

STRATEGIAKATSAUS  
Syksy 2004

## **ESIPUHE**

Vuonna 2003 valmistui poikkihallinnollinen työpolitiikan strategia 2003-2007-2010. Strategiassa on määritelty linjaukset, miten hallitusohjelmassa asetettu 70 %:n työllisyysastetavoite on mahdollista saavuttaa hallituskauden loppuun mennessä.

Työministeriö laatii kahdesti vuodessa Strategiakatsauksen, jossa tarkastellaan strategian toteutumista ja tulevaisuuden haasteita. Tämä on lajissaan toinen strategiakatsaus.

Lähiviikkoina valmistuu Euroopan unionin kilpailukyvyn turvaamista tarkasteleva Wim Kokin työryhmän raportti, ”Suomi maailmantaloudessa” työryhmän raportti sekä valtioneuvoston tulevaisuusselonteko.

Näiden raporttien ja tämän katsauksen pohjalta työministeriö tarkistaa työpolitiikan strategiaa ja vie tätä koskevat linjaukset hallituksen strategia-asiakirjan puolivälitarkisteeseen ja omaan toiminta- ja taloussuunnitelmaansa marraskuun loppuun mennessä. Katsausta käsitellään paitsi työhallinnon sisäisesti myös muiden ministeriöiden ja etujärjestöjen kanssa työpolitiikan neuvottelukunnassa ja työasiainneuvostossa loka-marraskuussa.

Maahanmuuttopolitiikka ei ole tässä katsauksessa tarkastelun kohteena johtuen maahanmuuttopoliittisen ohjelman laadintatilanteesta.

Tämä katsaus on luonteeltaan asiantuntija-arvio.

Helsingissä 1.11.2004

Kansliapäällikkö                      Markku Wallin

Työmarkkinaneuvos                      Jussi Toppila

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1. Johtopäätökset.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Talouskasvu elpymässä ensi vuodeksi mutta hidastuu tämän jälkeen .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vaikeaa - teollisuustyöpaikkojen väheneminen suurin haaste.....</b>	<b>5</b>
3.1. Työllisyys kääntynyt kasvuun.....	5
3.2. Teollisuustyöpaikkoja kadonnut paljon .....	8
3.3. Rakentamisen työllisyys kääntynyt laskuun, osassa palveluelinkeinoja kasvualoja .....	12
3.4. Johtopäätöksiä – enemmän huomiota kysyntäpuoleen .....	12
<b>4. Rakenteellinen työttömyys kasvamassa, jatkossa myös työvoiman saatavuusongelmat uhkaavat kärjistyä .....</b>	<b>13</b>
4.1. Työvoimareservi on työttömissä ja työurien pidentämisessä .....	13
4.2 Työmarkkinoilta poistumisikä kasvanut noin yhdellä vuodella vuodesta 2000 .....	14
4.3 Rakennetyöttömyyden hoitamiseen tarvitaan lisäpanostusta.....	15
4.4. Johtopäätöksiä – työmarkkinavalmiuksia parannettava ja sisääntuloväyliä luotava .....	16
<b>5. Tanskan mallistako Suomelle ratkaisu? .....</b>	<b>20</b>
5.1. Tanskan mallin peruskonsepti – tarjontapuolen toimin vastataan hyvään työvoiman kysyntään .....	20
5.2. Johtopäätöksiä – enemmän huomiota kysyntä- ja tarjontapuolen kokonaisuuteen .....	21
<b>6. Alueellinen kehitys eriytyy .....</b>	<b>23</b>
6.1. Työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot pysyneet suurina.....	23
6.2. Johtopäätöksiä – alueellisilla työllisyysstrategioilla keskeinen rooli .....	24
<b>7. Työn tuottavuuden parantaminen laadullisesti kestäväällä tavalla.....</b>	<b>26</b>
7.1. Työelämän viimeaikainen kehitys .....	26
7.2. Johtopäätöksiä - työelämän kehittämisen vahvempi kytkeminen työvoimapolitiikkaan.....	31
<b>8. Verkostoyhteiskunta muuttaa yrittäjyyttä .....</b>	<b>32</b>
8.1. Yritysten määrä kasvanut.....	32
8.2 Johtopäätöksiä - yrittäjyyden edistäminen tärkeää kysynnän vahvistamisessa .....	35
<b>9. Toimintaympäristön kehitys haastaa myös strategian toteuttamisen.....</b>	<b>35</b>
9.1. Uudet strategiajohtamismallit tulossa myös yhteiskuntapolitiikkaan.....	35
9.2. Johtopäätöksiä – uusi strategiaprosessi vastaa haasteisiin.....	37
<b>LIITTEET .....</b>	<b>38</b>
Työvoimapolitiikan toimivuus ja vaikuttavuus strategian kehittämisen lähtökohtana.....	39
Työmarkkinoiden kehitys muissa maissa .....	41

## 1. Johtopäätökset

Tämä strategiakatsaus kuten monet muutkin viimeaikaiset arviot (OECD:n Suomen maaraportti, Lissabonin strategian väliarvioon liittyvät asiakirjat) nostavat Suomen haasteeksi seuraavat tekijät:

- taloudellisen kasvun rakenteellinen hidastuminen
- väestön ikääntyminen
- globalisaatiokehityksen aiheuttama vähäinen teollisuusinvestointien määrä
- mahdollisuus samanaikaiseen korkeaan rakennetyöttömyyteen ja työvoimapulaan
- julkisen talouden tasapainon turvaamisen

Em. haasteiden voittamiseksi on luotava positiivinen kehä, jolla eri hallinnonalojen koordinoituilla toimenpiteillä pystytään näihin haasteisiin vastaamaan. Näihin haasteisiin vastaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää, että työllisyysaste nousee hallitusohjelmassa asetetun tavoitteen mukaisesti ja että työn tuottavuus nousee työelämän laatua parantavalla tavalla.

Koska osaava työvoima on nyt ja jatkossa vielä korostuneemmin Suomen tärkein ”luonnonvara”, työmarkkinoiden toimivuuden turvaaminen on keskeinen osa Suomen menestymistä myös tulevaisuudessa.

Hallituksen työllisyysastetavoitteen saavuttaminen on haasteellista, ja edellyttää uusia talous- ja rakennepoliittisia toimia. Talouskasvu on elpymässä, ja tällä hetkellä näyttäisi suotuisan kasvun jatkuessa olevan mahdollista päästä yli puoleen tavoitellun 100 000 työllisen lisäyksestä vuoteen 2007 mennessä.

Keskeisenä huolenaiheena on teollisuustyöpaikkojen väheneminen 40 000:lla seurauksena Suomeen suuntautuvien investointien alhaisesta tasosta. Hyvälläkään tarjontapuolen politiikalla ei ole edellytyksiä onnistua, ellei työllistävää kysyntää pystytä saamaan syntymään. Poikkihallinnollisen työpolitiikan strategian painopistettä on entistä enemmän kohdistettava työvoiman kysynnän elvyttämiseen. Valtioneuvoston asettama ”Suomi maailmantaloudessa” –työryhmä tulee muutaman viikon kuluttua esittämään toimenpiteitä, joilla vastataan globalisaation haasteisiin. Työministeriö tulee tarkoin arvioimaan työryhmän linjaukset ja tekee sen pohjalta johtopäätökset työpolitiikan strategian uudistamiseksi.

Työllisyyden näkökulmasta työhön kohdistuvan korkean verotuksen ongelmaa on tarpeen purkaa, etenkin työvoimavaltaisessa toiminnassa sekä pieni- ja keskisuurissa työtuloissa. Se samalla parhaiten edesauttaa työllisyyttä tuloalueilla, joihin työttömät työllistyvät. Rakenteelliset verotukselliset toimet hyvin kohdennettuina täydentävät aktiivisen työvoimapolitiikan toimia, jotka voidaan kohdentaa verotusta tehokkaammin kohderyhmään, jonka työllisyyttä halutaan edistää.

Kansallisten toimien ohella on entistä tärkeämpää vahvistaa koko EU-alueen kilpailukykyä ja houkuttelevuutta tuotannon sijaintivaihtoehtona. Lissabonin strategian väliarviointi on tältä osin tärkeässä asemassa.

Hallituksen toteuttamien toimenpiteiden ohella myös tulosopimuskierron on keskeisessä asemassa.

Aktiivisessa työvoimapolitiikassa ongelmana on toimien riittämätön mitoitus, vaikka työllisyyskehitys on ollut ennakoitua heikompaa. Työttömyyden nousua on hillinnyt etenkin työvoiman tarjonnan aleneminen.

Positiivista on ikääntyvien työllisyyden nopea kasvu. Eläkejärjestelmien muutokset ym. toimet ovat tukeneet ikääntyvien työurien pitenemistä.

Työvoiman saatavuusongelmat eivät ole viime aikoina pahentuneet. Sen sijaan rakennetyöttömyyden kehitys on kääntynyt viime kuukausina epäedulliseen suuntaan. Työttömyyden rakenne on taantuman pitkittyessä entisestään vaikeutunut. Heikon kehityksen syinä ovat mm. matalan tuottavuuden työpaikkojen syntymistä tukevien ratkaisujen viivästyminen, työvoimapolitiikan aktivointiasteen jääminen alle asetetun tavoitteen, palvelukeskusuudistuksen toistaiseksi heikko vaikuttavuus sekä työpolitiikan toimenpiteiden heikko vaikuttavuus kysynnän puutteesta johtuen.

Sukupolven vaihdoksen käynnistyessä todenteolla lähivuosina työmarkkinoilla riskinä on ilman toimenpiteiden voimistamista, että Suomessa on muutaman vuoden kuluttua yhtä aikaa laaja rakenteellinen työttömyys ja työvoimapula. Seuraavassa strategiassa on tärkeää tarkastella, miten eri yhteiskuntapolitiikan toimenpiteillä kokonaisuutena vastataan työvoiman saatavuuden ja rakennetyöttömyyden haasteisiin ja mikä on työhallinnon toimenpiteiden (työvoimapolitiikka, työelämän kehittäminen ja maahanmuuttopolitiikka) tässä kokonaisuudessa. Tältä osin on erityisen tärkeää korostaa merkittävien rakenteellisten muutosten välttämättömyyttä tämän kokonaisuuden kaikilla lohkoilla (mm. sosiaalipolitiikka, veropolitiikka, koulutuspolitiikka jne.). Työvoimapolitiikka ei yksin tarjoa vastausta näihin suuriin haasteisiin. Työvoimapolitiikan tärkein tehtävä on osaltaan etsiä keinot kuvatus työmarkkinoiden uhkatilanteen välttämiseen. Se edellyttäisi lisää panostamista työvoimareservien, erityisesti ikääntyvän työvoiman ja työttömien, työmarkkinavalmiuksien parantamiseen. Työvoimapolitiikassa onkin järjestelmällisesti ryhdyttävä arvioimaan ns. elinkaariajattelun mukaisesti, mitä työvoiman ikääntyminen edellyttää sen toimenpidevalikoiman kehittämiseltä.

Erityisesti laajan rakenteellisen työttömyyden ryhmästä on saatava työvoimaa avoimille työmarkkinoille. Kiireellisimpiä ovat toimet, joilla voitaisiin luoda vaikeasti työllistyville sopivia työpaikkoja sisääntuloväyliksi avoimille työmarkkinoille. Näitä tarvittaisiin nopeasti ja viimeistään sen jälkeen kun heidän työmarkkinavalmiutensa olisi saatu paremmiksi mm. työvoimapolitiikan toimenpiteiden avulla. Ratkaisevaksi tilanteen kehitykselle muodostuu myös työllisyysohjelman puitteissa käynnistynyt työmarkkinatuen uudistuksen aktivointikokonaisuus. Onnistuessaan työmarkkinatuki uudistus on esimerkki em. eri sektorit ylittävästä isosta rakenteellisesta uudistuksesta, jonka käytännön vaikutukset esim. työvoimapolitiikan tulevaan sisältöön tulevat olemaan huomattavat.

Ns. Tanskan mallin peruskonseptissa oleellista on, että talous- ja elinkeinopolitiikalla on luotu työvoiman kysyntää, johon vastataan tarjontapuolen toimin. Työpolitiikan strategiassa onkin kiinnitettävä jatkossa huomiota kysyntä- ja tarjontapuolen toimenpiteiden kokonaisuuteen. Tanskan kokemukset ns. muutosturvakonseptin suhteen osoittavat, että viisaasti järjestettynä sillä on mahdollista edistää talouden dynamiikkaa sijoittamalla irtisanottua työvoimaa nopeasti avautuviin työpaikkoihin. Sillä on kuitenkin edellytykset onnistua ainoastaan silloin kun saadaan luotua kysyntää sille työvoimalle, joka vapautuu irtisanomistilanteissa. Työvoima- ja koulutustoimenpiteet eivät voi ottaa yksin vastuuta muutosturvan onnistuneesta toteuttamisesta.

Työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot ovat pysyneet suurina ja alueellinen kehitys on eriytyneenä. Strategiatyössä tulisi vahvistaa lisäämällä valtakunnallisen strategian vuorovaikutusta alueellisten työllisyysstrategioiden kanssa. Hyvänä esimerkkinä työllisyyden hoitamisessa aluekeskusohjelmassa on Pohjois-Pohjanmaan alueelliset työllisyysstrategiat. Aluekeskusten työllisyysstrategiat lisäävät alueen toimijoiden yhteistyötä ja selkiyttävät työnjakoa. Tavoitteena on

lisätä työllistävyyttä aluekeskuksiin yhdistämällä alueiden eri toimijoiden toimenpiteitä ja resursseja työllisyysvaikutusten lisäämiseksi.

Työhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmää on kehitettävä verkostotoimintaa tukevaksi ja niin, että sillä mahdollistetaan palvelukokonaisuuksien kokonaisvaltainen arviointi edelleen liian pirstaleisten tavoitteiden sijaan.

Tulosohjausta voidaan kehittää painottamalla arvioinnissa nykyistä enemmän paikallisten työmarkkinoiden erityiskysymyksiä. Työvoimaosastojen tulisikin hyödyntää tulosohjaukseen liittyvää mahdollisuutta omien alueellisten tulostavoitteiden esittämiseen. Työvoimaosastoilla on myös mahdollisuus sopia alueensa työvoimatoimistojen kanssa yhteisten tulostavoitteiden lisäksi toimistokohtaisia tavoitteita. Nykyisin työvoimaosastot hyödyntävät näitä mahdollisuuksia varsin vähän.

Työvoimapolitiikan välineillä on toteutettu monia menestyksellisiä paikallisia hankkeita, joilla on synnytetty uusia työpaikkoja ja alennettu työttömyyttä. Yhteistä hyvälle hankkeille on ollut se, että ne on sovitettu paikallisiin oloihin ja toteutettu kiinteässä yhteistyössä alueiden muiden toimijoiden kanssa. Valitettavasti hyvät kokeilut jäivät usein paikallisiksi. Strategiatyössä on jatkossa huolehdittava, että hyviksi osoittautuneita paikallisia työllistämismalleja ja toimintatapakäytäntöjä arvioidaan siitä näkökulmasta, voitaisiinko niitä levittää valtakunnalliseksi politiikaksi.

Työpolitiikan strategiassa työelämän kehittämisessä painottuu hyvin vahvasti työelämän kehittämisohjelma (TYKES). Sen edellistä vaihetta koskevassa arvioissa kokonaiskuva oli varsin myönteinen. Ohjelmaa luonnehdittiinkin ”pikku jättiläiseksi”. Kriittisiäkin näkökohtia esitettiin. Muun muassa alueellisten ja paikallisten toimijoiden asiantuntemusta voisi hyödyntää paremmin. Ohjelman piiriin on valikoitunut sellaisia työpaikkoja, jotka muutenkin ovat kehittämistoimissaan aktiivisia. Ohjelma ei ehkä ole tavoittanut juuri sellaisia yrityksiä, jotka eniten olisivat voineet tarvita tukea. Tähän haasteeseen vastaamiseksi uudella ohjelmakaudella on panostettu parhaiden käytäntöjen levittämiseen mm. ns. oppimisverkostojen luomisen kautta.

Yhden ratkaisun tarjoaa tanskalaisten luoma kehittämismalli. Työelämän kehittäminen on Tanskassa osa työsuojelutoimintaa, joka tuottaa säännöllisesti jokaisesta tanskalaisesta työpaikasta ”työtyytyväisyysmittarit”. Näiden pohjalta alueelliset työsuojelutarkastajat käyvät nimenomaan niissä yrityksissä, jotka ovat mittareiden mukaan ”mustia aukkoja”, ja tarjoavat näille kehittämistoimia.

Työelämätoimien tiiviimpi kytkeminen alue- ja paikallistason toimintaan on noussut esille myös työvoimapolitiikan kehittämisessä. Esim. R. Arnkil ehdottaa yhteispalvelukokeilun arviointiraportissaan, että tulevaisuuden suuriin haasteisiin vastaamiseksi olisi parannettava kolmen toimintahaaran eli rakenteellisen työttömyyden alentamisen, työmarkkinoiden toimivuuden turvaamisen ja työelämän kehittämisen yhteyksiä paikallistasolla. Mm. Hollannin ja Itävallan viimeaikaisessa politiikassa tämä on vahvasti esillä. Tämä liittyy läheisesti myös Hollannin konseptiin tuottaa eri asiakkaiden tarvitsemat palvelut joustavassa eri palvelujentuottajat integroivassa verkostossa. TYKES-ohjelma onkin selvittänyt, miten eri alueilla vuorovaikutusta ohjelman ja työvoimapolitiikan kehittämisen välillä on kehitetty.

Uudessa työpolitiikan strategiassa tulisikin entistä paremmin integroida jo käytössä olevien parhaiden käytäntöjen pohjalta työelämän kehittäminen työvoimapolitiikan toimenpidevalikoimaan alue- ja paikallistasolla. Samassa yhteydessä tulisi määritellä, minkälaisessa palveluverkostossa se tuotetaan.

Suomessa on tällä hetkellä yrityksiä enemmän kuin koskaan. Yrittäjyyden suhteellinen osuus työllisistä on kuitenkin viime vuodet jatkuvasti laskenut eli strategian tavoitteena ollut osuuden kääntyminen kasvuun ei ole toteutunut. Mikäli uudessa strategiatyössä nostetaan entistä enemmän kysyntätoimenpiteitä esille, yrittäjyyden edistäminen on keskeinen osa tätä kokonaisuutta. KTM:ssa tehty tuore selvitystyö yrittäjien ns. siemenrahoituksen lisäämisestä muodostaa yhden merkittävän lähtökohdan yrittäjyyden edistämiseksi. Toinen merkittävä, työllisyyden ja yrittäjyyden politiikkaohjelmien raja-alueella oleva kysymys liittyy pienyrittäjien mahdollisuuksiin palkata ensimmäinen ulkopuolinen työntekijä. Noin 60 prosenttia kaikista yrityksistä on vain yrittäjän itsensä työllistämisiä yrityksiä. Niin sanottuja kasvuyrityksiä, jotka työllistävät suurimman osan työntekijöistä, on vain muutama prosentti yrityskannasta. On tärkeää valmistella toimenpiteitä, joilla työntekijöiden palkkaamisen kynnyksiä voidaan alentaa erityisesti pienyrityksissä. On myös arvioitava, mikä on työvoimatoimistojen tuleva rooli yrittäjyyden edistämässä.

Pelkkä strategian hyvä sisältö ei kuitenkaan riitä. Strategisen johtamisen merkitys on myös nousemassa vahvasti huomion kohteeksi niin EU:n kuin kansallisissakin strategisissa linjauksissa. Valtakunnallista strategiaa oman alueensa erityispiirteet huomioon ottaen toteuttavat alueelliset ja paikalliset työllisyysstrategiat ovat tärkeässä asemassa strategian toteuttamisessa työministeriön oman tulohajautuksen ohella.

Lähivuosina toteutetaan ja uudistetaan nykyistä strategiaa jatkuvan vuorovaikutteisen strategiaprosessin mukaisesti. Samanaikaisesti käynnistetään vuoden 2007 hallitusohjelmaneuvoitteluihin valmistautuminen laatimalla poliittisten puolueiden käyttöön työministeriön tulevaisuuskatsaus. Se muodostaa pohjan uudelle työpolitiikan strategialle, joka hyväksytään uuden hallituksen käynnistettyä toimintansa vuonna 2007.

Uusi strategia laaditaan vahvassa verkostoituneessa vuorovaikutuksessa muiden hallinnonalojen, työmarkkinajärjestöjen sekä alue- ja paikallishallinnon kanssa. Myös EU:n linjaukset ja muiden maiden kokemukset otetaan huomioon uudessa strategiassa. Täten uuteen strategiaan kootaan niin kansainvälisiltä kuin kansallisiltakin tahoilta uudet innovaatiot ja parhaat kokemukset. Suomen työmarkkinoiden ja työelämän tulevaisuuskuva kehitetään strategian laadinnan yhteydessä poikkihallinnollisessa Työvoima 2025-projektissa sekä valtioneuvoston ennakoitiverkostossa. Myös ennakoinnissa otetaan vahva alueellisen tarkastelun näkökulma.

## **2. Talouskasvu elpymässä ensi vuodeksi mutta hidastuu tämän jälkeen**

Kansainvälisen talouden näkymät ovat parantuneet vuoden takaiseen nähden:

- Yhdysvaltain talous nousi vuonna 2003 kasvu-uralle ja kasvun arvioidaan jatkuvan vahvana vuonna 2005, mutta hidastuvan sitten mm. velkaongelman takia.
- Vahvan euron ongelmaa viennin kannalta lievitti euron heikkeneminen dollariin nähdessä vuoden 2004 keväällä. Koron nousuodotukset ja kasvuodotukset Yhdysvalloissa tukevat dollaria, mutta epävarmuutta aiheuttaa maan julkisen sektorin ja ulkomainen velkaantuminen. Tämä on pitänyt euron edelleen vahvana, mikä on hidastanut elpymistä.
- Japanin talous elää vihdoin noususuhdannetta. Kiinan ja Intian vahva talouskasvu jatkuu, joskin hidastuu. Venäjän talouskehitys on hyötynyt korkeasta öljyn hinnasta.
- Euroalueen viime vuoden lopulla alkanut elpyminen jatkuu ensi vuonna.

