



Töötingimused valitsemissektoris

Kommenteeritud kokkuvõte

Sissejuhatus

Viimaste aastakümnete jooksul on avaliku halduse sektori töötajatel tulnud rinda pista mitmete ajakohastavate struktuurireformidega raamistikus, mida nimetatakse tihtipeale uueks haldusjuhtimiseks. Majandus- ja finantskriis on tunduvalt suurendanud valitsemissektori võlga, mistõttu on paljud ametiasutused üritanud avaliku sektori kulusid vähendada riigiteenistujate palkade külmutamise või kärpimisega või töötajate arvu vähendamisega.

Valitsemissektori määratlus ei ole selgepiiriline – see oleneb riigist ning selle ajaloolisest taustast, kultuuri- ja poliitikamaastikust. Üldiselt hõlmab mõiste haldusinstituutsioone, -organeid ja -asutusi, kes tegutsevad kesk- või riigi tasandil ning sõltuvad hierarhiliselt poliitiliste otsuste tegemise protsessist (tavaliselt ministriumid). Samuti kuuluvad siia nii piirkondliku kui ka kohaliku tasandi detsentraliseeritud organid, mis on kujunenud haldusülesannete üleandmisega eri piirkondadesse ümberpaigutatud valitsemissektori organitele. Föderaalriikides või paljudeks piirkondadeks jagatud riikides hõlmab valitsemissektor tavaliselt aga üksnes föderaal- või riigivalitsust, mis tähendab, et valitsemissektori töötajad moodustavad avaliku sektori töötajate koguarvust üsna väikese osa.

Käesolevas aruandes antakse ülevaade ELi liikmesriikide ja Norra valitsemissektorites tehtud muudatuste ajenditest ja põhjustest, nende mõjust kõnealuse sektori töötingimustele ning sellest, milliseks olukord võib kujuneda.

Poliitikataust

Enamiku Euroopa riikide valitsemissektorites (ning avalikus halduses ja avalikus sektoris üldiselt) on käsil põhjalik reformimine ja uuendustöö. Kui teatavad muudatused on tingitud majandus- ja finantskriisist (tsüklilised meetmed), on viimase paari aastakümne jooksul rakendatud ka struktuurireforme. Kõnealuste ajakohastavate reformide eesmärk on saavutada teenuste pakkumisel selge suunitlus kodanikele (klientidele) ning

suurendada teenuste pakkumise tõhusust ja kvaliteeti. Reformidega on sageli kaasnenud ka teatavate teenuste erasektorisse üleviimine ja liberaliseerimine ning teenuste allhange. Tänu muudatustele teenuste korralduses ja pakkumises on muutumas isegi avaliku sektori mõiste.

Struktuurireformide kõrval on kriis ajendanud välja töötama peamiselt kulude kärpimise ja kulutõhususe tagamise meetmetel põhinevaid strateegiaid, mis on teataval määral halvendanud töötingimusi. Samuti on mõnes liikmesriigis üritatud ühtlustada töökorraldust erasektori tavadega.

Nende meetmete hulgas on järgmised:

- tööhõive taseme vähendamine, piirates uute töötajate töölevõtmist ja pensionile jäävate riigiteenistujate ja ametnike asendamist ning täites riigiteenistujate ametikohad ametnike ja ajutiste töötajatega;
- tööajaga seotud meetmed, sh tööea pikendamine ja ennetähtaegselt pensionile jäämise kavade piiramine, piiravad muudatused puhkusesüsteemides ja suurem paindlikkus seoses tööajaga;
- palgaastmete külmutamine ja vähendamine, sh otsesed palgakülmutamised ning kärped muudes sissetulekuga seotud valdkondades, näiteks lisatasud, haiguspuhkuste või pensionide muudatused.

Peamised tähelepanekud

Valitsemissektori suurus Euroopas

EL 27 riikides ja Norras on umbes 9,7 miljonit valitsemissektori töötajat, kusjuures kolmes riigis (Prantsusmaa, Itaalia, Ühendkuningriik) on neid kõige enam (vastavalt 2,4 miljonit, 1,9 miljonit ja 1,8 miljonit töötajat). Neid arvandmeid tuleks tõlgendada ettevaatusega, sest avaliku sektori, eeskätt valitsemissektori osa üldises tööhõives on eri riikides nende eripärast sõltuvalt erinev.

Tööhõive suundumused

Enamikus riikides on valitsemissektori tööhõive viimase 5–7 aasta jooksul märkimisväärselt vähenenud, eriti majanduskriisi tagajärjel. Sellegipoolest tuleb kõnealuseid suundumusi tõlgendada tähelepanelikult, sest arvestada tuleb oluliste riikidevaheliste erinevustega. Kätesaadavate andmete põhjal on valitsemissektori töötajate arv alates 2005. aastast suurenenud üheksas liikmesriigis ning vähenenud 14 liikmesriigis.

