοσιονομικής κρίσης του Κράτους.

Στην πραγματικότητα, τα τελευταία λίγα χρόνια έχει ενταθεί η ανησυχία για τα ζητήματα αυτά, εν μέρει λόγω της αντίδρασης του κοινού στην εξάρθρωση ουσιωδών υπηρεσιών και εν μέρει λόγω των έμμονων οικονομικών περιορισμών και της πίεσης για υιοθέτηση πολιτικών για αντιπληθωριστικό κρατικό προϋπολογισμό. Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 η πίεση φαίνεται να είναι τόσο μεγάλη ώστε να υπονοεί ότι η (πρόσφατη κυρίως) τάση για μεγαλύτερη χρήση «ελεύθερων» συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια υπηρεσία μπορεί να επιβραδυνθεί σημαντικά αν όχι να αντιστραφεί και/ή ότι θα ενταθούν οι προσπάθειες να γίνουν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις πιο υπεύθυνες ή πιο ελεγχόμενες. Στον τομέα αυτό η δεκαετία του 1980 μπορεί να αποτελέσει στροφή στη (σύντομη) ιστορία των συλλογικών διαπραγματεύσεων στη δημόσια υπηρεσία.

Τηρουμένων των εθνικών διαφορών κάποιες κοινές τάσεις μπορούν να επισημανθούν. Η διαδικασία της **επίσημης αναγνώρισης** της διαπραγμάτευσης τείνει να παρουσιάζεται μετά από περίοδο **ντε φάκτο** ή ανεπίσημης διαπραγμάτευσης. Συχνά πιστεύεται ότι είναι αναγκαία μεγαλύτερη θεσμοποίηση για να καταστεί η διαδικασία εύκολα προβλεπτή κι αποτελεσματική.

Οι κανονισμοί που υιοθετούνται για θεσμοποίηση των συλλογικών διαπραγματεύσεων - και μερικών προβλημάτων στις διαπραγματεύσεις - έχουν γενικά επηρεασθεί από τις μεθόδους του ιδιωτικού τομέα άνκαι με σημαντικές διαφοροποιήσεις.

Η τάση για σύμπτωση με τον ιδιωτικό τομέα συνήθως, αλλά όχι πάντα, συμβαδίζει με τάση (ή προσπάθεια) για ενοποίηση μέσα στη δημόσια υπηρεσία, που ακολουθείται ανοικτά από τη νομοθετική εξουσία και συχνά σε αντίθεση με παράδοση διαφοροποίησης κατά τη διάρκεια της περιόδου ντε φάκτο διαπραγμάτευσης. Αυτό ισχύει στη Σουηδία, την Ιταλία και σε μικρότρο βαθμό στον Καναδά. Ισχύει μόνο μερικώς στο Ηνωμένο Βασίλειο που παρουσιάζει μεγαλύτερη διαφοροποίηση στους θεσμούς και τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης (αλλά με καθαρές τάσεις προς την ομοιογένεια), και σχεδόν καθόλου στις Ηνωμένες Πολιτείες, ακόμη και στους τομείς στους οποίους έχει νομικά αναγνωριστεί η συλλογική διαπραγμάτευση. Η προσαρμογή των νόμων και της πρακτικής που αφορούν τις συλλογικές διαπραγματεύσεις στις ειδικές ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας παραμένει επίμαχο θέμα στις περισσότερες από αυτές τις χώρες.

Οι διαφορές αυτές είναι οι αιτίες για την ποικιλία διαφόρων λύσεων που έχουν ενσωματωθεί στους ουσιαστικούς κανονισμούς που διέπουν τις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Και γι' αυτό υπάρχει δυσκολία στην επίτευξη κι ακόμη περισσότερο στην εφαρμογή ενιαίων λύσεων.

### **Λεπτομερής νομική ρύθμιση των συλλογικών διαπραγματεύσεων.**

Ένα σημαντικό χαρακτηριστικό κοινό στις πλείστες χώρες που μελετήθηκαν είναι το γεγονός ότι η νομική ρύθμιση των διαφόρων πτυχών της διαπραγμάτευσης (διαδικασίες, θέματα διαπραγμάτευσης, μονάδες διαπραγμάτευσης) και των άλλων μεθόδων καθορισμού των όρων απασχόλησης στη δημόσια υπηρεσία είναι συνήθως σε σημαντικό βαθμό λεπτομερέστερη παρά στον ιδιωτικό τομέα. Η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στην προαγωγή της διαπραγματευτικής διαδικασίας στη δημόσια υπηρεσία. Στην πραγματικότητα, η αναγνώριση της συλλογικής διαπραγμάτευσης υποχρέωσης για διαπραγμάτευση (γενικά ή για μερικά ζητήματα) στον Εργοδότη στο δημόσιο, ακόμα και σε χώρες που δεν έχουν παρόμοια νομική υποχρέωση στον ιδιωτικό τομέα (π.χ. η Ιταλία).

Ο λεπτομερής χαρακτήρας των κανονισμών που διέπουν τη διαπραγμάτευση στη δημόσια υπηρεσία φαίνεται να οφείλεται σε κάποιο βαθμό στον ιδιάζοντα χαρακτήρα του εργοδότη της δημόσιας υπηρεσίας, στην ανάγκη για συμβιβασμό της διαπραγματευτικής διαδικασίας με το δημόσιο συμφέρον και στο γεγονός ότι η ανάπτυξη συλλογικής διαπραγμάτευσης συχνά συνεπάγεται μεταστροφή σπό τις μονομερείς μεθόδους καθορισμού των όρων απασχόλησης από την Κυβέρνηση και τη νομοθετική εξουσία και απαιτεί όπως λαμβάνεται υπόψη η παράδοση του ανώτατου ρόλου της νομοθετικής εξουσίας σ' αυτό τον καθορισμό.

### **Νομικές επιδράσεις συλλογικών συμφωνιών**

Μια πτυχή της νομικής ρύθμισης των συλλογικών διαπραγματεύσεων που είναι ιδιάζουσα στη δημόσια υπηρεσία αφορά τις νομικές επιπτώσεις των συμφωνιών που συνομολογούνται μεταξύ των αρμόδιων αρχών και των οργανώσεων των εργαζομένων.

Σε μερικές χώρες οι συλλογικές συμβάσεις παρέχουν υπογράφονται από τις αρμόδιες οργανώσεις και τις δημόσιες αρχές δεν έχουν από μόνες τους δεσμευτικής

τική ισχύ πάνω στους ενδιαφερόμενους υπαλλήλους όπως στην περίπτωση του ιδιωτικού τομέα. Θα πρέπει πρώτα να εγκριθούν και/ή να τύχουν εφαρμογής με ενέργεια της ανώτατης αρχής συνήθως της εκτελεστικής εξουσίας, κάποτε της Βουλής (π.χ. στην Ιταλία, τη Γαλλία όπου οι συμφωνίες δεν αναγνωρίζονται σαν τέτοιες αλλά είναι στην πραγματικότητα σημαντικές). Η απαίτηση αυτή όπως οι συμφωνίες εφαρμόζονται με ενέργειες των αρχών προέρχεται καθαρά από την παράδοση της μονομερούς λήψης απόφασης από το Κράτος για τους όρους απασχόλησης στη δημόσια υπηρεσία και κάποτε τείνει να μειώνει την πραγματική σημασία της διαπραγμάτευσης πάνω στους όρους εργασίας και να επιτρέπει περαιτέρω παρασκηνιακές ενέργειες ακόμη και μετά την επίτευξη συμφωνίας.

Οι τελευταίες αλλαγές (π.χ. στην Ιταλία) έχουν περιορίσει το ρόλο της Κυβερνητικής εξουσιοδότησης στη διασφάλιση της συμμόρφωσης των συμφωνιών με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς και τις απαιτήσεις της ευρύτερης πολιτικής στο δημόσιο τομέα.

Εντελώς διαφορετική προσέγγιση υφίσταται στην Αυστραλία στα πλαίσια του συστήματος υποχρεωτικής διαιτησίας. Εκεί η απόφαση της διαιτησίας που εκδίδεται από ανεξάρτητη αρχή, έχει δεσμευτικό χαρακτήρα με βάση το νόμο και για τα δυο μέρη. Επιπλέον συχνά δίνεται νομικά δεσμευτική ισχύς και στις συμφωνίες που συνομολογούνται μεταξύ των αντιπροσώπων των δυο πλευρών με τη μέθοδο της υποβολής τους σε μηχανισμό διαιτησίας για έκδοση απόφασης.

### **3.2.2. Μέθοδοι που χρησιμοποιούνται στις διάφορες χώρες που μελετήθηκαν**

Στην πλειονότητα των χωρών του δείγματος που χρησιμοποιήθηκε, η συλλογική διαπραγμάτευση αναγνωρίζεται σαν η πρωταρχική μέθοδος για καθορισμό απολαβών και όρων απασχόλησης. Τούτο καθορίζεται αδιαμφισβήτητα από το νόμο στη Σουηδία, την Ιταλία και σε μεγάλο μέρος του Καναδά. Στο Ήνωμένο Βασίλειο έχει αναπτυχθεί σύστημα συλλογικής διαπραγμάτευσης συντεχνιών - διεύθυνσης - παρόμοιο προς εκείνο του ιδιωτικού τομέα - παράλληλα με την παραδοσιακή διαδικασία του Whitley Council για διαβουλεύσεις συμβάσεων πάνω σε ευρύ φάσμα θεμάτων στα πλαίσια των μικτών συμβουλίων που έχουν συσταθεί με βάση την νομοθεσία. Η Αυστραλία αναφέρεται συνήθως σαν ειδική περίπτωση στην οποία λειτουργεί σύστημα διαιτησίας επίσημα ρυθμιζόμενο σαν οδηγός και υποστήριξη προς ανεπίσημη διαπραγμάτευση ενώ προνοούνται περιθώρια για εκτεταμένη επέμβαση τρίτων (κυρίως σε περιπτώσεις αδιεξόδων αλλά και για διόρθωση και επιβολή λύσεων).

Στις άλλες χώρες που καλύφθηκαν ισχύει προσφυγή σε τρεις κύριες μεθόδους καθορισμού των εργασιακών όρων (μονομερής λήψη απόφασης, συλλογική διαπραγμάτευση, μεσολάβηση τρίτων) που διαχωρίζονται όμως κατά διαφορετικούς τρόπους. Στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας η διαχωριστική γραμμή ακολουθεί τη βασική ιστορική διχοτόμηση που τέμνει εγκάρσια ολόκληρο το σύστημα και διαχωρίζει τους πραγματικούς δημόσιους υπαλλήλους (Beamte) στους οποίους δεν αναγνωρίζεται δικαίωμα συλλογικής διαπραγμάτευσης και δικαίωμα απεργίας και στους άλλους εργοδοτούμενους (Angestellte, Arbeiter) που οι όροι απασχόλησης τους καθορίζονται μέσω συλλογικών συμφωνιών και υπόκεινται στη συνήθη εργατική νομοθεσία.

Στην Ιαπωνία η κυριώτερη διάκριση είναι μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων της κεντρικής κυβέρνησης (εθνικών) και των υπαλλήλων των τοπικών αρχών αφ'

ενός και των υπαλλήλων των εθνικών και τοπικών δημοσίων επιχειρήσεων (σιδηρόδρομοι, ταχυδρομικές υπηρεσίες κλπ). Για τους πρώτους, βασική μέθοδος καθορισμού των όρων απασχόλησης είναι νομοθεσία ή νομοθετική πράξη. Για τους δεύτερους περιορισμένη συλλογική διαπραγμάτευση και μεσολάβηση τρίτων (από ειδική επιτροπή συνδιαλλαγής και διαιτησίας).

Στη Γαλλία ο νόμος παρέχει στους δημοσίους υπαλλήλους δικαίωμα διαβούλευσης και δικαίωμα διαπραγμάτευσης που περιορίζεται σε θέματα απολαβών πριν τον καθορισμό των απολαβών, που κανονικά παραμένει μονομερής εξουσία για απόφαση από την Κυβέρνηση. Η κατ' αρχήν απόφαση του δικαιώματος για διαπραγμάτευση με βάση το άρθρο 8 του νόμου του 1983 είναι ενδεικτική μιας τάσης που υφίσταται αλλά εξακολουθεί να αναμένεται ακόμη η εφαρμογή της με πρόσθετες πρόνοιες για να τεθεί σε πλήρη λειτουργία.

Στις Ηνωμένες Πολιτείες η κατάσταση είναι ακόμα πιο πολύπλοκη. Η μέθοδος που χρησιμοποιείται για καθορισμό των όρων απασχόλησης εξαρτάται εν μέρει από το ίδιο το θέμα. Θέματα απολαβών αποφασίζονται με νομοθεσία από την ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και τις περισσότερες πολιτείες κι ορισμένα άλλα ζητήματα με συλλογική διαπραγμάτευση. Εξαρτάται επίσης από το επίπεδο της εξουσίας. Οι τοπικές κυβερνήσεις έχουν υιοθετήσει συλλογική διαπραγμάτευση (ή συλλογική διαπραγμάτευση και διαβούλευση) πολύ συχνότερα από τις πολιτείες.

Το πραγματικό ισοζύγιο και σχετική σημασία των διαφόρων μεθόδων επίσης ποικίλλουν. Η τάση στην τελευταία δεκαετία ήταν καθαρά προς την κατεύθυνση μιας μεγαλύτερης χρήσης της θεσμοποιημένης συλλογικής διαπραγμάτευσης σύμφωνα με το σύστημα στον ιδιωτικό τομέα αλλά σε συνδυασμό με μεγαλύτερη χρησιμοποίηση της μεσολάβησης και της δεσμευτικής διαιτησίας στις διαφορές συμφερόντων. Η μονομερής λήψη αποφάσεων από τις δημόσιες αρχές βρίσκεται σε κάμψη όπως και τα δικαιώματα απλής διαβούλευσης για τους δημόσιους υπαλλήλους.

**Ανεπίσημη διάβρωση των εξουσιών μονομερούς απόφασης**

Θα ήτο εν τούτοις παραπλανητικό να γίνει αναφορά μόνο στην επίσημη κατά-  
σταση σε χώρες όπως η Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας και η Ιαπωνία.  
Ακόμη και εκεί που οι απολαβές κι οι όροι απασχόλησης εξακολουθούν ακόμη να  
καθορίζονται μόνο από τις δημόσιες αρχές, η εξουσία τους για λήψη απόφασης έχει  
επηρεασθεί και διαβρωθεί με την πάροδο του χρόνου είτε με οργανωμένες παρα-  
σκηνιακές πιέσεις είτε με τις επίσημες διαδικασίες διαβιωλεύσεων μέχρι σημείου  
που αναφορά σε μονομερείς αποφάσεις δεν είναι εντελώς ενδεδειγμένη και μπορεί  
να ευφανίζεται τυπολατρική.

Στην Ιαπωνία διά νόμου καθορισμός των απολαβών και των όρων απασχόλησης των δημοσίων υπαλλήλων τόσο των τοπικών όσο και των εθνικών αρχών κατά γενικό κανόνα γίνεται με βάση συστάσεις επιτροπών προσωπικού που συναντώνται τακτικά και συνομιλούν με τις συντεχνίες (εκτός σε περιπτώσεις στα τελευταία χρόνια που οφείλονται σε οικονομικές δυσκολίες).

Στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας επίσης, οι αντιπρόσωποι των δημόσιων υπαλλήλων της κεντρικής κυβέρνησης (Beamte) πάντοτε ασκούσαν ισχυρή επίδραση στη δημοσιούπαλληλική νομοθεσία που καθορίζει τους όρους απασχόλησης τους είτε μέσω κανονικής συμμετοχής στη σύνταξη γενικής νομοθεσίας και κανονισμών είτε μέσω ανεπίσημων παρασκηνιακών πιέσεων. (lobby).

