

# ERM:n vuoden 2014 vuosikertomus: Julkisen sektorin rakenneuudistus

## Tiivistelmä

### Johdanto

Heti vuoden 2008 taantuman jälkeen julkisen sektorin työllisyys kasvoi edelleen, mikä auttoi Euroopan taloutta pitämään yllä kysyntää. Vuoteen 2010 mennessä monissa jäsenvaltioissa oli kuitenkin jo aloitettu julkisen sektorin mittava rakenneuudistus. Yksityisestä sektorista poiketen julkisen sektorin rakenneuudistus vaikuttaa suureen osaan väestöstä. Siksi se saa osakseen runsaasti poliittista mielenkiintoa ja herättää keskustelua. Se on myös erityisen monimutkainen ja usein ongelmallinen, koska se vaikuttaa suureen määrään ihmisiä ja koska työsuhdeturvan perinteet ovat vakiintuneet ja ammattiyhdistysedustus on vahva julkisella sektorilla. Julkisen sektorin rakenneuudistuksen perusteet ovat myös varsin erilaiset kuin yksityisellä sektorilla, koska perusteena ei voi olla julkisen sektorin palvelujen kysynnän väheneminen. Julkisen sektorin rakenneuudistuksen taustalla on monissa jäsenvaltioissa lähes yksinomaan ollut julkisen talouden vakava tila.

Taantuman vaikutukset ovat olleet varsin erilaiset eri jäsenvaltioissa. Vastaavasti myös julkisen sektorin viimeaikaisen rakenneuudistuksen laajuus on vaihdellut jäsenvaltioittain. Tämä johtuu tietysti suurelta osin julkisen velan määrän huomattavista vaihteluista eri jäsenvaltioiden välillä. Yhtenä osasyynä on kuitenkin myös se, että julkisen sektorin merkittävän rakenneuudistuksen jo 1990-luvulla aloittaneissa jäsenvaltioissa ei vuoden 2008 jälkeen ollut mainittavaa tarvetta rakenneuudistukseen.

### Poliittinen tausta

Yleisen poliittisen taustan muodostavat julkisen talouden säästötoimet, jotka ovat perustuneet käsitykselle, että julkista velkaa on vähennettävä ensinnäkin yksittäisten jäsenvaltioiden taloudellisen vakauden turvaamiseksi ja sen lisäksi yhteisen rahan ylläpitämiseksi. Vakaus- ja kasvusopimus tarjoaa puitteet kansallisten finanssipoliitikkojen koordinoinnille Euroopan unionissa. Sen ensisijaisena tavoitteena on turvata vakaa julkinen talous. Jäsenvaltioiden on esitettävä ennalta ehkäisevänä

toimena keskipitkän aikavälin talousarviosuunnitelmansa käyttämällä liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä. Julkisen velan ongelma on viime vuosina ollut yksi EU-ohjausjakson keskeisistä kysymyksistä. Euroopan unionin toimielinten oikeus määrätä julkiseen talouteen liittyvistä asioista on ollut erityisen vahva vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin joutuneissa jäsenvaltioissa ja erityisesti troikalta (kansainvälinen valuuttarahasto, Euroopan keskuspankki ja Euroopan komissio) lainoja vastaanottaneissa ohjelmamaissa.

Rakenneuudistusta koskeva EU:n laatukehys otettiin käyttöön vuonna 2013. Siinä annetaan rakenneuudistusorganisaatioille ohjeita, jotka perustuvat yritysten käytännön kokemuksiin. Komissio on kehottanut jäsenvaltioita "etsimään keinoja soveltaa ehdotettua laatukehystä julkisen sektorin työntekijöihin". Laatukehysten yleisenä päämääränä on saada monia eri toimijoita osallistumaan prosessiin, minkä tulisi olla erityisen tärkeä tavoite myös julkisen sektorin rakenneuudistuksen yhteydessä.

Yleisenä poliittisena taustatekijänä on myös väestön ikääntyminen. Sen vuoksi on kehitettävä valmiudet vastata aivan lähitulevaisuudessa kasvavaan hoivan ja terveyspalvelujen tarpeeseen ja otettava huomioon näiden alojen työntekijöiden huomattava ikääntyminen. Kaikki ikääntymiseen liittyvät poliittiset aloitteet ovat erityisen merkittäviä julkisen sektorin kannalta.

### Keskeiset havainnot

- Työllisyys kasvaa edelleen laaja-alaisissa julkisissa palveluissa, joita ovat terveydenhuolto ja koulutus. Yksityisen sektorin osuuden on kuitenkin osoitettu myös kasvavan näillä aloilla.

