



Työolot keskushallinnossa

Tiivistelmä

Johdanto

Julkishallinnon työntekijät ovat viime vuosikymmeninä joutuneet sopeutumaan lukuisiin rakenneuudistuksiin, joilla on luotu niin kutsuttua uutta julkisjohtamista. Talous- ja rahoituskriisistä on seurannut julkisen velan voimakasta kasvua, joka on ajanut viranomaisia vähentämään julkisia menoja jäädyttämällä ja laskemalla palkkoja sekä vähentämällä virkamiesten määrää.

Keskushallinnon määritelmä ei ole yksiselitteinen, vaan se vaihtelee maittain ja siihen vaikuttavat historiallinen, kulttuurinen ja poliittinen kehitys. Käsitteellä viitataan yleensä niihin hallinnollisiin virastoihin, laitoksiin ja toimielimiin, jotka toimivat keskitetyllä, kansallisella tasolla ja jotka ovat hierarkkisesti riippuvaisia poliittisesta päätöksenteosta (yleensä ministeriöt). Se kattaa myös alueellisella tai paikallisella tasolla hajautettuja elimiä, jotka ovat syntyneet, kun keskushallinnolta on siirretty hallinnollisia tehtäviä muille maantieteellisille alueille. Liittovaltiomuotoisissa tai pitkälle alueellistetuissa maissa keskushallintoon katsotaan kuitenkin kuuluvan vain liittovaltion tai valtion hallinto siten, että keskushallinnon työntekijät muodostavat vain suhteellisen pienen osan kaikista julkishallinnon työntekijöistä.

Tässä raportissa luodaan yleiskatsaus keskushallinnossa tapahtuneiden muutosten tärkeimpiin syihin ja perusteisiin EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa, sekä siihen, miten nämä muutokset ovat vaikuttaneet alan työoloihin ja miten tilanteen odotetaan kehittyvän.

Taustaa

Useimmissa Euroopan maissa keskushallinto (sekä julkishallinto ja julkinen sektori yleisesti) elää perusteellisten uudistusten ja muutosten aikaa. Osa näistä muutoksista on johtunut talous- ja rahoituskriisistä (suhdanteista johtuvat toimenpiteet), mutta jotkin rakenneuudistukset on pantu täytäntöön jo viime vuosikymmenillä. Näillä uudistuksilla on ollut tarkoitus muuttaa palvelujen tarjontaa selkeästi kansalais- (asiakas-) keskeisemmäksi, lisätä tehokkuutta palvelujen

toteuttamisessa sekä parantaa laatua. Uudistukset ovat myös usein johtaneet joidenkin palvelujen yksityistämiseen ja vapauttamiseen ja toisten palvelujen ulkoistamiseen. Itse julkisen sektorin käsitekin kehittyi, kun palvelujen järjestämistä ja toteuttamista muutetaan.

Näiden rakenneuudistusten ohella kriisistä on seurannut strategioiden painottumista erityisesti kulujen leikkaamiseen ja kustannustehokkuuteen, mikä on heikentänyt jonkin verran työoloja. Joissakin maissa on myös pyritty yhtenäistämään työskentelykäytäntöjä yksityissektorin kanssa.

Tällaisia toimenpiteitä ovat olleet esimerkiksi seuraavat:

- työllisyyden tason laskeminen rajoittamalla työntekijöiden palkkaamista uusiin toimiin tai eläkkeelle jäävien virkamiesten ja julkishallinnon työntekijöiden tilalle sekä palkkaamalla virkamiesten virkoihin työsuhteisia ja tilapäisiä työntekijöitä;
- työaikaan liittyvät toimenpiteet, mukaan lukien työelämän pidentäminen ja varhaiseläkejärjestelmien tiukentaminen, erilaisten vapaiden käytön rajoittaminen sekä työaikajoustopäätösten lisääminen;
- palkkojen jäädyttäminen ja laskeminen, mukaan lukien yksiselitteiset palkkojen jäädyttämiset, muiden tulojen, kuten bonusten, leikkaukset sekä muutokset sairausloma- ja eläkekäytännöissä.

Keskeiset havainnot

Keskushallinnon koko Euroopassa

EU27:ssä ja Norjassa on noin 9,7 miljoonaa keskushallinnon työntekijää, ja kolmessa jäsenvaltiossa heitä on selkeästi eniten (Ranskassa 2,4 miljoonaa, Italiassa 1,9 miljoonaa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1,8 miljoonaa). Lukuja on tulkittava varoen, sillä julkisen sektorin ja

erityisesti keskushallinnon osuus kokonaistyöllisyydestä vaihtelee kansallisista tekijöistä johtuen merkittävästi maiden välillä.

Suuntaus työllisyyden alalla

Useimmissa maissa keskushallinnon työntekijöiden määrä on vähentynyt huomattavasti kuluneen viiden–seitsemän vuoden aikana, erityisesti taluskriisin takia. Suuntauksia on kuitenkin tulkittava varoen, sillä maiden välillä on merkittäviä eroja. Saatavilla olevien tietojen mukaan keskushallinnon työntekijöiden määrä on vuoden 2005 jälkeen lisääntynyt 9 jäsenvaltiossa ja vähentynyt 14:ssä.