### **3.2.3. Οι διάφοροι τύποι διαβουλεύσεων**

Στις περισσότερες χώρες που μελετήθηκαν ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες η συλλογική διαπραγμάτευση έτυχε πληρέστερης αναγνώρισης στη δημόσια υπηρεσία, εξακολουθούν να συνυπάρχουν κι άλλες μέθοδοι που εκπληρούν διαφορετικές λειτουργίες. Σε μερικές περιπτώσεις οι μέθοδοι αυτές έχουν επιλύσει από το παρελθόν αλλά με προσαρμογές και περιορισμένο εύρος ισχύος μετά την αναγνώριση της συλλογικής διαπραγμάτευσης (για παράδειγμα η πολυμελής συμβουλευτική επιτροπή στην Ιταλία). Σε άλλες έχουν εισαχθεί ή επανεισαχθεί εκ νέου πρόσφατα με σκοπό να συμπληρώσουν τη συλλογική διαπραγμάτευση (Σουηδία). Τούτο ισχύει ιδιαίτερα για τις **συμβουλευτικές διαδικασίες** που λειτουργούν σε διάφορες μορφές σ' όλες σχεδόν τις χώρες που καλύπτονται σ' αυτή τη μελέτη.

Η πείρα έχει επιβεβαιώσει ότι η διάκριση μεταξύ αυτών των μεθόδων, παρόλο που είναι σαφής στη θεωρία είναι εν τούτοις ασαφής στην πράξη. Απόδειξη αυτού βρίσκουμε σε συστήματα που διαφέρουν μεταξύ τους όπως της Γαλλίας, της Ομόσπονδης Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Σουηδίας.

#### **Διαβούλευση στη Γαλλία**

Στη Γαλλία η θεωρητική διάκριση μεταξύ των διαβουλεύσεων (concertation) και των συλλογικών διαπραγματεύσεων είναι σαφής αλλά στην πράξη οι διάφορες μορφές συμμετοχής των εργοδοτουμένων - θεσμική διαβούλευση (μέσω αιρετικών σωμάτων), ανεπίσημη διαβούλευση, προκαταρκτικές διαπραγματεύσεις πριν την απόφαση - αποτελούν μια συνεχή σειρά κι' επηρεάζουν τις αποφάσεις της κυβέρνησης ανάλογα με τις πραγματικές σχέσεις εξουσίας μεταξύ των μερών (περισσότερο παρά τις κανονικές απαιτήσεις).

#### **Φαινομενική διαπραγμάτευση στη Σουηδία και Ιαπωνία**

Στη Σουηδία η επίσημη συλλογική διαπραγμάτευση - που υπονοεί σύγκρουση και δικαίωμα για απεργία - συμπληρώνεται από τις καλούμενες κοινού καθορισμού διαπραγματεύσεις που προνοούνται από το νόμο και ρυθμίζονται λεπτομερώς από βασικές συμφωνίες. Οι διαδικασίες αυτές αφορούν θέματα άλλα από εκείνα που υπόκεινται σε διαπραγμάτευση, κυρίως συνήθικες εργασίας στους χώρους δουλειάς, ή σε σχέση με τα προνόμια της διεύθυνσης αναφορικά με τα οποία ο εργοδότης υποχρεούται να διαπραγματεύεται πριν από τη λήψη απόφασης. Δεν υπονοούν επίσημα οποιοδήποτε περιορισμό της μονομερούς εξουσίας του εργοδότη - όπως μερικοί τύποι θεσμικού συλλογικού καθορισμού ή αρνησικυρίας των συντεχνιών - αλλά σκοπός τους είναι η διασφάλιση συμφωνιών και συνήθως το επιτυγχάνουν, παρόλο που τα αποτελέσματα δεν είναι συλλογικές συμβάσεις με την τεχνική έννοια.

Η διαδικασία αυτή κοινού καθορισμού είναι εντυπωσιακά παρόμοια με τη φαινομενική διαπραγμάτευση στην Ιαπωνία ένα τρίτο είδος μεταξύ των διαβουλεύσεων και των συλλογικών διαπραγματεύσεων που προνοείται για την Ταχυδρομική Υπηρεσία.

#### **Κοινός καθορισμός στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας**

Η νομοθεσία στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας προνοεί ίσως το λεπτομερέστερο και μακρότερης διάρκειας σύστημα «κοινού καθορισμού» με τους εργοδοτούμενους στο χώρο της δουλιάς.

Όπως και με τις διαδικασίες στη Σουηδία και την Ιαπωνία, ο κοινός καθορισμός στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας προέρχεται από τον ιδιωτικό

τομέα και με νομοθεσία έχει επεκταθεί σ' όλους τους δημόσιους υπαλλήλους αλλά με λιγότερο περιεκτική μορφή. Ο τύπος αυτός συμμετοχής ποικίλλει σύμφωνα με το νόμο από την πληροφόρηση και την απλή διαβούλευση πριν από την λήψη αποφάσεων μέχρι τις **κοινές αποφάσεις** με την αυστηρή έννοια του όρου στις οποίες οι υπεύθυνοι των μονάδων αποκλείονται να λαμβάνουν αποφάσεις στην απουσία σύμφωνης γνώμης του συμβουλίου και προνοείται τελική διαδικασία συνδιαλλαγής/διαιτησίας για εξέταση μη επιλυθέντων προβλημάτων. Το ιδιάζον χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού που το διακρίνει από εκείνα της Σουηδίας και της Ιαπωνίας, είναι το γεγονός ότι η διαδικασία εφαρμόζεται μέσω Συμβουλίου εκλεγομένου από όλους τους υπαλλήλους στο επίπεδο της μονάδας σε διάκριση από το κανάλι της συντεχνίας που επίσημα δεν παρισταται σ' εκείνο το επίπεδο. Είναι σημαντικό ότι παρόμοιοι τύποι εκπροσώπησης των υπαλλήλων υφίστανται και σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γαλλία και η Ιταλία στις μικρές συμβουλευτικές επιτροπές ή συμβούλια.

#### **Εκπροσώπηση υπαλλήλων στο διοικητικό συμβούλιο**

Μια άλλη παραλλαγή της συμμετοχής των υπαλλήλων αφορά εκλογή αντιπροσώπων τους στα διοικητικά συμβούλια σε μερικές δημόσιες αρχές ή επιχειρήσεις. Τούτο έχει αναπτυχθεί σε διάφορους χρόνους σε μερικές Ευρωπαϊκές χώρες, συνήθως πριν από την αναγνώριση των συλλογικών διαπραγματεύσεων (Σουηδία, Ιταλία, Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο).

#### **Πολλαπλή προσέγγιση στη συμμετοχή των υπαλλήλων**

Η επιβίωση ή επέκταση αυτών των τύπων διαβούλευσης και συλλογικού καθορισμού επιβεβαιώνει ότι η πολλαπλή προσέγγιση στο θέμα της συμμετοχής ταιριάζει καλύτερα στη φύση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα. Η προσέγγιση αυτή έχει επιλεγεί σε πολλές χώρες από τη δημόσια διοίκηση τόσο σαν τρόπος διοχέτευσης των αιτημάτων των υπαλλήλων μέσα από θεσμικά κανάλια που είναι ανοικτά για συνεργασία όσο και σαν τρόπος συμπλήρωσης, ορθολογιστικής μεταχείρισης και ελέγχου της ανοικτής σύγκρουσης και της συλλογικής διαπραγμάτευσης.

Στην πραγματικότητα παρόμοια προσέγγιση υιοθετείται συνεχώς και περισσότερο και στον ιδιωτικό τομέα. Η αναζήτηση διαφορετικών τύπων διαβούλευσεων και συμμετοχής αναπτύχθηκε στη δεκαετία του 1970 και στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1980 ακόμη και σε χώρες που είναι σθεναρά προστηλωμένες στη συλλογική διαπραγμάτευση (Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο και Ηνωμένες Πολιτείες). Γίνονται προσπάθειες για διάκριση μεταξύ θεμάτων όπως οι απολαβές και οι παραδοσιακές συνθήκες εργασίας, στα οποία η διαπραγμάτευση κι η απευθείας αντιμετώπιση είναι καταλληλότερες από άλλες επί θεμάτων που αφορούν την οργάνωση εργασίας, την επίδραση της νέας τεχνολογίας και τις αποφάσεις στρατηγικής των επιχειρήσεων (όπως αναδιάρθρωση σε περιπτώσεις οικονομικής κρίσης ή αλλαγής) στα οποία η διαβούλευση κι η συνεργασία είναι ίσως καταλληλότερες.

Τούτο αποτελεί κρίσιμο σύνορο των βιομηχανικών σχέσεων στη δεκαετία του 1980. Και πολύ πιθανόν η παράδοση του τύπου της «συμβουλευτικής», «συμμετοχικής» διαδικασίας στη δημόσια υπηρεσία να μπορεί να αποτελεί πρότυπο για εφαρμογή επίσης και στον ιδιωτικό τομέα.

#### **3.2.4. Εύρος της συλλογικής διαπραγμάτευσης**

Η σχέση μεταξύ των διαφόρων μεθόδων καθορισμού των όρων εργασίας δεν είναι απλή. Ακόμη και σε χώρες στις οποίες η συλλογική διαπραγμάτευση έχει

αναγνωρισθεί σαν επικρατέστερη, μπορούν να εξακολουθούν να χρησιμοποιούνται και άλλοι μέθοδοι ανάλογα με το θέμα.

Γενικά, ακόμη και εκεί που η συλλογική διαπραγμάτευση αποτελεί την επικρατέστερη μέθοδο, το εύρος που καλύπτει είναι ακόμη μικρότερο στη δημόσια υπηρεσία από ότι είναι στον ιδιωτικό τομέα. Είναι σημαντικό ότι δύο ζητήματα πάντα αποτελούν θέμα διαμάχης: οι **απολαβές** και τα **δικαιώματα της διεύθυνσης στη δημόσια υπηρεσία** (ή θέματα που επιφυλάσσονται για μονομερή λήψη απόφασης με βάση νόμο ή νομοθετική πράξη της αρχής).

### **Απολαβές και νομισματικά θέματα**

Αυτά τα θέματα αποτελούν συνήθως σημαντικό αντικείμενο διαπραγματεύσεων και συχνά αποτελούν τα πρώτα ζητήματα που αναγνωρίστηκαν σαν διαπραγματεύσιμα. Από την άλλη οι απολαβές των δημοσίων υπαλλήλων παντού υπόκεινται στον τελικό κρατικό έλεγχο πάνω στη δημόσια δαπάνη, ανεξάρτητα από τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται για καθορισμό τους. Στις περισσότερες χώρες που έχουν αναγνωρίσει τη συλλογική διαπραγμάτευση, ακόμη και κάτω από τους πιο φιλελεύθερους όρους (Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο) οι συμφωνίες που εξυπακούουν δαπάνη του κρατικού προϋπολογισμού μπορούν να εφαρμοστούν συνήθως μόνο μετά από έγκριση από τα αρμόδια δημόσια σώματα, δηλαδή τη Βουλή και την Κυβέρνηση. Ο όρος αυτός έμμεσα ισχύει για όλες σχεδόν τις ρυθμίσεις εφόσον πάντοτε υπάρχουν νομισματικές επιπτώσεις.

Σε μερικές περιπτώσεις είναι αυτός ο παράγοντας που καθορίζει ποια μέθοδος πρέπει να χρησιμοποιηθεί. Στις Ηνωμένες Πολιτείες για παράδειγμα στην ομοσπονδιακή δημόσια υπηρεσία και σε πολλές πολιτείες τα θέματα απολαβών και τα νομισματικά γενικά θέματα αποκλείονται από τις διαπραγματεύσεις και επαφίεται στην αιρετή εθνοσυνέλευση (Κογκρέσο). Στις Εθνικές επιχειρήσεις της Ιαπωνίας, στις οποίες η συλλογική διαπραγμάτευση αναγνωρίζεται σε περιορισμένο βαθμό, αυτή λειτουργεί στην πράξη μόνο αναφορικά με μη νομισματικά θέματα γιατί τα θέματα μισθών ρυθμίζονται μέσω συνδιαλλαγής και διαιτησίας (τα μέρη στην πραγματικότητα μπορούν να ζητούν διατησία για να υπερπηδούν τους δημοσιονομικούς ελέγχους).

Η αυστηρότητα δημοσιονομικού ελέγχου σε νομισματικά θέματα ποικίλλει σημαντικά. Ο έλεγχος μπορεί να εφαρμόζεται κατά χαλαρό τρόπο όπως συνέβαινε συχνά στις περιόδους ανάπτυξης των δεκαετιών του 1960 και του 1970 λόγω πίεσης από ισχυρά lobby διαφόρων κατηγοριών υπαλλήλων (σε χώρες τόσο διαφορετικές όπως η Ιταλία και η Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας). Εξ άλλου ο έλεγχος μπορεί να εφαρμόζεται μάλλον σύμφωνα με κριτήρια συγκρισιμότητας μισθών με τον ιδιωτικό τομέα (ή μέρη του ιδιωτικού τομέα, όπως μεγάλους οίκους και βιομηχανίες εξαγωγικού προσανατολισμού) παρά με βάση την «ικανότητα καταβολής των μισθών» των διαφόρων εργοδοτών του δημοσίου και κριτήρια «παραγωγικότητας και επάρκειας». Τέλος ο δημοσιονομικός έλεγχος μπορεί να εφαρμοσθεί αυστηρά μέχρι σημείου που μειώνει αισθητά την ευρύτητα της αποτελεσματικότητας των διαπραγματεύσεων και της αυτονομίας των μερών. Τούτο ισχύει στις περισσότερες περιπτώσεις πολιτικής εισοδημάτων: παγοποίησης μισθών, ανώτατο όριο μισθολογικών αυξήσεων, πολιτική περιορισμών στους μισθούς (που ισχύουν ιδιαίτερα στην Ιαπωνία και πρόσφατα στο Ηνωμένο Βασίλειο και τη Γαλλία).

### **Θέματα που διαφυλάσσονται για μονομερή απόφαση από τον εργοδότη**

Στο δημόσιο όπως και στον ιδιωτικό τομέα η αναγνώριση της συλλογικής

διαπραγμάτευσης περιορίζεται από το γεγονός ότι μερικά θέματα «διαφυλάσσονται» για μονομερή απόφαση από τη διεύθυνση. Στη δημόσια υπηρεσία τούτο χρονολογείται στην ίδια την προέλευση των κανόνων απασχόλησης στο δημόσιο: αντίθετα από τους διευθυντές στον ιδιωτικό τομέα οι διευθυντές στο δημόσιο εκπροσωπούν το δημόσιο συμφέρον. Οι διαβουλεύσεις εχρησιμοποιούνταν πλατειά στη δημόσια υπηρεσία σαν περιορισμένη βάση διμερούς τακτικής πριν από την αναγνώριση των δικαιωμάτων διαπραγμάτευσης. Τούτο συνέβαινε σε μικρότερο βαθμό στον ιδιωτικό τομέα. Η οριακή γραμμή μεταξύ διαπραγματεύσιμων θεμάτων και θεμάτων που διαφυλάσσονται για το κράτος - και υπόκεινται μόνο σε διαβούλευση - ιστορικά έχει εν τούτοις καθορισθεί με τον ίδιο περίπου τρόπο, αν και όχι τόσο σαφώς, όπως και το όριο των δικαιωμάτων της διεύθυνσης στον ιδιωτικό τομέα.

### **Ευρύτερη συλλογική διαπραγμάτευση: Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιταλία**

Σε μερικές από τις χώρες που καλύπτονται, το εύρος της αναγνωρισμένης συλλογικής διαπραγμάτευσης έχει αυξηθεί σημαντικά περιορίζοντας αντίστοιχα το πεδίο των διμερών αποφάσεων από τον εργοδότη.

Στη Σουηδία, αν δεν λάβουμε υπόψη μόνο τη συλλογική διαπραγμάτευση αλλά και τον μικτό καθορισμό, που συχνά ισοδυναμεί με συγκαλυμμένη διαπραγμάτευση, άλλες οι πτυχές των εργατικών σχέσεων υπόκεινται σε κάποια μέθοδο μικτού καθορισμού. Ο κυριώτερος περιορισμός - εκτός από το δημοσιονομικό έλεγχο στις συμφωνίες για απολαβές - είναι ότι ο μικτός καθορισμός δεν πρέπει να φτάνει σε σημείο επέμβασης στην ούτω καλουμένη «πολιτική δημοκρατία», δεν πρέπει δηλαδή να επεβαίνει στα προνόμια που αφορούν λήψη πολιτικών αποφάσεων (θέματα που αφορούν την υφιστάμενη οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών).