Kansainväliset talouden merkittävimmät epävarmuustekijät liittyvät ennen muuta euron kurssikehitykseen, Yhdysvaltain vaihtotaseen suureen vajeeseen, öljyn hinnan kehitykseen sekä keskeisten Keski-Euroopan maiden tulevaan talouskehitykseen.

Kansainvälisen talouden elpymässä myös Suomen talousnäkymät ovat muuttuneet suotuisammiksi:

- Kotimaisen kysynnän näkymät jatkunevat viime vuoden tapaan yhä suotuisina, minkä ohella myös kasvava vienti vahvistaa talouskasvua. Ansiotasotaso on kohonnut. Myös toteutetut veronkevennykset ja inflaation pysyminen matalana lisäävät kulutuskysyntää.
- Tuotannollisten investointien lama on jatkunut pitkään. Vaikeutena on edelleen investointien käynnistymisen verkkaisuus.

Kokonaistuotannon kasvu tälle vuodelle noussee 3 %:iin ja ensi vuonna sen yli. Sen jälkeen kasvu tasaantuu ja näillä näkymin hidastuu vuosikymmenen loppua kohti.

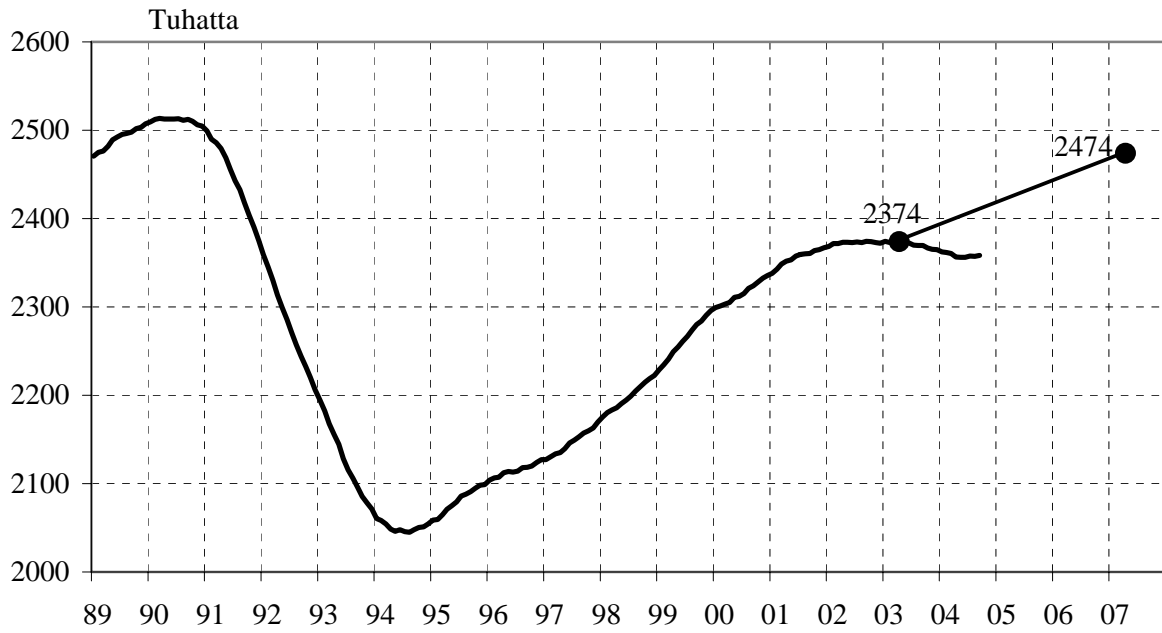
### **3. Työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vaikeaa - teollisuustyöpaikkojen väheneminen suurin haaste**

#### **3.1. Työllisyys kääntynyt kasvuun**

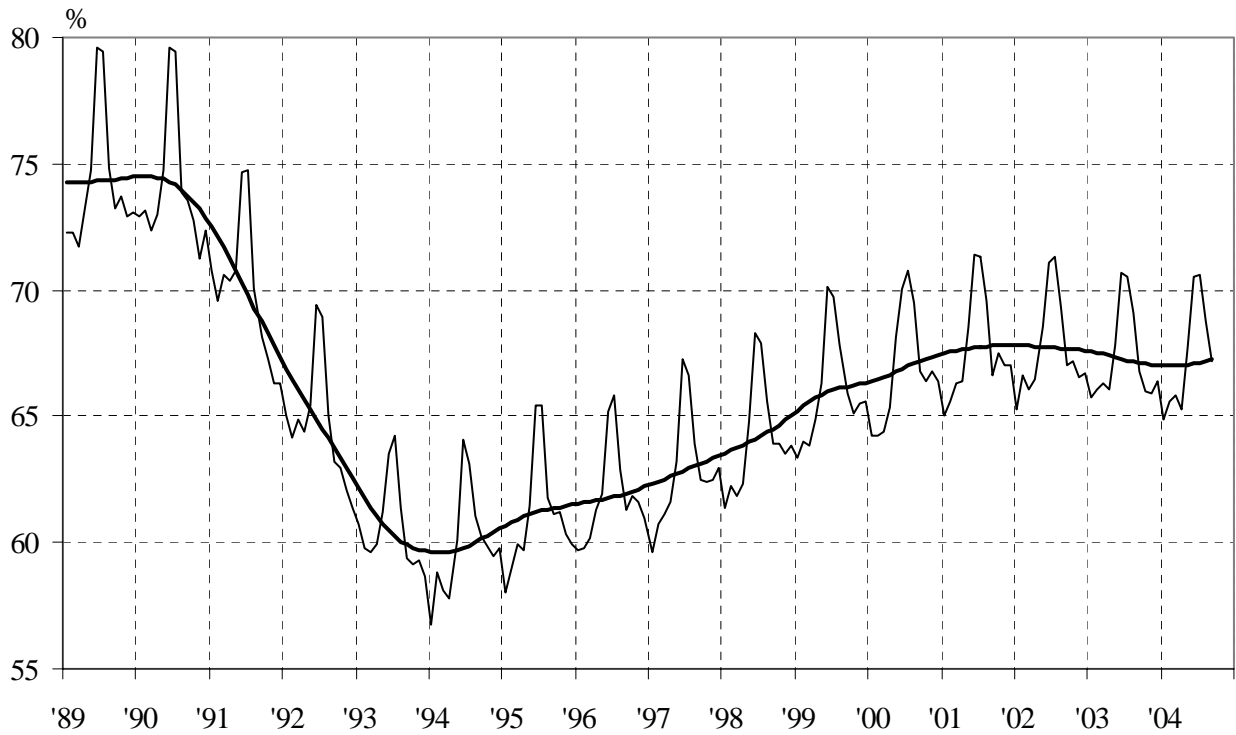
Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman keskeisimpänä talouspolitiikan tavoitteena on että: Työllisyys kasvaa vuodesta 2003 vuoteen 2007 mennessä 100 000:lla. Edelleen hallitusohjelma toteaa, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä (2011) voitaisiin saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste. EU:n asettama työllisyysastetavoite on 70 % vuonna 2010. Näiden pohjalta työpolitiikan strategiassa on asetettu seuraavat kehitysuratavoitteet: Vuonna 2007 työllisyysaste on 69 – 71 % ja työttömyysaste 7 – 6 %. Vuonna 2010 työllisyysaste on 71 – 75 % ja työttömyysaste 5 – 3 %. Tavoitteissa onnistuttaessa ensi vuosikymmenen vaihteessa Suomessa olisi täystyöllisyys.

Hallituksen 12 ensimmäisen toimintakuukauden aikana työllisten määrä laski 14 000:lla. Ennustettu talouskehitys merkitsee kuitenkin työllisyyden vähittäistä elpymistä. Tuotannon kasvun viimeaikainen voimistuminen näkyy työllisyyden kasvuna viiveellä. Loppukeväästä 2004 työllisyys kääntyi nousu-uralle, jonka odotetaan edelleen vahvistuvan loppuvuodesta ja vuoden 2005 aikana. Hallituskauden loppu olisi nykynäkymillä kohenevan työllisyyden aikaa, mutta hallituksen 100 000 henkilön työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttäisi alkuhallituskauden heikon työllisyyskehityksen takia seuraavan kahden ja puolen vuoden aikana niin paljon uusia työpaikkoja, että tämä on vaikeaa. Mikäli loppuhallituskauden jatkuisi viime kuukausina vallinnut voimakkaan talouden kasvun ura, sen vaikutus mahdollistaisi jopa 75 000 uutta työpaikkaa vuoteen 2007 mennessä. Näin ollen talouden kasvun turvaaminen on ensisijaista työllisyyden kannalta.

Kuvio 1. Työllisyyskehitys vuosina 1989-2004 ja hallitusohjelman tavoite vuodelle 2007, 12 kk:n liukuva keskiarvo



Kuvio 2. Työllisyysasteen kehitys vuosina 1989 – 2004 (IX)



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Työllisten määrän laskiessa myös työllisyysaste on laskenut. Viime vuonna työllisyysaste oli 67,3 % ja tämän vuoden ennuste on 67 %. Myönteistä on ikääntyneiden työllisyysasteen selvä kasvu (ks. luku 4.2).

Valtiovarainministeriön ennusteen ja Työvoima 2020-raportin<sup>1</sup> keskipitkän laskelman mukaan tuotanto kasvaisi vuosina 2004 – 2007 keskimäärin 2,5 prosentin vauhtia. Tällöin työllisyysaste olisi vuonna 2007 noin 68 prosenttia ja työttömyysaste noin 8 prosenttia. Työttömien määrä olisi yli 200 000 tilastokeskuksen luvuin.

Hallituksen työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttäisi, että talouskasvu nousisi lähes 4,5 prosenttiin vuosina 2005 - 2006. Kasvun olisi myös oltava riittävän työllistävää. Näin ollen on todennäköistä, ettei ennakoitu talouskasvun vahvistuminen yhdessä jo päätettyjen politiikkatoimien kanssa vielä riitä takaamaan hallituksen asettamien työllisyystavoitteiden saavuttamista.

*Hallituksen työllisyysastetavoitteen saavuttaminen on haasteellista, ja edellyttää uusia talous- ja rakennepoliittisia toimia. Talouskasvu on elpymässä ja tällä hetkellä näyttäisi olevan mahdollista päästä yli puoleen tavoitellun 100 000 työllisen lisäyksestä vuoteen 2007 mennessä.*

Heikko työllisyysasteen kehitys ei ole ollut EU-alueella ainoastaan Suomen ongelma. Lissabonissa vuonna 2000 asetettu EU:n 70 prosentin työllisyysastetavoite vuonna 2010 uhkaa jäädä saavuttamatta. Vuosina 2000 – 2003 EU-15 -alueen työllisyysaste kasvoi vain yhden prosenttiyksikön ollen vuonna 2003 ainoastaan 64,3 %. EU-25 alueen työllisyysaste oli viime vuonna 63 %.

Taulukko 1. Työllisyyden muutos (henkilötyövuotta) eri toimialoilla vuosina 1990-2004 ja 2000-2004.

	2000-2004	1990-2004
Maa- ja metsätalous	- 26 000	- 105 000
Teollisuus	- 36 000	- 97 000
Rakennustoiminta	- 2 000	- 54 000
Kauppa	+ 11 000	- 32 000
Liikenne	0	- 8 000
Palvelut ja liike-elämää palveleva toiminta	+ 30 000	+ 48 000
Muut palvelut	+ 44 000	+ 95 000
Tuntematon	+ 2 000	+ 5 000
Yhteensä	+ 24 000	- 147 000
Työikäiset 15-64-vuotiaat	- 1 000	+ 111 000

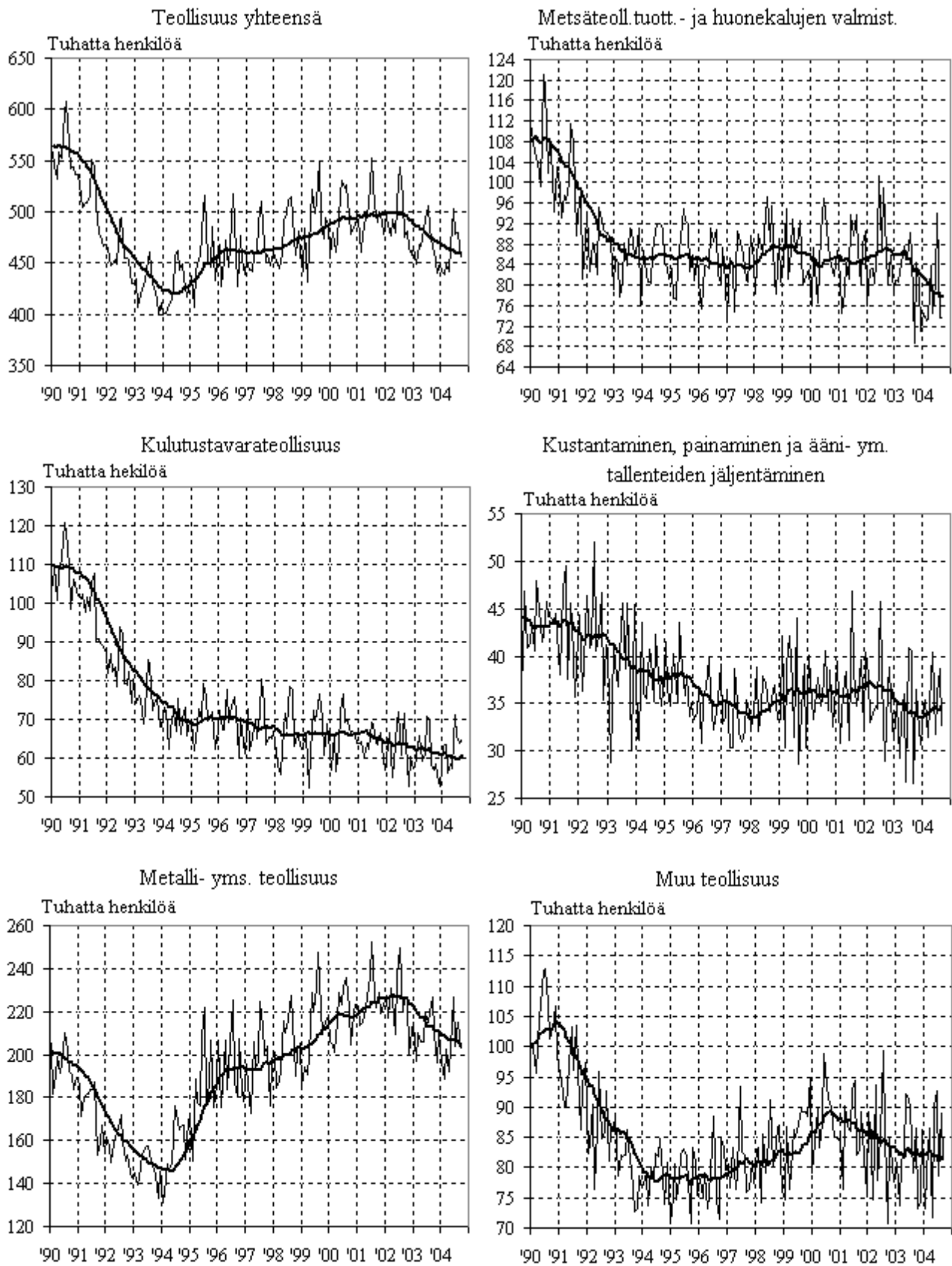
<sup>1</sup> Työministeriö (2003). Työvoima 2020. Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Työpoliittinen tutkimus 245.

### **3.2. Teollisuustyöpaikkoja kadonnut paljon**

Teollisuustyöpaikkojen väheneminen runsaan puolentoista vuoden aikana vuoden 2002 lopulta alkaen on muodostunut erittäin huolestuttavaksi kysymykseksi. Vähennys on noin 45 000 työpaikkaa, josta puolet on metalliteollisuudesta. Teollisuustyöpaikkojen määrässä on palattu 1990-luvun puolivälin tasolle. 1990-luvun lamaa edeltäneestä tasosta ollaan jäljessä noin 100 000 työpaikkaa. Osa tästä on ulkoistamisen vaikutusta: työpaikat eivät ole hävinneet, vaan siirtyneet etenkin liike-elämää palvelevan toiminnan piiriin. Sen sijaan 2000-luvun alun laskusuhdanteessa kyse on ollut työpaikkojen vähenemisestä.

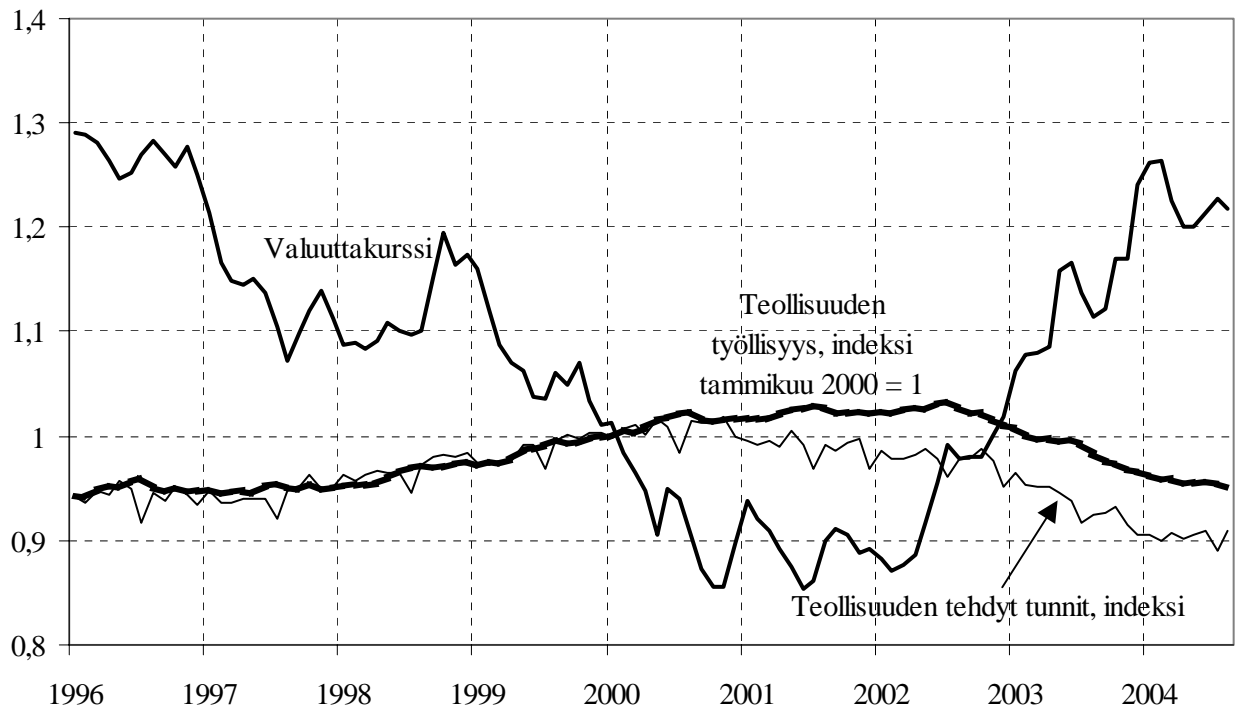
Koko kansantalouden mitassa keskeinen havainto on pääomatulojen kansantulo-osuuden kasvu ja sen seurauksena palkkatulojen osuuden jääminen noin 5 %-yksikköä alemmalle tasolle kuin menneinä vuosikymmeninä. 1990-luvun laman aikaansaama pudotus jäi näin pysyväisluontoiseksi. Kyse on ensisijaisesti palkansaajatyöpaikkojen vähenemisestä. Ongelmaksi Suomen työllisyyden kannalta on tullut se, että kasvaneita pääomatuloja on sijoitettu lisääntyvässä määrin ulkomaille. Ulkomaiset investoinnit Suomeen eivät ole riittäneet tätä ulospäin suuntautuvaa virtaa korjaamaan. Esimerkiksi ulkomaisten suorien investointien tulovirta Suomeen oli noin puolet lähtövirrasta, mikä on EU-maiden heikoin suhde. Vaikeudeksi on osoittautunut erityisesti teollisen investointien alhaisuus Suomeen. Globalisaation haasteet ovat muodostuneet Suomessa erittäin suuriksi. Keskeinen kysymys onkin, miten investointivirta saataisiin suuntautumaan työpaikkojen aikaansaamiseksi Suomeen.

Kuvio 3. Teollisuuden työllisyyden kehitys aloittain vuosina 1990 – 2004



2000-luvun alun laskusuhdanteessa pääomavaltaisen yritystoiminnan tuotantokustannukset eivät ole joustaneet. Perinteisessä devalvaatiosykli –mallissa tilanne on hoidettu devalvoimalla valuutta. Euro oli heikko 1990-luvun lopulla ja lisäsi työllisyyttä korkeasuhdanteessa. 2000-luvun alun laskusuhdanteessa euro on ollut vahva ja se on aiheuttanut päinvastaisen vaikutuksen. Kiinan Yhdysvaltojen dollariin kytketty valuutta on heikentynyt dollarin heikentymisen myötä ja siten Kiina-ilmion takana on osittain euron vahvuus.

Kuvio 4. Yhden euron hinta vuosina 1996 – 2004/alku, Yhdysvaltain dollaria, keskipörssi



Tiainen, Pekka Kansantaloustieteen päivät 6.2.2004, päivitys 29.10.2004  
Lähde: Suomen Pankki ja työvoimatutkimus

Suomen teollisuudessa on rakenteellisena ongelmana pääoma- ja energiavaltaisuus. Laskusuhdanteessa suureen pääomakantaan, jonka kuoletusaika on pitkä, liittyvät kustannukset eivät jousta eikä palkkajoustavuus ja lomautukset tuo riittävää vaikutusta työvoimakustannusten pienen tuotantokustannusosuuden takia. Kun valuuttakurssin käyttö ei ole mahdollista ja valuuttakurssi muuttuu eri tahtiin verrattuna suhdannetilanteen tarpeisiin, edessä on tuotantorakenteen sopeutuminen. Sopeutumisprosessi on kuitenkin hidaskäyttö ja suhdanteiden vaihdellessa tulee ongelmia, kuten nyt on käynyt.

