

ERMi 2014. aasta aruanne „Avaliku sektori restruktureerimine”

Kommenteeritud kokkuvõte

Sissejuhatus

Vahetult pärast 2008. aasta majanduslangust jätkus tööhõive kasv avalikus sektoris, aidates tagada nõudlust Euroopa majanduses. Siiski olid 2010. aastaks mitu liikmesriiki alustanud avaliku sektori ulatuslikku restruktureerimist. Avaliku sektori restruktureerimine mõjutab erinevalt erasektori restruktureerimisest suurt osa elanikkonnast ning tekitab seega suurt poliitilist huvi ja mõningat poleemikat. See on eelkõige asjassepuutuvate inimeste arvu, tavapäraselt tugeva tööhõive kaitse ja ametiühingute suure esindatuse tõttu ka äärmiselt keeruline ning põhjustab sageli probleeme. Avaliku sektori restruktureerimise põhjused erinevad suuresti selle põhjustest erasektoris. Üks olulisi tegureid on, et selline restruktureerimine ei ole ajendatud avaliku sektori teenuste nõudluse vähenemisest. Hiljutise avaliku sektori restruktureerimise on peaaegu eranditult tinginud riigi rahanduse raske olukord paljudes liikmesriikides.

Nii nagu majanduslanguse mõju oli liikmesriikides väga erinev, oli seda ka avaliku sektori hiljutise restruktureerimise ulatus. Selle põhjus on suuresti valitsemissektori võla määr, mis on liikmesriigiti väga erinev. Liikmesriikides, kus alustati 1990. aastatel avaliku sektori märkimisväärset restruktureerimist, oli pärast 2008. aastat seega väiksem restruktureerimisvajadus.

Poliitikataust

Poliitikatausta iseloomustab üldine kokkuhoiupoliitika, mille tingis tuntav vajadus vähendada valitsemissektori võlga, et tagada nii üksikute liikmesriikide finantsstabiilsus kui ka ühisraha säilimine. Stabiilsuse ja kasvu paktis on sätestatud Euroopa Liidu liikmesriikide eelarvepoliitika koordineerimise raamistik. Selle põhieesmärk on kindlustada riikide usaldusväärne rahandus. Selles nõutakse liikmesriikidelt ennetusmeetmena oma keskpika

perioodi eelarvekava koostamist, kasutades ülemäärase eelarvepuudujäägi menetlust. Valitsemissektori võlg on viimastel aastatel olnud Euroopa poolaasta keskne küsimus. Euroopa Liidu institutsioonid on oma seaduslikku õigust riigi rahanduses ettekirjutusi teha eriti hästi kasutanud suurte finantsprobleemidega liikmesriikides, eelkõige troikalt (Rahvusvaheline Valuutafond, Euroopa Keskpank ja Euroopa Komisjon) laenu saavates riikides, kus rakendatakse kohandamisprogrammi.

2013. aastal töötati välja restruktureerimist käsitlev Euroopa kvaliteediraamistik, et anda organisatsioonide restruktureerimiseks ettevõtete tegelikel kogemustel põhinevaid juhtnööre. Komisjon on kutsunud liikmesriike üles „uurima võimalusi, kuidas saaks kavandatavat kvaliteediraamistikku kohaldada ka avaliku sektori töötajate suhtes”. Kvaliteediraamistiku üldine suunitlus on eri osalejate kaasamine protsessi, mis on avaliku sektori restruktureerimisel eriti oluline.

Teine laiemat poliitilist tausta iseloomustav tegur on elanikkonna vananemine, mis mõjutab võimet rahuldada lähiaastatel suurenevat ravi- ja tervishoiuteenuste vajadust ning toob kaasa ka nende sektorite töötajate vanuse märkimisväärse tõusu. Kõik vananemisega seotud poliitikaalgatused on avaliku sektori jaoks äärmiselt olulised.

Peamised tähelepanekud

- Suurte avalike teenuste – tervishoiu ja hariduse – valdkonna tööhõive kasvab endiselt, kuid on tõendeid, mis viitavad erasektori töökohtade osakaalu suurenemisele neis valdkondades.