Παρόμοια ευρύτατη αρμοδιότητα δράσης παρέχεται παραδοσιακά και στη διαπραγμάτευση στο Ηνωμένο Βασίλειο στα πλαίσια των Whitley Councils. Πιο πρόσφατα σημειώθηκε τάση για διεύρυνση της αρμοδιότητας της διαπραγμάτευσης και στην Ιταλία, όπου τώρα αναγνωρίζεται η διαπραγμάτευση για όλους τους οικονομικούς κι εργασιακούς όρους, περιλαμβανομένης της οργάνωσης εργασίας, των βασικών δικαιωμάτων των εργοδοτουμένων, των κριτηρίων ανάθεσης σταδιοδρομίας όπως και της εσωτερικής οργάνωσης της δημόσιας υπηρεσίας. Η αρμοδιότητα καθορισμού των κριτηρίων για τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, το μέγεθος του δημοσιοϋπαλληλικού δυναμικού (που σχετίζεται με τον προϋπολογισμό), τα γενικά κριτήρια για ταξινόμηση των επαγγελμάτων και για προσλήψεις επαφίονται στη νομοθεσία.

### **Διαφύλαξη ευρύτερης αρμοδιότητας για τα προνόμια της διεύθυνσης: Γαλλία, Καναδάς, ΗΠΑ, Ιαπωνία**

Σ' άλλες χώρες εφαρμόζεται μάλλον ευρύτερη αρμοδιότητα με βάση νομικές διαφυλάξεις για τη διεύθυνση, όπως στη Γαλλία στην οποία αποκλείται η διαπραγμάτευση για θέματα άλλα από τα μισθολογικά, στον Καναδά κι ακόμη περισσότερο στις Ηνωμένες Πολιτείες όπου πολλά νομοθετήματα διατηρούν τα προνόμια της διεύθυνσης σε θέματα προσλήψεων, ταξινόμηση επαγγέλματος και προαγωγών και σε μερικές περιπτώσεις σε θέματα απολύσεων και σχέδια συντάξεων.

Κάπως διαφορετικό ισοζύγιο μεταξύ συλλογικών διαπραγματεύσεων και διαβουλεύσεων ισχύει στις εθνικές επιχειρήσεις της Ιαπωνίας. Ειδικότερα, συμφωνία

που συνομολογήθηκε για την Ταχυδρομική Υπηρεσία διαλαμβάνει πολύ λεπτομερή ταξινόμηση των θεμάτων που τυγχάνουν χειρισμού στα διάφορα επίπεδα: εκείνα που υπόκεινται σε διαβούλευση και εκείνα που υπόκεινται σε διαπραγμάτευση μέσω τρίτου. Μερικά από τα θέματα αυτά δεν σχετίζονται με την εργασία, όπως τα προγράμματα αναψυχής και αποταμίευσης, ενώ άλλα περιλαμβάνουν εφαρμογή εργασίας βάρδιας, κατανομή προσωπικού κι εφαρμογή ορθολογιστικών μέτρων.

Τόσο η διαπραγμάτευση μέσω τρίτου όσο και η διαβούλευση υποδιαιρούνται σε υπο-κατηγορίες. Και τούτο υπονοεί ότι οι διαφορετικές αυτές διαδικασίες θα πρέπει να αντικρύζονται σαν μια συνέχεια μάλλον παρά σαν αντίθετες μέθοδοι. Είναι σημαντικό ότι όλες αποκαλούνται μέθοδοι **επικοινωνίας**. Έτσι ακόμη και σε περίπτωση που τα θέματα που συζητούνται εμπίπτουν στα προνόμια της διεύθυνσης και δεν ανάγονται σε κανονική διαπραγμάτευση, ή διεύθυνση υποχρεούται να «επικοινωνεί» για να διευκολύνει την αμοιβαία κατανόηση και συνεργασία των εργαζομένων.

### 3.2.5. Σχέση μεταξύ συλλογικής διαπραγμάτευσης και διαιτησίας

Η σχέση μεταξύ συλλογικής διαπραγμάτευσης και μεσολάβησης τρίτων (συνδιαλλαγή/διαιτησία) ακολουθεί διαφορετική λογική από εκείνη που μελετήθηκε μέχρι τώρα. Η συνύπαρξη της συλλογικής διαπραγμάτευσης και της διαιτησίας συμφερόντων είναι χαρακτηριστικό της δημόσιας υπηρεσίας σε μερικές χώρες ενώ είναι σχεδόν άγνωστη στον ιδιωτικό τομέα, όπου οι δύο μεθόδοι συνήθως κρίνονται σαν ασυμβίβαστες. Το θέμα τούτο θα συζητηθεί λεπτομερώς στο πιο κάτω κεφάλαιο.

#### Η λειτουργία της διαιτησίας

Γενικά η διαιτησία σε διαφορές συμφερόντων στις διάφορες μορφές της χρησιμοποιείται όχι σαν υποκατάστατο της συλλογικής διαπραγμάτευσης (όπως συμβαίνει με τη μονομερή λήψη αποφάσεων από το νόμο ή την διοίκηση), αλλά σαν διαδικασία αδιεξόδων στην οποία τα μέρη προσφεύγουν μόνο όταν αποτύχουν να καταλήξουν σε συμφωνία στις διαπραγματεύσεις και μετά την εξάντληση άλλων διαδικασιών (συνδιαλλαγής, εξέτασης των πραγμάτων) που αποσκοπούσαν στην επίτευξη συμφωνίας. Στις περισσότερες χώρες που χρησιμοποιούν διαιτησία σε διαφορές συμφερόντων στη δημόσια υπηρεσία αυτή επιβάλλεται από το νόμο και δεν είναι προαιρετική όπως συμβαίνει συχνά στον ιδιωτικό τομέα (το Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί εξαίρεση γιατί εκεί η διαιτησία είναι προαιρετική τόσο στη δημόσια υπηρεσία όσο και στον ιδιωτικό τομέα).

Όμως η πείρα διαφόρων χωρών (Καναδάς, Ηνωμένο Βασίλειο, Ηνωμένες Πολιτείες) έχει καταδείξει ότι η πλειονότητα των συμφωνιών στη δημόσια υπηρεσία επιτυγχάνονται χωρίς διαιτησία ή τα διάφορα ζητήματα στην πραγματικότητα ρυθμίζονται με συμφωνία, ακόμη κι αν τα αποτελέσματα επικυρώνονται επίσημα από διαιτητή (Αυστραλία).

Η λειτουργία της διαιτησίας επίσης ποικίλλει. Σε μισθολογικά θέματα μπορεί ν' αποτελεί όργανο για επιβολή πολιτικής εισοδημάτων κι έτσι προσεγγίζει λειτουργικά το ισότιμο του μονομερούς καθορισμού μισθών από την Κυβέρνηση. Μπορεί όμως να χρησιμοποιείται, όπως αναφέρεται πιο πάνω, για προώθηση λύσεων ευνοϊκώτερων για τους υπαλλήλους σε σύγκριση με τους δημοσιονομικούς περιορισμούς που επιβάλλει η κυβέρνηση. Επιπλέον, γενικά η διαιτησία έχει αποδειχθεί συνεπές μέσο για εφαρμογή κριτηρίων μισθολογικής συγκρισιμότητας στους δημοσίους υπαλλήλους (όχι σ' αντίθεση με το νομικό καθορισμό τους).

Η χρησιμοποίηση διαιτησίας παραμένει σχεδόν άγνωστη στις περισσότερες χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης παρόλο που χρησιμοποιούνται κάποτε η συνδιαλλαγή και η μεσολάβηση, ιδιαίτερα στη δημόσια υπηρεσία και σε ζητήματα εθνικής σπουδαιότητας, κατά τέτοιο τρόπο που να υποβάλλει πρακτικά αν όχι νομικά δεσμευτικές προτάσεις στα ενδιαφερόμενα μέρη.

### Τα υπέρ και τα κατά της διαιτησίας

Τα υπέρ και τα κατά της διαιτησίας σε περίπτωση διαφορών συμφερόντων έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένων ακαδημαϊκών και πρακτικών συζητήσεων. Από τη μια έχει κερδίσει εύνοια ιδιαίτερα σαν μέθοδος επίλυσης αδιεξόδων μέσω αμερόληπτων αποφάσεων και αποφυγής ή περιορισμού του κινδύνου απεργιών ιδιαίτερα σε ουσιώδεις υπηρεσίες. Από την άλλη οι συντεχνίες σε μερικές χώρες έχουν τονίσει τα μειονεκτήματα που συνεπάγεται η ίδια η φύση της διαδικασίας: δηλαδή τη δυσκολία της εξεύρεσης πραγματικά αμερόληπτων διαιτητών και ακόμη περισσότερο το πιθανό αποθαρρυντικό αποτέλεσμα (της μείωσης της ευθύνης των μερών για εξεύρεση συμβιβασμού) που μπορεί να έχει η υποχρεωτική διαιτησία στην πραγματική συλλογική διαπραγμάτευση. Είναι δύσκολο να προσεγγισθεί σαφώς αυτός ο συλλογισμός.

Την τελευταία δεκαετία φαίνεται να έχει αδυνατίσει ο αυθόρμητος ενθουσιασμός που επιδεικνύετο για τη διαιτησία σε διαφορές συμφερόντων. Όμως οι οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες που έχουν ήδη αναφέρει (η οικονομική κρίση, οι συντηρητικές κυβερνήσεις, η ανησυχία του κοινού για την εξάρθρωση υπηρεσιών) όλοι τείνουν να υπογραμμίσουν την ανάγκη για αποτελεσματικό υποκατάστατο στη συλλογική διαπραγμάτευση των ανοικτών άκρων. Παραμένει να φανεί κατά πόσον τούτο θα πρωθήσει ακόμη περισσότερο τη διαιτησία τρίτων ή θα οδηγήσει σε απευθείας μονομερή επέμβαση των δημόσιων αρχών.

### 3.2.6. Συγκεντρωτισμός/αποκέντρωση της λήψης αποφάσεων

Η πραγματική λειτουργία των διαδικασιών εργατικών σχέσεων επηρεάζεται σημαντικά από το βαθμό συγκεντρωτισμού των μερών και των επιπέδων λήψης αποφάσεων. Ο βαθμός συγκεντρωτισμού συνδέεται κυρίως με την εσωτερική διάρθρωση των μερών: την οικονομική δύναμη και έλεγχο της κεντρικής συντεχνίας και των κυβερνητικών σωμάτων επί των περιφερειακών ή τοπικών οργάνων τους, το εύρος της μονάδας στην οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις, στο οποίο τα κατώτερα επίπεδα λήψης αποφάσεων περιορίζονται από κανόνες που διαμορφώνονται σε ψηλότερο επίπεδο.

### Χώρες με ψηλό βαθμό συγκεντρωτισμού

Οι χώρες που εξετάζουμε μπορούν εύκολα να καταταγούν σε μια σειρά από το μέγιστο μέχρι τον ελάχιστο συγκεντρωτισμό. Στο ένα άκρο-εκείνο του μέγιστου συγκεντρωτισμού - βρίσκουμε χώρες που έχουν πλήρως αναγνωρισμένο σύστημα διαπραγμάτευσης, όπως η Σουηδία και σε μεγάλο βαθμό η Ιταλία (παρόλο που μετριάζεται από εσωτερική συντεχνιακή και πολιτική διαιρέση). Βρίσκουμε επίσης την Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας με το διπλό της σύστημα συλλογικής διαπραγμάτευσης για την Angestellte και Arbeiter και της μονομερούς λήψης απόφασης για τη Beamte και τη Γαλλία με το διπλό της σύστημα συνεννοήσεων και **ντε φάκτο** διαπραγματεύσεων.

Σ' όλες αυτές τις χώρες, η δημόσια διοίκηση είναι παραδοσιακά συγκεντρωτική κι η εθνική κυβέρνηση κι η γραφειοκρατία πάντα ασκούσαν αρκετά αποτελεσματικό έλεγχο πάνω στα τοπικά ή τα περιφερειακά σώματα (ιδιαίτερα στα οικονομικά

καθώς και άλλα θέματα). Οι συντεχνίες των δημοσίων υπαλλήλων είναι οργανωμένες πάνω σε εθνική βάση κατά τομέα (ακόμα κι όταν τεμαχίζονται κατά επάγγελμα) και υπάγονται σε κεντρικές συνομοσπονδίες. Οι αποφάσεις για απεργιακή δράση πρέπει να λαμβάνονται ή να εγκρίνονται στο κέντρο (σαν προφύλαξη κατά της εξάρθρωσης των δημοσίων υπηρεσιών).

### **Χώρες με μεγαλύτερο βαθμό αποκέντρωσης**

Περισσότερο αποκέντρωμένο σύστημα αλλά με σημαντικό όμως κεντρικό έλεγχο, λειτουργεί στην Αυστραλία, την Ιαπωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σ' αυτές τις χώρες μια σταθερή παράδοση αυτονομίας στο τοπικό επίπεδο (κάποτε και εκ μέρους ανεξάρτητων φορέων) πάντα αποτελούσε πρόκληση στον κεντρικό διοικητικό έλεγχο. Στο εργατικό κίνημα ο πλουραλισμός κι η διαφοροποίηση είναι εξ ισου ριζωμένα κι έτσι μειώνουν τον έλεγχο των εθνικών και συνομοσπονδιακών συντεχνιών. Αντίστοιχα το σύστημα της λήψης αποφάσεων ή των συλλογικών διαπραγματεύσεων παραμένει ποικίλο, πιαρόλο που οι προσπάθειες για συγκεντρωτισμό από τις εθνικές αρχές υπήρξαν προοδευτικά αποτελεσματικές - ιδιαίτερα στην Ιαπωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο από το 1980.

### **Χώρες με ψηλό βαθμό αποκέντρωσης**

Ο Καναδάς κι ακόμα σαφέστερα οι Ηνωμένες Πολιτείες βρίσκονται στο άλλο άκρο της κλίμακας. Εδώ όλοι οι παράγοντες συμβάλλουν στην αποκέντρωση: το ομοσπονδιακό σύστημα, η ισχυρή παράδοση τοπικισμού τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, το αποκέντρωμένο συνδικαλιστικό κίνημα (και πάλι και στους δυο τομείς).

### **Πολλαπλά επίπεδα διαπραγμάτευσης**

Μια άλλη πτυχή της κατάστασης είναι η ύπαρξη πολλαπλών επιπέδων διαπραγμάτευσης. Κάποιου είδους αποκέντρωμένη λήψη αποφάσεων συνήθως υπάρχει ακόμη κι εκεί που το μοντέλο που επικρατεί είναι συγκεντρωτικό. Ένα αρκετά κοινό σύστημα που εφαρμόζεται σε διάφορες χώρες. (Γαλλία, Ιταλία, Ιαπωνία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο) είναι ότι οι μισθοί και άλλοι βασικοί όροι εργασίας γίνονται αντικείμενο διαπραγμάτευσης ή με οποιοδήποτε άλλο τρόπο αποφασίζονται κυρίως σε κεντρικό επίπεδο, ενώ άλλα θέματα, είτε μικρότερης ουσιαστικής σημασίας ή που αφορούν την οργάνωση εργασίας ή την εφαρμογή κανονισμών κεντρικού πλαισίου, τυχάνουν διαπραγματεύσεων ή διαβούλεύσεων στο τοπικό επίπεδο.

Αυτή η κεντρική/τοπική κατανομή ρόλων μπορεί να εφαρμόζεται ανεπίσημα ή να ρυθμίζεται ειδικά από νόμο (Ιταλία, όπως και η ρύθμιση στο Ηνωμένο Βασίλειο με τα κεντρικά και τοπικά Whitley Councils), ή με συμφωνία (βλέπε την Ταχυδρομική Υπηρεσία στην Ιαπωνία ή τις Σουηδικές ρυθμίσεις στις διαπραγματεύσεις ή τον κοινό καθορισμό).

