

# **TYÖPOLITIIKAN STRATEGIAN 2003 – 2007 – 2010 TARKISTE**

**STRATEGIAKATSAUS**  
Kevät 2005

## ESIPUHE

Vuonna 2003 valmistui poikkihallinnollinen työpolitiikan strategia 2003-2007-2010. Strategia-assa on määritelty linjaukset, miten hallitusohjelmassa asetettu 70 %:n työllisyysastetavoite on mahdollista saavuttaa hallituskauden loppuun mennessä. Strategia-asiakirjassa todetaan, että strategiassa määriteltyjä toimenpiteitä tarkistetaan tarvittaessa tapahtuneen kehityksen ja haasteiden pohjalta.

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

Tässä strategiakatsauksessa on täsmennetty nykyisen hallituskauden ollessa puoleksavälissä toteutuneen kehityksen ja tulevaisuuden haasteiden pohjalta strategiassa olevia toimintalinjauksia loppuhallituskautta ajatellen. Toimintalinjauksissa on otettu huomioon hallituksen strategia-asiakirjan 2005 sekä Euroopan kilpailukyvyyn ja työllisyyden parantamiseen tähtäävän uudistetun Lissabonin strategian linjaukset. Näin ollen tämä katsaus toimii voimassa olevan työpolitiikan strategian päivityksenä loppuhallituskaudella.

Katsauksen lopussa selostetaan, miten seuraavaa hallituskautta koskevan uuden työpolitiikan ja työhallinnon strategian laadinta on tarkoitus toteuttaa.

Katsausta on käsitelty paitsi työhallinnon sisäisesti myös muiden ministeriöiden ja etujärjestöjen kanssa työpolitiikan neuvottelukunnassa.

Työministeriö ottaa tämän katsauksen linjaukset huomioon tulosohjauksessaan ja taloussuunnittelussaan.

Maahanmuuttopolitiikka ei ole tässä katsauksessa tarkastelun kohteena. Maahanmuuttopoliittiset linjaukset täsmennetään ensi syksynä 15.6.2005 julkaistun maahanmuuttopoliittisen ohjelman ja siitä käytävän lausuntokierroksen pohjalta.

Helsingissä 17.6.2005

Työministeri

Tarja Filatov

Kansliapäällikkö

Markku Wallin

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>1</b>	<b>Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Talouskehitys</b> .....	<b>10</b>
2.1	Kansainvälinen talous .....	10
2.2	Suomen talouskehitys.....	11
<b>3</b>	<b>Eteneminen päätyöllisyystavoitteiden suhteen</b> .....	<b>11</b>
3.1	Yleinen kehitys.....	11
<b>4</b>	<b>Kehitys ja haasteet eri strategisten linjausten osalta</b> .....	<b>14</b>
4.1	Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä .....	14
4.1.1	Rakenteellinen työttömyys jäänyt korkealle tasolle.....	14
4.1.2	Keskeiset toimenpiteet .....	17
4.2	Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus .....	18
4.2.1	Lyhyen aikavälin haaste - rekrytointiongelmien uhkaavat kärjistyä.....	18
4.2.2	Pidemmän aikavälin haaste – työurien pidentäminen ja työllisyysasteen nostaminen kaikissa ikäryhmissä .....	21
4.2.3	Keskeiset toimenpiteet .....	23
4.3	Työn tuottavuuden parantaminen laadullisesti kestäväällä tavalla .....	25
4.3.1	Työelämä kehittynyt pääosin myönteisesti .....	25
4.3.2	Keskeiset toimenpiteet .....	31
4.4	Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä .....	33
4.4.1	Keskeisenä haasteena kasvavien yritysten aikaansaaminen.....	33
4.4.2	Keskeiset toimenpiteet .....	34
<b>5</b>	<b>Strategiatyön kehittäminen</b> .....	<b>36</b>
5.1	Lähtökohdat.....	36
5.1.1	Eurooppa-tason strategian kehittämisen aiheuttamat haasteet kansalliselle strategiatyölle .....	36
5.1.2	Kansalliset lähtökohdat .....	36
5.2	Uuden strategiatyön tavoitteet ja tuotokset .....	37
5.3	Strategiatyöhön läheisesti liittyvät muut hankkeet.....	38
5.4	Uuden strategian laadinnan aikataulu .....	39

# 1 Yhteenveto ja johtopäätökset

## Kansainvälinen talous

Kansainvälisessä taloudessa on merkkejä siitä, että voimakkain kasvuvaihe on ohitettu. Erityisesti öljyn kallistuminen ja euron vahvistuminen aiheuttavat riskin euroalueen talouden heikkenemiselle loppuhallituskaudella. Suomen talouskasvun ennustetaan laskevan ensi vuonna alle kolmeen prosenttiin.

## Hallituksen 100 000 henkilön työllisyystavoitteen saavuttaminen

Kausitasoitettuna työllisyys oli huhtikuussa 2005 noin 29 000 henkilöä korkeammalla tasolla kuin pari vuotta sitten hallituskauden alussa. Hallituksen työllisyystavoitteen saavuttaminen vaikuttaa mm. kansainvälisistä syistä johtuen vaikealta. Mahdollista on päästä tällä hallituskaudella noin 60 000 työpaikan lisäykseen ja suotuisassa kehityksessä vielä parempaan edellyttäen, että samalla onnistutaan työvaltaisen toiminnan edistämisessä.

## Rakennetyöttömyyden alentaminen

Taantuman aikana rakennetyöttömyys kasvoi samalla kun muu työttömyys jonkin verran väheni. Vuoden 2005 alussa vaikeasti työllistyvien määrän kasvu näyttää kuitenkin pysähtyneen. Huhtikuussa vaikeasti työllistyviä oli 165 100 henkilöä, mikä oli 2 800 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Vaikeasti työllistyvistä pääosa, arviolta noin 100 000, on hyvässä työiässä olevia henkilöitä, joiden olisi tarpeen olla työvoimassa vielä tulevilla vuosikymmenellä. Rakenteellisen työttömyyden kaikkein vaikein osa - yhdenjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys - on sitä vastoin kasvanut vuoden aikana noin 1 000:lla.

Rakennetyöttömyyttä alentavilla toimilla turvataan samalla työvoiman saatavuus työelämän sukupolvenvaihdoksessa. Työvoiman kysyntää ja työttömien työllistymistä on tuettava suhdannetilanteessa, jossa talouskasvun hidastuminen uhkaa heikentää työllisyyskehitystä. Keskipitkän aikavälin riskinä on, että sitkeästi korkealla pysyvä rakenteellinen työttömyys rajoittaa kotimaisia investointeja ja taloudellista kasvua työvoiman saatavuusongelmien ja työttömyyden aiheuttamien kustannusten takia.

Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi päälinjaukset ovat 1) ennaltaehkäistä virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen ja 2) pitkittyneen työttömyyden alentaminen. Pääosin hallituksen työllisyysohjelman kautta on toteutettu tai valmisteltu seuraavat keskeiset ratkaisut, joilla parannetaan työnhakijoiden osaamista, työkykyä ja aktivoidaan työnhakua:

- Työvoimapalvelun rakenneuudistuksessa on käynnistetty 23 työvoiman palvelukeskusta ja 11 yhteispalvelupistettä, joihin kootaan vaikeasti työllistyville suunnatut palvelut. Arviointitutkimuksen mukaan kehitys on ollut sekä asiakastyytyväisyyden että yhteistyön kehittymisen osalta myönteistä. Jotta uudistuksella saataisiin merkittäviä työllisyysvaikutuksia, on saatava syntymään näin aktivoidulle työvoimalle sopivia työpaikkoja nykyistä enemmän.
- Hallitus on päättänyt uudistaa työmarkkinatukea. Vuoden 2006 alusta lähtien voimaan tulevilla uudistuksella toteutetaan pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatukuu ja vahvistetaan työmarkkinatuen vastikkeellisuutta. Aktivointikauden piiriin kuuluvien pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste nostetaan noin 30 prosenttiin. Täysimääräisesti toteutet-

tuna uudistuksella on mahdollista aikaansaada selviä positiivisia vaikutuksia työllisyysasteen nostamiseen.

- Nuorisotyöttömyyden alentamiseksi on käynnistetty nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuun toteutus. Uudistus pienentänee kitkатыöttömyyttä, mutta merkittävien työllisyysastevaikutusten saavuttamiseksi on tärkeää, että syrjäytymiskehitykseen puututtaiisiin varhain, jo ennen nuorten tuloa työelämään.
- Työllistämistukijärjestelmän uudistamiseksi on valmisteltu muutosesitykset, joilla järjestelmää yksinkertaistetaan ja vaikuttavuutta parannetaan.
- Vuosittain selvitetään noin 6 000 pitkäaikaistyöttömän eläkemahdollisuudet. Selvityksistä noin 70 % johtaa työttömyyden päättymiseen eläkeratkaisun tai muun syyn tulokseksi.
- ESR:llä on kehitetty uusia toimintamalleja rakennetyöttömyyden alentamiseen. Työelämäkynnyksen alentamiseksi ja työhön paluun tueksi on kehitetty ns. polkumalleja, jotka koostuvat sosiaalisesta kuntoutuksesta, koulutuksesta ja työharjoittelusta. Välittäjäorganisaatiot kehittävät ruohonjuuritasolla toimintatapoja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työelämäkynnyksen alentamiseksi.

Edellä esitetyt haasteet huomioon ottaen on välttämätöntä, että nämä toimenpiteet toteutetaan loppuhallituskaudella täysimääräisesti. Nykyiset toimenpiteet eivät kuitenkaan ole riittäviä vaan tarvitaan lisätoimia rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi:

- Tuetaan työvoiman kysyntää kohdennetusti matalan tuottavuuden toimialoilla. Hallituksen piirissä on alustavasti päätetty matalapalkkatyön tukemisen linjauksista. Yli 54-vuotiaiden työntekijöiden työllistämistä tuetaan porrastetulla työnantajamaksujen alennuksella. Alennus on 230 euroa kuukaudessa ja se annetaan, jos työntekijän palkka on enintään 2000 euroa kuukaudessa. Nuorten työllistymistä tuetaan perinteisin työvoimapolitiikan keinoin. Tähän tarkoitukseen varataan 50 miljoonaa euroa. Lisäksi parannetaan kotitaloustyön verovähennysoikeutta. Järjestelmien yksityiskohdista päätetään konkreettisesti elokuussa budjettiriihen yhteydessä. Järjestely on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta.
- On nostettava työvoimapolitiikan aktivointiaste nykyisestä 23 prosentin tasosta hallitusohjelman mukaiselle 27-30 prosentin tasolle. Aktivointiasteen nostolla pystytään nopeasti alentamaan rakennetyöttömyyttä ja ehkäisemään tulovirtaa siihen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä aktivointitoimenpiteiden laatuun.
- On ennaltaehkäistävä virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Ns. varhaisen puuttumisen periaate on otettava käyttöön eri hallinnonalojen toimenpiteissä TM:n, OPM:n ja STM:n käynnistämän koordinaatiotyön pohjalta. Tämän osana on julkisessa työvoimapolitilussa mm. tunnistettava pitkittyvän työttömyyden riski työttömyysjakson alussa (ns. profilointijärjestelmän käyttöönotto), parannettava työnhakusuunnitelmien laatua ja toteutumisen seurantaä sekä lisättävä yksilöllisten työtarjousten käyttöä. Asteittain syvenevän palveluprosessin osuvuutta ja laatua on edelleen parannettava.
- On selvitettävä edellytyksiä vahvistaa merkittävästi välityömarkkinoita. Välityömarkkinoilla tarjottaisiin tuettuja työtilaisuuksia pitkään työttömänä olleille, jotka ovat työ-

kykyisiä, mutta joiden työkyky on osittain alentunut sosiaalisista syistä tai työttömyyden pitkittymisen seurauksena.

- On ehkäistävä nuorten syrjäytymistä koulutuksesta ja työelämästä entistä tiiviimmällä seurannalla ja järjestelmällisellä hyvin varhaisella, jo peruskoulutuksesta alkavalla puuttumisella syrjäytymiskehitykseen.
- On joustavoitettava vajaakuntoisten työllistämistukia koskevia säännöksiä.

### Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen

Työvoiman kysynnän kasvun jatkuttua selvemmin vasta puolen vuoden ajan työvoiman saatavuusongelmien pahenemista ei ole vielä nähtävissä. Rekrytointiongelmien ovat toistaiseksi olleet pikemminkin jonkin verran harvinaisempia kuin kahtena edellisenä vuotena.

75 %:n työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vuonna 2011 edellyttää työurien tuntuva pidentämistä molemmista päistä. Ikääntyvien työllisyysasteiden tulisi nousta pohjoismaiselle tasolle, mikä nostaisi työnjättöikää jo toteutuneen lisäksi vielä peräti kolmella vuodella. Ikääntyvien työmarkkinoilla kehitys on ollut tavoitteen suuntaista. Eläkejärjestelmien muutokset, ikäohjelma ym. toimet ovat selvästi pidentäneet työuria.

Nuorten työhön tulon tulisi aikaistua noin vuodella. Tuoretta tietoa tähän tähtäävien toimenpiteiden vaikutuksista kehityksen suuntaan ei ole vielä saatavilla.

Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää työvoimavarojen niukentuessa, jotta Suomen menestyminen turvataan tulevaisuudessa kansainvälisessä kilpailussa. Osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisessa kahtena päälinjauksena on ehkäistä rekrytointiongelmien syntyminen lyhyellä aikavälillä sekä työllisyysasteen nostaminen eri ikäryhmissä pidemmällä aikavälillä.

Saatavuuden turvaamisesta huolehtivat monet rakennepolitiikan lohkot (työvoima, koulutus-, eläke- ja muu sosiaalipolitiikka, työelämä- ja maahanmuuttopolitiikka). Työpolitiikan strategiassa määriteltiin useita toimenpidekokonaisuuksia, joilla työuria pidennetään niin alku- kuin loppupäässäkin, koulutuksen työelämälähtöisyyttä lisätään ja työllisyysastetta nostetaan eri ikäryhmissä. Poikkihallinnollinen työllisyysohjelma on näiden toteuttamisessa keskeinen. Strategiassa mainitut saatavuuden turvaamiseen tähtäävät toimenpiteet on hallinnollisesti jo pääosin toteutettu mutta niiden vaikutukset näkyvät monin osin täysimääräisesti vasta keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Työvoimapolitiikan erityisenä vahvuutena on se, että se pyrkii vaikuttamaan nopeasti kapeikko-ongelmiin. On toteutettu seuraavat toimenpiteet:

- Työvoimatoimistojen palvelumallia on uudistettu niin, että työnhaun kesto lyhenee ja että työpaikkojen täyttyminen nopeutuu. Tätä edistetään mm. perustamalla työvoimatoimistoihin työnhakukeskukset.
- Nuorten siirtymistä koulutuksesta työelämään on nopeutettu toteuttamalla uudistukset, joilla korkeakoulutuksen aloittamisikää ja tutkinnon suorittamisikää lasketaan, koulutuksen läpäisyä nopeutetaan ja keskeyttämistä vähennetään ja ammatillista koulutusta vahvistetaan. Toimenpiteiden vaikutukset alkavat näkyä keskipitkällä aikavälillä nuorten työelämään tulon varhentumisena.