- Avaliku sektori tuumikus ehk avalikus halduses, kus tööhõive on 2008. aastast alates üldise tööhõivega võrreldes kiiremini kahanenud, on reaalselt kadunud 800 000 töökohta. 19 liikmesriigis 28st on tööhõive avaliku sektori tuumikus vähenenud: kõige rohkem vähenes see Lätis (-29%), Ühendkuningriigis ja Prantsusmaal üle 10%.
- Rohkem kui kolmandik Euroopa avaliku sektori töötajatest on praegu üle 50aastased ning vanemaealiste töötajate osakaal on alates 2008. aastast suurenenud üle viie protsendipunkti nii tervishoiu- kui ka avaliku halduse sektoris. Et enamik töökohti kadus avaliku sektori tuumikus, kus on ülekaalus meestöötajad, on avaliku sektori tööhõives saavutanud märkimisväärse ülekaalu naistöötajad.
- Töötasu on vähendatud või külmutatud valdavalt kohandamisprogrammi kohaldavates riikides – Hispaanias, Ühendkuningriigis ja Baltimaades ning kõige vähem Põhjamaades ja Saksamaal.
- Avaliku sektori tööhõivemäär on suhteliselt kõrge Põhjamaades ja suhteliselt madal kriisist enim mõjutatud riikides – Hispaanias, Iirimaa, Itaalias, Kreekas ja Portugalis.
- Ennetähtaegselt pensionile jäävate töötajate arv on pärast majanduskriisi vallandumist erasektoris veidi vähenenud, kuid avalikus sektoris suurenenud.
- Avaliku sektori kõrgema astme juhtide üldisel hinnangul on mõju, mida muutus avaliku sektori töötajatele avaldab, üsna negatiivne. 16 tulemuslikkusnäitajast said kehvimat tulemust töötajate motiveeritus ja töösse suhtumine ning avaliku sektori atraktiivsus tööandjana. Neile näitajatele antud hinnang oli eriti negatiivne Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal ja Ühendkuningriigis.
- Euroopa töötingimuste uuringu tulemused näitavad, et juba niigi suhteliselt suur psühhosotsiaalne risk avalikus sektoris suureneb pärast restruktureerimist veelgi.

- Paljudest avaliku sektori hiljutise restruktureerimise uuringutest ilmneb, et otsused ei olnud hästi ette valmistatud: restruktureerimine toimus kiirustades, sageli ei olnud see läbipaistev ja sotsiaalpartneritega (sh mõnel juhul tööandjatega) konsulteeriti vähe. Loomulikult oli ka erandeid. Väga ulatuslik, kuid konsulteerimispõhine avaliku sektori restruktureerimine Iirimaa on vahest parim riiklikul tasandil toimunud restruktureerimise näide.
- Juhtumiuuringu tulemused osutavad siiski sellele, et hoolikalt kavandatud ja konsulteerimispõhine restruktureerimine võib anda suhteliselt positiivseid tulemusi paljudes avaliku sektori tegevusvaldkondades ja eri asutustes.

Poliitikasoovitused

- Avalik sektor on ilmselgelt ka edaspidi oluline poliitiline küsimus. Vallandatud (või vabatahtlikult lahkunud) töötajate profiil osutab oskustööjõu nappuse süvenemisele. Lisaks on demograafiline olukord selles sektoris eriti halb. Sektoril on siiski häid väljavaateid oma tõhususe parandamiseks info- ja kommunikatsioonitehnoloogia laialdasema kasutamise kaudu.
- Avaliku sektori restruktureerimise kogemuste puudumine tähendab, et nii sotsiaalpartneritel kui ka tööturuasutustel puuduvad vajalikud eriteadmised ja taristu positiivse tööturustaatuste vahelise liikumise toetamiseks. Õppust tuleks võtta paljudest olemasolevatest positiivsetest näidetest, nagu avaliku sektori töökohakindluse nõukogud Rootsis.
- Avalikus sektoris on küll pikaajaline tava kindlustada töötajatele paindlik tööaeg, tööalane rotatsioon, tööülesannete jaotus ja mitmesugused karjäärivõimalused, kuid neid meetmeid tuleks osaliselt kohandada ka tööjõu ümberkujundamise juhtimise vahenditega.
- Tuleks teha jõupingutusi tagamaks, et vallandatud avaliku sektori töötajate oskused oleks võimalike tööandjate jaoks läbipaistvamad. Kvalifikatsioonil põhinevat käsitlusviisi tuleks kohandada töötajate tegelikele oskustele.

Lisateave

Aruanne „ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector“ (ERMi 2014. aasta aruanne „Avaliku sektori restruktureerimine“) on avaldatud veebilehel <http://www.eurofound.europa.eu/publications> 2015. aasta all.

Lisateabe saamiseks võtke ühendust teadusjuhi John Hurleyga e-posti aadressil joh@eurofound.europa.eu