### **4. Εργατικές διαφορές και οι λύσεις τους**

#### **4.1. Έννοια και ταξινόμηση εργατικών διαφορών**

Το πρόβλημα της επίλυσης εργατικών διαφορών στη δημόσια υπηρεσία έχει παραμεληθεί για πολύ χρόνο ή και δεν αναγνωρίζεται να υπάρχει - σε μεγάλο βαθμό για τους ίδιους λόγους που απέκλειαν τη δυνατότητα καθορισμού των εργασιακών συνθηκών με οποιοδήποτε άλλο τρόπο εκτός από μονομερή ενέργεια της διοίκησης. Η ίδια η ιδέα μιας διαφοράς - μιας διαμάχης στην οποία εμπλέκονται δημόσιοι υπάλληλοι - θεωρείτο πρόκληση στην εξουσία της κρατικής αρχής. Η

ανάγκη για εξεύρεση τρόπων για πρόληψη ή επίλυση τέτοιων διαφορών απερρίπτετο κι αυτή η κατάσταση εξακολουθεί να ισχύει σε χώρες τις οποίες η μονομερής λήψη αποφάσεων από την κυβέρνηση παραμένει με βάση τη νομοθεσία η κυριώτερη μέθοδος για καθορισμό των συνθηκών απασχόλησης (Γαλλία, Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας για τη Beamte και Iαπωνία). Παρά τις αλλαγές που συνέβησαν στις εργατικές σχέσεις στη δημόσια υπηρεσία, το θέμα επίλυσης διαφορών εξακολουθεί να είναι ένα από τα πιο ακανθώδη.

Οι κανονισμοί για επίλυση διαφορών διατηρούν μεγαλύτερες διαφορές σε σύγκριση με εκείνους που ισχύουν στον ιδιωτικό τομέα και τους κανονισμούς που περιλαμβάνουν τις μεθόδους καθορισμού των συνθηκών εργασίας.

#### **4.1.1. Η έννοια της εργατικής διαφοράς**

Η ίδια η έννοια της εργατικής διαφοράς ποικίλλει ανάμεσα στις διάφορες χώρες. Σε μερικές χώρες, η έννοια της διαφοράς περιλαμβάνει διαφορές απόψεων μεταξύ των μελών όπως και περιπτώσεις επίσημων αδιεξόδων στις οποίες τα μέρη καταφεύγουν — ή απειλούν να καταφύγουν - σε συλλογική δράση (Ιταλία, Σουηδία). Σε άλλες χώρες ισχύει ένας στενώτερος ορισμός της διαφοράς που υποδηλώνει την επίσημη αναγνώριση αδιεξόδου και πραγματική προσφυγή σε δυναμικά μέτρα ή απειλή για τέτοια μέτρα (Ομόσπονδη Γερμανία, Ιαπωνία).

Οι δυο αυτές έννοιες αντιστοιχούν στο διαφορετικό βαθμό επίσημης αποδοχής από τις διάφορες χώρες της διαδικασίας ρύθμισης των εργατικών σχέσεων γενικά και ειδικά της πρόληψης και επίλυσης των διαφορών. Στις χώρες στις οποίες ισχύει η στενώτερη ερμηνεία του όρου η διαδικασία μέχρι την επίσημη παραδοχή της ύπαρξης διαφοράς προϋποθέτει συνήθως την εφαρμογή ορισμένων διαδικασιών — ή προσφυγή σε απεργιακή δράση σε χώρες που επιτρέπουν στους δημόσιους υπαλλήλους περιορισμένο δικαίωμα απεργίας (μερικές από τις Ήνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, την Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας για την Arbeiter και την Angestellte). Μ' αυτό τον τρόπο η ίδια η ερμηνεία αποτελεί αποτρεπτικό στοιχείο και μέρος συστήματος έμμεσου ελέγχου της συμπεριφοράς που δυνητικά μπορεί να εξελιχθεί σε σύγκρουση. Γενικά δεν υπάρχει οποιαδήποτε επίσημη προϋπόθεση για προσφυγή στις πιο ανεπίσημες, χαλαρές διαδικασίες συνδιαλλαγής και μεσολάβησης που εφαρμόζονται σε χώρες όπως η Ιταλία, η Σουηδία και το Ήνωμένο Βασίλειο. Αυτές οι χώρες δεν έχουν επίσης πρότυπο ερμηνείας των διαφορών που προνοείται είτε από το νόμο είτε από τις συλλογικές συμβάσεις.

#### **4.1.2. Ταξινόμηση διαφορών**

Στη Δημόσια Υπηρεσία όπως και στον ιδιωτικό τομέα η ταξινόμηση εργατικών διαφορών συνήθως βασίζεται σε δυο κύριες διακρίσεις: μεταξύ ατομικών και συλλογικών διαφορών και μεταξύ διαφορών για δικαιώματα και διαφορών για συμφέροντα. Διακρίνεται ακόμη μια διαφορά: εκείνη της εκπροσώπησης, που περιλαμβάνει διαφορές σε σχέση με αναγνώριση και αρμοδιότητα. Άλλα ακόμη και στις Ήνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά όπου αυτή η υποκατηγορία τυγχάνει ειδικής προσοχής από τη νομοθετική εξουσία, αυτή θεωρείται μικρής σημασίας στη Δημόσια Υπηρεσία επειδή οι υπάρχοντες αναγνωρισμένοι κανονισμοί και διαδικασίες για τον καθορισμό των μερών και την επίλυση τέτοιων διαφορών έχουν καταστήσει πολύ σπάνιες τις περιπτώσεις (τουλάχιστο) επίσημης διαμάχης.

#### **Ατομικές και συλλογικές διαφορές**

Η ταξινόμηση αυτή στην καλύτερη περίπτωση είναι κατά προσέγγιση, και η εφαρμογή της ποικίλλει στις διάφορες χώρες. Η διάκριση μεταξύ ατομικών και

συλλογικών διαφορών αναφέρεται στο μέρος που επίσημα εγείρει θέμα διαφοράς αλλά εξαρτάται επίσης από τον τύπο του εμπλεκόμενου συμφέροντος (ατομικό ή ομαδικό συμφέρον). Μπορεί να αποκτήσει σημασία όταν η διαφορά αφορά νομικό δικαιώμα και θα πρέπει να επιλυθεί από δικαστήριο που έχει αρμοδιότητα μόνο πάνω σε διαφορές που εγείρονται από άτομα ακόμη και όταν εμπλέκονται ομαδικά συμφέροντα. Στη Δημόσια Υπηρεσία το «ατομικό αυτό φιλτράρισμα» συμβάλλει ώστε να παραμένει η δικαστική επίλυση διαφορών για δικαιώματα στα πλαίσια του διοικητικού και δημοσίου δικαίου που παραδοσιακά έχει πιο τυποποιημένο χαρακτήρα από το εργατικό δίκαιο. Μ' αυτό τον τρόπο συμβάλλει ώστε οι διαφορές στη Δημόσια Υπηρεσία να διατηρούνται χωριστά από διαφορές που εγείρονται στον ιδιωτικό τομέα και διευκολύνει τη Δημόσια Υπηρεσία να διαφεύγει τη συχνά νεωτεριστική επίδραση της συλλογικής πίεσης και του συλλογικού δικαίου.

### **Διαφορές συμφερόντων και δικαιωμάτων**

Η διάκριση μεταξύ διαφορών συμφερόντων και διαφορών δικαιωμάτων συνήθως αναφέρεται στο αντικείμενο της διαφοράς: οι πρώτες αφορούν θέσπιση νέων κανονισμών ή τροποποίηση υφιστάμενων ενώ οι δεύτερες αφορούν την ερμηνεία υφισταμένων κανονισμών (με βάση νόμο ή σύμβαση). Άλλα και πάλι και σ' αυτό η διάκριση έχει διαφορετική σημασία στις διάφορες χώρες. Για παράδειγμα στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας (για την Angestellte και την Arbeiter) και τη Σουηδία η απεργιακή δράση είναι αυτή καθ' εαυτή παράνομη σε θέματα διαφορών δικαιωμάτων που επαφίονται σε δικαστική ρύθμιση, αλλά είναι νόμιμη για διαφορές συμφερόντων (για τη Beamte στην Ομόσπονδη Γερμανία οι απεργίες είναι εξ ολοκλήρου παράνομες για διαφορετικούς λόγους). Σε άλλες χώρες μπορεί να απαγορεύονται απεργίες σαν μέθοδος επίλυσης διαφορών δικαιωμάτων κατά τη διάρκεια συνομολόγησης μιας συλλογικής σύμβασης - παρόλο που τούτο εξαρτάται περισσότερο από την ύπαρξη ειδικής δέσμευσης για μη προσφυγή σε απεργία και συμπεφωνημένων διαδικασιών ρύθμισης παραπόνων.

Η διάκριση μεταξύ διαφορών δικαιωμάτων και διαφορών συμφερόντων είναι ευρύτατα αποδεκτή παρόλο που η κυριώτερη της σημασία μπορεί να βρίσκεται στο βαθμό στον οποίο καθορίζει τις διαθέσιμες διαδικασίες επίλυσης. Τούτο και πάλι εξαρτάται από τις διαδικασίες που υιοθετούνται στις διάφορες χώρες, πόσο είναι επίσημες, και το βαθμό αναγνώρισης των συλλογικών διαπραγματεύσεων. Για παράδειγμα στην Ιταλία και τη Σουηδία οι διαφορές συμφερόντων επιλύονται με διαδικασίες κοινής συναίνεσης (δηλ. διαπραγμάτευσης) με τη βοήθεια δημόσιας συνδιαλλαγής και μεσολάβησης αλλά δεν φτάνουν μέχρι τη διαιτησία και επιδίκαση. Οι διαφορές δικαιωμάτων επιλύονται σε μεγάλο βαθμό με παρόμοιες διαδικασίες (που μερικές φορές) αλλά όχι πάντα επισημοποιούνται, κι η προσφυγή σε δικαστήρια αντικρύζεται μόνο σαν τελευταίο καταφύγιο. Στην Αυστραλία υπάρχουν ακόμη και επίσημες διαδικασίες μετατροπής των διαφορών δικαιωμάτων σε διαφορές συμφερόντων (με επανέναρξη διαπραγματεύσεων).

Κάποια πρόχειρη διαχωριστική γραμμή μπορεί επίσης να τεθεί στις περιπτώσεις που δεν αναγνωρίζεται νομικά η συλλογική διαπραγμάτευση και στις οποίες οι οροί εργασίας καθορίζονται συνήθως με μονομερείς αποφάσεις (για παράδειγμα στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας για τη Beamte και στην Ιαπωνία για τους δημοσίους υπαλλήλους). Το πρότυπο αυτό δεν επιτρέπει περιθώρια για διαδικασίες επίλυσης διαφορών συμφερόντων. Οι διαφορές αυτές με την έννοια της πραγματικής διαμάχης για όρους απασχόλησης μπορούν να είναι παράνομες, όπως είναι κι η απεργιακή δράση. Η εναλλακτικά μπορεί απλά να υποδηλούν μόνο

διάσταση απόψεων για το ποιοι πρέπει να είναι αυτοί οι όροι και την οποία η Διοίκηση μπορεί να επιλύει μονομερώς — παρόλο που υπάρχουν κάποια άτυπα η και επίσημα μέσα για άσκηση επιπροής από τους εργοδοτούμενους πάνω στη Διοίκηση. Σε μεγάλο βαθμό τα ίδια ισχύουν και για την επίλυση διαφορών δικαιωμάτων, που επαφίεται στα δίκαια στήριξη.

Η διάκριση είναι πιο δύοτελη σε μια τρίτη ομάδα χωρών (Καναδά, Ηνωμένο Βασίλειο, Ηνωμένες Πολιτείες) στις οποίες κι οι δυο τύποι διαφορών μπορούν να επιλύονται, είτε με συλλογική διαπραγμάτευση, είτε με επέμβαση τρίτων. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η διάκριση μεταξύ συλλογικής διαπραγμάτευσης κι επίλυσης διαφορών θεωρείται στην πραγματικότητα τεχνητή - λόγω της έλειψης νομικής ταξινόμησης και της έμφασης στην προαιρετική επίλυση διαφορών που χαρακτηρίζουν το ισχύον σύστημα.

#### 4.2. Διαδικασίες επίλυσης διαφορών συμφερόντων

Η κυριώτερη διαφορά στις διαδικασίες επίλυσης διαφορών ανάμεσα στις διάφορες χώρες βρίσκεται στο σχετικό ρόλο της διαπραγμάτευσης και της επέμβασης τρίτων. Σε μια πρώτη ομάδα χωρών τα αποδεκτά στοιχεία των διαδικασιών αυτών περιλαμβάνουν τη γνωστή αλληλουχία της συνδιαλλαγής, μεσολάβησης και διερεύνησης γεγονότων μορφών διαιτησίας (στις Ηνωμένες Πολιτείες, σε μεγάλο τμήμα του Καναδά, και με ειδικές πτυχές στην Αυστραλία, την Ιαπωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο για εθνικές επιχειρήσεις).

Οι διαδικασίες αυτές σε μεγάλο βαθμό αντλούνται από τις εμπειρίες στον ιδιωτικό τομέα και οι ίδιοι θεσμοί συνήθως προσφέρουν τις ίδιες υπηρεσίες (συνδιαλλαγή/μεσολάβηση/διαιτησία). Μια κύρια διαφορά είναι ότι στη Δημόσια Υπηρεσία η εφαρμογή της μεσολάβησης και της διαιτησίας είναι θεσμοθετημένη πρωταρχικά. Μπορεί να υπάρχει επίσης και προαιρετική διαιτησία αλλά αυτή σπάνια εφαρμόζεται. Η προσφυγή σε διαιτησία μπορεί να είναι κάποτε περιορισμένη, εντούτοις, σε μερικούς τομείς της Δημόσιας Υπηρεσίας όπως στις ουσιώδεις υπηρεσίες (στον Καναδά, το Ηνωμένο Βασίλειο, τις Ηνωμένες Πολιτείες όπου η υποχρεωτική διαιτησία παρουσιάζει ολοένα μειωμένη σημασία). Τούτο υπονοεί ότι σχετίζεται με το στόχο της πρόληψης εξαρθρωτικών απεργιών και δεν αντικρύζεται σαν γενική μέθοδος επίλυσης διαφορών συμφερόντων.

Σε μια δεύτερη ομάδα χωρών η αλληλουχία σταματά πριν από τη δεσμευτική διαιτησία που θεωρείται ασυμβίβαστη με τη φύση των διαφορών συμφερόντων, που θεωρούνται θέματα που πρέπει να επιλύονται είτε με συλλογική διαπραγμάτευση, εκεί που αυτή αναγνωρίζεται, είτε με την τελική μονομερή απόφαση της Διοίκησης (εκεί που η συλλογική διαπραγμάτευση δεν αναγνωρίζεται). Συνήθως η διαδικασία δεν περιλαμβάνει ούτε και προαιρετική διαιτησία - όπως και στον ιδιωτικό τομέα (Ιταλία, Σουηδία, Ομόσπονδη Δημοκρατία Γερμανίας για τους υπαλλήλους και χειρώνακτες, με εξαίρεση διαφορές στο χώρο δουλιάς που με βάση το Νόμο περί Εκπροσώπησης Προσωπικού υπόκεινται σε διαιτησία).

Η Γαλλία φαίνεται ν' αποτελεί ειδική περίπτωση. Δεν προνοείται συγκεκριμένη διαδικασία για επίλυση διαφορών συμφερόντων και ισχύει το σύστημα συνεννόησης σαν το κύριο μέσο για πρόληψη μάλλον παρά επίλυση διαμάχης. Η επίλυση διαφορών αφήνεται σε πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται σε κάθε περίπτωση ad hoc και οδηγούν σε συζήτηση μεταξύ των μερών, σε μεγάλο βαθμό ανεπίσημες, εκτός από τις πιο σοβαρές περιπτώσεις στις οποίες χρησιμοποιούνται πιο θεσμικά βήματα (επιτροπές ερεύνης, τακτικές διμερείς συσκέψεις κλπ).

Σ' όλες σχεδόν τις χώρες ακόμη και σε κείνες που παραδοσιακά βασίζονται στη διαιτησία η τάση είναι στην πράξη να χρησιμοποιείται η συνδιαλλαγή και η μεσολά-βηση μάλλον παρά η δεσμευτική διαιτησία ιδιαίτερα σε μη νομισματικά θέματα.