Työvoiman ominaispiirteet

Monissa maissa virkamiehet (joiden työsuhte on julkisoikeudellinen) muodostavat enemmistön keskushallinnon työntekijöistä (yleensä yli 60 prosenttia kaikista työntekijöistä), ja heitä on paljon enemmän kuin muita julkishallinnon työntekijöitä (joiden työsuhte on yksityisoikeudellinen). Useimmissa maissa on kuitenkin havaittavissa suuntaus kohti virkamiesten määrän vähentämistä. Saatavilla olevien tietojen mukaan naiset ovat lähes kaikissa maissa melko tasapuolisesti edustettuina keskushallinnossa.

Työolojen vertailu

Yleisesti ottaen julkishallinnon työntekijöillä on paremmat työolot kuin muilla työntekijäryhmillä. Useimmissa jäsenvaltioissa julkishallinnon työpaikkoja pidetään turvallisempina ja houkuttelevampina kuin työpaikkoja yksityissektorin yrityksissä, ja niissä työntekijöillä on muita todennäköisemmin:

- säännölliset työajat (ja joustoa mukauttaa työaikaa henkilökohtaisiin tarpeisiin);
- erittäin korkea työntekijöiden järjestäytyneisyysaste;
- enemmän mahdollisuuksia työnantajan maksamaan tai työpaikalla tapahtuvaan koulutukseen;
- vähemmän altistumista fyysisille vaaroille;
- parempi palkka;
- korkeampi työtyytyväisyys.

Joissakin maissa keskushallinnon työntekijöillä vaikuttaa kuitenkin olevan muita raskaampi työtaakka, huonompi palkka ja suurempi riski altistua väkivallalle. Lisäksi he ovat erityisen alttiita organisaatiomuutoksille ja heillä on paljon terveydellisistä syistä johtuvia poissaoloja.

Uudistusten vaikutus työoloihin

Taluskriisistä ja valtiontalouden vajeen vähentämistavoitteesta seuranneet suhdanneluonteiset uudistukset ovat heikentäneet työoloja yleisesti julkisella sektorilla. Useimmissa

jäsenvaltioissa on lukuisia esimerkkejä työajan, työmäärän ja siten stressin lisääntymisestä, negatiivisesta palkkakehityksestä sekä koulutuksen ja osaamisen kehittämiseen tähtäävän toiminnan vähentämisestä.

Tulevaisuudennäkymä

Näkymät ovat synkät. Julkisen talouden vakauttamispolitiikkojen mukaisesti useat kansalliset viranomaiset ovat esittäneet suunnitelmia, jotka koskevat yleisesti julkishallinnon ja erityisesti keskushallinnon työntekijöitä. Niiden voidaan odottaa vaikuttavan lähivuosina kielteisesti sekä julkishallinnon työntekijöiden määrään että heidän työoloihinsa.

Päätelmät

Tilanne on herättänyt kiivasta keskustelua työntekijöiden asemasta ja työoloista keskushallinnossa ja yleisesti julkishallinnossa. Monissa maissa keskustelun keskipisteessä on ollut keskushallinnon työntekijöihin sovellettavan erityisen sääntelyn oikeudenmukaisuus ja tarpeellisuus sekä julkishallinnon työntekijöiden oletettu ”etuokeutettu” asema suhteessa yksityissektorin työntekijöihin.

Keskushallinnon työntekijät ovat kokeneet keskustelut painostavina erityisesti, kun samalla heidän työolonsa heikkenevät jatkuvasti.

Työolojen heikkeneminen monen Euroopan maan keskushallinnossa on myös syventänyt kuilua työmarkkinaosapuolten välillä. Vaikka liitot yleisesti ymmärtävät tarpeen leikata menoja kriisin käsittelemiseksi, ne usein kritisoivat sitä, että julkinen hallinto on joutunut leikkausten pääasialliseksi kohteeksi. Lisäksi liitot ovat esittäneet, että merkittävien työpaikkavähennysten seurauksena kaikkia julkishallinnon tehtäviä ei voida enää hoitaa sujuvasti, sillä työntekijöiden vaihtuvuus on korkea, virastot kärsivät henkilöstöpulasta ja henkilöstön motivaatio on alhainen.

Vaikea taloustilanne ja näkemysten välinen kuilu ajavat useimmissa maissa ammattiyhdistyksiä ja hallitusta yhä kauemmas toisistaan niin, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on uhattuna ja jotkin hallitukset uhkaavat palata takaisin yksipuoliseen päätöksentekoon.

Euroopan hallituksille tulee olemaan vaikeaa yhdistää valtion talouden elvyttäminen ja julkishallinnon tehokkuuden ja kestävyuden parantaminen tarpeeseen säilyttää tehokas julkinen sektori, jonka työntekijöillä on kunnolliset työolot.

Lisätietoja

Working conditions in central public administration raportti on saatavissa osoitteesta <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Lisätietoja antaa Isabella Biletta, tutkimuspäällikkö, ibi@eurofound.europa.eu