Töötajaskonna iseloomustus

Paljudes riikides on valitsemissektori töötajate seas kõige suurem osa avalik-õigusliku töölepingu alusel töötavatel riigiteenistujatel (tavaliselt 60% koguarvust), keda on palju rohkem kui eraõigusliku töölepingu alusel töötavaid ametnikke. Samal ajal võib enamikus riikides täheldada riigiteenistujate arvu vähendamise suundumust. Kätesaadavate andmete järgi on peaaegu kõikides riikides valitsemissektoris töötavate naiste ja meeste arv suhteliselt tasakaalus.

Töötingimuste võrdlus

Üldiselt on avaliku sektori töötajate töötingimused paremad kui teistel töötajate rühmadel. Enamikus liikmesriikides peetakse töökohta avalikus sektoris kindlamaks ja atraktiivsemaks kui erasektori ettevõtetes ning neil töötajatel on suurema tõenäosusega järgmised eelised:

- kindel tööaeg (võimalus kohandada tööaega isiklike vajaduste järgi);
- väga suur töötajate esindatus;
- suuremad võimalused koolituseks, mille eest tasub tööandja või mis toimub töökohal;
- väiksem võimalus puutuda kokku füüsiliste riskidega;
- parem töötasu;
- suurem rahulolu tööga.

Sellegipoolest tundus, et mõne riigi valitsemissektori töötajatel on suurem töökoormus, kehvem töötasu ning suurem vägivalda või kallaletungi risk. Samuti võivad nad iseäranis haavatavad olla organisatsiooniliste muutuste suhtes ning puududa sageli töölt tervislikel põhjustel.

Reformide mõju töötingimustele

Majanduskriisiga seotud ja valitsemissektori võla vähendamise eesmärgil rakendatud tsükliised reformid on üldiselt avaliku sektori töötingimusi halvendanud. Enamikus liikmesriikides on palju näiteid tööaja pikenedes ja töökoormuse suurenemisest ning sellega kaasnevast stressitasemest, palgaga seotud tagasiminekutest ning koolitustegevuse ja pädevuse arendamise mahu vähenemisest.

Tulevikuväljavaated

Väljavaated on kehvad. Arvestades asjaolu, et eelarve konsolideerimise poliitikaga eeldatavasti jätkatakse, on mitmete riikide ametiasutused tutvustanud avaliku sektori töötajate ja eeskätt valitsemissektori töötajatega seotud kavasisid. Tõenäoliselt avaldavad need ka tulevatel aastatel negatiivset mõju nii avaliku sektori töötajate arvule kui ka nende töötingimustele.

Poliitikasoovitused

Selline olukord on tekitanud ägedaid arutelusid valitsemissektori ja üldisemalt avaliku halduse sektori töötajate seisundi ja töötingimuste üle. Mitmes riigis on arutelude keskmes olnud valitsemissektori töötajate suhtes rakendatava erikohtlemise õiglus ning vajadus selle järele, samuti avaliku sektori töötajate väidetav privilegeeritud seisund võrreldes erasektori töötajatega.

Paljud valitsemissektori töötajad on arutelude tõttu suurema pinge all, arvestades eriti seda, et ka nende töötingimused muutuvad kehvemaks.

Paljudes Euroopa riikides on valitsemissektori töötingimuste halvenemine tekitanud rohkem lahkelsid sotsiaalpartnerite vahel. Kuigi ametiühingud on üldiselt nõus, et kriisi ohjamiseks on vaja kärpida kulusid, avaldavad nad sageli pahameelt selle üle, et peamine sihtmärk kulude vähendamisel on just avalik teenistus. Samuti leitakse, et suure koondamislaine tingimustes on võimatu tagada kõikide avaliku halduse ülesannete sujuvat täitmist, sest töötajad vahetuvad tihti, neid ei ole piisavalt ning nende motivatsioon on madal.

Keerulisi majandustingimusi ning seisukohtade lahknevust silmas pidades tundub, et enamikus riikides muutub üha keerulisemaks ka ametiühingute ja valitsuste suhtlemine, mis seab omakorda ohtu sotsiaaldialoogi, ärgitades teatavaid valitsusi pöörduma tagasi ühepoolse otsustamisprotsessi juurde.

Euroopa valitsustel seisab ees raske ülesanne ühildada avaliku sektori eelarve tasakaalustamise ning avaliku halduse tõhusamaks ja jätkusuutlikumaks muutmise eesmärgid, tagades samas avaliku halduse sektori tõhusa toimimise ja selle töötajate õiglased töötingimused.

Lisateave

Aruanne „Working conditions in central public administration“ („Töötingimused valitsemissektoris“) on avaldatud veebilehel: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>.

Lisateabe saamiseks võtke ühendust teadusjuhi Isabella Bilettaga, ibi@eurofound.europa.eu.