- Muutosturva ollaan ottamassa käyttöön. Sillä tuetaan työttömäksi jäävän työntekijän nopeaa työllistymistä uuteen työpaikkaan. Muutosturvan ansiosta kitkatyöttömyyttä saadaan alennettua.
- Aikuiskoulutusjärjestelmää on opetusministeriön toimesta uudistettu parlamentaarisen aikuiskoulutuskomitean linjausten mukaisesti entistä työelämälähtöisemmäksi.
- Ikääntyvien työuraa on pidennetty uudistamalla eläkejärjestelmiä ja sosiaaliturvaa sekä kehittämällä työelämää ikääntyneitä työntekijöitä tukevaksi. Ajoissa käynnistetyt toimenpiteet selittävät merkittävän osan ikääntyneiden työllisyysasteen selvästä noususta Suomessa.
- Maahanmuuttajien työllistymistä on parannettu mm. ottamalla heidän tarpeensa huomioon julkisissa työvoimapalveluissa. Mm. maahanmuuttajakoulutuksen työelämälähtöisyyttä on lisätty.
- ESR:llä on kehitetty uusia toimintamalleja, joita voidaan ottaa laajemmin käyttöön työvoiman saatavuuden varmistamiseksi. ESR:n osarahoituksella on toteutettu toimi-ala- ja teemapohjaisia työttömien rekrytointi- ja koulutushankkeita. Työelämälähtöiset täsmäkoulutushankkeet uusien työntekijöiden rekrytoimiseksi ovat osoittautuneet onnistuneiksi. Työhallinnon ja KTM:n hallinnonalan yhteishankkeilla on tuetaan yritysten työvoiman saatavuutta kouluttamalla ja kehittämällä alan työttömistä uusia osaajia yrityksiin. TE-keskuksen työvoimaosasto vastaa hankkeissa työvoimapolitiittisen koulutuksen hankinnasta ja yritysosasto räätälöidystä henkilö- ja yrityskohtaisesta konsultoinnista.

Nyt jo toteutetut toimenpiteet eivät riitä työvoiman saatavuuden turvaamiseen. Työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta on edistettävä monipuolisella toimenpidekokonaisuudella. Työttömät ovat suurin työvoimareservi, ja huomattava osa heistä on työkykyisiä ja työhaluisia. Rakennetyöttömyyden alentamiseen ja ennaltaehkäisyyn tähtäävät toimenpiteet ovat keskeisiä myös työvoiman saatavuuden kannalta. Lisäksi on tarpeen toteuttaa seuraavia toimenpiteitä:

- TE-keskuksissa ja työvoimatoimistoissa on otettava järjestelmällisesti haltuun alueellinen ja paikallinen työmarkkinainformaatio, harjoitettava tämän pohjalta työvoiman tarpeen ennakointia ja toteuttava tarvittavat toimenpiteet työvoiman saatavuuden turvaamiseksi yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Lääninhallitusten, maakuntaliittojen ja TE-keskusten vastuunjako alueellisessa ennakointityössä on selkiinnyttävä.
- On jatkettava työvoimatoimiston toiminnan painopisteen siirtämistä avointen työmarkkinoiden suuntaan: työnvälitykseen, työhön ja koulutuksen ohjaamiseen sekä työnantajapalveluihin. Työnantajayhteyksien kustannustehokasta järjestämistä on systematisoitava erilaisten alueellisten ja paikallisten kehittämishankkeiden kokemusten perusteella. Erityyppisten työnantajien palvelutarpeen on tunnistettava ja erityistä huomiota on kiinnitettävä palvelutarpeiden kehittämiseen vastaamaan paremmin pien-työnantajien tarpeita.
- EU:n elinkaariajattelun mukaisesti on entistä paremmin tunnistettava eri asiakassegmenttien palvelutarpeet ja eri toimenpiteiden vaikuttavuus ko. segmentin työmarkkina-asemaan. Tämän mukaisesti on mm. nopeutettava työhönsijoittumista tehostamalla palvelutarpeen arviointia työhakijoiden profiloitijärjestelmän avulla, vahvistamalla

palveluprosessin alkua, sekä ottamalla käyttöön vastuuvirkailijamenettely ja lisäämällä palvelujen etenemisen seuranta asiakaspalvelussa.

- On kehitettävä yhteistyömuotoja yksityisen työnvälityksen kanssa.
- Eri hallinnonalojen yhteistyönä on etsittävä uusia keinoja työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseen.
- On kehitettävä uusia sähköisiä palvelumuotoja, joilla voidaan korvata henkilökohtaista asiointia ja parantaa hallinnon kustannustehokkuutta sekä palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Määritetään sähköisten palvelujen käyttö työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden palvelun eri vaiheissa ja parannetaan asiakkaiden valmiuksia käyttää niitä hyväkseen. Kehitetään palvelukeskuksille sähköinen asiakaspalvelujärjestelmä.
- On nostettava aikuisväestön koulutustasoa hyödyntämällä aikuiskoulutuksen koko tarjontaa maan eri osissa. Noste-ohjelman päättyessä vuonna 2007 siitä saatujen kokemusten pohjalta toimintamallia on kehitettävä ja sitä on laajennettava vähintään 10 000 vuosittain aloittavaan henkilöön. Työvoimakoulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamista on jatkettava.
- Työvoimakoulutusta on suunnattava enenevästi rekrytointiongelma-aloille mm. yhteishankintana ja aloille, joilla ennakoidaan työvoiman saatavuusongelmia. Keskeisten toimialojen vaatimat toimenpiteet on arvioitava alueellisesti yhdessä työmarkkinaosa-puolten kanssa.
- On parannettava koulutus- ja työelämä tietouden sekä urasuunnittelupalvelujen saatavuutta ja laatua.
- On luotava uusia proaktiivisia toimintamalleja työvoimapolitiikan ja työelämän kehittämisen rajapinnoille. Työvoimakoulutusta on käytettävä nykyistä proaktiivisemmin yritysten muutos- ja irtisanomistilanteissa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota ikään-tyvien ja vähemmän koulutettujen osaamisen parantamiseen. Yrityksille suunnattujen palvelujen yhteiskäyttöön perustuvia toimintatapoja on vahvistettava. On tuettava kysyntälähtöistä, yritysten verkottumiseen perustuvaa henkilöstön kehittämistä pk-yrityksissä.
- On toteutettava tarvittavat toimenpiteet lisääntyvän työperusteiseen maahanmuuttoon vastaamiseksi ja suomalaisen työelämän muuttumiseen monikulttuuriseksi.

