16.11.2017 201/10/2017

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa

Jaettu ymmärrys työn murroksesta

KT Kuntatyönantajat on kuntien ja kuntayhtymien edunvalvoja, joka osallistuu työ- ja virkaehtosopimustoiminnan lisäksi laajasti työelämän kehittämiseen, tutkimiseen ja työelämän lainvalmisteluun. Tässä lausunnossa asiaa tarkastellaan kuntasektorin työelämän näkökulmasta. Valtioneuvoston selonteko antaa hyvän päivitetyn ja punnitun tilannekuvan työn tulevaisuudesta noin 20 vuoden aikajänteellä. Selonteossa esitetään viisi keskeistä muutoskulkua ja kirkastetaan niihin liittyviä yhteiskuntapoliittisia kysymyksiä: työn sisällöt ja käytännöt, työnantajan ja työntekijän välinen suhde, toimeentulo, osaaminen, sekä yhteiskuntaan kiinnittyminen. KT Kuntatyönantajat kommentoi kaikkia aihe-alueita. Tulevaisuuden työtä luonnehtii hyvin moninaisuus ja pitkään jatkuva muutos.

1. Työn sisällöt ja käytännöt

Työn sisällöt ja käytännöt ovat olleet jatkuvassa muutoksessa ja kehityksessä aina ennenkin, niin kauan kuin palkkatyötä on tehty. Uusia työmenetelmiä ja -välineitä on otettu käyttöön ja yhteistyötä tehty uusilla tavoilla, esimiestyötä ja johtamista kehitetty. Digitalisaation hyödyntäminen on kuitenkin nopeuttanut tätä kehitystä. Työn murros synnyttää myös kokonaan uudenlaisia työkokonaisuuksia, kuten kehittävä hoitaja tai kotihoidon itseohjautuvat tiimit.

Työn sisältöjen ja käytäntöjen muuttuminen on työmurroksen tuntuvin vaikutus useimmille palkansaajille. Päävastuu siihen liittyvästä toiminnan kehittämisestä on kullakin organisaatiolla itsellään.

Julkinen sektori ei voi jäädä jälkeen tästä kehityksestä. Se johtaisi siihen, että sama työ pystyttäisiin tekemään edullisemmin ja paremmin ulkoistamalla se yksityisille toimijoille. Myös reaalipalkkojen ja ostovoiman kehitys perustuu viime kädessä tuottavuuden nousuun kansantaloudessa. Ei voi ajatella, että julkiset organisaatiot lakkaisivat kehittämästä toimintaansa ja henkilöstön palkkakehitys sen vuoksi pysähtyisi.

Hyvinvointiyhteiskunnan kannalta ei riitä, että vain vientiyritysten kilpailukyky on kunnossa, vaan tärkeää on, että samanaikaisesti hyvinvointipalvelujen ytimessä olevat julkiset organisaatiot toimivat kilpailukykyisesti ja niiden toimintaa kehitetään. Viime vuosina tähän on kiinnitetty liian vähän

Kunnallinen työmarkkinalaitos
Toinen linja 14
00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puhelin 09 7711
Faksi 09 701 2239
etunimi.sukunimi@kuntatyonantajat.fi
www.kuntatyonantajat.fi

Kommunala arbetsmarknadsverket
Andra linjen 14
00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Telefon 09 7711
Fax 09 701 2239
fornamn.efternamn@kommunarbetsgivarna.fi
www.kommunarbetsgivarna.fi

huomiota. Jo lähivuosina tarvitaan selvästi nykyistä voimakkaampaa panostusta vauhdittamaan työelämän kehittämistä työpaikoilla. Työelämän ohjelmallisen kehittämisen ja siihen liittyvän rahoituksen kohderyhmänä on jatkossa oltava kaikenkokoiset työpaikat ja myös julkinen sektori, jossa parhaillaan valmistellaan sen historian suurinta rakenteellista uudistusta.