Suomen verorakenne poikkeaa kilpailevien teollisuusmaiden verorakenteesta siinä, että pääomaverojen osuus on alhainen. Välillisten verojen osuus on taas korkea. Keskeinen välillinen vero alkoholi-, tupakka- ja autoveron alennusten jälkeen on ALV. Työvaltaisessa yritystoiminnassa ALV:ssa palkkakustannuksiin kohdistuvan osuuden merkitys on keskeinen. Siksi ALV on keskeinen osa työn verokiilaa, minkä merkitystä korostaa se, että vientiyhtiöt eivät maksa ALV:ta Suomeen.

Työvaltaiseen toimintaan kohdistuvan verokiilan korkeus on ollut pitkälti seurausta pääomavaltaisen sektorin kilpailukykyturvaamisesta, koska hyvinvointipalvelujen ja sosiaaliturvan rahoitus on ollut tarpeen.



### 3.3. Rakentamisen työllisyys kääntynyt laskuun, osassa palveluelinkeinoja kasvualoja

Rakentamisen työllisyys on pysytellyt talouden taantumajakson aikana melko vakaana, keskimäärin noin 150 000 henkilön tasolla. Viimeisten 12 kuukauden aikana alan työllisyys on kuitenkin laskenut kausi- ja satunnaisvaihteluista puhdistettuna noin 5 000:lla. On arvioitu, että tilastoissa usein piiloon jäävä ulkomaisen työvoiman määrä olisi rakennuksilla kasvanut.

Palveluelinkeinoissa työllisyys on kokonaisuudessaan kasvanut koko taantumajakson ajan, joskin vauhti on hidastunut oleellisesti aikaisemmasta. Vuosikymmenen vaihteessa palveluelinkeinojen työllisyys lisääntyi enimmillään noin 40 000 henkeä vuodessa ja viime vuonnakin vielä 17 000:lla. Eräillä palvelualoilla työllisyyden kasvu on kokonaan pysähtynyt tai työllisten määrä on jopa kääntynyt laskuun.

Viime kuukausina palveluelinkeinojen työllisyyden kasvu näyttäisi uudelleen kohentuneen. Kehitys on ollut parasta toimialoilla, joissa julkisen sektorin osuus on suuri. Koulutuksessa, terveyspalveluissa ja sosiaalipalveluissa työllisten määrä on yhteensä noin 8 000 henkilöä suurempi kuin vuosi sitten. Työpaikat ovat vastaavasti lisääntyneet myös rahoituksessa, vakuutuksessa ja liike-elämän palveluissa (+5 000 ) samoin kuin kaupan alalla (+6 000) . Sitä vastoin työllisyyskehitys on ollut erityisen epäsuotuisaa, ns. matalapalkka-aloilla ja tilapäistä opiskelijatyövoimaa käyttävillä aloilla. Suhteellisesti eniten työllisten määrä on pudonnut kahviloissa, ravintoloissa ja kioskeissa. Koko taantumajan aikana majoitus ja ravitsemustoiminnan työllisyys on vähentynyt noin 8 000 henkeä.

### 3.4. Johtopäätöksiä – enemmän huomiota kysyntäpuoleen

*Keskeisenä huolenaiheena on teollisuustyöpaikkojen väheneminen 40 000:lla seurauksena Suomeen suuntautuvien investointien alhaisesta tasosta. Hyvälläkään tarjontapuolen politiikalla ei ole edellytyksiä onnistua, ellei työllistävää kysyntää pystytä saamaan syntymään. Poikkihallinnollisen työpolitiikan strategian painopistettä on entistä enemmän kohdistettava työvoiman kysynnän elvyttämiseen. Valtioneuvoston asettama ”Suomi maailmantaloudessa” –työryhmä tulee muutaman viikon kuluttua esittämään toimenpiteitä, joilla vastataan globalisaation haasteisiin. Työministeriö tulee tarkoin arvioimaan työryhmän linjaukset ja tekee sen pohjalta johtopäätökset työpolitiikan strategian uudistamiseksi.*

*Työllisyyden näkökulmasta työhön kohdistuvan korkean verotuksen ongelmaa on tarpeen purkaa, etenkin työvoimavaltaisessa toiminnassa sekä pieni- ja keskisuurissa työtuloissa. Se samalla parhaiten edesauttaa työllisyyttä tuloalueilla, joihin työttömät työllistyvät. Rakenteelliset verotukselliset toimet hyvin kohdennettuina täydentävät aktiivisen työvoimapolitiikan toimia, jotka voidaan kohdentaa verotusta tehokkaammin kohderyhmään, jonka työllisyyttä halutaan edistää.*

*Kansallisten toimien ohella on entistä tärkeämpää vahvistaa koko EU-alueen kilpailukykyä ja houkuttelevuutta tuotannon sijaintivaihtoehtona. Lissabonin strategian väliarviointi on tältä osin tärkeässä asemassa.*

*Hallituksen toteuttamien toimenpiteiden ohella myös tulosopimuskierron on keskeisessä asemassa.*

*Aktiivisessa työvoimapolitiikassa ongelmana on toimien riittämätön mitoitus, vaikka työllisyyskehitys on ollut ennakoitua heikompaa. Työttömyyden nousua on hillinnyt etenkin työvoiman tarjonnan aleneminen.*

#### **4. Rakenteellinen työttömyys kasvamassa, jatkossa myös työvoiman saatavuusongelmat uhkaavat kärjistyä**

##### **4.1. Työvoimareservi on työttömissä ja työurien pidentämisessä**

Talouskasvun viimeaikainen kipuaminen työllisyyttä parantavan noin 2,7 %:n kasvukynnyksen pintaan, ei ole vielä näkynyt työvoiman rekrytoinneissa. Uusia avoimia työpaikkoja on ilmoitettu kuluvana vuonna työnvälitykseen jokseenkin sama määrä kuin viime vuonnakin, tammi-elokuussa keskimäärin 30 000 työpaikkaa kuukaudessa. Yritysten työvoiman saatavuus on edelleen hyvä eikä merkittäviä rekrytointiongelmia ole esiintynyt. Työpaikkojen täytyminen on kuitenkin viime aikoina jonkin verran hidastunut, mikä lienee ns. heikko signaali työmarkkinatilanteen muutoksesta. Ilman kiinteää haku-aikaa olevien paikkojen täytyminen on kestänyt keskimäärin noin 16 vuorokautta eli vuorokauden pitempään kuin vastaavasti vuonna 2003.

Työvoimareservi on kasvanut työvoiman kysynnän ollessa vaimeata. Erityisesti päätoimisten opiskelijoiden ja palkatonta kotitaloustyötä tekevien määrä on lisääntynyt ja vastaavasti nuorten työvoimaosuudet ja työllisyysasteet ovat laskeneet. Taantumana aikana opiskelijoiden ja kotitaloustyötä tekevien määrä on kasvanut yhteensä runsaat 40 000 henkilöä. Oletettavasti tämä reservi sijoittuu ensimmäisenä työmarkkinoille työvoiman kysynnän taas voimistuttua.

Työvoiman tarjonnan joustettua työttömyys on heikosta työvoiman kysynnästä huolimatta hieman laskenut. Vuoden 2004 tammi-elokuussa työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 245 000 eli 3 000 vähemmän kuin vastaavasti vuonna 2003. Lisäksi piilotyöttömiä eli henkilöitä jotka haluaisivat tehdä työtä vaikka eivät olleet sitä etsineet oli 95 000 henkilöä. Piilotyöttömien reservi koostuu pääasiassa opiskelijoista ja kotitaloustyötä tekevästä, mutta siinä on myös henkilöitä, jotka vajaakuntoisuutensa takia eivät ole hakeutuneet työmarkkinoille.

Vuosikymmenen vaihteeseen asetettu 75 %:n työllisyysastetavoite edellyttää suuria muutoksia paitsi työvoiman kysyntään myös väestön työmarkkinoilla oloon. Työikäisten väestön nykyisillä työvoimaosuuksilla tavoite ei näet toteutuisi vaikka työttömyys poistettaisiin kuudessa vuodessa kokonaan. Lisäksi muu reservi olisi työllistettävä lähes kokonaan. Työllisyysasteita on nostettava kaikissa ikäryhmissä, mutta erityisen keskeistä se on ikääntyvillä, joissa on suurin ja ilmeisesti helpoiten työllistettävissä oleva potentiaalinen työvoimareservi. Mikäli halutaan turvata korkea työllisyysaste ihmisten on näin osallistuttava väestön ikääntymisen takia entistä pitempi aika elämästään ansiotyöhön. Käytännössä se tarkoittaa ennen kaikkea työelämästä poistumisen myöhentymistä, mutta myös nuoret olisi saatava opinnoista työelämään nykyistä nopeammin.

Väestön ikärakenteen muutos kulminoituu työmarkkinoilla vuosikymmenen jälkipuoliskolla. Tilastokeskuksen uuden väestöennusteen mukaan parhaassa työiässä olevien 25-54-vuotiaiden määrä tulee alenemaan nykytasosta vuosikymmenen loppuun noin 80 000:lla, kun taas ikääntyvän väestön määrä kasvaa noin 100 000:lla. Vuosikymmenen alkuvuosina suuret ikäluokat ovat pääosin siirtyneet 55-59-vuotiaiden ikäryhmään, mutta paineet poistua työelämästä aktualisoituvat tuntuvammin vasta vuosikymmenen jälkipuoliskolla, jolloin suurimmat ikäluokat alkavat siirtyä 60-64-vuotiaiden ikäryhmään.

Taulukko 2. Väestön ikärakenteen muutos 2000 – 2010

	2000-2004	2004-2010	2000-2010
15-24	-7 885	2 076	-5 809
25-54	-87 377	-79 862	-167 239
55-64	118 666	101 359	220 025
15-64	23 404	23 573	46 977

#### 4.2 Työmarkkinoilta poistumisikä kasvanut noin yhdellä vuodelta vuodesta 2000

Kaikkein positiivisin piirre nykyisessä työmarkkinatilanteessa on ikääntyvien työllisyyden nopea kohentuminen. Eläkejärjestelmien muutokset yms. toimet ovat tukeneet ikääntyvien työurien pidentymistä. Suuret ikäluokat ovat muodostamassa työmarkkinoilla vedenjakaajan, joka on selvästi muuttanut työmarkkinoilla viime vuosikymmeninä vallinneita ennenaikaiseläkkeelle siirtymisen käytäntöjä. Kehityksen nopeus näkyy seuraavasta asetelmasta, jossa verrataan kuluvan vuoden alkupuoliskon työllisten määriä ja työllisyysasteita vuosikymmenen alun tilanteeseen.

Taulukko 3. Työllisten ikärakenne ja työllisyysasteet ensimmäisellä vuosipuoliskolla 2000 ja 2004

Ikä	2000		2004		Muutos 00-04	
	Työlliset 1000 h.	Työllisyys- aste, %	Työlliset 1000 h.	Työllisyys- aste, %	Työlliset 1000 h.	Työllisyys- aste, %
15-24	255	38,6	240	36,8	-15	-1,8
25-54	1 811	80,2	1 747	80,5	-64	0,3
55-64	221	40,7	338	50,7	117	10,0
<b>15-64</b>	<b>2 288</b>	<b>66,1</b>	<b>2 325</b>	<b>66,7</b>	<b>37</b>	<b>0,6</b>

Suuret ikäluokat ovat kiinnittyneet työmarkkinoille selvästi edeltäviä ikäluokat paremmin. Neljän viime vuoden aikana työllisten määrä on kasvanut vain 55-64-vuotiaiden ikäryhmässä. Valtaosa ikääntyneiden työllisyyden kasvusta on ollut nimenomaan työurien pidentymisestä johtuvaa. Talouden taantumasta huolimatta ikääntyneitä ei enää ole siirtynyt entiseen tapaan työttömyyteen ja varhaiseläkkeille. Työllisyysaste, joka muilla ikäryhmillä on pysytellyt vuosikymmenen alun ajan liki samana, on noussut ikääntyneillä 10 %-yksikköä. Se on lisännyt ikääntyneiden työllisten määrää noin 65 000:lla, mikä vastaa kokonaista ikäluokkaa työmarkkinoilla. Muutamassa vuodessa työmarkkinoilta poistuminen on näin myöhentynyt noin vuodella.

Eläkepolitiikan ja työvoimapolitiikan yhteisenä tavoitteena on myöhentää edelleen työmarkkinoilta poistumista. Työvoimapolitiikan keskeinen tehtävä on tämän muutoksen tukeminen huolehtimalla siitä, että ikääntyvän työvoiman sekä kvalifikaatiot että halu pysyä ansiotyössä vastaavat muuttuneisiin tarpeisiin. Työelämän kasvavat osaamisvaatimukset edellyttävät ylipäättään aikuiskoulutuksen laajentamista mutta erityisesti olisi kohotettava ikääntyvän aikuisväestön puutteellista koulutustasoa. Työkykyä ylläpitävä ja sitä ja palauttava ammatillinen kuntoutus on niinkään edelleen liian vähäistä.

Toteutetut eläkepolitiikan uudistukset vahvistavat taloudellisia kannusteita työssä jatkamiseen, mutta vielä ei tiedetä vaikuttavatko ne ihmisten työmarkkinakäyttäytymiseen riittävästi vai tarvitaanko uutta säätöä. Todennäköistä on, että suuret ikäluokat nostavat työllisyysastetta koko vuosikymmenen lopun lähemmäs pohjoismaista tasoa. Vuonna 2010 ikääntyneitä 55-64-vuotiasta väestöä on liki 800 000. Tanskan tason, noin 60 % työllisyysasteen saavuttaminen, lisäisi työvoiman tarjontaa noin 75 000:lla ja Ruotsin taso 150 000:lla. Vähintään Tanskan malli tarvittaisiin, jotta työllisyystavoitteet olisivat toteutettavissa. Keskeinen kysymys kuitenkin on, onko suomalaisten työssäoloaikaa mahdollista pidentää kokoaikaisen ansiotyön mallia noudattaen. Nopeasta kasvusta huolimatta osa-aikatyö on Suomessa EU:n keskiarvoa vähäisempää.

Työmarkkinoilta poistumisiän nousu on ollut ennakoimattoman nopea. Strategian minimitavoite, nostaa ikääntyneiden työllisyysaste vähintään 50 %:iin vuoteen 2010 mennessä, on toteutunut jo vuoden 2004 alussa. Suotuisa kehitys antanee lisää aikaa katsoa, miten jatkossa joustavan eläkeiän uudistukset alkavat vaikuttaa. Työvoimareservin toisen keskeisen komponentin, rakennetyöttömyyden alentamisen osalta, ollaan sitä vastoin pahoin epäonnistuttu ja uusia toimia tarvittaisiin pikaisesti.

### **4.3 Rakennetyöttömyyden hoitamiseen tarvitaan lisäpanostusta**

Työvoimapolitiikan strategisena tavoitteena on yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa laskea vaikeasti työllistyvien perusteella määriteltä rakennetyöttömyyttä 100 000:lla vuosikymmenen loppuun mennessä. Tämän on katsottu edellyttävän verotus- ja maksupolitiikkaan sellaisia muutoksia, jotka lisäävät ns. jokanaisen ja –miehen työpaikkojen tarjontaa. Tavoitetta on määrä edistää myös perinteisen työvoimapolitiikan keinoin nostamalla työvoimapolitiittisten toimenpiteiden aktiivisuutta 30 %:iin vuoteen 2007 mennessä ja parantamalla samalla näiden toimenpiteiden vaikuttavuutta. Erityistavoitteena on nostaa työmarkkinatuella olevien aktiivisuutta nykyiseltä matalalta tasoltaan. Aktiivisuuden lisäämiseen ja aktiivointimenettelyjen kehittämiseen tähtää myös vuosina 2004-2006 toteutettava työvoimapalvelujen rakenteellinen uudistus.

Tavoitteen toteutumisen seurantaan on kehitetty kuukausittain tuotettava indikaattori, jolla on vuoden 2003 elokuusta lähtien mitattu vaikeasti työllistyvien henkilöiden kokonaismäärää ja sen eri osajoukkoja – pitkäaikaistyöttömiä, toistuvaistyöttömiä, toimenpiteiltä työttömäksi jääviä ja toistuvasti toimenpiteille sijoitettavia. Tämä rakennetyöttömyyden seuranta-indikaattori osoittaa, että kehitys on viime kuukausina kääntynyt epäedulliseen suuntaan, työttömyyden rakenne on taantuman pitkittyessä entisestään vaikeutunut. Samalla kun työttömyys on vähentynyt, vaikeasti työllistyvien määrä on jonkin verran kasvanut. Syyskuussa 2004 vaikeasti työllistyviä oli 171 000 henkilöä, mikä oli 3 100 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Lisäyksestä pääosa (2 700) tuli yhdenjaksoisen pitkäaikaistyöttömyyden kasvusta.

Taulukko 4. Rakennetyöttömyys (vaikeasti työllistyvät) syyskuussa 2003 ja 2004

	2004	2003	Muutos	
			henk.	%
a Pitkäaikaistyöttömyys	73 329	70 612	2 717	3,8
b Toistuva työttömyys	40 088	39 696	392	1,0
c Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	43 660	43 404	256	0,6
d Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	14 149	14 398	-249	-1,7
Suppea rakennetyöttömyys (a+b)	113 417	110 308	3 109	2,8
Laaja rakennetyöttömyys (a+b+c+d)	171 226	168 110	3 116	1,9
Työttömät työnhakijat yhteensä	270 768	272 401	-1 633	-0,6
Toimenpiteet yhteensä	90 287	90 366	-79	-0,1
Laaja työttömyys yhteensä	361 055	362 767	-1 712	-0,5

Kehityksen syitä on useita, mm:

- verotuksen ja maksupolitiikan toimista, joilla lisättäisiin työvoiman kysyntää ns. matalan tuottavuuden aloilla, ei ole päästy yksimielisyyteen,
- perinteisen työvoimapolitiikan keinojen volyymia ei ole lisätty asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Työttömien aktivointiaste on pysytellyt kuluvana vuonna keskimäärin edellisvuotisella 23 %:n tasolla. Myöskään työmarkkinatuen osalta aktiivikäyttöä ei ole saatu lisättyä kaavailulla tavalla, vaan sen osuuden kasvu pysähtyi vuonna 2004 noin 25 % tasolle.
- käynnistynyt palvelurakenteen uudistus ole vielä ennättänyt vaikuttaa vaikeasti työllistyvien aktivointiin
- toimenpiteiden vaikuttavuus ei ole heikon työvoiman kysynnän vallitessa ei ole aikaisemmasta juurikaan parantunut. Toimenpiteen päättäneistä keskimäärin noin puolet on kolmen kuukauden kuluttua taas työttömänä ja viidennes on uudelleen toimenpitein sijoitettuna.

Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitetasoista on jääty jälkeen, kun asetettu tiukka rahoituskehys on estänyt aktivointiasteen noston. Vaikeimpien asiakasryhmien työllistyminen on tukitoimenpiteiden varassa, mistä syystä työvoimapolitiikan mahdollisuudet pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyyn ja katkaisuun ovat nykytilanteessa alimitoitettut. Sama näyttäisi koskevan myös vuoden 2005 budjettia, jossa työllisyysmäärärahoja leikataan noin 6 % - samalla kun niiden avulla on määrä sijoittaa noin 95 000 henkilöä eli 7 000 enemmän kuin keskimäärin vuonna 2004. Budjetissa tavoiteltu työmarkkinatuen aktiivikäytön 30 %:n tavoitetaso näyttää niinkään erittäin vaikealta saavuttaa.

Rakennetyöttömyyden alentamistavoitetta arvioitaessa on huomattava, että vaikeasti työllistyvistä pääosa, noin 100 000 henkilöä on hyvässä työiässä olevia henkilöitä, jotka tulisi pitää työvoimassa vielä vuonna 2010. Aika ei hoida näin asiaa, vaan heidän saamisella takaisin työmarkkinoille on työllisyystavoitteen kannalta aivan ratkaiseva merkitys.

#### 4.4. Johtopäätöksiä – työmarkkinavalmiuksia parannettava ja sisääntuloväyliä luotava

Ikääntyvän työvoiman osalta viimeaikainen kehitys on ollut suotuisaa, mutta rakenteellisen työttömyyden osalta kehitys on kääntynyt epäedulliseen suuntaan. Työvoiman kysynnän alkaessa kasvaa työmarkkinoiden pääongelmaksi muodostuu varsin pian se, miten turvata tulevaisuuden työvoimatarpeet. Työurien pidentämisen ohella toinen keskeinen kysymys tällöin on, mikä on

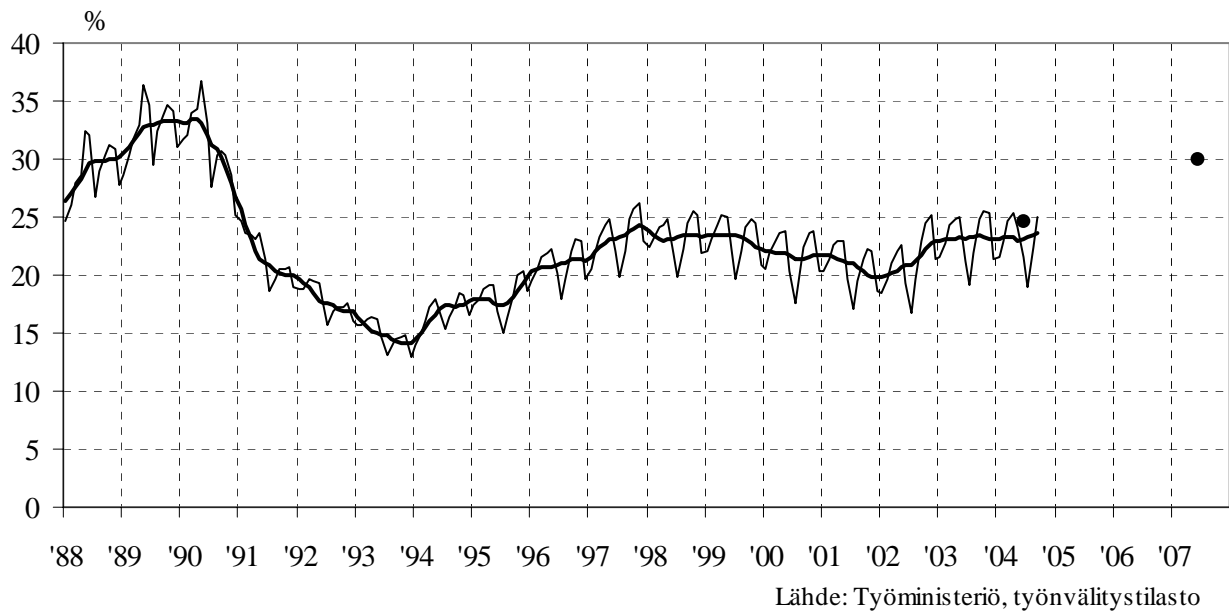
työttömänä olevan työvoimareservin työllistyvyys sukupolvenvaihdoksessa avautuviin tehtäviin. Muuten riskinä on, että meillä on muutaman vuoden kuluttua yhtä aikaa laaja rakenteellinen työttömyys ja työvoimapula.