### Työelämän kehittäminen

Työelämän viimeaikainen kehitys on ollut monessa suhteessa myönteistä. Ainoan selvän poikkeuksen yleiseen trendiin tekee työn mielekkyys, joka on kehittynyt viime vuonna huomponpaan suuntaan.

Tuottavuuden parantaminen on toinen keskeisistä pääsuunnista turvatessa Suomen menestymisedellytykset globalisaation ja väestön ikääntymisen olosuhteissa. Tuottavuuden parantamisen on perustuttava työelämän laadun parantamiseen. Vain näin voidaan varmistaa Suomen kilpailukyvyyn kannalta keskeinen sosiaalisen innovaatiotoiminnan vahvuus kaikilla työpai-koilla, laadukkaiden ja kilpailukykyisten tuotteiden valmistus tehokkaasti ja työvoiman saata-vuus.

Työn tuottavuuden työelämälähtöisessä parantamisessa keskeisiä toimenpiteitä ovat olleet:

- Työelämän tuottavuuden ja laadun kehittämisohjelma on käynnistetty tavoitteen mukaisesti.
- Työssä jaksamista ja työssäoloajan pidentämistä ja osaamista kehitetään yhteistyössä TYKES-, VETO-, ESR-, TYKY- ja NOSTE-ohjelmien kanssa.
- Työelämälähtöiseen luovuuteen perustuvasta tuottavuusstrategiasta on laadittu raportti ja sen suositusten toimeenpano on käynnistetty.
- On toteutettu useita merkittäviä työlainsäädäntöuudistuksia (vuosilomalaki, työsuojelun valvontalaki, työelämän tietosuojan täydentäminen). Parhailtaan on arvioitavana työsopimuslain perhevapaasäännösten toimivuus ja lainsäädännön kehittäminen siten, että molemmat vanhemmat voisivat nykyistä paremmin käyttää oikeuttaan perhevapaisiin ja että perhevapaiden käyttö jakaantuisi nykyistä tasaisemmin naisten ja miesten kesken. Arvioitavan on myös perhevapaiden kustannusten korvausten kehittämistarpeet. Lisäksi ryhdytään selvittämään vuorotteluvapaajärjestelmän vakinaistamisen edellytyksiä.
- Työministeriö on asettanut maaliskuussa 2005 selvityshenkilön kartoittamaan määräaikaisen työn yleisyyttä, käytön lainmukaisuutta ja lainsäädännön kehittämistarpeita.
- On tehostettu maahanmuuttajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa.
- On edistetty sukupuolten välistä samapalkkaisuutta hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteisen ohjelman laadinnan avulla.
- ESR:stä on muodostunut merkittävä työelämän kehittämisen instrumentti. ESR-osarahoituksella on toteutettu hankkeita, joilla edistetään työelämän laatua, työn tuottavuutta, työntekijöiden työssä jaksamista ja innovatiivisia toimintatapoja työpaikoilla. Työyhteisöjen ennakointivalmiuksia ja –välineitä sekä yhteistyötä koulutusorganisaatioiden ja julkisen hallinnon kanssa on myös kehitetty.

Loppuhallituskaudella on tarpeen toteuttaa seuraavia toimenpiteitä:

- On käynnistettävä hanke yritystoiminnan ja työelämän kehittämiseen tarkoitettujen tukimuotojen, ohjelmien ja palvelujen sekä työvoimakoulutuksen tarjoamiseksi yrityksille yhteisenä palvelukokonaisuutena.
- On vakinaistettava ja riittävästi resurssoitava TYKES-ohjelma sekä lisättävä alueellisten toimijoiden roolia siinä alueellisen pilottihankkeen (Oulu) kokemusten pohjalta.
- Työelämän laadun kolmikantaisesti hallinnoitujen kehittämisohjelmien ja ESR-toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi eri ohjelmien tavoitteiden on tuettava toisiaan ja niiden synergiaedut on oltava nykyistä paremmin osoitettavissa. Tämän vuoksi keskeisten työelämän laadulliseen tuottavuuteen ja kilpailukykyyn vaikuttavat tekijät on tunnistettava ja määriteltävä sekä ohjelmien toimenpiteet kohdennettava näihin alueisiin (esimerkiksi työprosessien kehittäminen, ikä-/kompetenssijohtaminen, inno-

vatiiviset ja luovat työpaikat). Olisi mm. käynnistettävä elinkeinoelämän kanssa yhteinen hanke luovuutta tukevan johtamisotteen vahvistamiseksi sekä edistettävä eri toimijoiden yhteistyönä luovuutta ja yrittäjyyttä sekä hallittua sukupolvenvaihtoa työpaikoilla tukevien konkreettisten toimenpiteiden toteuttamista. Lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota asennemuutostyöhön.

- On selkiinnyttävä määräaikaisten työsuhteiden käyttöön liittyviä käytäntöjä tätä koskevan selvityshenkilön esitysten valmistuttua.

### Yrittäjyyden edistäminen

Yrittäjien osuus työllisistä on pysynyt 10 viime vuoden aikana suunnilleen samana. Yritysten määrä on Suomessa kasvanut vuodesta 1995 mutta on huomattava, että yritysten määriä kuvaavat luvut sisältävät kaikki patentti- ja rekisterihallituksen rekistereissä olevat yritykset (myös ns. pöytälaatikkoyritykset). Yritysten määrällisen kasvun lisäksi haasteena on yritysten koon kasvattaminen. Suomessa syntyy vähän kasvuyrityksiä.

Hallituksen merkittävin yrittäjyyden edistämisen väline on ollut yrittäjyyden politiikkaohjelma, jossa on toteutettu monia yritystoimintaan vaikuttavia uudistuksia. Myös työhallinnon palvelut ovat kiinteä osa yrityspalvelujärjestelmää. Yrittäjyyden edistämiseksi on toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

Yrittäjyyden edistämiseksi on nykyisellä hallituskaudella toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

- Yhtiö- ja pääomaverokantaa on alennettu. Arvonlisäverotuksen alaraja on muutettu liukuvaksi ja korkeimman arvonlisäveron alarajaa on nostettu. Yritysten sukupolvenvaihdosten verokohtelua on helpotettu.
- Kasvuhakuisten innovaatioyritysten riskipääomien saatavuuden parantamiseksi valmistellaan valtakunnallisen siemenrahaston perustamista. Työeläkevarojen suuntaamista nykyistä enemmän kotimaisiin riskisijoituskohteisiin selvitetään. Ulkomaisten pääomasijoitusten verotuskohtelua ollaan uudistamassa niin, että ulkomaista riskipääomasijoitusta suomalaiseen pääomarahastoon ja kohdeyritykseen verotetaan yhdenmukaisesti.
- Yritystoiminnan säädösympäristön, maksukyvyttömyyslainsäädännön ja yrittäjien sosiaaliturvan muutostarpeita on selvitetty.
- Opetusministeriön laatimat yrittäjyyskasvatuksen uudet linjaukset ja koulutusjärjestelmän eri asteita koskeva toimenpideohjelma on hyväksytty vuonna 2004. Uudistukset sisältävät muun muassa yrittäjyysopintojen lisäämistä opettajakoulutuksessa.
- Palveluyrittäjyyttä on vauhditettu välillisesti kotitaloustyön verovähennysjärjestelmällä. Tutkimuksen mukaan vuonna 2003 kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä oli noin 8 000 työpaikkaa. On arvioitu, että näistä noin puolet on uusia, verovähennysjärjestelmän ansiosta syntyneitä työpaikkoja. Vuonna 2004 uusia työpaikkoja arvioidaan syntyneen noin 2 000 työpaikkaa lisää. Alalla uskotaan olevan kasvupotentiaalia tuhansien työpaikkojen verran. Monilla alueilla kotitalouspalveluille on selvästi enemmän kysyntää kuin palveluja on tarjolla. Vuonna 2003 kotitalousvähennystä hyödyntäneitä talouksia oli hieman yli 5 prosenttia kaikista talouksista.