### **Μεγαλύτερη τυπικότητα στη Θεωρία παρά στην πράξη**

Στη Δημόσια Υπηρεσία όπως και στον ιδιωτικό τομέα η πρακτική που εφαρμόζεται τείνει να είναι πιο ανεπίσημη από ότι προνοείται στο σχετικό νόμο. Η διάκριση ανάμεσα στα διάφορα στάδια της διαδικασίας στην πράξη πολύ συχνά είναι αρκετά ακαθόριστη. Τόσο το Ηνωμένο Βασίλειο όσο και η Ιταλία αποτελούν σαφείς περιπτώσεις, με απουσία σχεδόν διάκρισης στις αρμοδιότητες ανάμεσα στα διάφορα σώματα συνδιαλλαγής και τους μεσολαβητές. Πράγματι η διάκριση μεταξύ της έννοιας της συνδιαλλαγής και της μεσολάβησης είναι πολύ λεπτή ακόμη και σε περιπτώσεις καθορισμού της από το νόμο. Σε μερικές χώρες είναι άγνωστη. Σε άλλες η συνδιαλλαγή υπονοεί ίσως μικρότερου βαθμού επέμβαση από τρίτους σε μια διαφορά, ενώ η μεσολάβηση μπορεί να υπονοεί μια πιο θεσμική επέμβαση που πιθανόν να συνοδεύεται από μια τελική (μη δεσμευτική) πρόταση από το μεσολαβητή.

Η διάκριση είναι σαφέστερη (όπως και η χρονική αλληλουχία) μεταξύ συνδιαλλαγής και μεσολάβησης αφ' ενός και διαιτησίας αφ' ετέρου: η τελευταία τείνει να υποδηλεί δεσμευτική απόφαση παρόλο που η διαιτητική απόφαση δυνατό να μη εχει άμεση ισχύ ίσως επειδή υπόκειται σε αναθεώρηση από την Κυβέρνηση ή την Βουλή (Αυστραλία, Ηνωμένο Βασίλειο). Άλλα κι εδώ οι προτάσεις των μεσολαβητών μπορούν να έχουν τέτοια επιρροή, λόγω του πολιτικού κύρους των μεσολαβητών και του τρόπου με τον οποίο οι προτάσεις υποβάλλονται στα μέρη και στην κοινή γνώμη, ώστε να ισοδυναμούν στην πράξη (όχι όμως και νομικά με δεσμευτική διαιτησία (βλέπε την Ιταλική μελέτη, όπως και τις ομόφωνες συστάσεις της Επιτροπής μεσολάβησης στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας).

Πράγματι επιτροπές εξεταστικές των πραγμάτων μπορούν να χρησιμοποιούνται για τον ίδιο σκοπό, όχι μόνο για διευκρίνηση των συστατικών της διαφοράς, αλλά και για αυξημένη πίεση στα μέρη να αποδεχθούν «λογικές» προτάσεις σε συσχετισμό με την κοινή γνώμη είτε αμέσως είτε όταν η διαδικασία της διερεύνησης των πραγμάτων παρεμβάλλεται μεταξύ της μεσολάβησης και της διαιτησίας (Καναδάς, Ηνωμένες Πολιτείες) κατά το στάδιο της διαιτησίας.

### **Διαδικασίες επίλυσης διαφορών για ανάσχεση δυναμικής δράσης**

Μια άλλη συνηθισμένη επίπτωση των διαδικασιών επίλυσης διαφορών στη Δημόσια Υπηρεσία είναι ότι αποτελούν κάποιου είδους ανασχετικό στοιχείο για την προσφυγή σε δυναμική δράση. Ακόμη και όταν γενικά επιτρέπεται η απεργιακή δράση, αυτή υπόκειται συχνά στην εξάντληση των διαδικασιών αυτών.

Τούτο διαφέρει από την κατάσταση στον ιδιωτικό τομέα, όπου η περίοδος αποθέρμανσης κι οι πρόνοιες απαγόρευσης της απεργίας τείνουν να χρησιμοποιούνται ειδικά ή αποκλειστικά σε διαφορές δικαιωμάτων. Σε λίγες χώρες (Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο) ούτε στο δημόσιο ούτε στον ιδιωτικό τομέα υφίσταται νομική υποχρέωση των μερών για προσφυγή ή όχι στις διαδικασίες επίλυσης διαφορών. Άλλα και σ' αυτές πάλι η πίεση μπορεί να είναι πολύ ισχυρή για αναβολή δυναμικής δράσης.

### **Ταυτότητα του μεσολαβητή/διαιτητή**

Η θέση και η ταυτότητα του μεσολαβητή/διαιτητή είναι κρίσιμα προβλήματα. Μερικές χώρες εφαρμόζουν τους ίδιους θεσμούς για την παροχή των υπηρεσιών

αυτών όπως και ο ιδιωτικός τομέας (ανεξάρτητοι μεσολαβητές ή διαιτητές στις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά). Άλλες διαθέτουν υπηρεσίες εξειδικευμένες σ' αυτά τα θέματα (η Iapawia για τις εθνικές επιχειρήσεις). Λίγες χώρες καταφεύγουν ανάλογα με την περίπτωση σε διαδικασίες ad hoc που κάποτε είναι εξαιρετικά ανεπίσημες (Γαλλία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Σουηδία, Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας). Στο Ηνωμένο Βασίλειο υφίσταται ποικιλία διαδικασιών για διαφορές, σε όλες όμως γίνεται κάποια αναφορά στην ACAS (Συμβουλευτική Υπηρεσία Διαιτησίας και Συνδιαλλαγής) που παρέχει την κυριώτερη επέμβαση από τρίτους για μεσολάβηση και διαιτησία τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα. Κάτι που είναι πάντα ζωτικής σημασίας είναι η ανεξαρτησία του εμπλεκόμενου τρίτου. Πολιτικοί όμως παράγοντες ασκούν και εδώ την επιρροή τους.

Στην Ιταλία, για παράδειγμα, όπου οι πολιτικοί παράγοντες πάντοτε διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στις εργατικές σχέσεις είναι πολύ εμφανείς στη Δημόσια Υπηρεσία οι μεσολαβητές πολιτικού προσανατολισμού σε βαθμό που επισκιάζουν τη διάκριση του ρόλου μεταξύ των δημόσιων αρχών σαν ενδιαφερομένων μερών σε μια διαφορά, και σαν μεσολαβητών. Είναι επίσης σημαντικό ότι στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας συνηθίζεται να επιλέγονται πρώην Υπουργοί Εσωτερικών σαν μεσολαβητές σε σημαντικές διαφορές. Τούτο υπογραμμίζει την ανάγκη για δημόσιο κύρος και πολιτική ευαισθησία, και που προϋποθέτει επίσης πείρα και τεχνοκρατική αντίληψη για την αποτελεσματική επίλυση διαφορών.

### Γενικές τάσεις

Βασικά οι τάσεις στην επίλυση αδιεξόδων στη Δημόσια Υπηρεσία είναι προς την κατεύθυνση λήψης διμερών αποφάσεων, σχετιζόμενη με διεύρυνση της συλλογικής διαπραγμάτευσης (ή κάποτε διαβούλευσης), και σε μερικές χώρες προς την κατεύθυνση μεγαλύτερης και πιο εξελιγμένης χρήσης της επέμβασης τρίτων για υποβοήθηση προαιρετικής συμφωνίας κι αποφυγή απεργιών.

Σε χώρες όπως η Σουηδία και η Ιταλία, όπως επίσης και το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, τα μέρη συμφωνούν με τη γνώμη ότι στη Δημόσια Υπηρεσία (όπως και στον ιδιωτικό τομέα), η επίλυση διαφορών συμφερόντων πρέπει να γίνεται ευκολότερη με διαδικασίες μεσολάβησης και σε περιορισμένο βαθμό με προαιρετική διαιτησία αλλά όχι με υποχρεωτική διαιτησία.

Εν τούτοις, με εξαίρεση πιθανώς μερικών έκτακτων διαφορών, δεν αναφέρεται σαφής τάση προς την κατεύθυνση μεγαλύτερης χρήσης της διαιτησίας σε βάρος της διαπραγμάτευσης. Κρίσιμα θέματα, όπως οι μισθοί, όταν αυτά ξεφεύγουν από τη διαδικασία των ελεύθερων διαπραγματεύσεων, εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της μονομερούς λήψης αποφάσεων από το Κράτος.

Στα πλαίσια των βασικών αυτών γραμμών προώθησης, οι διαδικασίες φαίνονται γενικά να είναι σχετικά σταθερές τα τελευταία χρόνια, και αρκετά πλατειά αποδεκτές από τα μέρη (Αυστραλία, Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ηνωμένες Πολιτείες). Το θέμα της επίλυσης διαφορών φαίνεται να είναι πιο επίμαχο στην Ιταλία, όπου επικρίνονται ο μεγάλος αριθμός αρμόδιων σωμάτων, η έλλειψη συντονισμού και πείρας και ο υπερβολικός συγκεντρωτισμός. Επίσης στη Γαλλία, που συχνά προκαλεί απογοήτευση η ολοσχερής έλλειψη κατάλληλου μηχανισμού.

Όμως η αυξανόμενη ένταση, ιδιαίτερα σε σχέση με μισθολογικά θέματα κι έκτακτες διαφορές, θέτει τις υφιστάμενες διαδικασίες κάτω από σημαντική πίεση σε πολλές χώρες. Παράνομες απεργίες συνεχίζουν ακόμη και σε σταθερά συστήματα

όπως στην Ιαπωνία και (σε μικρότερο βαθμό) στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας.

Αξίζει να αναφερθούν εν προκειμένω μερικές παραλλαγές στις διαδικασίες επίλυσης διαφορών που εισήχθηκαν ή προτείνονται σε ορισμένες χώρες για να συμβιβασθούν τουλάχιστο σε κάποιο βαθμό η ανάγκη προστασίας του κοινού από διακοπή στην παροχή ουσιωδών υπηρεσιών και η ανάγκη διασφάλισης της αποτελεσματικότητας της διαπραγματευτικής διαδικασίας. Η σημαντικότερη τέτοια εξέλιξη, που εισήχθηκε στις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά και συζητείται τώρα στο Ηνωμένο Βασίλειο αναφέρεται σαν «η τελευταία προσφορά» «τελική προσφορά» ή «εκκρεμής» διαιτησία. Η διαδικασία αυτή με τον περιορισμό της εξουσίας του διαιτητή στην επιλογή μεταξύ των τελευταίων προσφορών των μερών στο στάδιο διαπραγμάτευσης (ή σε κάποιες παραλλαγές στο κατοπινότερο στάδιο), αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι τα μέρη όταν αντιμετωπίζουν την προοπτική υποβολής αδιεξόδου σε διαιτησία δεν σταματούν πρόωρα την αναζήτηση συμβιβασμού και συμφωνίας με την προσμονή ότι ο διαιτητής θα «μοιράσει τη διαφορά» μεταξύ των τελικών τους προτάσεων, αλλά συνεχίζουν να περιορίζουν τις διαφορές τους με στόχο να παρουσιάσουν τη λογικότερη τελευταία προσφορά.

#### 4.3. Διαδικασίες επίλυσης διαφορών δικαιωμάτων

Όπως και με τις διαφορές συμφερόντων, παρατηρούνται επίσης διαφορετικές προσεγγίσεις μεταξύ των χωρών στις οποίες οι διαφορές δικαιωμάτων επιλύονται κυρίως με διαπραγματεύσεις και διαδικασίες εξέτασης παραπόνων - και με δικαστικές αποφάσεις - και των χωρών που επιτρέπουν δεσμευτική διαιτησία τρίτων σαν τελικό στάδιο στη διαπραγματευτική διαδικασία εξέτασης παραπόνων: περίπου οι ίδιες ομάδες όπως αναφέρεται πιο πάνω. Στις Ηνωμένες Πολιτείες και τον Καναδά είναι πολύ διαδεδομένη η διαιτησία εξέτασης παραπόνων όπως και στον ιδιωτικό τομέα και προωθείται με βάση τη νομοθεσία.

Παρόμοια βασικά μοντέλα παρατηρούνται και σε άλλες πτυχές. Διαδικασίες παραπόνων που τείνουν να ευνοούν συμπεφωνημένη λύση υιοθετούνται ολοένα και περισσότερο (Ιταλία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο, όπως και Καναδάς και Ηνωμένες Πολιτείες) παρόλο που είναι αναποτελεσματικές στην Ιαπωνία και φαίνονται να είναι ανύπαρκτες στη Γαλλία. Οι διαδικασίες αυτές συνήθως προνοούν σειρά ενεργειών είναι όμως γενικά λιγώτερο περίπλοκες σε σύγκριση με τις διαφορές συμφερόντων. Η μεσολάβηση και διερεύνηση συνήθως δεν ισχύουν σ' αυτού του είδους διαφορές. Γενικά τα θέματα συζητούνται είτε απ' ευθείας από τους αντιπροσώπους που συμμετέχουν στον καθορισμό των εργασιακών συνθηκών στο πρώτο στάδιο μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων ή διαβούλεύσεων ή από μόνιμα διμερή σώματα (Ηνωμένο Βασίλειο). Η επίλυση διαφοράς από τρίτους μέσω διαιτησίας, εκεί που προνοείται, τυπικά αποτελεί μόνο το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας, το τελευταίο καταφύγιο. Κι εδώ πάλι οι διαδικασίες τείνουν στην πράξη να είναι πιο ανεπίσημες από ότι προνοείται στους επίσημους κανονισμούς.

Στις περιπτώσεις που δεν προνοούνται διαδικασίες παραπόνων οποιασδήποτε μορφής η εφαρμογή διαδικασίας για ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων εμπίπτει στη γενική εξουσία της Κυβέρνησης για λήψη αποφάσεων.

#### Ειδικές διαδικασίες

Ειδικές διαδικασίες εφαρμόζονται για ορισμένα θέματα. Ειδικότερα ιδιαίτερη προσοχή δίδεται παραδοσιακά στα πειθαρχικά θέματα περί της διοικητικής αρχής που έχει εξουσία επιβολής κυρώσεων, της διαδικασίας που ακολουθείται, των

δικαιωμάτων του κατηγορούμενου και των διαδικασιών για έφεση. Πιο πρόσφατα οι διαδικασίες αυτές έχουν ενσωματωθεί σε συλλογικές συμβάσεις και σε μερικές περιπτώσεις έχουν βελτιωθεί. Είναι επίσης δυνατό να συναντήσει κανείς Ειδικές διαδικασίες που ασχολούνται με έκτακτες απεργίες (Σουηδία), άδικη εργατική τακτική (Ιαπωνία) και για απολύσεις (Ηνωμένο Βασίλειο), όπου η ίδια νομοθεσία ισχύει, τόσο για το δημόσιο, όσο και τον ιδιωτικό τομέα.

### Προσφυγή σε απεργιακή δράση

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας και στη Σουηδία η προσφυγή σε απεργιακή δράση αποκλείεται αφ' εαυτής σε υποθέσεις διαφορών δικαιωμάτων (τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα). Σε άλλες χώρες (Καναδά, Ηνωμένες Πολιτείες) η νομοθεσία ή οι συλλογικές συμβάσεις απαγορεύουν απεργίες για προώθηση διαφορών δικαιωμάτων σε συσχετισμό με την εφαρμογή συμβατικών προνοιών και διαδικασιών παραπόνων. Εξ άλλου, στην Ιταλία, η ανοικτή διαμάχη για διαφορές δικαιωμάτων επιτρέπεται αλλά στη πραγματικότητα είναι πολύ περιορισμένη. Μπορεί να συμβεί, για παράδειγμα, σε περιπτώσεις έντονα επίμαχης διαφοράς στην ερμηνεία των θεμάτων ή σε περιπτώσεις που επηρεάζουν πλατειά ομάδα υπαλλήλων. Σε τέτοιες περιπτώσεις το ενδιαφερόμενο μέρος (συνήθως οι υπάλληλοι) χρησιμοποιεί συλλογική πίεση για υποστήριξη και επιβολή της ευνοϊκότερης ερμηνείας (και στην πραγματικότητα χειρίζεται το θέμα σαν συλλογική διαφορά συμφερόντων).

### Προσφυγή στα δικαστήρια

Οι διαφορές δικαιωμάτων στη Δημόσια Υπηρεσία που δεν επιλύονται από τα άμεσα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν τελικά να επιλύονται από τα δικαστήρια: εξουσία για τέτοια επίλυση δίδεται στα συνήθη ή εργατικά δικαστήρια ή και στα διοικητικά δικαστήρια.