Jos niukentuva työvoima päästetään rapautumaan, talouden ja työllisyyden kasvu jatkossa vaikeutuu.

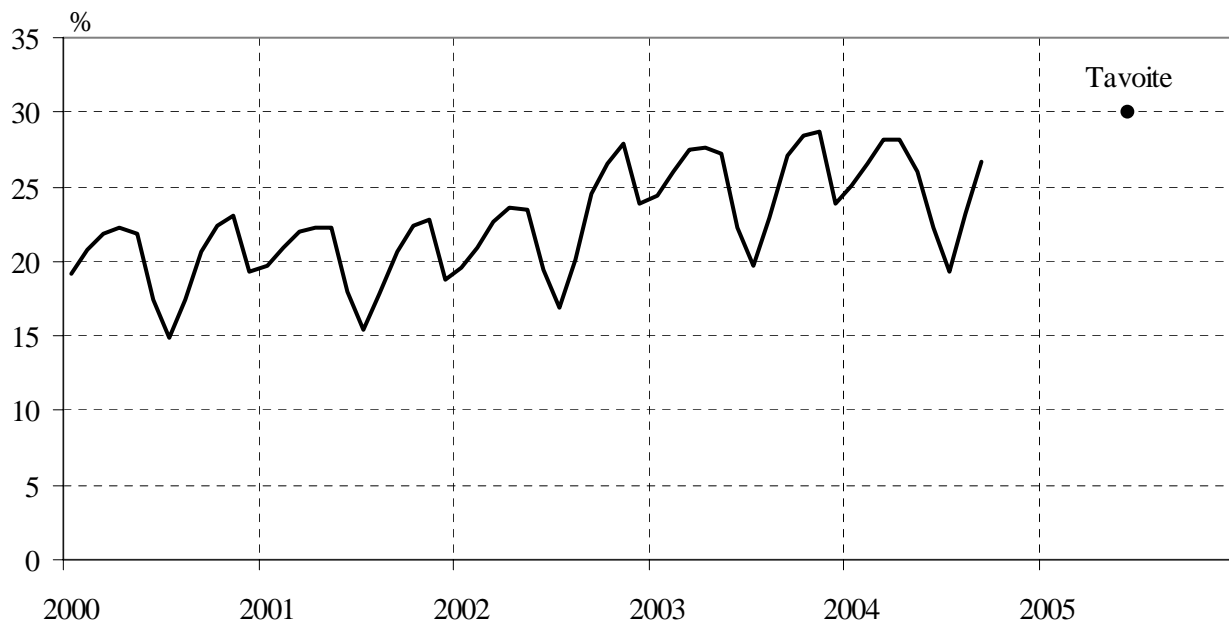
*Seuraavassa strategiassa on tärkeää tarkastella, miten eri yhteiskuntapolitiikan toimenpiteillä kokonaisuutena vastataan työvoiman saatavuuden ja rakennetyöttömyyden haasteisiin ja mikä on työhallinnon toimenpiteiden (työvoimapolitiikka, työelämän kehittäminen ja maahanmuuttopolitiikka) rooli tässä kokonaisuudessa. Tältä osin on erityisen tärkeää korostaa merkittävien rakenteellisten muutosten välttämättömyyttä tämän kokonaisuuden kaikilla lohkoilla (mm. sosiaalipolitiikka, veropolitiikka, koulutuspolitiikka jne.). Työvoimapolitiikka ei yksin tarjoa vastausta näihin suuriin haasteisiin. Työvoimapolitiikan tärkein tehtävä on osaltaan etsiä keinot kuvatun työmarkkinoiden uhkatilanteen välttämiseen. Se edellyttäisi lisää panostamista työvoiman, erityisesti ikääntyvän työvoiman ja työttömien, työmarkkinavalmiuksien parantamiseen. Työvoimapolitiikassa onkin järjestelmällisesti ryhdyttävä arvioimaan ns. elinkaariajattelun mukaisesti, mitä työvoiman ikääntyminen edellyttää sen toimenpidevalikoiman kehittämiseltä.*

*Erityisesti laajan rakenteellisen työttömyyden ryhmästä on saatava työvoimaa avoimille työmarkkinoille. Kiireellisimpiä ovat toimet, joilla voitaisiin luoda vaikeasti työllistyville sopivia työpaikkoja sisääntuloväylyksi avoimille työmarkkinoille. Näitä tarvittaisiin nopeasti ja viimeistään sen jälkeen kun heidän työmarkkinavalmiutensa olisi saatu paremmiksi mm. työvoimapalvelukeskusten toimenpiteiden avulla. Ratkaisevaksi tilanteen kehitykselle muodostuu myös työllisyysohjelman puitteissa käynnistynyt työmarkkinatuen uudistuksen aktivointikokonaisuus. Onnistuessaan työmarkkinatuki uudistus on esimerkki em. eri sektorit ylittävästä isosta rakenteellisesta uudistuksesta, jonka käytännön vaikutukset esim. työvoimapolitiikan tulevaan sisältöön tulevat olemaan huomattavat.*

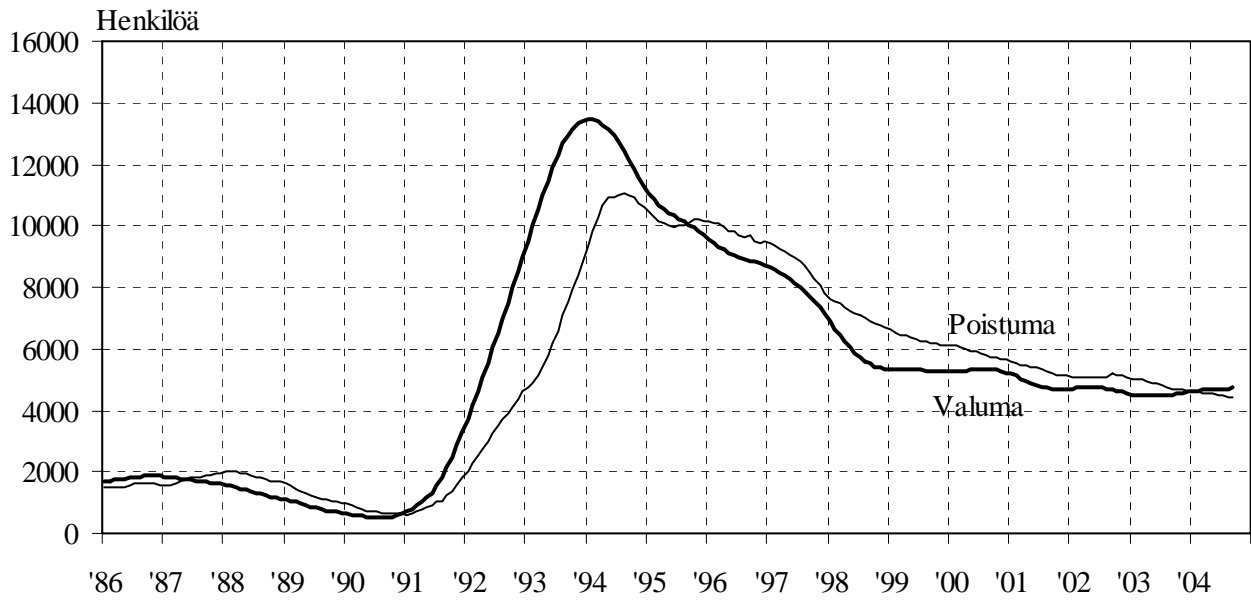
Kuvio 5. Työttömien aktivointiaste vuosina 1988 – 2004 (IX) ja tavoitteet vuosille 2004 ja 2007



Kuvio 6. Aktiivitoimiin osallistuneiden osuus työmarkkina- ja kotouttamistuella olevista vuosina 2000 – 2004 (IX) ja tavoite vuodelle 2005



Kuvio 7. Valuma- ja poistumavirrrat yhdenjaksoiseen pitkäaikaistyöttömyyteen vuosina 1986 – 2004 (IX), estimoidut trendit



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto, kuukausikertomus

## 5. Tanskan mallistako Suomelle ratkaisu?

### 5.1. Tanskan mallin peruskonsepti – tarjontapuolen toimin vastataan hyvään työvoiman kysyntään

Suomessa on viime aikoina jälleen kerran noussut esille, mm. muutosturvakeskusteluun liittyen, ns. Tanskan mallin onnistuneisuus työttömyyden ratkaisussa. Puutteena tarkastelussa on kuitenkin ollut se, että huomio on kiinnitetty ainoastaan Tanskan toteuttamiin työvoiman tarjontapuolen toimenpiteisiin (ns. työmarkkinamalliin). Tanskan mallin menestyksen salaisuutena on kuitenkin ollut se, että yleisellä talouspolitiikalla, työmarkkinapolitiikalla ja elinkeinopolitiikalla on luotu työvoiman kysyntää, johon on pystytty vastaamaan tarjontapuolen toimenpiteillä. Näin ollaan saatu syntymään myönteisen kehityksen ”spiraali”.

Tanskan työmarkkinat ovat rakenteeltaan erilaiset kuin Suomen. Tanskan elinkeinoelämä pohjautuu pieniin, verkostoituneesti toimiviin pieniin korkean osaamisen ja jalostusasteen yrityksiin. Palkanmuodostus on Tanskassa huomattavalta osin yrityskohtaista tuottavuuden kehitykseen perustuvaa. Ero Suomeen, jonka viennissä korostuu pääomavaltainen suurteollisuus ja keskitetympi palkanmuodostus, on siis suuri. Tanskan työmarkkinamalli siis pyrkii vastaamaan tämänkaltaisen elinkeinorakenteen tarpeisiin.

Tanskan työmarkkinamallille on ominaista työmarkkinoiden joustavuuden ja työntekijöiden turvan yhdistäminen, joka muodostuu seuraavista pääasiallisista elementeistä:

- joustavat ja dynaamiset työmarkkinat: vuosittain syntyy 800 000 työpaikka-avausta, 300 000 uutta työpaikkaa, 300 000 työpaikkaa häviää, vuoden aikana alkaa 570 000 työttömyysjaksoa
- taloudellinen turvallisuus: pitkäkestoinen ansiosidonnainen työttömyysturva, jonka korvausaste pienituloisilla ryhmillä on korkea
- työllistyvyyttä tuetaan laaja-alaisella aktiivisella työvoimapolitiikalla

Työvoiman määrä Tanskassa on 2,8 miljoonaa, ja työikäinen väestön määrä 3,6 miljoonaa. Näiltä osin Tanskan työmarkkinat vastaavat Suomen työmarkkinoita. Maantieteellinen pienuus osaltaan helpottaa alueellista liikkuvuutta ja sen voidaan arvioida vaikuttavan työmarkkinoiden kohtaantoa parantavasti. Työllisyysaste oli vuonna 2003 EU:n korkein, 75,9 %. Myös kokoaikaiseksi muutettu työllisyysaste oli EU:n korkein. Työttömyysaste on laskenut vuoden 1994 12 prosentista 5,8 prosenttiin, joskin viimeaikaiset tiedot osoittavat työttömyystilanteen heikentyneen. Työmarkkinoilla sopimuspolitiikka on keskeisessä asemassa: työntekijöiden järjestäytymisaste on 80-90 %, ja työehtosopimusten kattavuus 80 %. Työmarkkinaosapuolet osallistuvat sekä kansallisella että aluetasolla tiiviisti työvoimapolitiikan suunnitteluun ja toimeenpanoon.

Korkeasta työllisyysasteesta ja alhaisesta työttömyydestä huolimatta työikäisen väestön tukiriippuvuus korkea. Työvuorottelujärjestelmät mukaan lukien yhteensä noin 900 000 henkilöä on erilaisten julkisten tukijärjestelmien piirissä.

Aktiivista työvoimapolitiikkaa on kehitetty laaja-alaisissa työmarkkinauudistuksissa. Vuoden 1975 suurtyöttömyyden ajalta periytyvät työttömyysturvan pitkä kesto, ”jälkipalkka” ja laaja-alainen työttömien aktivointi. Vuoden 1994 työmarkkinauudistus perustui ekspansiiviseen talouspolitiikkaan, työnhakijan oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyyn, ja työnhakijoiden yksilöllisiin toimintasunnitelmiin. Työvuorotteluohjelmat, kuten koulutus-, perhe- ja sapattivapaat otettiin laaja-alaiseen käyttöön. Vuonna 2003 hallitus teki esityksen ”More people at work” – uudistukseksi, jonka keskeisinä tavoitteina on yksinkertaistaa aktiiviohjelmien kokonaisuutta,

painottaa aktiivista työnhakua ja nopeaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi uudistuksella on lisätty työn taloudellista kannustavuutta.

Työvoimapolitiikan aktivointiaste vuonna 2001 oli 32 %. Vuoden työttömyyden jälkeen alkaa aktivointivaihe, johon on oikeus ja velvollisuus osallistua (työttömyysturvan menettämisen uhalla). Työttömyyden jatkuessa yli neljän vuoden työtön tipahtaa ansioturvalta kunnallisen toimeentuloturvan varaan, jolloin aktivointitoimia edelleen vahvistetaan. Yksilön oikeutta aktivointitoimiin seuraa velvollisuus osallistua tarjottuihin toimiin ja vastaanottaa tehtyjä työhönosoituksia. Lainsäädäntö ei turvaa työnhakijalle ammattisuoja, ja työhön- ja koulutukseen osoituksia tehdään käytännössä usein.

Ansioturvaan oikeutettujen työttömien työvoimapalvelusta vastaavat työvoimahallinnon ohjauksessa olevat työvoimatoimistot. Ansioturvalta pudonneet ja työssäoloehto täyttämättömät työttömät ovat kunnallisen sosiaaliturvan ja kuntien järjestämien aktivointiohjelmien piirissä. Hallitus on ehdottanut osana julkisen sektorin uudistusta työvoimatoimistojen toiminnan siirtämistä kuntien vastuulle. Neuvottelujen jälkeen päädyttiin säilyttämään työvoimatoimistot valtion ohjauksessa, mutta samalla 10 kunnassa käynnistettiin pilottihankkeet, joissa työvoimapalvelu siirretään kokonaan kunnan vastuulle.

Työsuhdeturva on heikko, mutta vastapainoksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvausaste on korkea ja kesto pitkä. Pienituloisilla tulonsaajilla tukitaso on 90 % edeltävistä tuloista, vähennettynä sosiaaliturvamaksulla, joka on 8 %. Työttömyysturvan kesto on 4 vuotta, josta ensimmäisen vuoden jälkeen siirrytään kolmen vuoden aktivointijaksolle. Ansioturvan kustannukset maksaa lähes kokonaan (yli 90 %) valtio. Sosiaaliavustuksen kesto on rajoittamaton, mutta sitä saava on velvollinen osallistumaan aktivointiohjelmiin tietyn määräajan jälkeen. Suomalaista työmarkkinatukea vastaavaa järjestelmää Tanskassa ei ole.

Tanskan työmarkkinamallin kustannukset ovat Hollannin ohella EU:n korkeimmat. Aktiivisen työvoimapolitiikan menot ovat Suomeen verrattuna yli viisinkertaiset työtöntä kohden ja passiivisenkin turvan menot lähes kolminkertaiset.

## **5.2. Johtopäätöksiä – enemmän huomiota kysyntä- ja tarjontapuolen kokonaisuuteen**

Korkeaan työllisyyteen ja alhaiseen työttömyyttä ei Tanskassakaan ole pääty pelkästään työvoiman tarjontapuolen toimia hiomalla. Kysymys on aina tarjonta- ja kysyntäpuolen toimenpiteiden kokonaisuudesta, jonka on pohjauduttava ko. maan työmarkkinarakenteeseen. Tanskalainen ”muutosturvamalli” toimii nimenomaan tämän kokonaisuuden ansiosta. Toki Tanskan kuten monen muunkin maan kokemuksista on syytä ottaa oppia, mutta ne on aina sovellettava kansallisiin lähtökohtiin.

*Työpolitiikan strategiassa onkin kiinnitettävä jatkossa huomiota kysyntä- ja tarjontapuolen toimenpiteiden kokonaisuuteen. Tanskan kokemukset ns. muutosturvakonseptin suhteen osoittavat, että viisaasti järjestettynä sillä on mahdollista edistää talouden dynamiikkaa sijoittamalla irtisanottua työvoimaa nopeasti avautuviin työpaikkoihin. Sillä on kuitenkin edellytykset onnistua ainoastaan silloin kun saadaan luotua kysyntää sille työvoimalle, joka vapautuu irtisanomistilanteissa. Työvoima- ja koulutustoimenpiteet eivät voi ottaa yksin vastuuta muutosturvan onnistuneesta toteuttamisesta.*



## 6. Alueellinen kehitys eriytyy

### 6.1. Työllisyyden ja työttömyyden alueelliset erot pysyneet suurina

Alueelliset työllisyys- ja työttömyyserot ovat pysyneet suurina, vaikka TE-keskusalueiden väliset erot eivät viime vuosina ole lisääntyneet. Vuonna 2003 työllisyysaste oli korkeimman työllisyysasteen maakunnassa Uudellamaalla 75 prosenttia ja alhaisimman työllisyysasteen maakunnassa Kainuussa 55 prosenttia. Korkeimman ja alhaisimman työllisyysasteen maakuntien välinen ero on 20 prosenttiyksikköä. Koko maan keskiarvo oli noin 68 prosenttia.

Työmarkkinoiden alueellista kehitystä leimaa eriytyminen. Mosaiikkimainen aluekehitys merkitsee sitä, että alueiden sisäiset työmarkkinoiden erot ovat usein suuremmat kuin alueiden väliset erot. Maakuntien sisäiset seutukunnittaiset työllisyysaste-erot ovat usein huomattavia. Koko maan vertailussa seutukunnittaiset työllisyysasteet vaihtelevat korkeimman työllisyysasteen seutukunnan Ålands landsbygdin 79 prosentista Kehys-Kainuun 48 prosenttiin vuonna 2003.

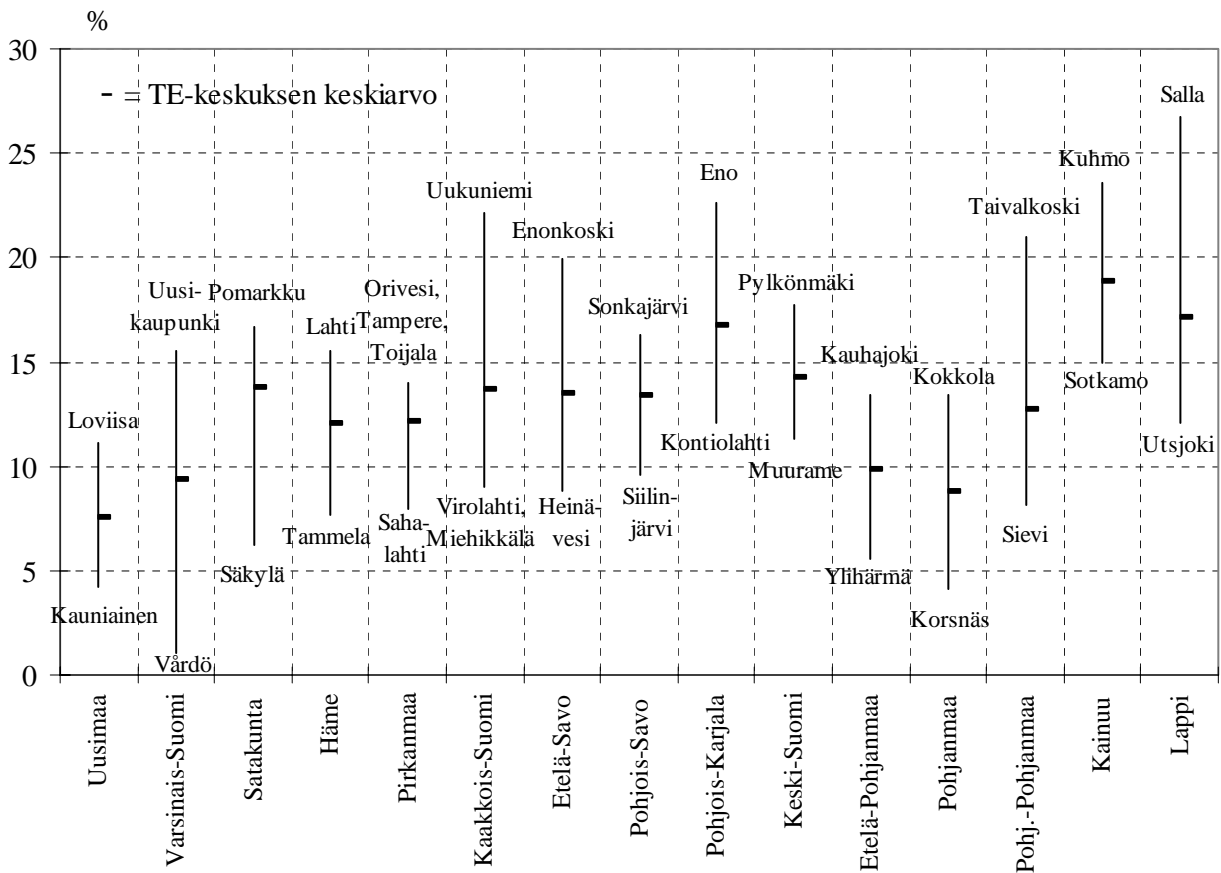
Työllisyyteen liittyy monia alueellisia erityispiirteitä. Etenkin syrjäisellä maaseudulla väestön ikärakenne vanhenee muita alueita nopeammin, mikä heikentää alueiden kasvuedellytyksiä. Työvoiman heikon kysynnän takia maaseudulla työllisyysaste ja työvoimaosuus ovat selvästi alempia kuin kaupungeissa. Varsinkin harvaan asutulla maaseudulla monet työikäiset ovat vetäytyneet kokonaan työmarkkinoilta. Sen sijaan etenkin pääkaupunkiseudulla monet ikääntyneemmistäkin ovat vielä työmarkkinoilla. Työmarkkinoiden monipuolisuus pääkaupunkiseudulla näkyy muun muassa siinä, että monet opiskelijat ovat töissä, jolloin nuorten työllisyysasteet ja työvoimaosuudet ovat muuta maata korkeammat.