- Työhallinnossa on toteutettu ja käynnistetty monia uudistuksia, jotka tukevat yrittäjyyden ja itsensä työllistämisen lisääntymistä. Julkisten työvoimapalvelujen rakenneuudistukseen liittyvän työvoimatoimistoverkon seutuistamisen ja työnhakukeskusverkon laajentamisen keskeinen tavoite on työnantajapalvelujen tehostaminen. Kuuden yrityspalveluorganisaation vertailussa työvoimatoimistojen ja TE-keskusten työvoimaosastojen palveluja pidettiin toiseksi parhaina.
- Starttirahajärjestelmää on uudistettu 2-vuotisena kokeiluna vuoden 2005 alusta. Uudistuksen myötä starttirahaa voivat työttömien lisäksi saada palkka- tai kotityöstä yrittäjiksi ryhtyvät sekä opintonsa päättäneet. Viime vuosina työttömille suunnattua starttirahaa on myönnetty vuosittain vajaalle 4 000 aloittavalle yrittäjälle. Vuonna 2004 uusia starttiyrityksiä perustettiin noin 4 800, vaikka uudistus ei vielä ole ollut voimassa. Alkuvuoden 2005 kokemusten perusteella starttirahauudistus on lisännyt selvästi starttirahan kysyntää. Kysynnän alueelliset erot ovat kuitenkin olleet suuret. Alkuvaiheen lupaavien kokemusten perusteella työhallinto varautuu lisäämään starttiyrittäjyyteen suunnattavaa rahoitusta.
- On säädetty laki sosiaalisista yrityksistä. Laki tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Työministeriön ylläpitämään rekisteriin sosiaalisista yrityksistä on tähän mennessä hyväksytty 17 yritystä. Yhteensä näissä on noin 220 työntekijää, joista hieman alle puolet vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Lain tavoitteet uhkaavat siis jäädä toteuttamatta, mihin myös Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kiinnittänyt huomiota. Työministeriö arvioi saatujen kokemusten ja seurantatutkimuksen tulosten perusteella järjestelmän kehittämistarpeet ensi vuodenvaihteessa.
- On käynnistetty ESR-tuotekehityshanke aloittavan yrittäjyyden tueksi onnistuneiden kokeilujen levittämiseen aloittavien yritysten koulutus- ja neuvontapalveluissa. Hanke on ollut käynnissä niin vähän aikaa, ettei sen vaikutuksia ole vielä mahdollista arvioida.

Loppuhallituskaudella on yrittäjyyden edistämiseksi tarpeen toteuttaa seuraavia keskeisiä lisätoimenpiteitä:

- On alennettava työntekijöiden palkkaamisen kynnyksiä erityisesti pienyrityksissä. Suomen kilpailukyvyn turvaamiseksi ja tuotannon ulkomaille siirtymisen hillitsemiseksi on edistettävä myös kokonaisvaltaisiin toimituksiin kykenevien veturiyritysten ja järjestelmätoimittajien syntymistä.
- On uudistettava yritysten neuvonta- ja rahoituspalvelujen rakennetta niin, että yhden palvelujärjestelmän kautta voidaan tuottaa asiakassegmenteittäin mahdollisimman laajasti kunkin asiakkaan tarvitsemia palveluja. Yksityiset yrityspalvelut on kytkettävä nykyistä tiiviimmin yritysten palvelujärjestelmään. Kokonaisvaltaisten neuvonta- ja rahoituspalvelujen järjestämistä koskeva työryhmän esitys valmistuu keväällä 2005, ja siinä määritellään myös työhallinnon rooli yrityspalveluverkostossa.
- Paljolti tuotannollista yritystoimintaa varten rakennettua yritysten neuvonta- ja rahoituspalvelujärjestelmää on suunnattava tukemaan nykyistä enemmän palveluyrittäjyyden kasvua ja palvelualojen innovaatioita. Työhallinnon toimesta uutta palveluyrittä-

jyyttä voidaan tukea esimerkiksi starttirahoituksen ja siihen liittyvän asiantuntijapalvelun avulla.

- On toteutettava yrittäjyyden politiikkaohjelman yhteydessä selvityksen kohteena olleet yritystoiminnan säädösympäristöä, maksukyvyttömyyslainsäädäntöä ja yrittäjien sosiaaliturvaa koskevat uudistukset.
- On edelleen selkeytettävä palveluyritysten roolia julkisten palvelujen tuottamisessa.

### Uuden strategian laadinta aloitettu

Työministeriö on käynnistänyt yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa uuden ensi hallituskaudelle tähtäävän työpolitiikan strategiatyön. Se sisältää sekä poikkihallinnollisen työpolitiikan strategian että sen pohjalta tehtävän työhallinnon strategian laatimisen. Strategian laadinnan lähtökohtana on eurooppalaisten strategialinjausten ja uudenaikaisen strategisen ajattelun mukaisesti strategioiden laatijoiden ja toteuttajien tiivis vuorovaikutus. Kenttähallinto osallistuu laajasti työhön. Alueellisten ja paikallisten poikkihallinnollisten strategioiden laatimisen tärkeyttä korostetaan ja niiden tuloksia hyödynnetään myös kansallisessa strategiatyössä.

## **2 Talouskehitys**

### **2.1 Kansainvälinen talous**

Kansainvälisessä taloudessa on merkkejä siitä, että voimakkain kasvuvaihe on ohitettu:

- Yhdysvaltain talous kasvoi viime vuonna yli neljä prosenttia, ja kasvun arvioidaan jatkuvan tänä vuonna, joskin edellisvuotta alhaisemmalla kolmen prosentin tasolla velkaongelman ja raha- ja finanssipolitiikan tiukentamisen takia.
- Euroalueella talouden ongelmana on ennen muuta kotimaisen kysynnän vähyys. Viime vuonna euroalueen talous saatiin yli kahden prosentin kasvu-uralle, tänä vuonna arvioidaan päästävän lähes samalle tasolle. Työttömyysasteen arvioidaan pysyvän euroalueella viime vuoden yhdeksän prosentin tuntumassa.
- Japanin talous kääntyi viime vuonna lähes kolmen prosentin nousuun, mutta sen arvioidaan jäävän tänä vuonna puolentoista prosentin tasolle.

Suotuisinta talouskehitystä on nähtävissä Aasiassa, jossa Kiinan ja Intian vahva talouskasvu jatkuu. Myös Venäjän talouskehitys on hyötynyt korkeasta öljyn hinnasta.

Kaiken kaikkiaan kansainvälisen talouden merkittävimmät epävarmuustekijät liittyvät ennen muuta dollarin heikkenemiseen suhteessa euroon, Yhdysvaltain vaihtotaseen ja valtion talouden suureen vajeeseen, öljyn hinnan kehitykseen sekä keskeisten Keski-Euroopan maiden tulevaan talouskehitykseen.