KT Kuntatyönantajien ja kunta-alan pääsopijajärjestöjen Kunteko 2020 -ohjelma tukee työpaikkojen omista tarpeista lähtevää kehittämistä. Kehittämisen teot ja tarinat sekä vaikuttavat kehittämiskäytännöt kerätään ohjelman sivustolle. Näkyvyyttä saa yhtä hyvin pieni, arkinen työpaikkakohtainen parannus kuin aivan uusi, innovatiivinen tai toimialarajat ylittävä palveluratkaisu. Kuntekossa edistetään yhteistoiminnallista ja pitkäjänteistä työelämän kehittämistä. Kuntatyöpaikoille tarjotaan mahdollisuutta osallistua ohjelman oppimis- ja kehittämisverkostoihin sekä sisäisten kehittäjien koulutuksiin. Lisäksi työyhteisö voi saada asiantuntijan tukea ja sparrausta omaan kehittämistyöhönsä.

KT Kuntatyönantajat pitää tavoitteena, että vauhditetaan työpaikoilla tapahtuvaa hyvää kehitystyötä, ja että julkiset organisaatiot ovat siihen liittyvien ohjelmien ja tukien piirissä.

2. Työnantajan ja työntekijän välinen suhde

Työelämän murros näkyy tilastoissa vain vähän. Esimerkiksi eri työsuhdemuotojen osuuksissa ei ole havaittavissa suuria muutoksia suuntaan tai toiseen ja työolotutkimuksissa havaitut muutokset jäävät vähäisiksi. On useita tekijöitä, jotka käytännössä joko hidastavat uusien työn organisointitapojen ja uuden teknologian käyttöönottoa tai ainakin vaikeuttavat muutoksen aikajänteen arviointia.

Edelläkävijöitä on aina joukossa, mutta varsinainen murros tapahtuu vasta, kun uudesta toimintatavasta tulee valtavirtaa.

Huomattava muutos aiempaan verrattuna aiheutuu siitä, jos työntekijät joutuvat vaihtamaan aiempaa useammin työpaikkaansa tai työuraansa, ja osa joutuu sen vuoksi siirtymään vähemmän vaativiin ja palkaltaan pienempiin töihin. Yhdessä sen kanssa, että pelkän perusasteen töiden määrä on puoliintunut viimeisen 30 vuoden aikana, johtaa se työmarkkinoilla heikoimmilla olevien aseman heikkenemiseen edelleen, ja kasvattaa työelämän ja koulutuksen ulkopuolelle jäävien joukkoa.

On välttämätöntä, että tälle joukolle pystytään tarjoamaan mahdollisuuksia palkkatyöhön, vaikka toimeentulon joutuisi kokoamaan monesta pienestä purosta tai työtä velvoitettaisiin tekemään vain pientä palkkaa tai korvausta vastaan. Tämä edellyttää uudistuksia myös lainsäädäntöön. Tärkeää silloin on, että velvoite- tms. työstä voi oppimisen kautta löytyä polku omalle ammattimaiselle uralle ja paremmin palkattuihin tehtäviin.

Toiseksi työn murros tuo nykyisten rinnalle uudenlaisia tapoja tehdä ja organisoida työtä. Tämä ei tapahdu nopeasti vaan pikkuhiljaa. Siihen on tarpeen varautua myös julkisissa organisaatioissa, joiden on pystyttävä

tarjoamaan ja opeteltava tarjoamaan myös eripituisiin lyhyisiinkin toimeksiantoihin perustuvia töitä. Ei pidä olla mahdollista, että kuntaorganisaatiot, jotka joutuvat nykyisin maksamaan miljoonia pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta, eivät voisi tehdä kaikkea mahdollista heidän työllistämisekseen.