Ο παραδοσιακός λόγος για την τελευταία επιλογή σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες (Γαλλία, Ιταλία, Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας για την **Beamte**) είναι ότι μόνο ένα ειδικό δικαστήριο που αποτελείται από εμπειρογνώμονες (δημόσιους υπαλλήλους) θεωρείται κατάλληλο για να επέμβει σε θέματα της Δημόσιας Υπηρεσίας και να ασκήσει έλεγχο στις αποφάσεις της δημόσιας διοίκησης. Η χωριστή αυτή δικαιοδοσία που σε μερικές χώρες (Ιταλία) είναι μάλλον τυπική, αργή και επικρίνεται, αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό διαφοράς μεταξύ των εργατικών σχέσεων στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.

Η προσφυγή στο δικαστήριο μπορεί ν' αποτελεί υποκατάστατο άλλων μέσων επίλυσης διαφορών ατομικών δικαιωμάτων. Ενώ στην Ιταλία φαίνεται να αποθαρρύνεται πλατειά χρήση της διαδικασίας αυτής, στη Γαλλία, αντίθετα, ρυθμίζεται ώστε να ευνοεί ατομική και συλλογική προσφυγή και προώθηση μεγάλου αριθμού υποθέσεων στα δικαστήρια.

Η επέκταση της αρμοδιότητας των συνήθων ή των εργατικών δικαστηρίων και στη Δημόσια Υπηρεσία φαίνεται να λειτουργεί ικανοποιητικά. Στη Σουηδία, για παράδειγμα, η προσφυγή στα εργατικά δικαστήρια προτιμάται από τους υπαλλήλους και τις συντεχνίες αντί των διοικητικών διαδικασιών μετά από προσπάθειες διαπραγμάτευσης.

Εκεί, επίσης έχει υιοθετηθεί ένας πολύ ενδιαφέρων τρόπος για περιορισμό της ταλαιπωρίας από την αναμονή για τη δικαστική απόφαση. Ο Νόμος Κοινής Απόφασης προνοεί Κανονισμούς σχετικά με την ερμηνεία του θέματος που θα υπερισχύει μέχρις ότου εκδοθεί η απόφαση του δικαστηρίου. Συνήθως υπερισχύει η ερμηνεία

του εργοδότη σε θέματα μισθολογικών διαφορών και η ερμηνεία των συντεχνιών σε θέματα που αφορούν συμβάσεις συλλογικής απόφασης, ή την υποχρέωση των εργαζομένων για εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, στην Εθνική Υπηρεσία Υγείας, ισχύει η αρχή της διατήρησης του status quo μέχρι να εξαντληθεί η διαδικασία για θέματα επίλυσης διαφορών.

## 5. Οι διαφορές και τρόποι ρύθμισης τους

### 5.1. Το Δικαίωμα απεργίας

Το θέμα του δικαιώματος των υπαλλήλων για απεργία εξακολουθεί να αποτελεί όσο ποτέ άλλοτε επίμαχο ζήτημα παρά τη μακρά συζήτηση και την πολλή εμπειρία σ' αυτό.

Είναι το θέμα τούτο πράγματι ένα από τα πιο δυσεπίλυτα στο όλο θεματικό των εργατικών σχέσεων. Πρόσφατα έχουν επαναδιατυπωθεί τα περισσότερα επιχειρήματα τόσο υπέρ όσο και εναντίον του δικαιώματος των δημοσίων υπαλλήλων για απεργία. Τώρα δίδεται λιγότερη έμφαση στο ασυμβίβαστο των απεργιών με την κυριαρχική εξουσία του Κράτους, ή στο επιχείρημα ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι απολαμβάνουν ιδιαίτερα ευνοϊκών όρων απασχόλησης και σ' αντάλλαγμα θα πρέπει να εγκαταλείψουν το δικαίωμα για απεργία. Τώρα τονίζεται ολοένα και περισσότερο το επιχείρημα ότι οι απεργίες στη Δημόσια Υπηρεσία επιφέρουν περισσότερη ζημιά στο κοινό παρά στον εργοδότη και διακόπτουν ουσιώδεις υπηρεσίες που προσφέρει το κράτος στον πληθυσμό. Ένα άλλο επιχείρημα είναι ότι η αύξηση της απεργιακής δράσης από τους δημόσιους υπαλλήλους μπορεί ν' αποτελέσει σοβαρή απειλή στο ισοζύγιο των δημοσίων οικονομικών και έμμεσα να περιστείλει τις γενικές προσπάθειες για εφαρμογή αντιπληθωριστικής εισοδηματικής πολιτικής.

### Επέκταση του δικαιώματος για απεργία

Οι ίδιοι παράγοντες που έχουν ευνοήσει τη σταδιακή επέκταση της οργάνωσης σε συντεχνία και τα δικαιώματα διαπραγμάτευσης ή άλλες μορφές συμμετοχής των δημοσίων υπαλλήλων στον καθορισμό των όρων εργοδότησης τους έχουν επίσης προωθήσει μια πιο φιλελεύθερη προσέγγιση στην απεργιακή δράση από αυτούς τους ίδιους τους υπαλλήλους. Η τάση όμως δεν είναι καθόλου τόσο σαφής. Η αναγνώριση του δικαιώματος για απεργία είναι πολύ πιο εκλεκτική και περιοριστική παρά ότι η διεύρυνση των «συμμετοχικών» δικαιωμάτων.

Σίγουρα η αναγνώριση του δικαιώματος για απεργία είναι σήμερα σε μικρότερο βαθμό θέμα απερίφραστου «ναι» ή «όχι» από ότι ήταν μόλις 20 χρόνια πριν. Η καθολική απαγόρευση της απεργιακής δράσης είναι λιγότερο συχνή παρά στο παρελθόν παρόλο που εξακολουθεί να αποτελεί κύρια καθοδηγητική αρχή στη νομοθεσία της Ιαπωνίας, στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας για την κεντρική δημόσια υπηρεσία, στις περισσότερες από τις Ηνωμένες Πολιτείες και στην Αυστραλία. Από την άλλη, η αρχή ότι πρέπει ν' αναγνωριστεί το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων για απεργιακή δράση - όπως ισχύει και στον ιδιωτικό τομέα - έχει κερδίσει έδαφος στις δεκαετίες του 1960 και 1970 και αποτελεί τώρα το βασικό κανόνα, είτε με βάση νομοθεσία, ή συχνότερα, με απόφαση δικαστηρίου, στη Σουηδία, την Ιταλία, τη Γαλλία για ορισμένους Κλάδους, στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας και το μεγαλύτερο μέρος του Καναδά. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η νομική απαλλαγή για βιομηχανική δράση - ή ασυλία - από τις υποχρεώσεις με βάση τον κοινό νόμο, αναγνωρίστηκε από τις αρχές του 20ού αιώνα για τους

υπαλλήλους, τόσο του δημόσιου, όσο και του ιδιωτικού τομέα.

Εντούτοις, σχεδόν παντού το εύρος της ελευθερίας αυτής περιορίζεται από διαφόρων ειδών περιορισμούς στη νομιμότητα της διαμάχης κάτω από ορισμένες περιστάσεις, μερικές από τις οποίες αναφέρονται ειδικά στη Δημόσια Υπηρεσία και συνήθως είναι πιο περιοριστικοί γι' αυτή παρά για τον ιδιωτικό τομέα - ακόμη και στο Ηνωμένο Βασίλειο στο οποίο η διάκριση μεταξύ των δύο είναι παραδοσιακά μηδαμινή.

Όμως η τάση για επέκταση του δικαιώματος για απεργία παρουσιάζει επιβράδυνση. Οι περισσότερες χώρες που αναγνωρίζουν το δικαίωμα αυτό συμμερίζονται τη συνεχή προσπάθεια για περιορισμό των επιπτώσεων της διαμάχης, ιδιαίτερα για ομάδες υπαλλήλων σε θέσεις κλειδιά ή για ορισμένους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης. Ως εκ τούτου, στις περισσότερες χώρες επικρατούν μέσες ρυθμίσεις μεταξύ της πλήρους αναγνώρισης και της ολοσχερούς απαγόρευσης.

Τούτο γίνεται σαφέστερο αν λάβουμε υπόψη όχι μόνο τη νομοθεσία αλλά και τη δικαστική ερμηνεία της. Η δικαστική ερμηνεία είναι ιδιαίτερη σημασίας στο νόμο που διέπει συλλογικές διαμάχες, τόσο στον ιδιωτικό τομέα όσο και στη Δημόσια Υπηρεσία. Τούτο οφείλεται μερικώς στο γεγονός ότι οι δικαστικοί κανόνες είναι πιο ευέλικτοι και προσαρμόζονται πιο εύκολα από τους άκαμπτους νομοθετικούς περιορισμούς στο χειρισμό ποικιλίας καταστάσεων που απαιτούν λεπτό ισοζύγιο συμφερόντων. Εντούτοις έχει σημειωθεί αύξηση στη νομοθετική επέμβαση σε συγκεκριμένα θέματα σε μερικές χώρες (Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο).

Τέλος, η αποτελεσματική απαγόρευση της απεργιακής δράσης βασίζεται στην πρακτική που εφαρμόζεται και συγκεκριμένα στις κυρώσεις που προνοούνται για παράνομες απεργίες και στην εφαρμογή των κυρώσεων αυτών.

## 5.2. Ανταπεργίες

Σε λίγες χώρες, στις οποίες επιτρέπονται οι απεργίες, επιτρέπονται επίσης κι οι ανταπεργίες αλλά σε διαφορετικό βαθμό (Ομόσπονδη Δημοκρατία Γερμανίας, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο και σε κάποιο βαθμό Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής). Αυτή η θεωρία «περί ισότητας όπλων» - δηλαδή η ίδια νομικής και πραγματικής ισότητας μεταξύ απεργίας και ανταπεργίας - σε άλλες χώρες απορρίπτεται. Σημαντική χρήση της ανταπεργίας στη Δημόσια Υπηρεσία αναφέρεται ως γεγονός μόνο στη Σουηδία.

## 5.3. Περιορισμοί στο δικαίωμα για απεργία

Οι περιορισμοί στη βιομηχανική δράση βασίζονται σε διάφορα κριτήρια. Μερικά απ' αυτά είναι κοινά με τον ιδιωτικό τομέα ενώ άλλα είναι χαρακτηριστικά μόνο της Δημόσιας Υπηρεσίας.

### α. Στόχοι της δράσης

Συνήθεις περιορισμοί αναφέρονται και στους **στόχους** της απεργίας. Για παράδειγμα οι πολιτικές απεργίες απαγορεύονται σε μερικές χώρες τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Σε ορισμένες χώρες επίσης απαγορεύονται τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα οι δευτερεύουσες διαφορές (Καναδάς, Ηνωμένες Πολιτείες και Ηνωμένο Βασίλειο ειδικότερα μετά τη νομοθεσία του 1980 και 1982). Μεταξύ άλλων οι απεργίες για διαφορές δικαιωμάτων είναι παράνομες στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας και τη Σουηδία.

### β. Μορφή της δράσης

Άλλοι συνηθισμένοι περιορισμοί αφορούν τη **μορφή** της απεργιακής δράσης.

σης: οι απεργίες ανακύκλωσης (rotating strikes) η βραδυπορία εργασίας (slowdowns) και οι λευκές απεργίες, σε μεγάλο βαθμό θεωρούνται παράνομες (αλλά στην πράξη επιδεικνύεται κατά το μάλλον και ήττον ανοχή) ανεξάρτητα από το αν εφαρμόζονται στο δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα. Στην πραγματικότητα οι μορφές αυτές δράσης σπάνια παρατηρούνται στη Δημόσια Υπηρεσία. Κύρια εξαίρεση, όμως, αποτελεί το μέτρο κωλυσιεργίας (work-to-rule) που πρόσφατα έχει εφαρμοσθεί από πολλές κατηγορίες υπαλλήλων - τελωνειακούς, ταχυδρομικούς, ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας - ακόμα και σε χώρες και μεταξύ ομάδων με χαμηλό ποσοστό απεργιών, όπως στη Δημόσια Υπηρεσία της Ομόσπονδης Δημοκρατίας της Γερμανίας, για παράδειγμα. Σ' αυτή την περίπτωση η δράση αυτή θεωρείται παράνομη μάλλον λόγω της επίδρασης της στις ουσιώδεις υπηρεσίες που παρέχονται στον πληθυσμό παρά λόγω του γεγονότος ότι η δράση είναι αντικανονική.

#### **γ. Απαίτηση για εξουσιοδότηση της απεργίας από τη Συντεχνία**

Ένας άλλος περιορισμός στην απεργιακή δράση, κοινός τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα σε μερικές χώρες, προέρχεται από την απαίτηση όπως δίδεται εξουσιοδότηση για την απεργία από αντιπροσωπευτικές συντεχνίες ή να παρέχεται έγκριση σύμφωνα με τις καταστατικές διατάξεις τους (Καναδάς, Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, Ηνωμένες Πολιτείες).

#### **δ. Απαίτηση όπως εξαντλούνται οι διαδικασίες επίλυσης διαφορών**

Η προσφυγή σε απεργιακή δράση είναι νόμιμη μόνο μετά από εξάντληση των διαδικασιών επίλυσης των διαφορών που προνοείται από το νόμο ή τις συλλογικές συμβάσεις. Ο περιορισμός αυτός ισχύει κατ' αρχή και για τους υπαλλήλους του ιδιωτικού τομέα, αλλά εφαρμόζεται συχνότερα στους υπαλλήλους του δημόσιου τομέα, λόγω της αυστηρότερης ρύθμισης του θέματος επίλυσης διαφορών στο δημόσιο τομέα και του στόχου για πρόληψη απεργιακής δράσης.

#### **ε. Θέση δημοσίων υπαλλήλων**

Ένα κύριο κριτήριο για τους περιορισμούς που αφορά ειδικά τη Δημόσια Υπηρεσία σχετίζεται με τη θέση (status ή position) των δημοσίων υπαλλήλων. Οι ανώτεροι λειτουργοί, ή οι λειτουργοί που θεωρούνται ότι έχουν περιβληθεί με ειδικές εξουσίες στην άσκηση των καθηκόντων τους, συχνά αποκλείονται κατά κάποιο τρόπο από την άσκηση δικαιώματος για απεργία.

Οι περιπτώσεις αυτές καλύπτουν υπαλλήλους από διευθυντικό προσωπικό και προσωπικό με εμπιστευτικά καθήκοντα (στον Καναδά, μερικές από τις πολιτείες των ΗΠΑ), μέχρι την Κεντρική Δημόσια Υπηρεσία στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας (τα μέλη της οποίας αρχικά κατείχαν θέσεις που αφορούσαν άσκηση κυριαρχικής εξουσίας, αλλά στη συνέχεια έχασαν αυτή την ιδιότητα) μέχρι υπαλλήλους που ασκούν ειδικά καθήκοντα (όπως οι ένοπλες δυνάμεις, οι δικαστές, οι αστυνομικοί). Για τους τελευταίους σχεδόν πάντοτε απαγορεύεται η απεργία (με μόνη κτυπητή εξαίρεση τη Σουηδία).

#### **στ. Διαφύλαξη ουσιωδών υπηρεσιών**

Αυτό μας οδηγεί στο κρίσιμο θέμα που αντιμετωπίζουν οι διαμορφωτές πολιτικής κι οι ερμηνευτές της νομοθεσίας για τον περιορισμό της απεργίας στη Δημόσια Υπηρεσία. Πώς να συμβιβάσουν τα δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων για άσκηση των δικαιωμάτων τους για συμμετοχή και διαπραγμάτευση, υπερασπίζοντας στην ανάγκη τα δικαιώματα αυτά με συλλογική δράση, - που αναγνωρίζεται κατ' αρχή παγκόσμια - για διαφύλαξη της παροχής μερικών ουσιωδών υπηρεσιών προς τον πληθυσμό.

Το ισοζύγιο επιτυγχάνεται με βάση διαφορετικά κριτήρια στις διάφορες χώρες. Σε μερικές περιπτώσεις εξαιρούνται από το δικαίωμα για απεργία συγκεκριμένες κατηγορίες ή ομάδες υπαλλήλων: όπως οι ένοπλες δυνάμεις, οι δικαστές, οι αστυνομικοί, οι πυροσβέστες, οι δεσμοφύλακες, οι εργαζόμενοι στην παροχή ενέργειας, οι ελεγκτές εναέριας κυκλοφορίας.