Myös työttömyyden alueelliset erot ovat merkittäviä. Vuonna 2003 työttömyysaste oli korkeimman työttömyyden maakunnassa Kainuussa vajaat 20 prosenttia. Vastaava luku alhaisimman työttömyyden maakunnassa Uudellamaalla oli 7 prosenttia. Elokuussa 2004 työttömien työnhakijoiden määrä oli laskenut vuoden aikana kaikilla muilla TE-keskusalueilla paitsi Uudellamaalla, jossa työttömien työnhakijoiden määrä lisääntyi 2 prosenttia. Työttömyys laski edellisestä vuodesta eniten Etelä-Pohjanmaalla (-6%) ja Kainuussa (-5%).

Myös työttömyysasteissa alueiden sisäiset erot ovat usein suurempia kuin alueiden väliset erot. Monilla TE-keskusalueilla pienimmän ja suurimman työttömyysasteen kuntien väliset erot ovat 10-15 prosenttiyksikköä (kuva 1). Mosaiikkimaista aluekehitystä osoittaa se, ettei kuntien välisiä eroja aina voi selittää esimerkiksi sillä, kuuluuko alue keskus- tai maaseutualueeseen.

Usein alueiden sisäiset erot polarisoituvat kasvukeskusten ja syrjäseutujen välillä. Keskuksissa ja varsinkin suurkaupunkialueilla – Helsingin, Oulun, Tampereen, Jyväskylän ja Turun seuduilla - kasvava ilmiö on pitkittyneestä työttömyydestä johtuva suhteellisen pysyvä riippuvuus sosiaali- ja toimeentuloturvasta. Hyvästä talous- ja työllisyyskehityksestä huolimatta alueilla esiintyy paljon rakenteellista työttömyyttä ja samanaikaisesti työvoiman saatavuusongelmia.

Kuvio 8. TE-keskusalueiden keskimääräiset sekä alueiden kuntien suurimmat ja pienimmät työttömyysasteet vuonna 2003.



## 6.2. Johtopäätöksiä – alueellisilla työllisyysstrategioilla keskeinen rooli

Ohjelmajohtaminen ja poikkihallinnolliset politiikkakäytännöt ovat yleistyneet valtionhallinnossa. Poikkihallinnollista politiikkaa harjoitetaan erityisesti neljällä politiikkaohjelmalla: työllisyyden-, yrittäjyyden, tietoyhteiskunta- sekä kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmilla. Lisäksi aluekeskus-, osaamiskeskus- ja maaseutupoliittisten ohjelmien lähtökohtana on poikkihallinnollisuus.

Työllisyyden hoidon näkökulmasta erityisesti työllisyyden ja yrittäjyyden politiikkaohjelmilla on keskeinen rooli. Ensiksi mainitussa ohjelmassa painopiste on työvoiman tarjontaan, jälkimmäisessä sen kysyntään vaikuttamisessa. Tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida runsaan vuoden käynnissä olleiden ohjelmien työllisyysvaikutuksia.

*Strategiatyötä tulisi vahvistaa lisäämällä valtakunnallisen strategian vuorovaikutusta alueellisten työllisyysstrategioiden kanssa. Hyvänä esimerkkinä työllisyyden hoitamisessa aluekeskusohjelmassa on Pohjois-Pohjanmaan alueelliset työllisyysstrategiat. Aluekeskusten työllisyysstrategiat lisäävät alueen toimijoiden yhteistyötä ja selkiyttävät työnjakoa. Tavoitteena on lisätä työllistävyyttä aluekeskuksiin yhdistämällä alueiden eri toimijoiden toimenpiteitä ja resursseja työllisyysvaikutusten lisäämiseksi.*

Työhallinnon toimenpiteillä tuetaan työllisyyttä ja edistetään työttömien työllistymismahdollisuuksia työmarkkinatilanteiltaan hyvin erilaisilla alueilla. Työhallinnon toimenpiteiden lähtökohdiana on palvelujen tasa-arvoinen suuntaaminen ihmisille riippumatta näiden alueellisesta sijainnista. Eriytyvä alue- ja työmarkkinakehitys edellyttää työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamiseksi entistä enemmän tietoa työmarkkinoiden alueellisista erityispiirteistä, ja erityistarpeiden mukaista toimenpiteiden suuntaamista.

Työhallinnossa on viime vuosina toteutettu tärkeitä uudistuksia, jotka parantavat työvoimapolitiikan resurssien entistä tehokkaampaa suuntaamista. Keskeisimpien koulutus- ja tukityöllistämisvarojen yhdistäminen saman budjettimomentin alle lisää joustavuutta määrärahojen kohdentamisessa. Työhallinnon tulosohjausta on kehitetty strategiseksi ja hallinnon eri tasot huomioonottavaksi ohjausjärjestelmäksi, jonka edelleen kehittäminen on tulevien työmarkkinahaasteiden näkökulmasta peruskysymys. Työhallinnon haasteena ovat työmarkkinoiden ongelmat ovat entistä monisyisempiä, mikä edellyttää myös palvelujen tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvioivalta tulosohjaukselta entistä kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa.

Työhallinnossa käynnissä oleva työvoimatoimistoverkkouudistus tähtää työhallinnon paikallistason johtamisen, erikoistumisen ja seutukuntatasoisen suunnittelun vahvistumiseen. Uudistuksen myötä itsenäisten työvoimatoimistojen määrä vähenee 100-115:een. Syyskuussa 2004 työvoimatoimistoja oli 145. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa palvelujen integrointia laajempaan alue- ja elinkeinon kehittämistyöhön. Verkostomaisten toimintatapojen omaksuminen osaltaan mahdollistaa työvoimapolitiikan välineiden entistä tehokkaamman suuntaamisen paikallisiin ja alueellisiin erityistarpeisiin.

*Työhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmää on kehitettävä verkostotoimintaa tukeväksi ja niin, että sillä mahdollistetaan palvelukokonaisuuksien kokonaisvaltainen arviointi edelleen liian pirstaleisten tavoitteiden sijaan.*

*Tulosohjausta voidaan kehittää painottamalla arvioinnissa nykyistä enemmän paikallisten työmarkkinoiden erityiskysymyksiä. Työvoimaosastojen tulisikin hyödyntää tulosohjaukseen liittyvää mahdollisuutta omien alueellisten tulostavoitteiden esittämiseen. Työvoimaosastoilla on myös mahdollisuus sopia alueensa työvoimatoimistojen kanssa yhteisten tulostavoitteiden lisäksi toimistokohtaisia tavoitteita. Nykyisin työvoimaosastot hyödyntävät näitä mahdollisuuksia varsin vähän.*

*Työvoimapolitiikan välineillä on toteutettu monia menestyksellisiä paikallisia hankkeita, joilla on synnytetty uusia työpaikkoja ja alennettu työttömyyttä. Yhteistä hyvälle hankkeille on ollut se, että ne on sovitettu paikallisiin oloihin ja toteutettu kiinteässä yhteistyössä alueiden muiden toimijoiden kanssa. Valitettavasti hyvät kokeilut jäävät usein paikallisiksi. Strategiatyössä on jatkossa huolehdittava, että hyviksi osoittautuneita paikallisia työllistämismalleja ja toimintatapakäytäntöjä arvioidaan siitä näkökulmasta, voitaisiinko niitä levittää valtakunnalliseksi politiikaksi.*

*Työvoimapolitiikan vaikuttavuuden parantamiseksi työvoiman tarjontaa on integroitava entistä kiinteämmin työvoiman kysyntään. Työvoimapolitiikan proaktiivisuutta on vahvistettava. Käytännön tasolla proaktiivinen toiminta tarkoittaa työhallinnon uudenlaista ja aikaisempaa tiiviimpää alueellista ja paikallista*

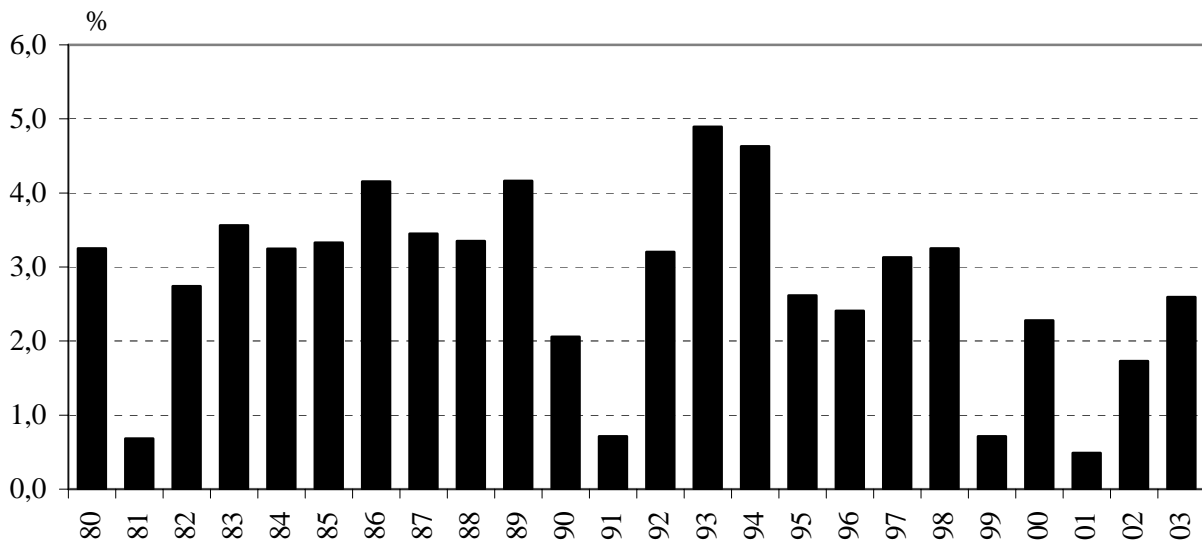
yhteistyötä yritysten, kuntien, oppi- ja tutkimuslaitosten sekä muiden hallinto- ja kehittäjäorganisaatioiden kanssa.

## 7. Työn tuottavuuden parantaminen laadullisesti kestäväällä tavalla

### 7.1. Työelämän viimeaikainen kehitys

Työelämän laatu vaikuttaa sekä työn tuottavuuteen että siihen, kuinka pitkään työelämässä pysytään. Tuottavuuden kasvattaminen on toteutettava siten, että se tukee työssä viihtymistä ja jaksamista. Tämä merkitsee turvallisia, itsenäisen työskentelyn mahdollistavia ja motivoivia työyhteisöjä, joissa ihmisten kyvyt ja energia pääsevät käyttöön. Mielenkiintoisessa ja kehittävässä työssä halutaan työskennellä pitkään ja tuottavuuden kasvu on mahdollista. Tuottavuuden kasvu, joka perustuu pääasiassa työtahdin kiristämiseen ja työntekijöiden vähentämiseen on ei ole kestävä ratkaisu pitkällä tähtäimellä sillä ne, joita kiire haittaa eniten, ajattelevat muita selvästi useammin varhaiseläkkeelle siirtymistä. Myös työpaikan epävarmuus vaikuttaa kielteisesti jaksamiseen. Tuoreiden tutkimustulosten mukaan varmuus työpaikan säilymisestä on tärkein työssä jaksamista tukeva tekijä yli 45-vuotiailla palkansaajilla. (Työolotutkimus 2004<sup>2</sup>)

Kuvio 9. Työn tuottavuus tehtyä työtuntia kohti koko taloudessa, muutos edellisestä vuodesta (%), 1980-2003.



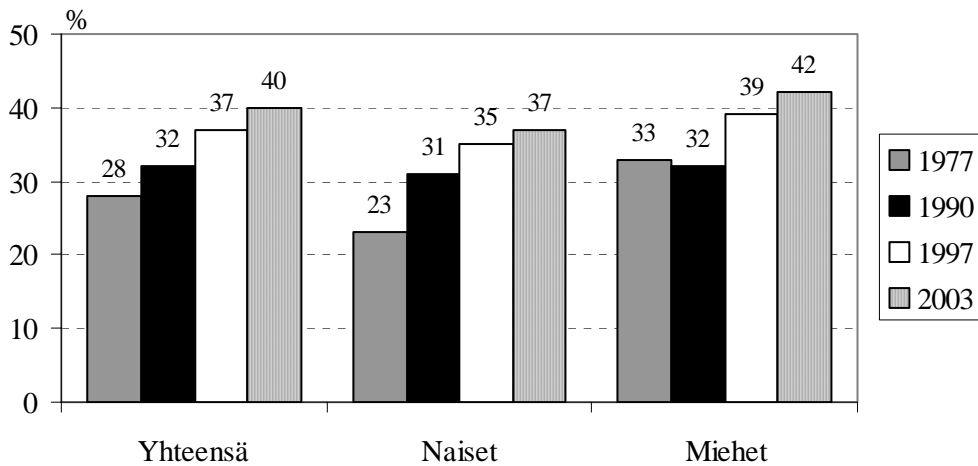
Lähde: Tilastokeskus, kansantalouden tilinpito

**Kehittymismahdollisuudet** työssä ovat selvästi lisääntyneet pitkällä ja lyhyellä aikavälillä. Yhteensä 40 % palkansaajista pitää kehittymismahdollisuuksiaan hyvinä. Myönteinen kehitys koskee molempia sukupuolia. Itsensä kehittämismahdollisuudet koetaan erittäin tärkeiksi, selvästi tärkeämmäksi kuin esimerkiksi uralla eteneminen. Itsensä kehittämistä pitää erittäin tärkeänä 48 % palkansaajista (naisista 51 %, miehistä 43 %), uralla etenemistä pitää tärkeänä 9 %. Korkeasti koulutetut pitävät itsensä kehittämismahdollisuuksia vielä tärkeämpinä kuin perusasteen tutkinnon suorittaneet. (Työolotutkimus 2004.)

<sup>2</sup> Anna-Maija Lehto – Hanna Sutela: Uhkia ja mahdollisuuksia. Työolotutkimuksen tuloksia 1977-2003. Tilastokeskus, Helsinki 2004.



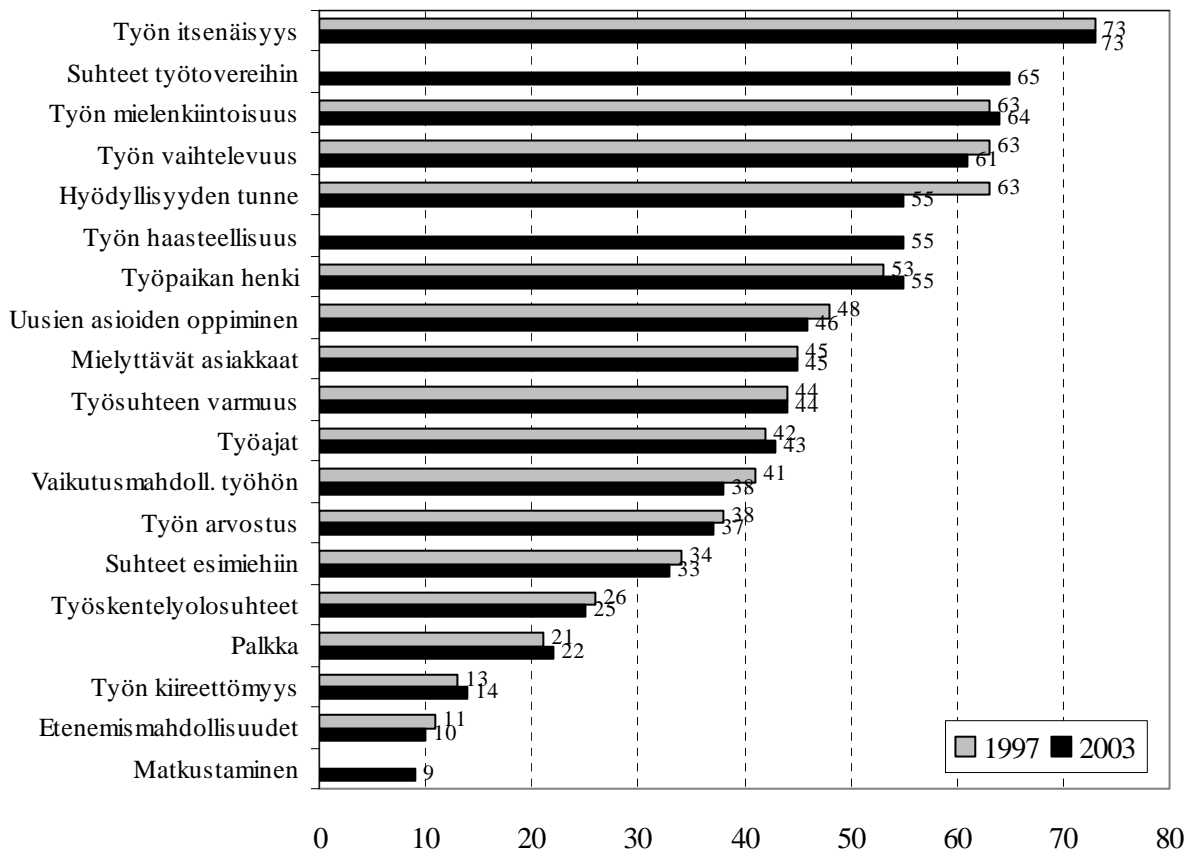
Kuvio 10. Kehittymismahdollisuudet työssä, hyvät mahdollisuudet



Lähteet: Tilastokeskus, Työolotutkimukset 1977, 1990, 1997 ja 2003

Nykyisessä työssä viihtymistä edistävät eniten työn itsenäisyys ja mielenkiintoisuus. Seuraavaksi eniten työssä viihtymistä lisäävät hyvät suhteet työtovereihin ja työn mielenkiintoisuus. Myös työn vaihtelevuus ja hyödyllisyyden tunne ovat tärkeitä viihtymistä lisääviä tekijöitä.

Kuvio 11. Nykyisessä työssä viihtymistä lisäävät tekijät

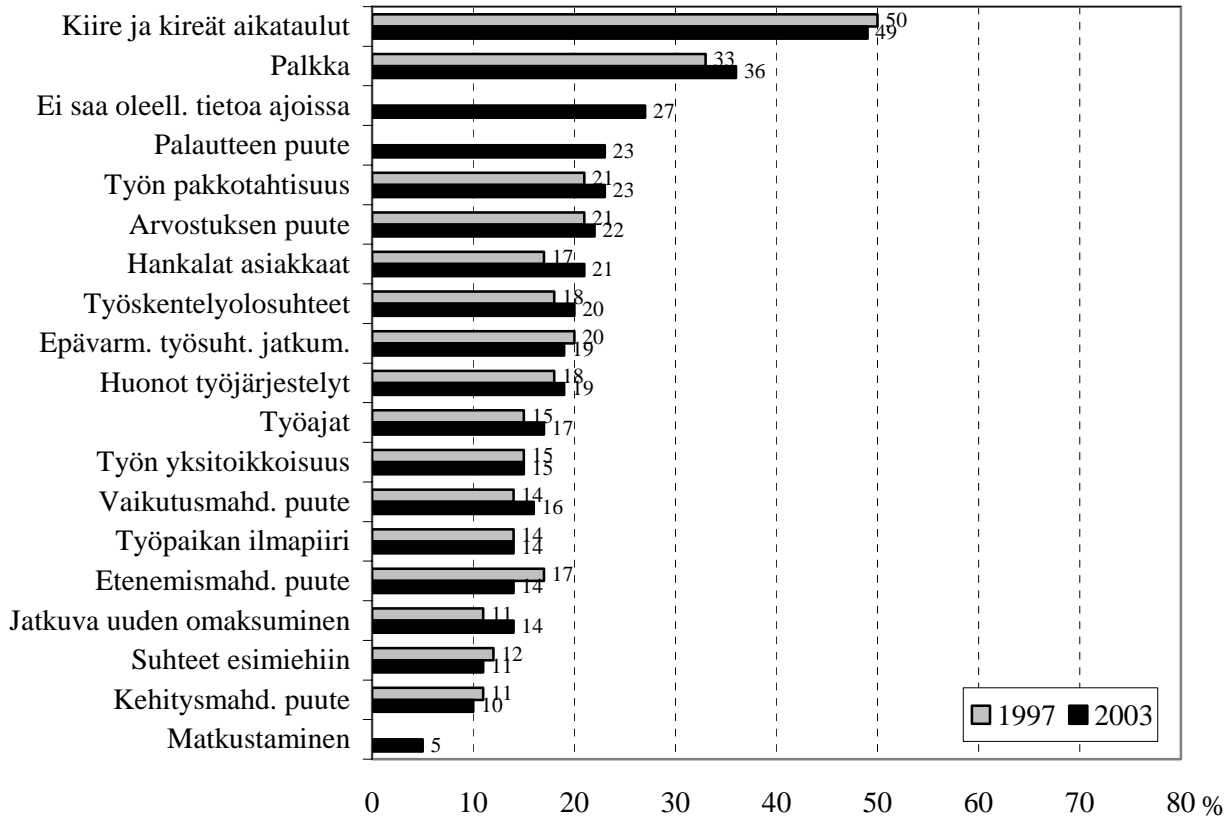


Lähde: Tilastokeskus, Työolotutkimukset 1997 ja 2003

%

Vastaavasti nykyisessä työssä viihtymistä heikentävät eniten kiire ja kireät aikataulut. Myös palkka mainitaan usein viihtyvyyttä vähentävänä tekijänä.