## 2.2 Suomen talouskehitys

Kansainvälisen talouden elpyessä vuonna 2004 myös Suomen talousnäkömät muuttuivat suotuisammiksi. Viennin kasvu alkoi tukea talouskasvua samalla kun veronkevennykset, ansiotasoon kohoaminen ja inflaation pysyminen matalana ovat lisänneet kotimaista kysyntää. Kokonaistuotanto kasvoi viime vuonna 3,7 %. Myös tämän vuoden talouskasvu tulee nykyinäkömiin olemaan kohtuullinen, noin 3 prosenttia. Ensi vuodelle valtiovarainministeriö ennustaa talouskasvun laskevan 2,5 prosenttiin, mikä lisäisi edelleen työllisyyttä. Viimeaikaiset suhdan tiedot ovat kuitenkin olleet huolestuttavia ja OECD on laskenut Suomen kuluvan vuoden kasvuarvion 2,2 prosenttiin. On näin varauduttava siihen, että talouskasvun hidastuminen voi pysäyttää työllisyyden kasvun jo kuluvan vuoden lopulla.

Investointitoiminnassa näkyy kansainvälisen työnjaon muutosten eli ns. globalisaation vaikutukset selvästi. Vaikka Suomeen tehtävien kiinteiden investointien määrä kääntyi kasvuun viime vuonna, niiden määrä säilynee silti alhaisella tasolla, koska suuri osa investoinneista suuntautuu ulkomaille. Toisaalta tutkimus- ja kehityksenot ovat lisääntymässä. Globalisaatio vähentää Suomessa ennen muuta sellaista tuotantotoimintaa, joka työllistää ns. matalan tuotavuuden työvoimaa.

Globalisaation haasteiden ohella myös väestön ikääntymisen aiheuttamat kustannuspaineet ja työvoiman väheneminen aiheuttavat keskipitkällä aikavälillä suuria haasteita talouskasvun turvaamiselle. Mm. hallituksen strategia-asiakirja 2005 varoittaa, että Suomen kasvunäkymiä rajoittaa jo lähivuosina edessä oleva työn tarjonnan supistuminen, minkä vuoksi osaavan työvoiman saannin turvaaminen on ensiarvoista Suomen tulevan menestymisen kannalta.

Hallitus vastaa tähän kaksoishaasteeseen – globalisaatioon ja väestön ikääntymiseen - poliittikalla, jolla tuetaan työllisyysasteen kestävää nousua ja tuottavuuden kasvun voimistumista. Työpolitiikan strategia ja tämä tarkiste konkretisoivat niitä hallituksen linjauksia, joita on tehty hallitusohjelmassa ja hallituksen strategia-asiakirjassa

## 3 Eteneminen päätyöllisyystavoitteiden suhteen

### 3.1 Yleinen kehitys

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelman keskeisimpänä talouspolitiikan tavoitteena on:

- Työllisyys kasvaa vuodesta 2003 vuoteen 2007 mennessä 100 000:lla.

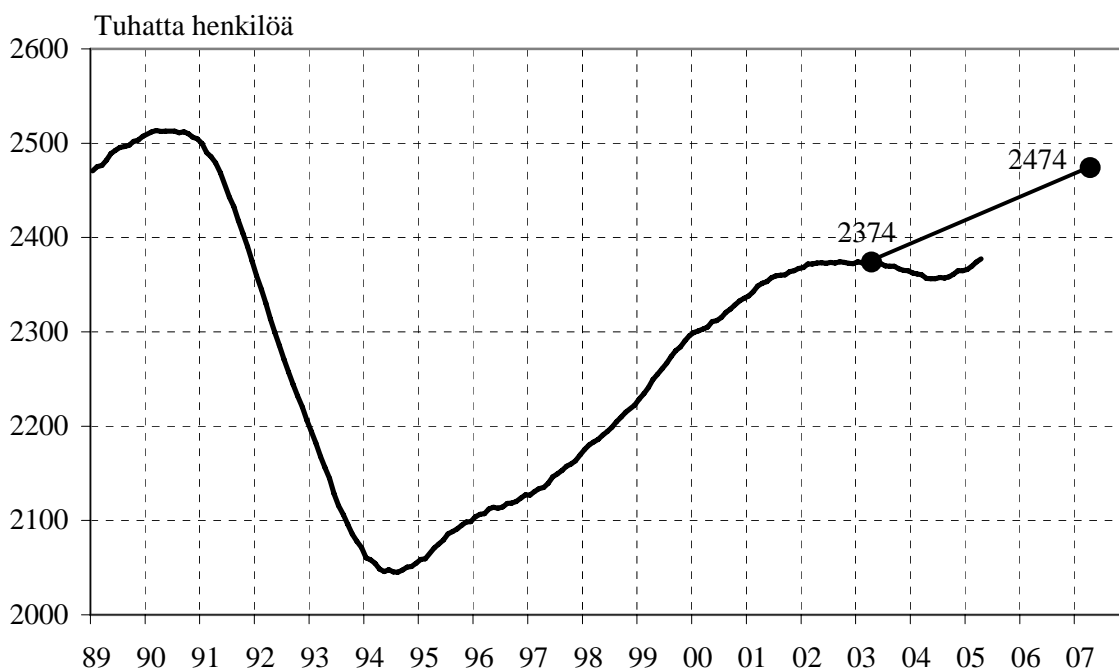
Edelleen hallitusohjelma toteaa, että seuraavan vaalikauden loppuun mennessä (2011) voitaisiin saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste. EU:n asettama työllisyysastetavoite on 70 % vuonna 2010. Näiden pohjalta työpolitiikan strategiassa on asetettu seuraavat kehitysuratavoitteet:

- Vuonna 2007 työllisyysaste on 69 – 71 % ja työttömyysaste 7 – 6 %.
- Vuonna 2011 työllisyysaste on 71 – 75 % ja työttömyysaste 5 – 3 %.

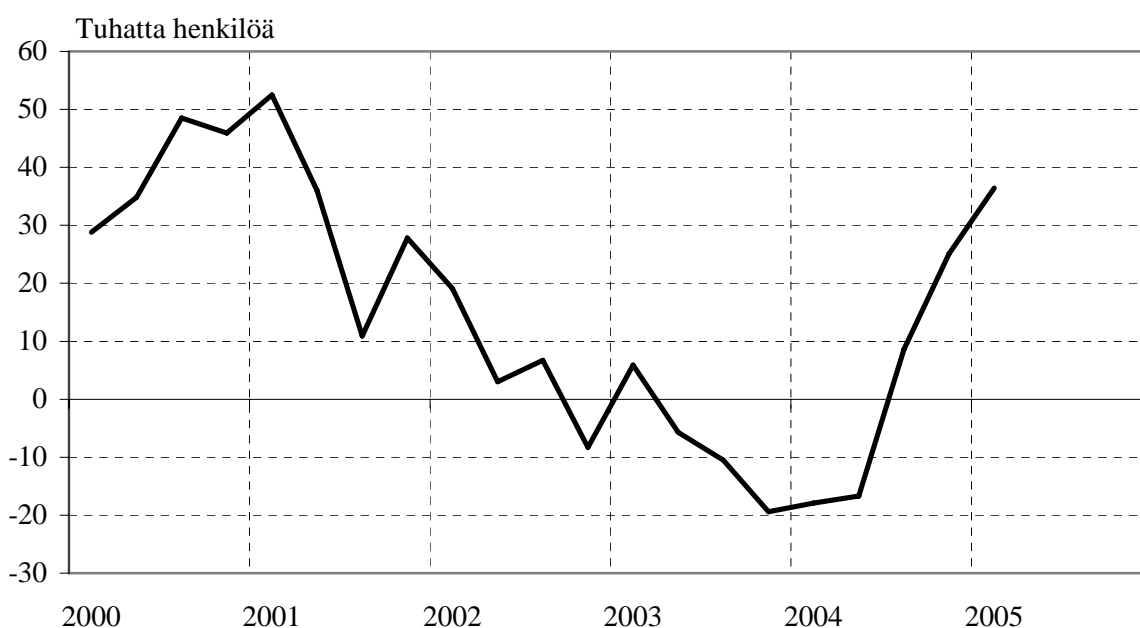
Tavoitteissa lähdettiin siitä, että onnistuttaessa ensi vuosikymmenen vaihteessa Suomessa olisi täystyöllisyys. Hallituskauden alussa työllisyyskehitys oli heikkoa. Huhtikuussa 2004