- Kaikkiaan 800 000 työpaikan nettovähennys on tapahtunut julkisen sektorin keskeisissä toiminnoissa (julkisessa hallinnossa), joissa työvoima on vuoden 2008 jälkeen vähentynyt nopeammin kuin työvoima yhteensä. Kaikkiaan 28 jäsenvaltiosta 19:ssä työllisyys on heikentynyt julkisen sektorin keskeisissä toiminnoissa. Jyrkintä heikentyminen on ollut Latviassa (-29 %). Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ranskassa työllisyys heikentyi yli 10 %.
- Yli kolmannes julkisen sektorin työntekijöistä Euroopassa on nyt yli 50-vuotiaita, ja vanhempien työntekijöiden osuus on kasvanut yli viisi prosenttiyksikköä vuoden 2008 jälkeen sekä terveydenhuollon että julkisen hallinnon alalla. Koska valtaosa työpaikoista menetettiin miesvaltaisissa julkisen sektorin keskeisissä toiminnoissa, julkisen sektorin työvoima on muuttunut kaiken kaikkiaan naisvaltaisemmaksi.
- Palkkoja on alennettu tai jäädytetty yleisimmin ohjelmamaissa, Espanjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Baltian maissa ja vähiten Pohjoismaissa ja Saksassa.
- Työllisyys julkisella sektorilla on suhteellisen hyvää Pohjoismaissa ja suhteellisen heikko pahimmin kriisistä kärsineissä talouksissa eli Kreikassa, Irlannissa, Italiassa, Portugalissa ja Espanjassa.
- Varhaiseläkkeille jäävien työntekijöiden määrä on talouskriisin alettua vähentynyt jonkin verran yksityisellä sektorilla mutta kasvanut julkisella sektorilla.
- Julkisen sektorin ylemmän johtajiston kokonaisarviointi muutoksen vaikutuksista julkisen sektorin työntekijöihin on melko kielteinen. Yhteensä 16 suoritusmittarista vähiten pisteitä saaneet kaksi osa-aluetta liittyvät henkilöstön motivaatioon ja työhön asennoitumiseen sekä julkisen sektorin vetovoimaan työnantajana. Arviot näistä osa-alueista olivat erityisen kielteiset Ranskassa, Italiassa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- Euroopan työoloja koskeneesta kyselytutkimuksesta käy ilmi, että jo nyt suhteellisen korkeat psykososiaalisen riskin tasot julkisella sektorilla suurenevat rakenneuudistuksen toteuttamisen jälkeen.

- Suuressa osassa viimeaikaisesta julkisen sektorin rakenneuudistusta koskevasta tutkimuksesta on havaittu, että päätöksiä ei ollut valmisteltu perusteellisesti. Tämä johtui siitä, että prosessit toteutettiin hätäisesti, ne eivät aina olleet avoimia eikä työmarkkinaosapuolia ja joissakin tapauksissa työntekijöitä kuultu riittävästi. Puutteita ei kuitenkaan esiintynyt kaikkialla. Irlannissa toteutettu laaja, mutta konsultoiva julkisen sektorin rakenneuudistus on ehkä paras kansallisen tason esimerkkitapaus.
- Tapaustutkimuksesta käy ilmi, että huolellisesti suunnitellut ja konsultoivat rakenneuudistusprosessit voivat johtaa suhteellisen myönteisiin tuloksiin monentyyppisessä julkisen sektorin toiminnassa ja erilaisissa institutionaalisissa ympäristöissä.

## Poliittiset osoittimet

- On selvää, että julkinen sektori on edelleen merkittävä poliittinen huolenaihe. Irtisanottujen (tai vapaaehtoisesti irtisanoutuneiden) työntekijöiden profiilista käy ilmi, että osaamisvajeet ovat entistä suuremmat. Lisäksi väestörakenteen muutokseen liittyvät haasteet ovat erityisen vakavia julkisella sektorilla. Julkisella sektorilla on kuitenkin hyvät mahdollisuudet parantaa tehokkuutta lisäämällä tieto- ja viestintäteknologian käyttöä.
- Koska julkisen sektorin rakenneuudistuksesta ei ole saatu riittävästi kokemuksia, sekä työmarkkinaosapuolilta että työmarkkinaviranomaisilta puuttuu työmarkkinoiden myönteisten muutosten toteuttamiseen tarvittava asiantuntemus ja infrastruktuuri. On kuitenkin runsaasti myönteisiä esimerkkejä, joista voitaisiin ottaa oppia. Niistä voidaan mainita julkisen sektorin työsuhdeneuvostot Ruotsissa.
- Julkisella sektorilla on pitkät perinteet työajan joustojen, työkierron, työn jakamisen ja erilaisten urakehitysmahdollisuuksien antamisessa työntekijöille. Näistä toimenpiteistä olisi osittain tehtävä hallinnointivälineitä, jotta työvoiman uudistaminen voidaan toteuttaa.
- Olisi pyrittävä varmistamaan, että mahdollisten työnantajien on helppo selvittää, mitä osaamista irtisanotuilla julkisen sektorin työntekijöillä on. Pätevyyteen perustuvan toimintamallin lähtökohdana olisi oltava työntekijöiden todellinen osaaminen.

### Lisätietoja

ERM annual report 2014: Restructuring in the public sector (ERM:n vuoden 2014 vuosikertomus: Rakenneuudistus julkisella sektorilla) -raportti on vuonna 2015 saatavilla osoitteesta <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Lisätietoa antaa tutkimuspäällikkö John Hurley, [joh@eurofound.europa.eu](mailto:joh@eurofound.europa.eu).