Πιο συχνά - και σύμφωνα και με το σκεπτικό πίσω απ' αυτό - ο περιορισμός δεν καλύπτει ολόκληρη την ομάδα αυτή καθ' εαυτή αλλά τις περιστάσεις στις οποίες συμβαίνει η διαφορά και την πραγματική επίδραση της στις υπηρεσίες. Η εφαρμογή του τελευταίου αυτού κριτηρίου μπορεί να υπονοεί λεπτομερή κρίση κι απόφαση με βάση την κάθε περίπτωση χωριστά. Η πραγματική επίδραση στην παροχή υπηρεσιών μπορεί να εξαρτάται από τη διάρκεια της απεργίας, το χρόνο που εφαρμόζεται (για παράδειγμα στις μεταφορές) τον αριθμό των επηρεαζομένων υπαλλήλων και την υιοθέτηση ορισμένων προφυλάξεων - ιδιαίτερα, εγγύηση ότι ένας ελάχιστος αριθμός υπαλλήλων σε θέσεις κλειδιά θα παραμείνουν στη δουλειά.

Οι περιορισμοί αυτοί στο δικαίωμα για απεργία επιβάλλονται με νόμο (Καναδάς), με ερμηνεία των δικαστηρίων (Γαλλία, Ιταλία) ή με συμφωνία. Σε αρκετές χώρες δίδεται εξουσία στις δημόσιες αρχές (κεντρικές ή τοπικές) να επεμβαίνουν, ειδικότερα σε περιπτώσεις **έκτακτης ανάγκης** που ορίζονται με ποικιλία ερμηνειών (Γαλλία, Ιταλία, Ήνωμένο Βασίλειο, Ήνωμένες Πολιτείες).

### ζ. Προειδοποίηση

Ένα κοινό χαρακτηριστικό της ρύθμισης των απεργιών στη Δημόσια Υπηρεσία είναι η απαίτηση για προειδοποίηση για απεργίες (Καναδάς, Γαλλία, Ιταλία, Σουηδία). Και τούτο δικαιολογείται με την ανάγκη πρόσληψης ή περιορισμού της βλάβης στην υπηρεσία και το κοινό.

Εντούτοις το σκεπτικό για την απαίτηση αυτή φαίνεται να υποδεικνύει ότι η υποχρέωση για πανομοιότυπη προειδοποίηση δεν είναι ίσως η καταλληλότερη προσέγγιση στο πρόβλημα.

### 5.4. Αυτοέλεγχος για τις συντεχνίες

Η ανάγκη για εκλεκτική προσέγγιση και η αυξανόμενη πίεση για έλεγχο των απεργιών στη Δημόσια Υπηρεσία ώθησε μερικές συντεχνίες να υιοθετήσουν κώδικα αυτοέλεγχου των απεργιών σε ορισμένες δημόσιες υπηρεσίες (Ομόσπονδη Δημοκρατία Γερμανίας, Ιταλία, Ήνωμένο Βασίλειο). Σ' άλλες χώρες δεν υπάρχουν τυποποιημένοι κώδικες αλλά οι συντεχνίες, ή μερικές απ' αυτές, έχουν την τάση ν' αποφεύγουν απεργιακή τακτική που θα μπορούσε να απειλήσει σοβαρά την κοινωνική ευημερία (Καναδάς, Ήνωμένες Πολιτείες). Στις περιπτώσεις που έχουν υιοθετηθεί κώδικες, αυτοί θέτουν προϋποθέσεις στην εφαρμογή απεργιακής δράσης με απαίτηση για λήψη προφυλάξεων ανάλογα με την περίπτωση: προειδοποίηση, παροχή ελάχιστης ουσιώδους υπηρεσίας, σταδιακή εφαρμογή ή χρονικοί περιορισμοί. Μια άλλη μορφή προφύλαξης είναι η απαίτηση όπως οποιαδήποτε απεργιακή δράση τυγχάνει εξουσιοδότησης από τα κεντρικά σώματα των συντεχνιών - όχι μόνο των συντεχνιών στη Δημόσια Υπηρεσία αλλά και των κεντρικών - ομοσπονδιακών - οργανώσεων και με έγκριση της απαιτούμενης πλειοψηφίας των ενδιαφερομένων υπαλλήλων.

Σημαντικό παράδειγμα κοινής απόφασης στα θέματα αυτά είναι η Βασική Συμφωνία στη Σουηδία που καθορίζει με λεπτομέρεια τους τομείς και τις λειτουργίες στις οποίες η απεργιακή δράση πρέπει να ασκείται, με ειδική προσοχή και συστήνει μικτή επιτροπή για υποβολή συστάσεων προς αποφυγή απεργιών στις

ουσιώδεις υπηρεσίες.

### **Αποτελεσματικότητα του κώδικα αυτοελέγχου**

Οι λύσεις του τύπου αυτού - αυτοελέγχος ή/και κοινός έλεγχος - αντικρύζονται από τις συντεχνίες σαν θετική προσέγγιση στα προβλήματα απεργιών στη Δημόσια Υπηρεσία. Μπορούν πιο εύκολα να προσαρμοστούν στις περιστάσεις παρά οι νομικές πρόνοιες και είναι ταυτόχρονα πιο αποτελεσματικές παρά η άσκηση έλεγχου από τη δικαστική εξουσία. Το κύριο αδύνατο σημείο του κώδικα αυτού και των συμφωνιών είναι ότι δεν δεσμεύουν τα μη μέλη των συντεχνιών και τα ανεξάρτητα συνδικάτα.

Στην πράξη η αποτελεσματικότητα τους ποικίλει σημαντικά και εξαρτάται από τη συνοχή και την οργανωτική δύναμη της συντεχνίας. Η προσέγγιση αυτή δίδει θετικά αποτελέσματα στη Σουηδία και την Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, ο πολυτεμαχισμός όμως και η αποκέντρωση των συντεχνιών σε άλλες χώρες περιορίζει σημαντικά την αποτελεσματικότητα τους. Για μείωση των μειονεκτημάτων αυτών η Ιταλική νομοθεσία προνοεί ότι η υιοθέτηση αποτελεσματικού κώδικα από τις συντεχνίες αποτελεί προϋπόθεση για συμμετοχή τους σε διαπραγματεύσεις στη Δημόσια Υπηρεσία. Μια άλλη λύση που έχει εισαχθεί σε μερικές χώρες (π.χ. το Βέλγιο) είναι η ανάθεση σε τριμερείς επιτροπές στους διάφορους κλάδους και τομείς, του καθήκοντος να καθορίζουν σε κάθε περίπτωση τις προφυλάξεις που πρέπει να εφαρμόζονται κατά τις απεργίες στη Δημόσια Υπηρεσία για διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Η λύση αυτή φαίνεται να συνδυάζει την ανάγκη για ευελιξία και ομοφωνία για έλεγχο των απεργιών με την ανάγκη για δεσμευτικές αποφάσεις που απορρέουν από το δημόσιο χαρακτήρα της επιτροπής.

### **5.5. Η χρήση κυρώσεων**

Οι δυσκολίες στη ρύθμιση απεργιών στη Δημόσια Υπηρεσία καταδεικνύονται από την άνιση εφαρμογή και αποτελεσματικότητα των κυρώσεων. Οι περισσότερες χώρες έχουν πείρα από ποικιλία νομικών μέτρων τιμωρίας των παράνομων απεργιών ιδιαίτερα μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων. Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν πειθαρχική διώξη από τον εργοδότη (σε ποικίλουσα ένταση: επίπληξη, διαθεσιμότητα, πρόστιμο, μείωση απολαβών, απόλυση) ποινικές κυρώσεις, που ισχύουν είτε για τους συμμετέχοντες και/ή τους οργανωτές: αστικές κυρώσεις όπως καταβολή αποζημιώσεων που και πάλι ισχύουν για τους συμμετέχοντες ή πολύ συχνότερα για τις συντεχνίες και οργανωτικές ποινές όπως απώλεια της εγγύησης που καταβάλλουν οι συντεχνίες, διαγραφή (Καναδάς, Ήνωμένες Πολιτείες) αναστολή διαπραγματευτικών προνομίων).

### **Εφαρμογή και αποτελεσματικότητα κυρώσεων**

Συνήθως η εφαρμογή των κυρώσεων αυτών επαφίεται στην κρίση του Δημόσιου ως εργοδότη. Και η κρίση αυτή κατά το πλείστον έχει ασκηθεί προς αποφυγή της εφαρμογής των κυρώσεων. Στην Ιταλία, για παράδειγμα, σχεδόν καμιαία περίπτωση επιβολής κυρώσεων δεν έχει καταχωρηθεί. Ιδιαίτερα, κυρώσεις εναντίον ατόμων σχεδόν ποτέ δεν έχουν εφαρμοστεί, εκτός σε εξαιρετικές περιπτώσεις προσώπων που είχαν προτρέψει άλλους να κατέλθουν σε απεργία ή απέρριψαν αρχικές κλήσεις για επάνοδο στην εργασία τους. Φαίνεται ότι είναι ή εξ ίσου ή και δυσκολότερη η επιβολή ποινικών κυρώσεων (παρά το γεγονός ότι αυτές συχνά είναι υποχρεωτικές από το νόμο).

Εν τούτοις, στην Ιαπωνία έχει γίνει ευρεία χρήση οικονομικών και πειθαρχικών κυρώσεων όπως επίπληξη, μείωσης στις απολαβές, ιδιαίτερα ενάντια στις πιο

μαχητικές ομάδες δημοσίων υπαλλήλων. Χρηματικές ποινές υπαλλήλων ή ακόμα συχνότερα εναντίον συντεχνιών που είναι υπεύθυνες για διοργάνωση της απεργίας, έχουν επίσης κατά καιρούς επιβληθεί και στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας. Είναι σημαντικό ότι οι ποινές αυτές για καταβολή αποζημίωσης κάποτε δεν εκπληρώνονται πλήρως λόγω ανεπάρκειας οικονομικών πόρων των συντεχνιών. Οι οργανωτικές ποινές εναντίον συντεχνιών φαίνεται να είναι αποτελεσματικότερες και πρaktikότερες - όπως και οι υποχρεωτικές ποινές μέσης ισχύος εναντίον αναμεμειγμένων προσώπων, που αποσκοπούν στην αύξηση του οικονομικού κόστους για την απεργία στους απεργούς χωρίς να απειλούνται με απώλεια εργασίας.

Σε μερικές χώρες γίνεται ολοένα και περισσότερο χρήση του παλιού μέσου της προσωρινής δικαστικής απαγόρευσης, που αποσκοπεί στην αποτροπή ή προσωρινή παρεμπόδιση των απεργιών σε ουσιώδεις υπηρεσίες ιδιαίτερα σε περίοδο έκτακτης ανάγκης - και τούτο προφανώς είχε σημαντική αποτελεσματικότητα (Γαλλία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο). Στο Ηνωμένο Βασίλειο η χρήση προδικαστικών αναστολών στις απεργίες διευκολύνθηκε με τον περιορισμό του ορισμού των συνδικαλιστικών διαφορών (και ως εκ τούτου και των ασυλιών των συντεχνιών) με το Νόμο περί Απασχόλησης του 1982.

## 6. Τελικές παρατηρήσεις

### 6.1. Βασικές τάσεις

Μερικές βασικές τάσεις φαίνεται να σχετίζονται με οποιαδήποτε συζήτηση των εργατικών σχέσεων στη Δημόσια Υπηρεσία:

- a. σταθεροποίηση αλλά όχι κάμψη της απασχόλησης στη Δημόσια Υπηρεσία,
- β. σταθεροποίηση ή ελαφρή επιβράδυνση του ρυθμού επέκτασης των συντεχνιών μεταξύ των δημοσίων υπαλλήλων, αντίθετα από τον ιδιωτικό τομέα όπου ο ρυθμός συντεχνοποίησης παρουσιάζει κάμψη,
- γ. επακόλουθη άνοδο στη σχετική ισχύ των συντεχνιών στη Δημόσια Υπηρεσία στα πλαίσια του γενικώτερου εργατικού κινήματος (παρόλο που αυτή απειλείται από τον εσωτερικό πολυτεμαχισμό),
- δ. αυξανόμενη ένταση ή και έκρηξη σύγκρουσης σε κρίσιμους τομείς της Δημόσιας Υπηρεσίας, ιδιαίτερα σ' αντίδραση στην εισοδηματική πολιτική και τους περιορισμούς απολαβών,
- ε. επακόλουθη αυξανόμενη δυσαρέσκεια του κοινού και πίεση εναντίον της συλλογικής αυτής δράσης.

Στις δυο τελευταίες περιπτώσεις η Δημόσια Υπηρεσία φαίνεται να δοκιμάζεται από τις γενικές δυσκολίες και τα προβλήματα που προφανώς θα ανακύψουν στον τομέα των εργατικών σχέσεων σε μεταβιομηχανικές κοινωνίες.

Στις δεκαετίες του 1960 και 1970 οι μορφές διμερούς καθορισμού των μισθών και συνθηκών απασχόλησης, ιδιαίτερα μέσω συλλογικών διαπραγματεύσεων επεκράτησαν έναντι του μονομερούς καθορισμού από την εργοδοτούσα αρχή. Η εξέλιξη αυτή ευνοήθηκε από τους παγκόσμιους παράγοντες όπως η οικονομική ανάπτυξη, η αύξηση στη συνδικαλιστική δραστηριότητα στη κοινωνία σαν σύνολο και το πολιτικό κλίμα που ευνόησε αυτή τη συμμετοχή των υπαλλήλων. Σε σχέση μ' αυτό η θέση περί σύμπτωσης εξελίξεων, τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα φαίνεται να επιβεβαιώνεται σε μεγάλο βαθμό με κάποιες μόνο εξαιρέσεις, τους δημοσίους υπαλλήλους στην Ιαπωνία, την Κεντρική Δημόσια Υπηρεσία (Beamte) στην Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας και σε κάποιο βαθμό τη Δημόσια Υπηρεσία στη Γαλλία. Η τάση αυτή φαίνεται να έχει αναπόφευκτα σταθεροποιηθεί

παρόλο που στις περισσότερες χώρες είναι αισθητή κάποια επιβράδυνση.

Παρόλο που η σύμπτωση είναι η επικρατέστερη τάση, η Δημόσια Υπηρεσία εξακολουθεί να διατηρεί στις περισσότερες περιπτώσεις σημαντικές διαφορές από τον ιδιωτικό τομέα.

1. Η Δημόσια Υπηρεσία εξακολουθεί να επιδεικνύει μεγαλύτερη ποικιλία μεθόδων για τον καθορισμό των συνθηκών απασχόλησης παρά ο ιδιωτικός τομέας, ακόμη και στις περιπτώσεις που η συλλογική διαπραγμάτευση αποτελεί την επικρατέστερη μέθοδο (διαβούλευση, κοινός καθορισμός, μεσολάβηση τρίτων, μονομερής καθορισμός από τον εργοδότη).

2. Η νομική ρύθμιση των διαφόρων πτυχών των μεθόδων αυτών είναι λεπτομερέστερη παρά οι αντίστοιχοι κανονισμοί για τον ιδιωτικό τομέα.

3. Το περιεχόμενο της διαπραγμάτευσης και των άλλων μεθόδων μικτών αποφάσεων είναι γενικά πιο περιορισμένο παρά στον ιδιωτικό τομέα, ιδιαίτερα σε κρίσιμους τομείς όπως οι απολαβές και τα δικαιώματα της διεύθυνσης.

Οι ιδιοτυπίες αυτές συνδέονται όχι μόνο με την παράδοση στη Δημόσια Υπηρεσία αλλά και με μερικούς βασικούς παράγοντες που εξακολουθούν να θεωρούνται αποφασιστικοί για τις εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία. Τα θέματα που διακυβεύονται εδώ αφορούν το κοινό καλό και ως εκ τούτου υφίσταται ανάγκη να λαμβάνεται υπόψη περισσότερο το πολιτικό περιεχόμενο παρά οι δυνάμεις της αγοράς, να ελέγχονται οι εξελίξεις από την αντιπαράθεση των ενδιαφερομένων μερών και κυρίως οι επιπτώσεις στη δημόσια δαπάνη και για να προστατεύονται ουσιώδεις υπηρεσίες από ανοικτή σύγκρουση.