työllisyys oli laskenut edellisen vuoden tasosta 45 000:lla. Loppukeväästä 2004 työllisyys kääntyi nousu-uralle, joka vahvistui syksyn 2004 aikana. Kasvu on nyt niin vahvaa, että vastaava trendi olisi käynnistynyt jo hallituskauden alussa, työllisyys olisi huhtikuussa 2007 + 90 000 hallituksen aloitusajankohtaan verrattuna. Kausitasoitettuna työllisyys oli huhtikuussa 2005 noin 29 000 henkilöä korkeammalla tasolla kuin pari vuotta sitten hallituskauden alussa.

Kuvio 1. Työllisyyskehitys vuosina 1989-2005 (IV) ja hallitusohjelman tavoite vuodelle 2007, 12 kk:n liukuva keskiarvo

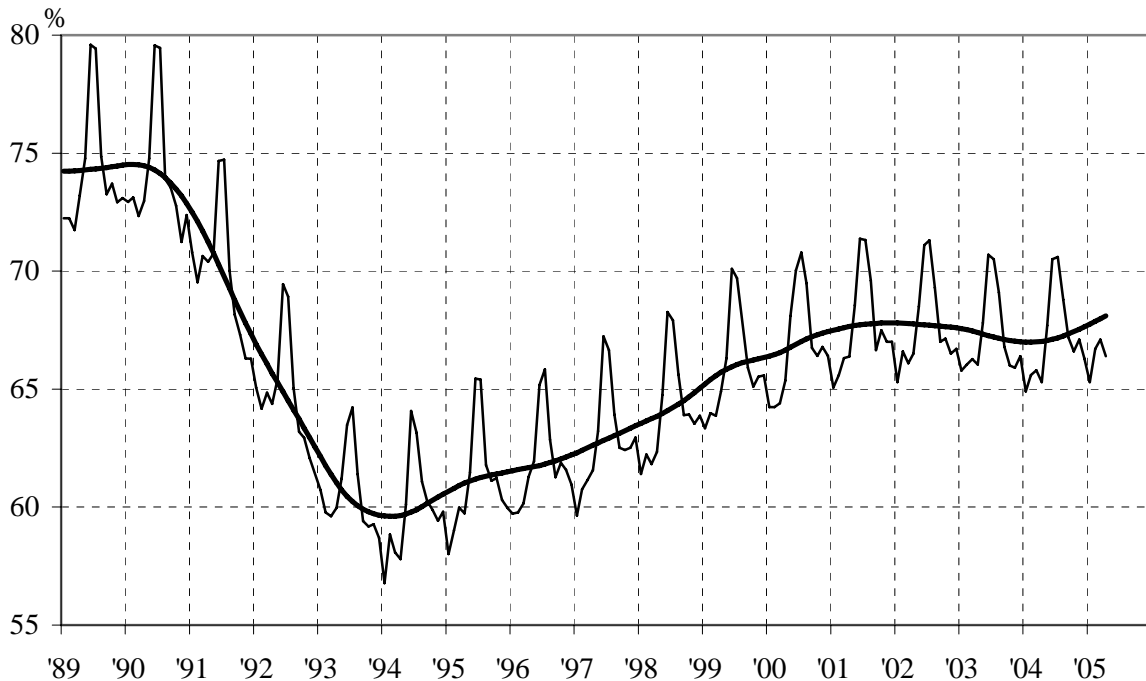


Kuvio 2. Työllisyyden muutos edellisen vuoden vastaavaan neljännekseen vuosina 2000 – 2005 (I-nelj.)



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Kuvio 3. Työllisyysasteen kehitys vuosina 1989 – 2005 (IV)



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Kaiken kaikkiaan työllisten määrä on kasvanut hallituskauden aikana kausivaihtelusta puhdistettuna lähes 30 000 henkilöä. Nykykehityksellä on mahdollista, että työllisyys kasvaa hallituskaudella noin 60 000:lla suotuisassa kehityksessä vieläkin enemmän edellyttäen, että samalla onnistutaan työvaltaisen toiminnan edistämisessä. Viimeaikaiset ennusteet ovat kuitenkin arvioineet talouskasvun jonkin verran hiipuvan.

Hallituksen työllisyystavoitteen saavuttaminen kuitenkin 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 tälle vaalikaudelle asettamien työllisyystavoitteiden saavuttamista. Tällä aikataululla suotuisan kehityksen turvaamiseksi tarvitaan monipuolinen finanssi- ja rakennepoliittinen toimenpidekokonaisuus, jolla:

- tuetaan viennin ja investointien elpymistä sekä kulutuksen pysymistä korkealla tasolla;
- vahvistetaan kasvun työllistävyyttä mm. alentamalla matalapalkkaiseen työhön kohdistuvia työvoimakustannuksia ja työllistämiskynnystä;
- panostetaan aktiiviseen työvoimapolitiikkaan, koulutukseen sekä varhaiseen puuttumiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn.

Viimeksi mainitulla eli aktiivisella työvoimapolitiikalla on viime aikaisten OECD:n ja EU:n analyysien perusteella merkittävä vaikutus myös työllisyyden lisäämisessä. Erityisesti työvoimapolitiikka (työnvälitys, ohjaus ja neuvonta) ja työttömien aktivointiohjelmat lisäävät näiden selvitysten mukaan myös työllisyyttä sen takia, että ne pitävät työttömät mukana efektiivisessä työvoiman tarjonnassa. Tämä korreloi vahvasti työllisyyden kanssa pitkällä aikavälillä. Täten pelkkä työnhakuaktiviteetin lisäys johtaa myös työvoiman kysynnän ja työllisyyden kasvuun. Työvoiman tarjonnan kasvu on siis työllisyyden kasvun päätekijä ja aktiivisella työvoimapolitiikalla on keskeinen rooli tässä.

## **4 Kehitys ja haasteet eri strategisten linjausten osalta**

Työpolitiikan strategiassa 2003-2007-2010 on viisi strategista linjausta:

- alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä
- varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus
- parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla
- luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteisella maahanmuutolle
- lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä

Strategian toteuttamista koskevia toimenpiteitä tarkastellaan yksityiskohtaisesti Työllisyyskertomuksessa vuodelta 2004 (Työhallinnon julkaisu 350/2005), joten tässä rajaudutaan yleiseen tarkasteluun.