Kuvio 12. Nykyisessä työssä viihtymistä heikentävät tekijät



Lähteet: Työolotutkimukset 1997 ja 2003

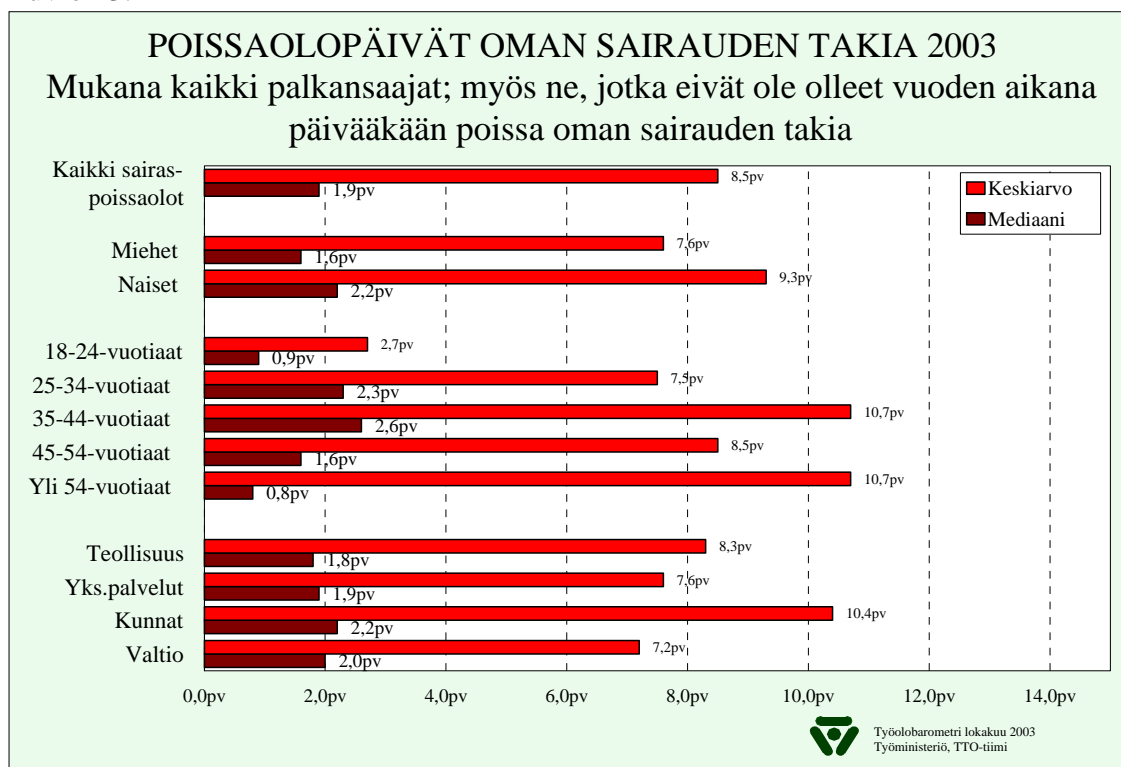
**Vaikutusmahdollisuudet työssä** ovat kasvaneet. Työn itsenäisyys on tärkeää ja vaikutusmahdollisuudet kertovat itsenäisyyden asteesta. Työolotutkimuksissa on kysytty vaikuttamismahdollisuuksia lukuisiin työn piirteisiin. Selvimmin ovat lisääntyneet mahdollisuudet vaikuttaa työn sisältöön. Ainoastaan työtahtiin vaikuttamisessa trendi on ollut laskeva vuodesta 1990, naisilla selvemmin kuin miehillä. Naiset voivat vaikuttaa kaiken kaikkiaan miehiä vähemmän työhönsä. Hyvät vaikutusmahdollisuudet eivät aina suojaa stressiltä sillä ylemmät toimihenkilöt, joilla on paljon vaikutusmahdollisuuksia työhönsä, kokevat myös paljon työstressiä. (Työolotutkimus 2004.) Myös työolobarometrin mukaan vaikutusmahdollisuudet työtehtäviin ovat kaikilla palkansaajilla kasvaneet jonkin verran vuodesta 2002 vuoteen 2003. Miehillä vaikutusmahdollisuudet ovat selvästi lisääntyneet mutta naisilla sitä vastoin vähentyneet. Myös työolobarometrin mukaan mahdollisuudet vaikuttaa työtahtiin ovat viime vuosina vähentyneet, erityisesti naisilla. (Työolobarometri 2003.)

Palkansaajat kokivat vuonna 2003 yllättävästi jopa enemmän **fyysisiä haittoja** työssään kuin 25 vuotta aiemmin. Monet haittatekijät ovat kuitenkin vähentyneet vuodesta 1997. Osittain haittatekijöiden lisääntyminen voi selittyä sillä, että tietoisuus työympäristöhaitoista on kasvanut. Miehet havaitsevat työympäristössään enemmän fyysisiä haittatekijöitä kuin naiset. Toisaalta sellaisia haittoja kuin vaikeat tai epämukavat työasennot, raskaat nostot ja tilanahtaus ovat yhtä yleisiä molemmilla sukupuolilla. (Työolotutkimus 2004)

**Työn henkinen rasittavuus** on koko palkansaajakunnassa säilynyt samalla tasolla vuodesta 1990 vuoteen 2003: 51 % pitää työtään melko tai erittäin rasittavana henkisesti. Naiset (54%) kokevat työnsä useammin henkisesti rasittavaksi kuin miehet (48 %). Henkinen rasitus on lisääntynyt erityisesti kuntasektorilla, jossa 66 % kokee työnsä henkisesti rasittavaksi. Työn henkinen rasittavuus vaihtelee myös koulutustason mukaan. Koulutusta vaativissa ylempien toimihenkilöiden tehtävissä keskimääräistä useampi kokee työnsä henkisesti rasittavaksi. Mitä suurempi työpaikka, sitä raskaammaksi työ koetaan. Epävarmuus ennakoimattomista työmarkkina-asemaan vaikuttavista muutoksista on lisääntynyt. (Työolotutkimus 2004)

**Sairauspoissaolot** ovat pidentyneet viime vuosina. Toisaalta kaikista palkansaajista 41 % ei ollut vuoden 2003 aikana päivääkään poissa töistä sairauden takia (Työolobarometri 2003). Vuonna 2003 oltiin oman sairauden vuoksi poissa työstä keskimäärin 8,5 päivää, naiset 9,3 ja miehet 7,6 päivää. Keskiarvoa nostavat pitkät sairauslomat, joita on entistä enemmän ikääntymisen myötä. Pitkien sairauspoissaolojen osuudesta kertoo sekin, että sairauspoissaolojen mediaani oli 1,9 vuonna 2003. Siis puolet kaikista poissaoloista oli enintään parin päivän mittaisia. Kaikkein pienimmissä, alle 10 hengen toimipaikoissa, poissaolopäiviä oman sairauden takia on selvästi vähemmän kuin suuremmissa toimipaikoissa.<sup>3</sup>

Kuvio 13.



Pitkien sairauspoissaolojen kasvuun voidaan osittain vaikuttaa työoloja ja työn organisointia kehittämällä. Psykkisten syiden osuus sairauspoissaoloissa on kasvussa (KELA). Esimerkiksi työstressistä ja -uupumuksesta johtuvilla poissaoloilla on suora yhteys työpaikkaan. Myös työtapaturmista johtuviin poissaoloihin, joiden trendi on laskeva, vaikuttavat olennaisesti työpaikan toimet. Kaikkiin sairastumisiin ei työpaikan toimilla voida vaikuttaa. Vanhemmissa ikäryhmissä

<sup>3</sup> PK-yritys – hyvä työnantaja. Suomen yrittäjät, 5.10.2004. Lähdeaineistona työministeriön työolobarometri 2003.

lääkäriin toteamat pitkäaikaissairaudet ja vammat ovat yleisempiä kuin nuoremmassa. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että monet pitkäaikaissairaudet eivät hoidettuina merkitse alentunutta työkykyä.

**Eläkkeelle siirtymishalukkuus** ennen eläkeikää on lisääntynyt jonkin verran vuodesta 1997 (15%) vuoteen 2003 (19 %). Varhaiseläkkeelle siirtymistä ajatellaan vanhemmissa ikäluokissa selvästi useammin kuin nuoremmassa. Myös perusasteen koulutuksen saaneet harkitsevat tätä vaihtoehtoa useammin kuin enemmän koulutetut. Ammateittain suurimmat osuudet varhaiseläkettä usein ajatelleita on liikennetyössä, toimistotyössä, teollisuudessa ja rakennusosalalla. Eläkeajatukset korreloivat selvästi työolojen kanssa. Jos kiire haittaa erittäin paljon, varhaiseläkettä on ajatellut usein 30 prosenttia. Varmuus työpaikan säilymisestä on selvä ykkönen kysyttäessä mikä saisi jaksamaan työssä mahdollisimman pitkään. (Työolotutkimus 2004.)

**Määräaikaisissa työsuhteissa** työskentelevien osuus kasvoi 1980-luvulta vuoteen 1997 mutta on sen jälkeen ollut pikemminkin laskusuunnassa. Määräaikainen työ on tunnetusti yleisempää naisilla kuin miehillä. Sukupuolten erot ovat suurimmillaan 25-44 -vuotiailla palkansaajilla, joiden joukossa määräaikaisuus on kaksi kertaa niin yleistä naisilla kuin miehillä. Sijaisuus on määräaikaisuuden peruste naisista 38 prosentilla ja miehistä 13 prosentilla. Neljä viidestä kertoo työskentelevänsä määräaikaisena koska ei ole löytänyt vakinaista työtä. Useimmiten havaittu syrjinnän peruste on työsuhteen tilapäisyys ja osa-aikaisuus. Tällaista syrjintää on havainnut 16 % palkansaajista, valtiolla ja kunnissa huomattavasti useampi. (Työolobarometri 2003)

**Esimieheltä saatu tuki ja kannustus** on työolobarometrin mukaan säilynyt viimeiset kolme vuotta suunnilleen ennallaan. Työolotutkimuksen mukaan vuonna 2003 reilu puolet palkansaajista oli saanut tukea ja rohkaisua esimiehiltään. Tukea saaneiden osuus on laskenut vuodesta 1997. Naiset kokevat saavansa useammin tukea esimiehiltään kuin miehet.

**Työtovereilta tukea** saadaan useammin kuin esimiehiltä: 70 % palkansaajista sai tukea ja rohkaisua työtovereiltaan vuonna 2003. Naiset saavat työtovereiden tukea enemmän kuin miehet. Myönteistä työolojen kannalta on se, että jopa 80 % kaikista palkansaajista kokee olevansa työyhteisönsä arvostettuja jäseniä. (Työolotutkimus 2004.)

## **7.2. Johtopäätöksiä - työelämän kehittämisen vahvempi kytkeminen työvoimapolitiikkaan**

Työpolitiikan strategiassa työelämän kehittämisessä painottuu hyvin vahvasti työelämän kehittämisohjelma (TYKES). Sen edellistä vaihetta koskevassa arvioissa kokonaiskuva oli varsin myönteinen. Ohjelmaa luonnehdittiinkin ”pikku jättiläiseksi”. Kriittisiäkin näkökohtia esitettiin. Muun muassa alueellisten ja paikallisten toimijoiden asiantuntemusta voisi hyödyntää paremmin. Ohjelman piiriin on valikoitunut sellaisia työpaikkoja, jotka muutenkin ovat kehittämistoimissaan aktiivisia. Ohjelma ei ehkä ole tavoittanut juuri sellaisia yrityksiä, jotka eniten olisivat voineet tarvita tukea kehittämistyöhöhön. Tähän haasteeseen vastaamiseksi uudella ohjelmakaudella on panostettu parhaiden käytäntöjen levittämiseen mm. ns. oppimisverkostojen luomisen kautta.

Yhden ratkaisun tarjoaa tanskalaisten luoma kehittämissmalli. Siellä työelämän kehittämishankkeiden käynnistämiseen ei tarvita organisaation tekemää anomusta. Työelämän kehittäminen on Tanskassa osa työsuojelutoimintaa, joka tuottaa säännöllisesti jokaisesta tanskalaisesta työpaikasta ”työtyytyväisyysmittarit”. Näiden pohjalta alueelliset työsuojelutarkastajat käyvät nimenomaan niissä yrityksissä, jotka ovat mittareiden mukaan ”mustia aukkoja”, ja tarjoavat näille kehittämistoimia. Vaikkei mittareiden tarkka sisältö ole tiedossa,

tanskalainen idea siitä, miten toimenpiteiden piiriin saataisiin nimenomaan ne organisaatiot, jotka panostavat vähiten työelämän kehittämiseen, on kiinnostava.

Työelämätoimien tiiviimpi kytkeminen alue- ja paikallistason toimintaan on noussut esille myös työvoimapolitiikan kehittämisessä. Esimerkiksi R. Arnkil ehdottaa yhteispalvelukokeilun arviointiraportissaan, että tulevaisuuden suuriin haasteisiin vastaamiseksi olisi parannettava kolmen toimintahaaran eli rakenteellisen työttömyyden alentamisen, työmarkkinoiden toimivuuden turvaamisen ja työelämän kehittämisen yhteyksiä paikallistasolla. Mm. Hollannin ja Itävallan viimeaikaisessa politiikassa tämä on vahvasti esillä. Tämä liittyy läheisesti myös Hollannin konseptiin tuottaa eri asiakkaiden tarvitsemat palvelut joustavassa eri palvelujentuottajat integroivassa verkostossa. TYKES-ohjelma onkin selvittänyt, miten eri alueilla vuorovaikutusta ohjelman ja työvoimapolitiikan kehittämisen välillä on kehitetty.

*Uudessa työpolitiikan strategiassa tulisi entistä johdonmukaisemmin nyt käytössä olevien parhaiden kokemusten pohjalta integroida työelämän kehittäminen työvoimapolitiikan toimenpidevalikoimaan alue- ja paikallistasolla. Samassa yhteydessä tulisi määritellä, minkälaisessa palveluverkostossa se tuotetaan.*

## **8. Verkostoyhteiskunta muuttaa yrittäjyyttä**

### **8.1. Yritysten määrä kasvanut**

Työpolitiikan strategian tavoitteena on, että yrittäjien osuus työllisistä lisääntyy. Suomessa yritysten määrä on kasvanut tasaisesti 1990-luvun alkupuolen talouslaman jälkeen. Alimmillaan yritysten määrä oli 185 000 vuonna 1994. Tämän jälkeen yritysten määrä (pl. maatalous) on tasaisesti noussut noin 230 400 yritykseen vuonna 2003. Tällä hetkellä Suomessa on sekä lukumääräisesti että väestöön suhteutettuna enemmän yrityksiä kuin koskaan aikaisemmin. Silti yritysten lukumäärä asukasta kohden on Suomessa alhaisempi kuin korkean yrittäjyysaktiivisuuden maissa. Lisäksi on muistettava, että merkittävä osa yrityksistä on niin sanottuja ”pöytälaatikkoyrityksiä” ja perustettu muuta kuin liiketoiminnan harjoittamista varten.

Myös yrittäjien määrä (pl. maatalous), 213 000, oli työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2003 lopussa suurempi kuin koskaan aikaisemmin. Vuodesta 2002 yrittäjien määrä kasvoi noin 5 000:lla. Syvimmän laman aikaan vuonna 1994 yrittäjien määrä oli alhaisimmillaan 186 000. Työvoimatutkimuksen mukaan yrittäjien määrä on edelleen kasvanut vuonna 2004. Vuoden kolmannen neljänneksen jälkeen Suomessa oli 222 000 yrittäjää.

Yrittäjien suhteellinen osuus kaikista työllisistä on hieman vähentynyt huippuvuodesta 1996, jolloin kaikista työllisistä yrittäjiä (pl. maatalous) oli 9,5 prosenttia. Vuoden 2003 lopussa luku oli 9,0 prosenttia. Yrittäjien suhteellisen osuuden lievää laskua selittää palkkatyöpaikkojen kasvu erityisesti 1990-luvun loppupuolella. Vaikka yrittäjien suhteellinen osuus kaikista työllisistä on hieman laskenut, ilahduttavaa on yritysten absoluuttisen määrän selvä kasvu viimeisen kahden vuoden aikana.

Talouden globalisoituminen, kiihtyvä teknologinen kehitys, väestön ikääntyminen sekä ihmisten elämän- ja kulutustottumusten muutokset vaativat maamme taloudelta ja yhteiskuntakehitykseltä suurta muuntautumiskykyä. Tässä uusiutumisprosessissa on tärkeää, että Suomessa kyetään luomaan yrittäjyyttä uusille kasvualoille ja tarjoamaan keinoja vanhan yritystoiminnan hallituksi poistumiseksi markkinoilta. Tyypillinen suomalainen yrittäjä on edelleen pikemminkin *perhe- ja*

*elämäntapayrittäjä* kuin dynaaminen riskinottaja. Pienet perheyrietykset ovat Suomessa merkittävä työllistäjä ja tuottavat suuren osan maamme kansantuotteesta. Yrittäjyyden edistämiseksi on huolehdittava sekä perhe- ja elämäntapayrittäjyydestä että *dynaamisesta kasvuyrittäjyydestä*.

Yhä voimakkaammin verkottuvassa taloudessa yritykset karsivat rönsyjään toimittajilleen tai palveluorganisaatioille. Toimittajat puolestaan levittävät työvaiheitaan omille alihankkijoilleen. Lopullinen tuote tai palvelu syntyy yhä useammin laajassa organisaatioverkostossa tai toimittajaketjussa, jossa yksittäisten yritysten rajoja on vaikea nähdä.

Yritysten määrällisen kasvun lisäksi haasteena on yritysten koon kasvattaminen. Nyt ainoastaan yrittäjän itsensä työllistämää yrityksiä on noin 60 prosenttia yrityskannasta. Alle 10 henkeä työllistää 93 prosenttia yrityksistä. Niin sanottuja kasvuyrityksiä, jotka työllistävät suurimman osan työntekijöistä, on vain muutama prosentti yrityskannasta. On tärkeää valmistella toimenpiteitä, joilla voidaan alentaa työntekijöiden palkkaamisen kynnyksiä erityisesti pienyrityksissä. Suomen kilpailukyvyä turvaamiseksi ja tuotannon ulkomaille siirtymisen hillitsemiseksi on edistettävä myös kokonaisvaltaisiin toimituksiin kykenevien veturiyritysten ja järjestelmätoimittajien syntymistä.

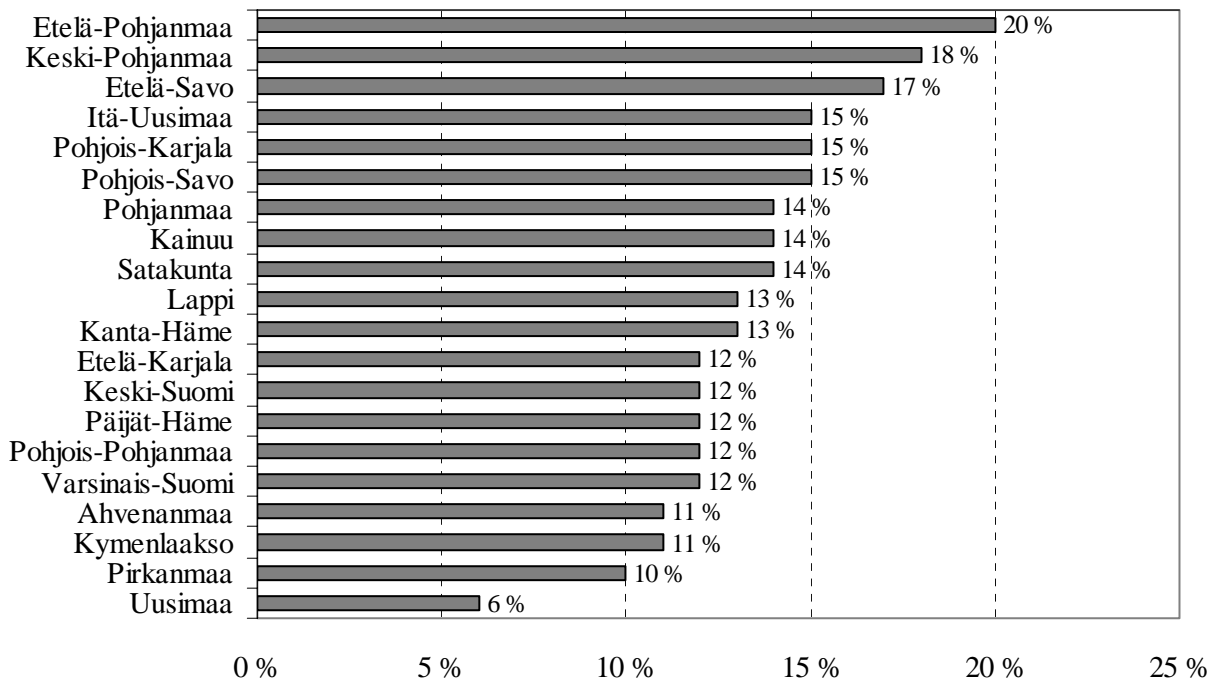
Hallitus on päättänyt monista yrittäjyyden edistämiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Keskeisimpiä ovat yritysverotusta ja kotitaloustyön verovähennysoikeuden laajennusta koskevat uudistukset. Myös aloittavan teknologiayrittäjyyden riskirahoitusjärjestelmää ollaan uudistamassa. Toteuttavien uudistusten vaikuttavuutta on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Jo vuoden 2003 alussa toteutettu kotityön verovähennysjärjestelmä on lisännyt merkittävästi kotipalvelujen ostoa. Todennäköisesti verovähennysoikeuden laajentaminen lisää entisestään kotityöpalvelujen käyttöä. Monilla alueilla, erityisesti keskuseuduilla, kotitalouspalveluille olisi jo nyt enemmän kysyntää kuin palveluja on tarjolla. Palveluyrittäjyyden vauhdittamiseksi julkisia asiantuntija- ja rahoituspalveluja on suunnattava tukemaan nykyistä vahvemmin uuden palveluyrittäjyyden syntymistä.