a. Tilastotietoa kunta-alan henkilöstöstä

Henkilöstön lukumäärä ei 20 vuoden tarkasteluvälillä (1997–2016) juurikaan muuttunut. Vuosi 2011 oli kunta-alan huippuvuosi, jolloin henkilöstön kokonaismäärä oli 441 000. Siitä on tultu alaspäin 421 000 henkilöön. Pientä laskua oletetaan tapahtuvan jatkossakin (alle prosentin laskua vuodessa). Sote/maakuntauudistuksen henkilöstömäärän muutokset ja siirtymiset sektoreilta toiselle ovat toteutuessaan historiallisesti merkittäviä.

b. Palvelutuotannon muutokset ja henkilöstö

Kunta-alalla ostopalveluihin siirtyminen on tasaisessa kasvussa. Palvelujen ostot olivat 2,5 miljardia vuonna 1997, 5,3 miljardia vuonna 2006 ja 9 miljardia vuonna 2016. Summa on yli kolminkertaistunut 20 vuodessa. Menot ovat kuitenkin tarkastelujaksolla kasvaneet ja paremmin muutosta kuvaakin se, että kokonaiskustannuksistakin palvelujen oston osuus on 20 vuodessa tuplaantunut. Vuonna 1997 se oli 10,7 % kokonaiskustannuksista ja vuonna 2016 se oli 20,5 % kokonaiskustannuksista. (Tietolähde Kuntaliitto, joka käyttää pohjalla Tilastokeskuksen tietoja.)

Vuokratyöntekijöiden määrää on kysytty osaamis- ja työvoimatarvetiedustelussa. Vuodesta 2013 määrä on pysynyt ennallaan. Tilastokeskus ei valtakunnan tasolla ole myöskään huomannut oleellista muutosta. Myös määräaikaisten osuus henkilöstössä säilyy ennallaan. Vuosien 1997–2016 välillä määräaikaisten osuus on vähentynyt 22–21 %, eli yhden prosenttiyksikön.

Kunta-alalla näkyy myös koulutustason nousu. Kymmenessä vuodessa perus- tai keskitason koulutuksen saaneiden prosentuaalinen osuus on laskenut 50 prosentista 44 prosenttiin kunta-alan henkilöstömäärässä.

c. Palvelussuhteita koskeva lainsäädännön vaikutukset

Selonteon mukaan niin sanottujen epätyypillisten työsuhteiden lisääntymisen merkittävä syy on lainsäädännön ja työelämän kehittämisestä johtuvat toimet. Kun kokoaikaisessa ja toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa olevia henkilöitä tuetaan olemaan erilaisilla vapailla ja heille annetaan enemmän mahdollisuuksia keventää työtään osa-aikaisuudella, johtaa tämä vääjäämättä uusiin määräaikaisuuksiin ja osa-aikaisuuksiin. Myös kilpailuttamislainsäädäntö on osaltaan tuonut yksinyrittäjät työmarkkinoille.

Työelämä on nykyisin eri syistä muuta kuin vakinaista kokoaikaista työtä. Kaikkien työpanos lisää työllisyyttä ja tehtyjä työtunteja. Mahdollisuus myös epätyypillisiin työsuhteisiin lisää valinnanvapautta ja yhdenvertaisuutta työmarkkinoilla eli kaikkien mahdollisuutta osallistua työelämään edes osittaisella työpanoksella. Työntekijöille epätyypilliset työsuhteet tar-