Είναι βασικά αυτοί οι παράγοντες που εξηγούν τις ιδιοτυπίες των διαδικασιών επίλυσης διαφορών στη Δημόσια Υπηρεσία οι οποίοι έχουν ήδη σχολιασθεί:

- a. η ευαισθησία της διαδικασίας στην πολιτική κατάσταση,
- β. η λεπτομερέστερη ρύθμιση των διαδικασιών,
- γ. η ευρύτερη χρήση υποκατάστατων μεθόδων για επίλυση διαφορών, ιδιαίτερα διαιτησίας συμφερόντων,
- δ. ο αυστηρός διακανονισμός και σε μερικές περιπτώσεις ολική απαγόρευση ανοικτής σύγκρουσης.

## 6.2. Η πρόκληση της δεκαετίας του 1980

Το νέο οικονομικό και πολιτικό σενάριο της δεκαετίας του 1980 - η οικονομική ύφεση, το συνεχές ψηλό ποσοστό πληθωρισμού, η αυξανόμενη αντίσταση των φορολογουμένων στην αύξηση των δημόσιων δαπανών και η αισθητή μεταστροφή προς το συντηρητισμό σε μερικές χώρες - ασκεί μεγάλη επίδραση τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα. Οι παράγοντες αυτοί έχουν επιβραδύνει αν όχι ανατρέψει την τάση για διμερείς αποφάσεις στη Δημόσια Υπηρεσία. Πιέσεις προς αυτή την κατεύθυνση παρατηρούνται επίσης και στον ιδιωτικό τομέα. Και στον ιδιωτικό τομέα οι διμερείς αποφάσεις με τη μορφή των παραδοσιακών συλλογικών διαπραγματεύσεων έχουν υπονομευθεί σημαντικά από τη συνεχώς αυξανόμενη επέμβαση των δημόσιων αρχών, που πολύ συχνά γίνονται οι επικρατέστεροι παράγοντες στις βιομηχανικές σχέσεις (μέσω διαφόρων μορφών τριμερών διαδικασιών).

Κάποτε πιο πρόσφατα έχει σχεδόν εξ ολοκλήρου μεταφυτευθεί το σύστημα του καθορισμού εκ των άνω των απολαβών από το Κράτος, μέσω της εισοδηματικής πολιτικής ή με επάνοδο στο μονομερή καθορισμό των όρων εργασίας από τους εργοδότες με αναφορά στις δυνάμεις της αγοράς (με κρατική ανοχή). Όμως η

Δημόσια Υπηρεσία φαίνεται να είναι περισσότερο εκτεθειμένη σε τέτοιες πιέσεις ίδιαίτερα στο Ηνωμένο Βασίλειο, τις Ηνωμένες Πολιτείες και την Ιαπωνία όπου οι κυβερνήσεις έχουν υιοθετήσει πιο δυναμική στάση έναντι των δημοσίων υπαλλήλων σε συσχετισμό με την αντιπληθωριστική εισοδηματική πολιτική.

Σ' αντίθεση, στην Ιταλία, παρόλο που υπάρχει αυξημένος έλεγχος στις «ελεύθερες» συλλογικές διαπραγματεύσεις, αυτός ο έλεγχος εφαρμόζεται με περισσότερη προσοχή, τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα και είναι ίσως πιο χαλαρός στη Δημόσια Υπηρεσία παρά στον ιδιωτικό τομέα.

### **Η ανάγκη για μεγαλύτερη ομοφωνία μεταξύ εργοδοτών και συντεχνιών**

Η ανάγκη για ομοφωνία μεταξύ εργοδοτών και συντεχνιών εν τούτοις παραμένει έντονη στη Δημόσια Υπηρεσία. Εξακολουθεί να είναι δύσκολος ο έλεγχος της διαμάχης παρά τα χρησιμοποιούμενα νομικά μέσα για επέμβαση. Τούτο ισχύει επίσης και με τις τάσεις στις απολαβές. Παραμένει γι' αυτό η ανάγκη για κάποιου είδους μηχανισμό για συναινετική ρύθμιση των όρων εργασίας και για λύση των διαφορών.

Μερικές παραδοσιακές πτυχές στη Δημόσια Υπηρεσία - η θεσμοποιηση και η χρήση νομικού έλεγχου, η τακτική της συγκρισιμότητας στις απολαβές, ο συγκεντρωτισμός σε ορισμένες χώρες - ευνοούν ίσως μια θετική προσαρμογή στις προκλήσεις της δεκαετίας του 80 μέσα από ένα ιδιότυπο μείγμα εθελοντικής και κεντρικής μονομερούς ή τριμερούς ρύθμισης.

Ένα τέτοιο σύστημα θα εξακολουθεί να βασίζεται στη συναίνεση (*consensus*) αλλά θα τελεί κάτω από μεγαλύτερο έλεγχο υπό το φως του εθνικού συμφέροντος και θα εξαρτάται από επιλεκτική χρήση εναλλακτικών μεθόδων: συλλογική διαπραγμάτευση, διαβούλευση, επέμβαση τρίτων ή νομική επέμβαση.

Αυτού του είδους το σενάριο ελεγχόμενων και πολιτικά υπεύθυνων εργατικών σχέσεων φαίνεται να συμβαδίζει περισσότερο με τις γενικότερες τάσεις και να έχει λιγότερες πιθανότητες δημιουργίας σύγκρουσης παρά ότι μια πλήρης αναστροφή των τάσεων προς την κατεύθυνση άμεσου κρατικού παρεμβατισμού.

Πράγματι σε μερικές χώρες είναι ήδη εμφανής ο κίνδυνος ανεξέλεγκτης σύγκρουσης και πολυτεμαχισμένης διαπραγμάτευσης σαν αντίδραση των δημοσίων υπαλλήλων στον απότομο κρατικό παρεμβατισμό στις εργατικές σχέσεις και τούτο αποτελεί σοβαρή απειλή για τη σταθερότητα των εργατικών σχέσεων. Τούτο ισχύει ίδιαίτερα αναφορικά με τον καθορισμό των απολαβών που εξακολουθεί να αποτελεί κρίσιμο θέμα, τόσο στο δημόσιο, όσο και στον ιδιωτικό τομέα.

### **Εφαρμογή εισοδηματικής πολιτικής στη Δημόσια Υπηρεσία**

Η εφαρμογή συνεπούς και ικανοποιητικής πολιτικής εισοδημάτων είναι δύσκολο πρόβλημα στη Δημόσια Υπηρεσία παρόλο που εκ πρώτης όψεως μπορεί να φαίνεται ότι οι κυβερνήσεις διαθέτουν καλύτερα μέσα έλεγχου των μισθών στη Δημόσια Υπηρεσία παρά στον ιδιωτικό τομέα. Οι δυσκολίες αυτές φαίνεται ότι θα συνεχισθούν στο προσεχές μέλλον. Το κόστος για το προσωπικό θα παραμένει ένα από τα μεγαλύτερα κονδύλια των δημοσίων δαπανών. Παρόλο που η εισαγωγή νέας τεχνολογίας μπορεί να περιορίσει ελαφρά το ποσοστό των απολαβών έναντι του συνόλου των δημοσίων δαπανών. Το πιθανότερο είναι ότι η Δημόσια Υπηρεσία θα εξακολουθήσει να παρουσιάζει αυξημένες ανάγκες σε προσωπικό.

Πράγματι συχνά η Δημόσια Υπηρεσία, και πολύ δικαιολογημένα, θεωρείται σαν το καλύτερο προσφερόμενο μέσο για εφαρμογή εθνικής εισοδηματικής πολιτικής περιλαμβανομένης και πολιτικής που προορίζεται για εφαρμογή εξ ίσου και

στον ιδιωτικό τομέα. Εν τούτοις, η τάση να καταστούν οι δημόσιοι υπάλληλοι παράδειγμα ελέγχου των μισθών και μετριοπάθειας για μίμηση από τον ιδιωτικό τομέα έχει αποδειχθεί αντιπαραγωγική. Οι δημόσιοι υπάλληλοι δικαιολογημένα έχουν καταλήξει στην πεποίθηση ότι η εισοδηματική πολιτική απαιτεί ειδικές θυσίες απ' αυτούς. Και έχουν αντιδράσει μέχρι σημείου εξουδετέρωσης μιας τέτοιας πολιτικής. Πολύ χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η καταστροφή της εισοδηματικής πολιτικής στο Ηνωμένο Βασίλειο από απεργίες στη Δημόσια Υπηρεσία σε τρεις περιπτώσεις στη δεκαετία του 1970.

### **Συγκρισιμότητα απολαβών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα**

Γι' αυτό το λόγο η συγκρισιμότητα απολαβών μπορεί να είναι αποτελεσματικός παράγοντας στην εφαρμογή εισοδηματικής πολιτικής στη Δημόσια Υπηρεσία, γιατί παρέχει στους δημόσιους υπαλλήλους την εγγύηση ότι η συμμετοχή τους στην εθνική εισοδηματική πολιτική δεν θα είναι σε βάρος του ανάλογου εισοδηματού τους.

Οι μονομερείς περιορισμοί στους μισθούς στη Δημόσια Υπηρεσία πράγματι είχαν επιτύχει μόνο για σύντομη χρονική περίοδο και τους ακολούθησαν πολύ συχνά ταραχώδεις προσαρμογές ή «μισθολογικές εκρήξεις» που αποσκοπούσαν στην αποκατάσταση κάποιου είδους ισοζυγίου. Από την άλλη η αποδοχή της συγκρισιμότητας μισθών μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα αποτελεί κύριο παράγοντα συμβολής στη σταθερότητα των εργατικών σχέσεων σε χώρες όπως η Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γερμανίας, η Σουηδία και η Ιαπωνία. Τα συστήματα συγκρισιμότητας, όταν εφαρμόζονται σωστά, μπορούν ν' αποδειχθούν η δυναμική υποστήριξη και όχι ο εχθρός της εισοδηματικής πολιτικής.

Πρώτα, όπως έχει ήδη καταδειχθεί, η συγκρισιμότητα μπορεί να επιτύχει αποδοχή από δημόσιους υπαλλήλους που είναι βασικής σημασίας για οποιαδήποτε εισοδηματική πολιτική. Δεύτερο, παρεμποδίζει κυβερνητικές προσπάθειες για περιορισμό του πληθωρισμού σε βάρος μόνο των δημόσιων υπαλλήλων και ως εκ τούτου αναγκάζει τις κυβερνήσεις να πολλαπλασιάσουν τις προσπάθειες τους για να θέσουν υπό έλεγχο και τους μισθούς στον ιδιωτικό τομέα - πράγμα που οπωσδήποτε είναι αναγκαίο αν πρόκειται να είναι αποτελεσματική μια εισοδηματική πολιτική. Μια περισσότερο ελεγχόμενη και υπεύθυνη διαπραγμάτευση στα πλαίσια συντονισμένης πολιτικής - που μπορεί ν' αποδειχθεί ο πιο βιώσιμος τρόπος σταθεροποίησης των εργατικών σχέσεων μέσω ομοφωνίας - δεν είναι δυνατό να προχωρήσει εκτός αν εφαρμόζεται τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα.

Εάν είναι επιθυμητή η συγκρισιμότητα στους μισθούς για την επίτευξη του σκοπού αυτού ένας αναγκαίος κύριος παράγοντας είναι σε μεγάλο βαθμό οι μεθόδοι συγκρισιμότητας για τον καθορισμό απολαβών και συνθηκών εργασίας και στους δύο τομείς. Σε σχέση μ' αυτό η σύμπτωση μεταξύ των εργατικών σχέσεων ιδιωτικού και δημόσιου τομέα θα μπορούσε να επιδιώκεται, αλλά λιγώτερο ανοικτά παρά στο πρόσφατο παρελθόν και λιγώτερο σε μονόδρομη κατεύθυνση.

Η απλή «μετατόπιση» των παραδοσιακών συνδικαλιστικών μεθόδων και των μεθόδων συλλογικής διαπραγμάτευσης από τον ιδιωτικό τομέα στη Δημόσια Υπηρεσία θα ήταν λιγώτερο επωφελής παρά μια διασταυρωμένη γονιμοποίηση ιδεών και μεθόδων κι από τους δύο τομείς. Άλλωστε η παραδοσιακή «ελεύθερη συλλογική διαπραγμάτευση» έχει προ πολλού παύσει να είναι «ανόθευτο σύστημα» και στον ιδιωτικό τομέα.

Και πράγματι παρεκκλίσεις που μπορεί να αναπτυχθούν στο μέλλον δεν θα

έίναι μόνο ή σε τόσο βαθμό μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, αλλά μάλλον μεταξύ των διαφόρων ομάδων δημοσίων υπαλλήλων ανάλογα με τη δια- πραγματευτική κι επαγγελματική τους θέση. Ιδιαίτερα μπορεί ν' αναπτυχθεί διά- κριση μεταξύ ανεδίκευτων και ημι-ειδικευμένων υπαλλήλων και ομάδων με ισχυρό- τερη επαγγελματική ταυτότητα. Η σχετική θέση των δεύτερων μπορεί να βελτιωθεί στο μέλλον λόγω της πίεσης που ασκείται σ' αυτές τις ομάδες να επιτύχουν μεγαλύτερη αποδοτικότητα και ν' αποδεχθούν τεχνολογικές καινοτομίες υπό όρους τόσο για τους μισθούς τους όσο και τις συνθήκες εργασίας τους πολύ δε πιθανόν και σε σχέση με τη διαδικασία για τον καθορισμό τους.

### Παραγωγικότητα και τεχνολογικές αλλαγές

Η επίδραση των πιέσεων για αποδοτικότητα στη δημόσια διοίκηση και επομέ- νως για τεχνολογικό και οργανωτικό εκσυγχρονισμό, αποτελεί ακόμη ένα θέμα κλειδί. Η βελτίωση της παραγωγικότητας είναι κρίσιμης σημασίας για τη Δημόσια Υπηρεσία όσο και για τους ιδιώτες εργοδότες - εάν πρόκειται να προωθηθεί μ' επιτυχία μια αποδεκτή πολιτική μισθών βασισμένη στη συγκρισιμότητα. Τούτο είναι κάτι που συνδέεται άμεσα με τη διεύθυνση, τόσο στον ιδιωτικό, όσο και στο δημόσιο τομέα και είναι δυνατό ν' αντιμετωπισθεί και στους δύο τομείς μέσω ενός ευέλικτου συνδυασμού, διαβουλεύσεων, παροχής πληροφοριών και τακτικής δια- πραγματεύσεων.

Εν τούτοις εγείρεται ένα κύριο πρόβλημα. Επειδή τα προβλήματα αυτά είναι στενά συνδεδεμένα με την οργάνωση εργασίας και των υπηρεσιών, απαιτούν αποκεντρωτική και ευέλικτη προσέγγιση, όμως ο μηχανισμός εργατικών σχέσεων δεν είναι καλά εξοπλισμένος για το σκοπό αυτό σ' όλες τις δημόσιες υπηρεσίες.

Συμπερασματικά, η επίτευξη μεγαλύτερης σταθερότητας στις εργατικές σχέ- σεις στη Δημόσια Υπηρεσία απαιτεί:

- a. μια αρκετά σταθερή και συνεπή εκπροσώπηση των δημοσίων υπαλλήλων μέσω των συντεχνιακών καναλιών,
- β. μια παράλληλη συνοχή στην πολιτική κι εκπροσώπηση των εργοδοτών του δημόσιου. Οχι μόνο απαιτείται διοικητική συνέπεια στις διάφορες γραφειοκρατίες που είναι υπεύθυνες για τη διοίκηση προσωπικού αλλά απαιτείται και πολιτική συνοχή από μέρους των διοικούντων σωμάτων έναντι των πιέσεων της κοινής γνώμης και των ίδιων των δημοσίων υπαλλήλων,

- γ. μια μεγαλύτερη συνοχή στην προσέγγιση της Κυβέρνησης. Δεν είναι δυνα- τό να επιτευχθεί σταθερότητα στις εργατικές σχέσεις εάν οι εργατικές σχέσεις στη Δημόσια Υπηρεσία κρατούνται αυστηρά χωριστά από εκείνες του ιδιωτικού τομέα.