Vuoden 2004 alusta voimaan astunut laki sosiaalisista yrityksistä ei toistaiseksi ole edistänyt sosiaalisten yritysten perustamista. Uudistus on kuitenkin ollut voimassa vasta vajaan vuoden, joten vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa.

Hallituksen eduskunnalle esittämässä starttirahoitusjärjestelmän laajenuksessa starttirahan saajien kohdejoukkoa ehdotetaan laajennettavaksi työttömien lisäksi palkka- ja kotityöstä yrittäjiksi ryhtyviin sekä opintonsa päättäneisiin. Vuoden 2005 alusta voimaan astuvaksi tarkoitettun uudistuksen myötä uusien starttiyrittäjien määrä lisääntynee nykyisestä vajaasta 4 000 yrityksestä. Vaarana on, että uudistukseen varatut resurssit eivät riitä vastaamaan lisääntyviin rahoituskelpoisten starttiyritysten kysyntään.

Yrittäjyysaktiivisuuden alueelliset erot ovat huomattavia (kuva 2). Yrittäjyysaktiivisuus (ml. maatalous) on korkeinta Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla. Myös Etelä-Savon ja Itä-Uudenmaan yrittäjätiheys on korkea. Muu Uusimaa, lähinnä pääkaupunkiseutu, menestyy tässä suhteessa heikosti. On huomattava, että maatalous nostaa merkittävästi yrittäjyystiheimpien maakuntien lukuja. Alueelliset erot selittyvät paitsi elinkeinojen rakenteellisilla eroilla myös maakuntien erilaisilla yrittäjyyteen liittyvillä asenteilla, yrityskulttuureilla ja roolimalleilla.

Kuvio 14. Yrittäjien (ml. maatalous) osuus kaikista työllisistä maakunnittain vuonna 2001.



Lähde: Tilastokeskus

Alhaisesta suhteellisesta yrittäjätiheydestä huolimatta lähes kolmannes maan kaikista yrityksistä (pl. maatalous) sijaitsee Uudellamaalla. Asukaslukuun suhteutettuna Uudellamaalla on Ahvenanmaan jälkeen toiseksi eniten yrityksiä. Vuonna 2002 Uudellamaalla oli 19,9 henkeä yritystä kohden. Vastaava luku Ahvenanmaalla oli 15,3. Koko maan keskiarvo oli 23,0. Uudenmaan merkitystä nostaa suuri ja ostovoimainen väestöpohja sekä yritystoiminnan yleinen vilkkaus. Pääkaupunkiseudulla sijaitsevat monien suurten yritysten pääkonttorit. On myös mahdollista, että Uudenmaalle on keskittynyt suhteellisesti muuta maata enemmän niin sanottuja pöytälaatikkoyrityksiä.

Suomessa on runsaasti aloittavaa yritystä tukevia neuvonta- ja rahoituspalveluja. Ongelmana on palvelujen pirstaleisuus. Hallitusohjelman mukaisesti maahan ollaan organisoimassa noin 50 seutukunnallista yrityspalvelupistettä, jotka ovat julkisten ja yksityisten palveluorganisaatioiden yhteisiä verkosto-organisaatioita. Parhaissa esimerkeissä seudulliset yrityspalvelut ovat jo pitkällä, ja niistä on rohkaisevia kokemuksia. Monilla alueilla yrityspalveluja ei kuitenkaan ole ryhdytty organisoimaan seutukunnallisiksi. On tärkeää, että palveluja kehitetään alueiden erilaisten tarpeiden mukaisesti. Kauppa- ja teollisuusministeriö on parhaillaan asettamassa työryhmää, jossa selvitetään yrityspalvelujen tuottamisen kehittämistä mm. ns. tilaaja-tuottajamallin pohjalta.

SITRA on analyseissaan korostanut pienyritysten yhteistyön merkitystä. Kansainväliset kokemukset osoittavat, että tehokkaalla verkostotoiminnalla voidaan luoda uusia markkinoita ja työpaikkoja. Osto- ja hankintatoiminnan hallinta on entistä tärkeämpää yritysten kilpailumenestykselle. Verkostoitumiseen liittyy Suomessa, sen viime vuosien nopeasta kehityksestä huolimatta, edelleen huomattavia hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.

## 8.2 Johtopäätöksiä - yrittäjyyden edistäminen tärkeää kysynnän vahvistamisessa

*Mikäli uudessa strategiatyössä nostetaan entistä enemmän kysyntätoimenpiteitä esille, yrittäjyyden edistäminen on keskeinen osa tätä kokonaisuutta. KTM:ssa tehty tuore selvitystyö yrittäjien ns. siemenrahoituksen lisäämisestä on yksi keskeinen lähtökohta yrittäjyyden edistämiseksi. Toinen merkittävä, työllisyyden ja yrittäjyyden politiikkaohjelmien raja-alueella oleva kysymys liittyy pienyrittäjien mahdollisuuksiin palkata ensimmäinen ulkopuolinen työntekijä. Noin 60 prosenttia kaikista yrityksistä on vain yrittäjän itsensä työllistämisiä yrityksiä. Niin sanottuja kasvuyrityksiä, jotka työllistävät suurimman osan työntekijöistä, on vain muutama prosentti yrityskannasta. On tärkeää valmistella toimenpiteitä, joilla työntekijöiden palkkaamisen kynnyksiä voidaan alentaa erityisesti pienyrityksissä.*

*On myös arvioitava, KTM:n selvitystyöhön liittyen, työvoimatoimistojen tulevaa roolia yrittäjyyden edistämiseksi.*

## 9. Toimintaympäristön kehitys haastaa myös strategian toteuttamisen

### 9.1. Uudet strategiajohtamismallit tulossa myös yhteiskuntapolitiikkaan

Euroopan työllisyyttä tarkastelleen ns. Wim Kokin työryhmän esitysten pohjalta ollaan viimeisen vuoden aikana yhä enemmän kiinnittämässä huomiota strategian toteuttamiseen. Sisällöltään hyväkin strategia ei paljoa auta, jos se jää pölyttymään hyllyyn. Uudistukset on myös toteutettava kunnianhimoisesti ja täysmääräisesti. Eurooppalaisessa yhteydessä käytetään termiä ”governance”, suomalaisessa terminologiassa käytetään esim. muutosjohtaminen tai ”kokonaisvaltaisen uudistamisen malli” –termejä. Termeistä riippumatta ajattelu on sama, yksityisistä konserneista peräisin olevat liikejohdolliset strategiajohtamismallit ovat tulossa julkisen sektorin politiikan toteuttamiseen keskeisiksi välineiksi. Ennakkotietojen mukaan asia on entistä vahvemmin esillä myös seuraavassa Kokin raportissa, joka tarkastelee eurooppalaista kilpailukykyä.

Miten kunnianhimoisesti Suomi on sitten tähän asti onnistunut toteuttamaan viime aikaiset työmarkkinauudistuksensa? Robert Arnkill on yhteis palvelukokeilun ja palvelukeskuskonseptin luomisen ensimmäisessä arvioinnissaan (2004) nostanut esille, että toteutetut uudistukset ovat olleet sisällöltään oikeansuuntaisia, mutta mm. johtamisen peruslinjat olisi tullut uudistaa siirryttäessä verkostomaiseen tuotantomalliin. Myös työministeriön aluestrategiaprojekti suosittelee ohjaus- ja johtamisjärjestelmien kehittämistä verkostotoimintaa tukevaksi ja niin, että sillä mahdollistetaan palvelukokonaisuuksien kokonaisvaltainen arviointi.

Yleisemmän kansainvälisen arvio on löydettävissä Tanskan valtiovarainministeriön (2004) laatimassa raportissa. Siinä on mikrotaloudellisten laskelmien perusteella saatu tulokseksi, että Euroopan maista Tanska ja Hollanti ovat pystyneet nimenomaan työmarkkinoiden rakenteellisen uudistusten kautta saamaan työttömyyttä alas. Suomen ansioksi luetaan, että se on saanut 1990-luvun suuren laman jälkeen suhdannetyöttömyyden alas, mutta rakennetyöttömyyden alentamisessa Suomi ei ole onnistunut kovinkaan hyvin.

Tanskan, Hollannin ohella myös Australia on viime aikoina on ollut esillä maana, jossa on toteutettu huomattavia työmarkkinauudistuksia. Yhdenmukaista selvitystä ei vielä ole olemassa sille, mitkä tekijät selittävät uudistuksissa onnistuneisuutta. Eri lähteistä on löydettävissä ainakin seuraavia tekijöitä:

- uudistukset on toteutettu vahvasti poliittisesti johdettuina
- on käytössä strateginen johtamisjärjestelmä, jossa on selkeät priorisoidut strategian painosuunnat, ja organisaation rakenteet on uudistettu ja resurssit kohdennettu näiden prioriteettien toteuttamiseen. Strategian toimeenpanon prosessijohtamiseen on myös paljon kiinnitetty huomiota kuten myös strategian viemiseen myös työntekijätason suoritteeseen henkilöjohtamisen menetelmiä kehittämällä. Strateginen, operatiivinen ja henkilöjohtaminen on siis pyritty integroimaan toisiinsa.
- Asiakkaiden tarpeiden huomioonottamisella on ollut keskeinen rooli. Tämän mahdollistamiseksi alue- ja paikallistasolla on ollut laaja liikkumavara toteuttaa painotukset tarkoituksenmukaisella tasolla. Keskushallinto on tarjonnut tähän järjestelmällisesti edellytykset ”oppivan organisaation” työkalujen kautta, joihin kuuluu mm. panostus henkilöstökoulutukseen, työntekijöiden motivoimiseen sekä parhaiden käytäntöjen etsimiseen ja järjestelmälliseen levittämiseen.
- toteutumista alue- ja paikallistasolla arvioidaan erittäin huolellisesti mittarein ja varsin laajan evaluointitutkimuksen avulla. Arviointi ulottuu aina ruohonjuuritasolle asti, esim. yksittäisen kurssin tasolle. Hyvistä suorituksista palkitaan ja huonoihin puututaan välittömästi ja voimakkaasti.

Nämä haasteet on tunnistettu hyvin myös työministeriössä. Strategia-asiakirjassa 2003 – 2007 – 2010 on kiinnitetty paljon huomiota strategian toteutukseen. Siinä olevat linjaukset pitävät useita modernin strategia-managementin mukaisia periaatteita:

- jatkuva vuorovaikutteinen strategiaprosessi: Strategia ei ole koskaan valmis tuote (=asiakirja), joka siirretään sellaisenaan ”toteutukseen”. Strategiaa kehitetään jatkuvasti toimintaympäristön muutosten ja toimeenpanosta saadun kokemusten pohjalta. Tämä ei tietenkään tarkoita jatkuvaa peruslähtökohtien uusimista vaan vähäisempiä tarkistuksia säännöllisen väliajoin. → tähän ollaan jo siirtymässä strategian tiekartan mukaisen vuosisyklin myötä, millä parannetaan vuorovaikutusta keskeisten prosessien (strategia, TAE-TTS ja TUJO) välillä. Puolivuositain tuotettava Strategiakatsaus ja sen pohjalta tehtävien linjausten tarkistus muodostaa näiden prosessien solmukohdan.
- Kenttähallinnon kokemusten huomioonottaminen strategian kehittämisessä → Ministeriön johto on käynyt kenttähallinnon kanssa laajaa dialogia strategian ja työllisyysohjelman toteutumistilanteesta. Kenttähallinto on myös kytketty mukaan uuden strategiakonseptin luomiseen tutkimusavusteisessa strategian kehittämishankkeessa (STRADA).
- Mittareiden, vertaisarvioiden ja ennakoinnin kehittäminen → Tulosprismatyö, kenttähallinnon tuottavuuskehityksen arviointi, ennakointiverkosto, Työvoima 2025 – projekti, yhteisen pohjan luominen alueelliselle ennakointityölle.
- Tulosohtauksen kehittäminen → Tulosohtauksesta kehitetty strategiseksi ja hallinnon eri tasot paremmin huomioonottavaksi ohjausjärjestelmäksi.
- Osaamisen kehittäminen → Strategia-asiakirjassa mainitut koulutusohjelmat toteutettu, lisäksi laaditaan osaamisstrategia.

- Strategiatyön alueellistaminen → aluestrategiaprojektissa on arvioitu, miten strategian eräs tärkeimmistä kohderyhmistä, työministeriön kenttähallinto kokee strategian oman toimintansa kannalta. Raportti sisältää tämän pohjalta useita toimenpidesuosituksia niin strategian laatimisen kuin sen toimeenpanotyökalujen kehittämistä.
- Tietämyksenhallinnan kehittäminen → Tietämyksenhallinnan kehittämisen tiekartta on integroitu osaksi em. strategian tiekarttaa. Konkreettisina kehittämishankkeita on käynnistetty mm. arvotyö, verkko-oppimishanke, Intranet-pohjaisen tietämyskeskuksen rakentaminen sekä tutkimustoiminnan vahva kytkeminen toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin
- Henkilöstöpolitiikan kehittäminen → Henkilöstöpoliittisen ohjelman 2001 – 2003 voimassaoloa on jatkettu vuoden 2004 loppuun. Uuden ohjelman laadinta käynnissä.

## 9.2. Johtopäätöksiä – uusi strategiaprozessi vastaa haasteisiin

*Lähivuosina toteutetaan ja uudistetaan nykyistä strategiaa jatkuvan vuorovaikutteisen strategiaprozessin mukaisesti. Samanaikaisesti käynnistetään vuoden 2007 hallitusohjelmaneuvoitteluihin valmistautuminen laatimalla poliittisten puolueiden käyttöön työministeriön tulevaisuuskatsaus. Se muodostaa pohjan uudelle työpolitiikan strategialle, joka hyväksytään uuden hallituksen käynnistettyä toimintansa vuonna 2007.*

*Uusi strategia laaditaan vahvassa verkostoituneessa vuorovaikutuksessa muiden hallinnonalojen, työmarkkinajärjestöjen sekä alue- ja paikallishallinnon kanssa. Myös EU:n linjaukset ja muiden maiden kokemukset otetaan huomioon uudessa strategiassa. Täten uuteen strategiaan kootaan niin kansainvälisiltä kuin kansallisiltakin tahoilta uudet innovaatiot ja parhaat kokemukset. Suomen työmarkkinoiden ja työelämän tulevaisuuskuva kehitetään strategian laadinnan yhteydessä poikkihallinnollisessa Työvoima 2025-projektissa sekä valtioneuvoston ennakoitiverkostossa. Myös ennakoinnissa otetaan vahva alueellisen tarkastelun näkökulma.*

## **LITTEET**

1. Työvoimapolitiikan toimivuus ja vaikuttavuus strategian kehittämisen lähtökohtana
2. Työmarkkinoiden kehitys muissa maissa

## **Työvoimapolitiikan toimivuus ja vaikuttavuus strategian kehittämisen lähtökohtana**

Työmarkkinoiden keskeisin ongelma on laajamittainen työttömyys. Sen voittamisessa päävastuu on yleisellä talouspolitiikalla. Talouspolitiikka kuitenkin tarvitsee yhteistyökumppaneikseen vastuullista palkkapolitiikkaa ja aktiivista työvoimapolitiikkaa. Tämä työvoimapolitiikan, yleisen talouspolitiikan ja palkkapolitiikan välinen yhteistyö on Aktiivisen työvoimapolitiikan (ATP:n) strategian lähtökohta.

Työttömyys johtuu ennen muuta riittämättömästä työvoiman kysynnästä. Mm. OECD:ssa on tuotu esiin se, että työvoimapolitiikan tehokkuus törmää työpaikkojen puutteeseen. Keskeisin työmarkkinoiden haaste kohdistuukin yleiseen talouspolitiikkaan; miten työvoiman kysyntää voitaisiin lisätä. Tämä ei kuitenkaan poista työvoimapolitiikan vastuuta; miten työmarkkinoiden toimivuus turvataan ja miten edistetään työttömien sijoittumista työelämään.

Työvoimapolitiikkaa koskevat arviot ovat perinnäisesti perustuneet ennen muuta käytännön kokemuksiin ja toisaalta yksittäisiin indikaattoreihin ja tutkimustuloksiin. Tutkimustoiminnan yleistyessä ja sen laadun parantuessa työvoimapolitiikkaa koskevat arviot ovat voineet perustua entistä tukevammin tosiasioihin.

USA:ssa ja Kanadassa on pitkä perinne tutkia jokaisen työvoimapolitiittisen ohjelman toimivuus ja vaikutukset. Britanniassa on ehdoton velvoite tutkia ja arvioida työvoimapolitiittinen toimenpide ennen kuin se otetaan pysyväisluontoisesti käyttöön. Myös muualla Euroopassa on toimien vaikutusten tutkimus yleistynyt. Näistä tutkimuksista on vähitellen koostunut tietomassa, jonka perusteella työvoimapolitiikan vahvuuksista ja heikkouksista voidaan esittää arvioita. Erityisesti OECD<sup>4</sup> on kunnostautunut kattavien arvioiden laadinnassa. Tutkimuksissa painottuvat vielä Euroopan ulkopuoliset kokemukset (erityisesti USA ja Kanada), mikä on syytä ottaa huomioon tuloksia arvioitaessa. Tutkimuksista voidaan vetää johtopäätöksiä siitä, mikä työvoimapolitiittinen ohjelma toimii ja minkälaisen henkilöryhmän yhteydessä.

Työvoimapolitiittisen strategian kehittäminen riippuu toimintaympäristön muutoksista ja asetetuista tavoitteista. Olennainen kehittämisen peruste on myös työvoimapolitiikan toimivuus ja vaikuttavuus. Seuraavassa tarkastellaan keskeisimpiä johtopäätöksiä, joita voidaan vetää tutkimustulosten perusteella.

### **Tutkimuksista vedettäviä keskeisiä johtopäätöksiä**

Ensimmäinen johtopäätös on se, että pyrittäessä nostamaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on työvoimapolitiittiset palvelut olleet keskeisessä asemassa. Työvoimapolitiittiset palvelut sinänsä, ts. työnvälitys ja ammatinvalinnan ohjaus ja niihin liittyvät asiakkaiden haastattelut ja erimuotoinen vuorovaikutus heidän kanssaan, esim. neuvonta ja motivointi, ovat osoittautuneet toimiksi, jotka ovat työvoimapolitiikan vaikuttavimpia. Tämä on yllättävä tulos. Työvoimapolitiikkaa koskeva tutkimustoiminta onkin keskittynyt perinnäisesti työvoimapolitiikan aktiiviohjelmiin. Työvoimapolitiittisten palvelujen arviointi on jäänyt vähemmälle.

---

<sup>4</sup> Mm. Martin, John, P., Grubb, D. 2001. What works and from whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. IFAU –Office of Labour Market Policy Evaluation. Working Paper 14.

Toinen, edelliseen liittyvä johtopäätös koskee työvoimapolitiikan kokonaisuutta. Työvoimapolitiikan eri osien, työvoimapalvelujen, aktiiviohjelmien ja työttömyysturvan, tulisi toimia yhdessä, ei toisistaan eristyneinä. Tämä yhteispeli nostaa politiikan vaikuttavuutta selvästi. Saman asian voisi ilmaista myös työvoimapalvelujen näkökulmasta. Työvoimapalvelut eivät ole vaikuttavia vain palvelujen, esim. neuvonnan, sinänsä vuoksi. Työvoimapalvelujen vaikuttavuus johtuu myös niiden suhteesta työvoimapolitiikan aktiiviohjelmiin ja toisaalta työttömyysturvaan.

Työnvälityksen eri vaiheiden toteuttamisen kunnollinen resursointi, yhteydenpito asiakkaisiin, esim. riittävän usein toteutuvat haastattelut ja keskustelut, asiakkaiden motivointi, seikkaperäinen ohjaus ja neuvonta jne. – työvoimapalvelujen määrälliseen ja laadulliseen kehittämiseen ja vahvistamiseen tulee panostaa entistä enemmän.

Työvoimapalvelut ovat merkittäviä myös pyrittäessä nostamaan työvoimapolitiittisten aktiiviohjelmien vaikuttavuutta. Työvoimavirkailijat voivat edistää asiakkaiden valikointia niin, että ohjelmiin osallistuvat niistä eniten hyötyvät. Asiakkaiden motivointi osallistumaan, heidän tukemisensa tulevaisuussuunnitelmiansa selventämisessä ja kehittämisessä ja se, että he näkevät osallistumisen ohjelmiin tukevan tulevaisuuden suunnitelmiansa toteutumista - näiden on tutkimuksissa nähty lisäävän työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Työvoimapalvelujen ja aktiiviohjelmien hallinnoinnin yhteistyötä tulisi vahvistaa.

Työttömyysturvan yhteydet aktiiviohjelmiin osallistumiseen ja työvoimapalveluihin eivät ole olleet kovinkaan vahvat. Työttömyysturvan aktivointi, aktiivisen työnhaun rohkaisu ja monitorointi, ovat lisänneet työvoimapolitiikan vaikuttavuutta. Työnhaun aktivointia on tuettu työmarkkinavalmiuksia parantamalla, ts. lisäämällä osallistumista aktiiviohjelmiin, sekä omatoimista työnhakua lisäämällä. Vaikuttavuutta ovat lisänneet myös työvoimavirkailijoiden yhteydenpitojen syveneminen työttömiin, ts. yhteisiä keskusteluja on järjestetty entistä tiheämmin ja myös entistä seikkaperäisempinä.

*Edellä esitetyt johtopäätökset edellyttävät työvoimapolitiikan kehittämistä uudella tavalla. Työvoimapalvelujen merkityksen korostuminen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden ja tehokkuuden lisääjänä merkitsee aikaisempaa suuremman huomion kiinnittämistä työvoimapalvelujen toteuttamisedellytyksiin, työvoimapalvelujen henkilöstöresursseihin ja henkilöstön ammattitason riittävyteen.*

### Työmarkkinoiden kehitys muissa maissa<sup>5</sup>

Kansainvälisen talouden elpyminen kiihtyi vuonna 2003 USAn ja Japanin suhteellisen nopean kasvun myötä. EU-25:n alueella työllisyyden kasvu alkoi vaimentua vuonna 2001, ja vaimeneminen pysähtyi vasta 2002 lopulla. Vuoden 2003 aikana kasvu jossain määrin voimistui, mutta heikosti, vain 0,2 %. Työttömyysaste nousi 9,1 %:iin (EU-15: 8,1 %), edellisvuonna EU-25 oli 8,8, % (EU-15: 7,7 %).