joavat työnteko- ja ansaitsemismahdollisuuksia. Ne mahdollistavat työskentelyn omien aikataulujen mukaisesti ja siinä määrin kuin työntekijällä on halua tai tarvetta. Epätyypillinen työsuhde voi tarjota työntekijälle portin työelämään työuran alkuvaiheessa tai esimerkiksi vuokratyöllä voi hankkia lisäansioita. Opiskelijoille vuokratyö mahdollistaa toimeentulon hankkimisen ohella myös työkokemuksen saamisen. Määräaikainen työsuhde tarjoaa usein myös tavan päästä työpaikan sisäisille työmarkkinoille ja työllistyä sitä kautta toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen. Työttömille työnhakijoille vuokratyö tai määräaikainen työsuhde voi olla mahdollisuus katkaista työttömyyden pitkittyminen ja sitä kautta se voi ehkäistä työmarkkinoilta syrjäytymistä. Yhteiskunnan kannalta vuokratyö auttaa osaltaan löytämään piilotyöpaikkoja ja tätä kautta vähentämään työttömyyttä sekä nostamaan työllisyysastetta. Lisäksi vuokratyö voi toimia kanavana työmarkkinoiden ulkopuolella olevien väliaikaiseen työllistämiseen. Vuokratyösuhteiden kautta voidaan työllistää henkilöitä, jotka esimerkiksi vajaatyökykyisyytensä vuoksi ovat vaarassa syrjäytyä työmarkkinoilta.

Työelämäntutkimus on seurannut pääsääntöisesti työntekijöiden subjektiivisia tuntemuksia työolotutkimuksin ja jättänyt toimintaympäristön muutoksen vaikutuksen tutkimatta. Miksi työelämä muuttuu, minkä vuoksi työnantajat organisoivat työn uudella tavalla ja miten uusi työelämää koskeva lainsäädäntö toisaalta (uudet vapaat mahdollisuudet käyttää joustoja) pirstoo tehtyä työaikaa. Työelämän tutkimusta tulee suunnata myös työympäristön muutosta tältä kannalta tutkivaan suuntaan.

KT Kuntatyönantajat pitää tärkeänä, että työelämää ja palvelussuhteita koskeva lainsäädäntöä ei tiukenneta ja näin ollen nosteta työnantajan työllistämiskynnystä. Tämä koskee myös kuntasektoria, jolla vielä tällä hetkellä käytetään perinteisiä palvelussuhteita. Kilpailu yksityisen sektorin kanssa koventaa tehokkuusvaatimuksia myös kunta-alalla ja tilanne saattaa tulevaisuudessa muuttua myös palvelussuhteiden käytön kohdalla.

3. Toimeentulo

Työn murroksen ja alustatalouden ennustetaan lisäävän monien kohdalla siirtymiä työntekijästä työttömäksi, yrittäjäksi, opiskelijaksi ja takaisin. Jotta olisi mahdollista ansaita toimeentulonsa pienistä puroista, pitää myös turvarakenteiden käytännössä mahdollistaa se. Voi olla tarpeellista kokeilla uudenlaisia toimeentuloa täydentäviä tulonsiirtoja.

Samalla kuitenkin joudutaan olemaan tarkkana, jotta ei synnytettäisi uusia kannustinloukkuja. Kannustinloukkujen purkamista pitää muutenkin jatkaa. Erityisesti huomiota pitää kiinnittää sosiaali- ja työttömyysturvaan liittyvän päätöksenteon nopeuttamiseen, sekä työllistämisen ja työllistymisen helpottamiseen.

KT Kuntatyönantajat pitää tärkeänä, että työnteon on aina oltava kannustavampaa kuin työttömänä oleminen.

4. Osaaminen

Kun työn sisällöt, käytännöt, työvälineet ja organisointitavat uudistuvat, muuttuu myös työssä tarvittava osaaminen. On mahdollista, että työtä tehdään aiempaa enemmän verkostoissa, joissa on tehtävän hoitamiseen tarvittava osaaminen. Digitalisaatio mahdollistaa jo nykyisin yhteydenpidon suoraan asiakkaisiin, työtovereihin ja erilaisiin sidosryhmiin lähellä ja kaukana. Todennäköistä on, että myös tekoäly osaltaan helpottaa asiantuntijoiden työtä.

Silti tarvetta on myös yksilön oppimiselle. Suurin osa siitä tapahtuu työtä tekemällä. Esimerkiksi 70-20-10-mallin ajatus on se, että ihminen omaksuu 10 % oppimistaan asioista muodollisessa koulutuksessa, kuten valmennuksissa ja seminaareissa, 20 % oppimisesta tapahtuu toisilta henkilöiltä esimerkiksi saamalla palautetta, jakamalla kokemuksia tai seuraamalla kollegan tai esimiehen työtä, ja 70 % oppimisesta tapahtuu itse työtä tekemällä, tarttumalla haasteisiin ja ratkaisemalla ongelmia.