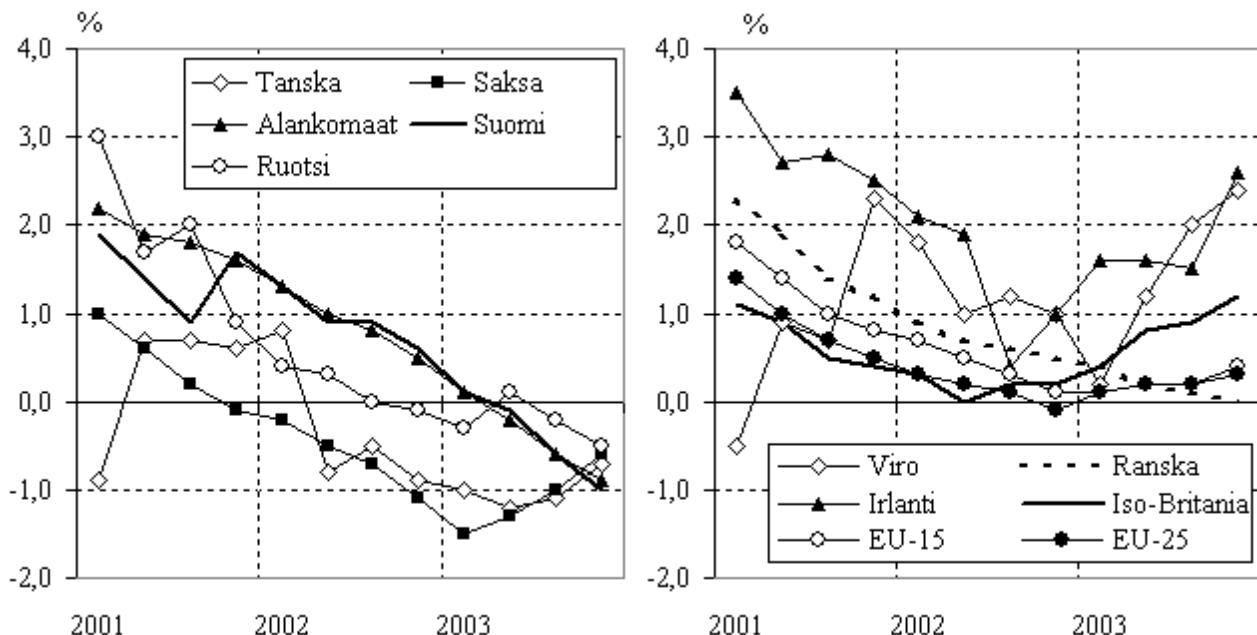
USA:ssa työllisyys väheni pari edellisvuotta, mutta nousi 2003 nopeammin kuin EU:ssa. Mutta USA:ssa työttömyys lisääntyi edelleen, 6,0 %:iin vuonna 2003.

Vaikka yleisesti ottaen työllisyys ei vähentynyt EU:ssa 2000-2003, niin tietyillä sektoreilla on havaittavissa työllisyyden huononemista, kuten teollisuudessa etenkin nuorten ja alemman tason osaajien suhteen. Pitkäaikaistyöttömyys on uhkaavasti yleistymässä, aiemman vähenemisen sijaan.

Vuonna 2003 melkein puolessa EU-maista työllisyys väheni. Jo vuonna 2002 alkanut työpaikkojen väheneminen jatkui 2003 Belgiassa, Tanskassa, Saksassa, Puolassa, Portugalissa ja Sloveniassa. Edellisvuosien kasvu muuttui vähenemiseksi vuonna 2003 Suomessa, Tsekin tasavallassa, Alankomaissa ja Ruotsissa. Myönteinen työllisyysvuosi oli Espanjassa, Italiassa, Virossa, Kreikassa, Irlannissa, Unkarissa, Latviassa, Liettuaassa, Luxemburgissa ja Slovakiassa.

Huolimatta ennakoidusta talouden yleisestä toipumisesta, 2000-luvun alun taantuma painaa vielä, ja työllisyys kasvaa vuosina 2004 - 2005 rajallisesti.

Kuva 1: Työllisyyden kasvu muutamissa maissa, EU-25:ssä ja EU-15:ssä.



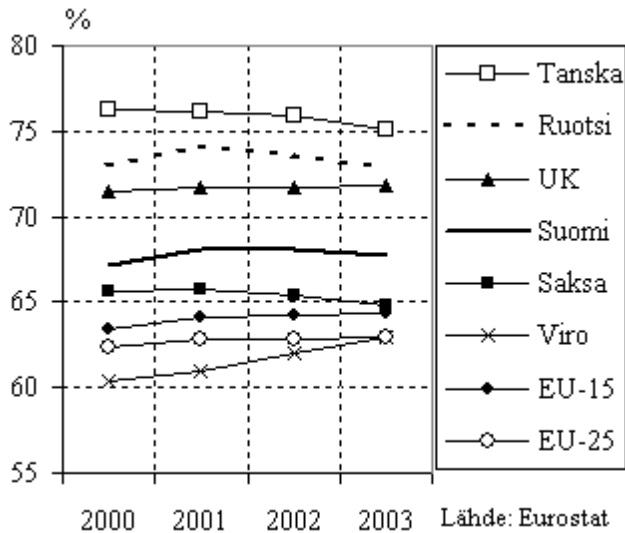
Lähde: Employment in Europe 2004, European Commission

<sup>5</sup> Ensisijaisena lähteenä on EU:n komission julkaisu: Employment in Europe 2004

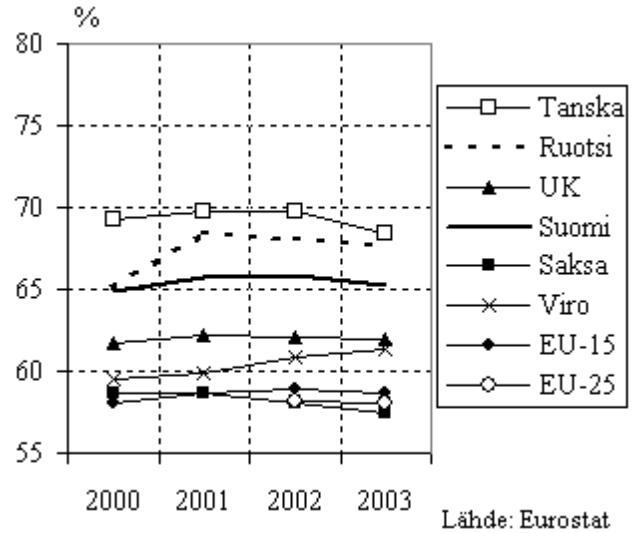
## Työllisyysasteen, työhön osallistuvuuden ja työttömyyden kehitys

Työllisyysaste juuttui 63%:iin vuonna 2003 EU-25:ssä (EU-15: 64,3 %). Viime vuoden kasvu oli huomattavasti pienempi kuin 1990 luvulta 2000-luvun alkuun, mikä kasvu oli puolestaan naisten lisääntyneen työllisyyden ansiota. Ikääntyneiden, 55-64-vuotiaiden, työllisyysaste nousi enemmän, 1,5 %-yksikköä, 40,2 %:iin vuonna 2003 (EU-15: 41,7 %). Nuorten työllisyystilanne on yleisesti huonontunut EU-alueella viimeisen kolmen vuoden aikana. .

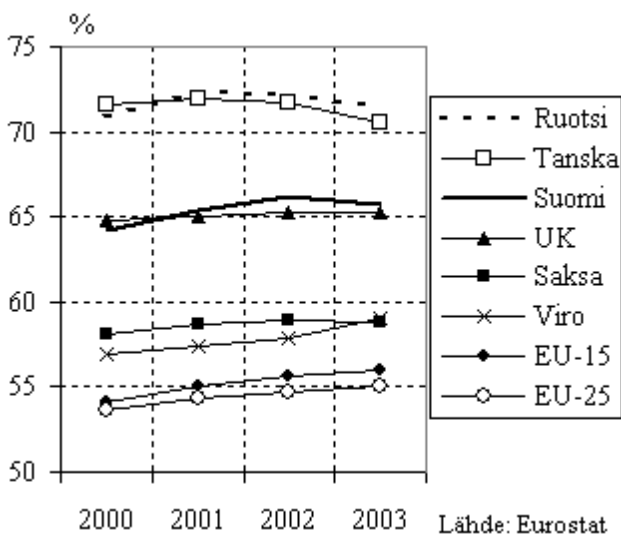
Kuva 2. Työllisyysaste (yleinen) 2000-2003



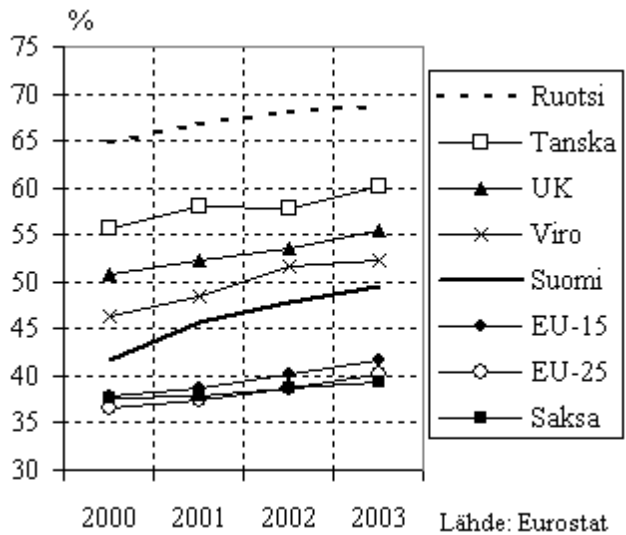
Kuva 3. Kokoaikatyöllisyysaste 2000-2003



Kuva 4. Työllisyysaste 2000-2003, naiset

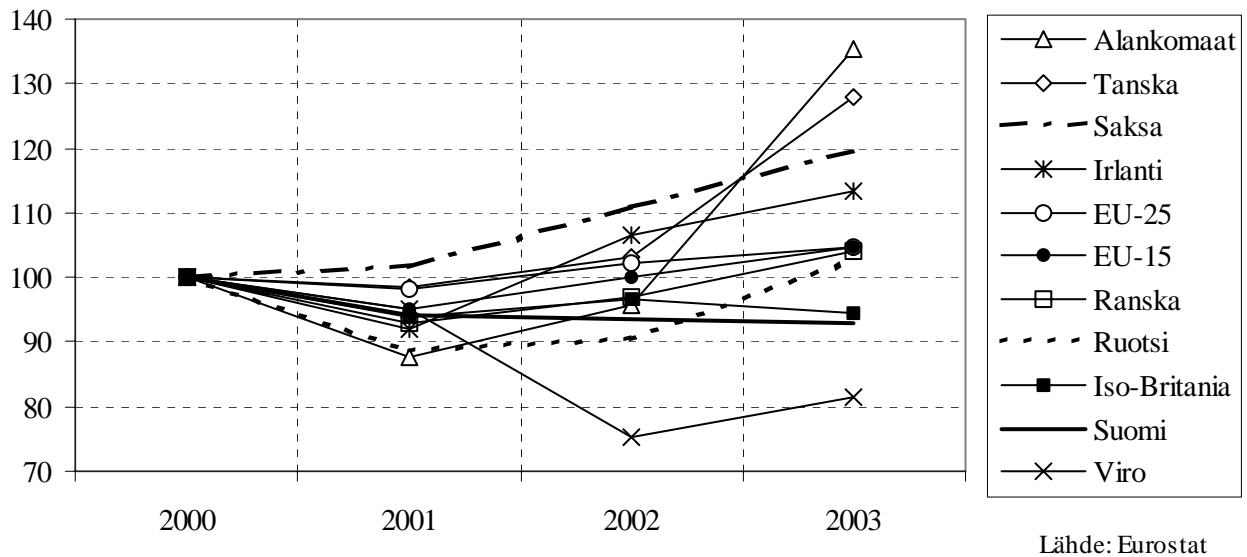


Kuva 5. Työllisyysaste, 55-64-vuotiaat

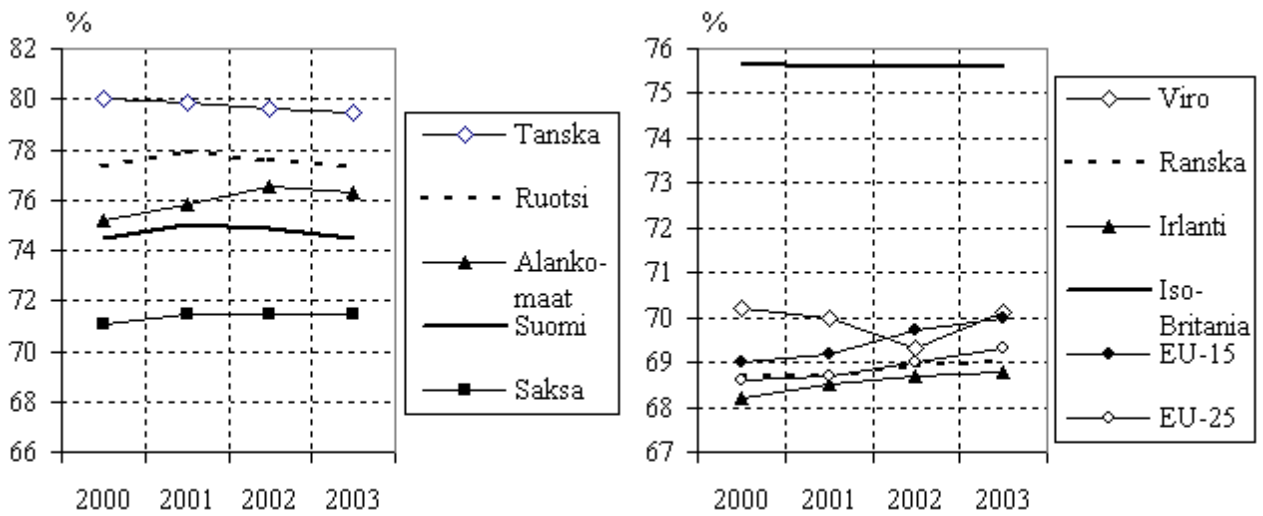


Suomessa työttömyys ei ole kasvanut, koska osa työvoimasta on vetäytynyt työvoiman ulkopuolelle. Erityisesti naisia siirtyi työvoiman ulkopuolelle, hoitamaan omaa kotitalouttaan tai opiskelemaan.

Kuva 6. Työttömien määrä 2000- 2003, 2000 =100



Kuva 7. Työvoimaosuus 2000 – 2003



Lähde: Eurostat

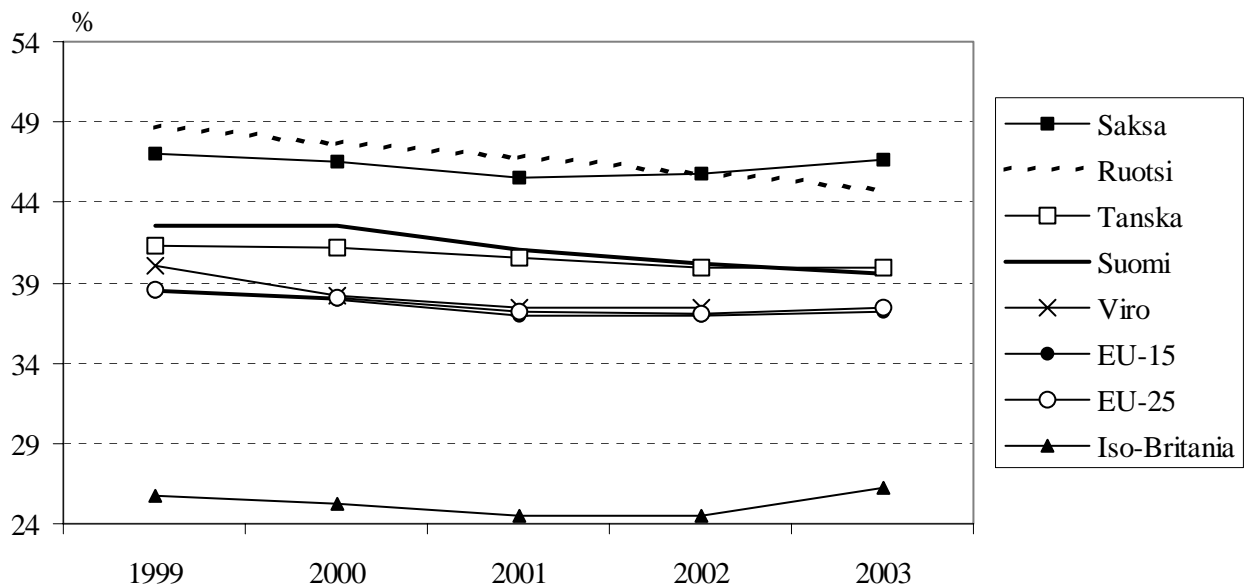
## Työn verotus

Työn verotus on Suomessa suhteellisen kireää sekä keskimääräisesti että marginaaliveroasteilla mitaten jo pienistä työtuloista lähtien. Korkea verokiila – tuloverojen sekä työntekijän ja työnantajan maksamien sosiaaliturvamaksujen osuus työvoimakustannuksista – pienentää työhön osallistumista ja työllistämistä.

Työttömyysloukkua, eli työttömyydestä työhön siirtymisen taloudellista vaikutusta tuloihin, on pienentänyt vuodesta 1996 käynnistetyt kannustinloukku-uudistukset. Erityisesti vähimmäisturvan varassa elävien ja yksin asuvien työttömien kynnispalkat ovat uudistuksen jälkeen muodostuneet suhteellisen alhaisiksi, mikä on parantanut työhön hakeutumisen kannustavuutta.

Keski- ja pienipalkkaisten (100 % ja 67 % keskimääräisen teollisuustyöntekijän palkasta) työntekijöiden verokiilat ovat alentuneet 4½ - 5 prosenttiyksikköä vuoden 1999 tasosta (lähde: Työllisyyden NAP 2004).

Kuvio 8. Työn verokiilat matalapalkkaisessa työssä (67 % APW) muutamissa maissa 1999 - 2003



Lähde: OECD-Commission

## Palvelualojen työllistävyys avain työvoiman kysynnän kasvuun

Komission työllisyysraportti 2004 toteaa USA:ta heikomman työllisyystilanteemme johtuvan palvelualojen heikommasta työllistävyyydestä Euroopassa. Suurimmat EU-USA-työllisyyskuilut palvelualoilla koskevat naisten ja ikääntyneiden työllistymistä. Palvelualojen työllistämiskuiluja on sekä matalapalkka-aloilla (kaupassa, hotelli- ja ravintola-alalla) että huippuosaamista vaativissa töissä, korkeapalkkaisilla aloilla (kiinteistö- ja liike-elämän palvelut sekä koulutus ja terveys- ja sosiaalipalvelut).

Tanska, Hollanti, Ruotsi ja Britannia ovat kuitenkin ylittäneet USA:n työllisyysasteella mitattuna. Erityisesti Ruotsi mutta myös Britannia ovat luoneet runsaasti työpaikkoja sekä korkeaa osaamista että alempaa osaamista vaativilla palvelualoilla. Lissabonin tavoitteisiin pääseminen edellyttää, että potentiaalinen työllisyys palvelualoilla toteutuu. Raportti korostaa eurooppalaisessa työmarkkinoiden rakennemuutoksessa tarvetta luoda työpaikkoja korkeaa osaamista vaativille

palvelualoille. Raportti myös painottaa tarvetta nostaa naisten ja ikääntyneiden työhönohallitumisastetta, mikä on toisaalta seurausta ja toisaalta suoraan myötävaikuttaa työpaikkojen syntymiseen palvelualoille.

Komission raportin mukaan ei ole perusteita väitteille, että EU:n palkkarakenne olisi jäykempi tai tuottavuus olisi parempi, mikä estäisi alemman tason osaajien pääsyä työmarkkinoille. Näyttää pikemminkin siltä, että yritykset eivät sopeutumiskeinona vähennä työvoimaa korkeapalkka-aloilla, vaan sopeutus tapahtuu pidemmällä aikavälillä ja tuloksena on korkeapalkka-alojen tuottavuuden kasvu entisestään.

Raportti myös painottaa talouden integraation ja teknologian muutoksen ennakkointia, reagoitiherkkyyttä ja muutoksen hallintaa. Työmarkkinoiden joustavuutta, työllistävyyttä ja liikkuvuutta korostettaessa on varottava synnyttämästä kahtiajakautuneita työmarkkinoita. Elinikäinen oppiminen ja aktiivinen työvoimapolitiikka julkisten palvelujen tuella ovat keinoja luotaessa uudenmuotoista luottamusta ja turvallisuudentunnetta työmarkkinoilla.

## Lisätietoa

Pekka Tiainen 09-160 48072, 040-718 2887

- Talouskasvu elpymässä ensi vuodeksi mutta hidastuu tämän jälkeen. Työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vaikeaa – teollisuustyöpaikkojen väheneminen suurin haaste (luvut 2, 3.)

Ilkka Nio 09-160 48069

- Rakenteellinen työttömyys kasvamassa, jatkossa myös työvoiman saatavuusongelmat uhkaavat kärjistyä. (luku 4)

Kimmo Ruth 09-160 48073

- Tanskan mallistako Suomen ratkaisu? (luku 5)

Jarmo Palm 09-160 48065

- Alueellinen kehitys eriytyy. Yrittäjyyden kehitys (luvut 6 ja 8)

Riitta Martikainen 09-160 48066

- Työn tuottavuuden parantaminen laadullisesti kestäväällä tavalla (luku 7)

Jussi Toppila 09- 160 48070

- Toimintaympäristön kehitys haastaa myös strategian toteuttamisen (luku 9, johon myös Palm)

Matti Sihto 09-160 48064

- Työvoimapolitiikan toimivuus ja vaikuttavuus strategian kehittämisen lähtökohtana (liite 1)

Heli Saijets 09-160 48068

- Työmarkkinoiden kehitys muissa maissa (liite 2)

Paula Sardar kuviot, kokoaminen