Oleellista on, että työn murroksessa eri ammatit ja työt muuttuvat hyvin eri tavoin. Ohjelmistorobotti korvaa osan taloushallinnon töistä, mutta ei siivoojan työtä. Siivooja kykenee kuitenkin tablettinsa avulla hakemaan kohteen tiedot ja pitämään yhteyttä työtovereihinsa. Oppilaitoksissa uusi teknologia vapauttaa oppimista ajasta ja paikasta ja muuttaa opettajien työtä.

Yleensä ajatellaan, että hyvä koulutustaso tarjoaa hyvät edellytykset uuden oppimiselle. Koulutustaso kuntasektorin töissä on perinteisesti ollut korkea. Töiden muuttuessa pitkät koulutusajat ja tiukat kelpoisuusehdot eivät kuitenkaan enää ole vain etu, vaan tarvitaan ketterästi toimivaa muuntokoulutusta ja "ajokortteja" uudenlaisiin tehtäviin. Tarvetta on siirtyä muodollisen koulutuksen, professioiden ja hierarkioiden korostamisesta yhteistyön ja tuloksellisuuden korostamiseen. Nykyajan ammattimaisuutta on työn, toimintatapojen ja niiden edellyttämän yhteistyön kehittäminen. Paras asiantuntija ei ole se, joka on hyvä, vaan joka saa aikaan hyvää.

KT Kuntatyönantajat pitää tärkeänä, että ammattien ja työtehtävin kelpoisuusvaatimuksia ei pidä normeissa tarkoin määritellä ja aiheuttaa näin ollen keinotekoista työvoimapulaa.

5. Yhteiskuntaan kiinnittyminen

Lain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävällä tavalla. Merkittävää on, että kunnat ovat keskeinen paikallinen toimija kaikkialla Suomessa, ja toimivat usein koordinaattoreina tai yhteistyökumppaneina hankkeissa, joilla pyritään tukemaan perheitä, nuoria ja yleensä ihmisiä heidän eri elämänvaiheissaan. Suuri osa näistä tehtävistä on siirtymässä valmisteilla oleville maakunnille.

Jo nykyisin on tavallista, että kuntatyöntekijät jalkautuvat asiakkaiden luo, ja rakentavat vapaaehtoisten, kolmannen ja yrityssektorin kanssa verkostoja edistämään asukkaiden hyvinvointia ja esimerkiksi maahanmuuttajien

kotouttamista. Oma koti, koulutus ja työ ovat edelleen parasta kotoutusta. Ehkä se pätee myös moneen muuhun kuin vain maahanmuuttajaan.

Kaikille pitää olla tilaa. Viranomaisia sitovat tasapuolisen kohtelun vaatimukset myös jatkossa. Se ei kuitenkaan riitä, jos työtä ei ole lainkaan saatavilla tai kynnys töihin pääsyyn on nostettu monen näkökulmasta liian korkealle.

KT Kuntatyönantajat pitää erityisen tärkeänä, että erityisesti nuorten työllistymistä tuetaan. Nuorisotakuun parempi toteuttaminen on ollut jo vuosia KT:n tavoitteena ja olemme ehdottaneet useaan otteeseen nuorten työllistämiskynnyksen alentamista myös lainsäädännön keinoin. Olemme ehdottaneet useaan otteeseen lainsäädäntöön esimerkiksi määräaikaisuuden perusteista poikkeamista nuorisotakuun piirissä olevien kohdalla.

Lisätietoja Neuvottelupäällikkö Sari Ojanen, p. 050 597 6942
Johtava työelämän kehittämisen asiantuntija Niilo Hakonen,
p. 040 820 6800