### **4.1 Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä**

#### **4.1.1 Rakenteellinen työttömyys jäänyt korkealle tasolle**

Rakenteellista työttömyyden laajuutta mittaava ns. vaikeasti työllistyvien henkilöiden määrä kattaa laajasta työttömyydestä (työttömät + toimenpiteillä olevat) noin 45 %. Taantuman aikana rakennetyöttömyys kasvoi samalla kun muu työttömyys jonkin verran väheni. Vuoden 2005 alussa vaikeasti työllistyvien määrän kasvu näyttää kuitenkin pysähtyneen. Huhtikuussa vaikeasti työllistyviä oli 165 100 henkilöä, mikä oli 2 800 vähemmän kuin vuotta aikaisemmin. Vaikeasti työllistyvistä pääosa, arviolta noin 100 000, on hyvässä työiässä olevia henkilöitä, joiden olisi tarpeen olla työvoimassa vielä tulevilla vuosikymmenellä.

Rakennetyöttömyyden lievää alenemista selittää se, että työvoiman kysynnän kasvettua toimenpiteiltä työhönsijoittuminen on parantunut ja myös toistuvaistyöttömyys on kääntynyt laskuun. Ammattiin tähtäävän työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuonna 2004 suorittaneista 41 prosenttia oli kolme kuukautta koulutuksen jälkeen työttömänä. Vuonna 2003 vastaava osuus oli 44 %. Tukityön jälkeen työttömäksi jääneiden osuus on vuonna 2004 noin 51 prosenttia. Työttömäksi jääneiden osuus pieneni noin prosenttiyksiköllä edellisvuotisesta. Rakenteellisen työttömyyden kaikkein vaikein osa - yhdenjaksoinen pitkäaikaistyöttömyys - on sitä vastoin kasvanut vuoden aikana noin 1 000:lla.

Taulukko 1. Rakennetyöttömyys huhtikuussa 2004 ja 2005

	2005	2004	2005 - 2004	
	huhtikuu	huhtikuu	muutos	muutos %
a Pitkäaikaistyöttömyys	73 034	71 992	1 042	1,4
b Toistuva työttömyys	41 350	41 714	-364	-0,9
c Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	37 338	39 726	-2 388	-6,0
d Toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat	13 352	14 419	-1 067	-7,4
Suppea rakennetyöttömyys (a+b)	114 384	113 706	678	0,6
Rakennetyöttömyys (a+b+c)	151 722	153 432	-1 710	-1,1
Laaja rakennetyöttömyys (a+b+c+d)	165 074	167 851	-2 777	-1,7
Työttömät työnhakijat yhteensä	268 334	278 799	-10 465	-3,8
Toimenpiteet yhteensä	92 968	94 598	-1 630	-1,7
Laaja työttömyys yhteensä	361 302	373 397	-12 095	-3,2

Lähde: Työministeriö, Työnvälitystilasto

Myös työmarkkinatukea saavien seuranta osoittaa kaikkein vaikeimpien, käytännössä useimmiten jo työmarkkinoilta syrjäytyneiden työttömien määrän kasvua. Syyskuun 2004 lopussa työttömistä työmarkkinatuen saajia oli Kelan tilastojen mukaan noin 137 500, joista passiiviuuden piirissä noin 113 700. Heistä varsin suuri osa on ollut vuosikausia työttömänä. Yli kuusi vuotta passiivista työmarkkinatukea saaneita noin 36 000 ja yli 8 vuotta saaneita noin 18 000. Koska työmarkkinatukijärjestelmä on ollut voimassa vuodesta 1994 lähtien, ovat nämä yli kahdeksan vuotta passiivisella työmarkkinatuella olleet saaneet tukea koko järjestelmän voimassaolon ajan. Näiden käytännössä työmarkkinoilta syrjäytyneiden määrä on kasvanut vuoden aikana 46 %.

Taulukko 2. Työmarkkinatukea kuukauden lopussa saaneet, näistä passiivituella olleet sekä passiiviuuden kertymä vuodesta 1994 lähtien

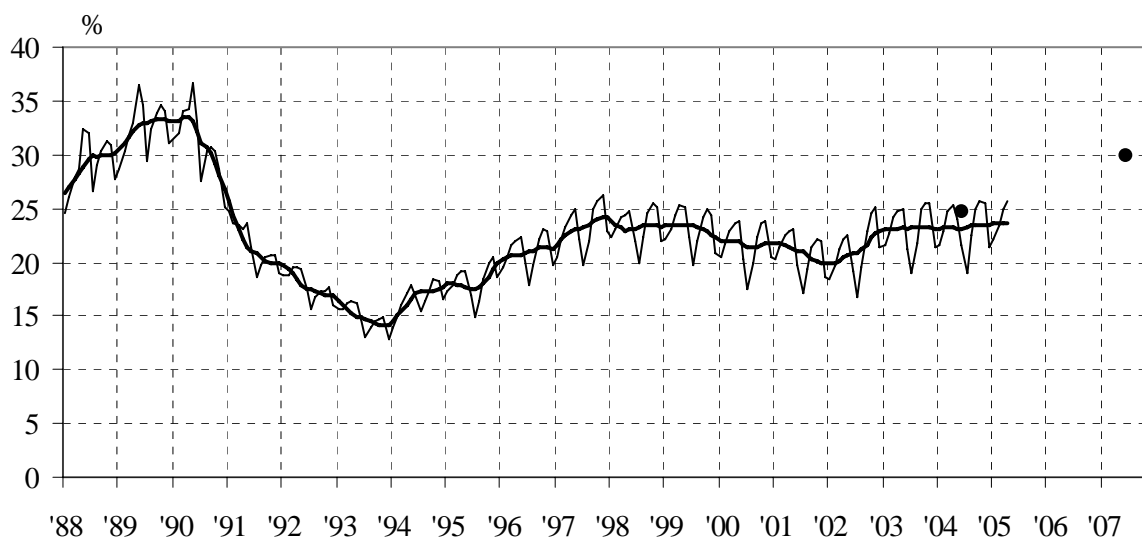
Tarkastelu- ajankohta	Työmarkkina- tuen saajat	Passiivituella olleet	Passiiviuuden kesto					
			alle 1v.	yli 1 v.	yli 2 v.	yli 4 v.	yli 6 v.	yli 8 v.
syyskuu 2003	138 543	115 133	17 943	97 190	79 374	55 091	32 319	12 325
syyskuu 2004	137 536	113 657	18 937	94 720	77 729	55 489	35 688	17 923

Lähde: KELA

Osaltaan heikkoa kehitystä selittää myös se, ettei käynnistynyt työvoimapolvelurakenteen uudistus ole vielä ennättänyt vaikuttaa vaikeasti työllistyvien aktivointiin. Merkittävä osa tästä ryhmästä on niin syrjäytynyt tai heidän työllistymiskynnyksensä niin korkea, että heidän työllistyvyyttään ei voida aktiivitoimilla enää merkittävästi parantaa. Lisää aktivointipaikkoja tarvittaisiin tai muutoin työvoimapolvelu-uudistus uhkaa vesittyä.

Rakenteellisen työttömyyden purkua vaikeuttaa se, että vaikeasti työllistyville sopivia työpaikkoja on vähän. Verotuksen ja maksupolitiikan toimista, joilla lisättäisiin työvoiman kysyntää ns. matalan tuottavuuden aloilla, ei ole päästy yksimielisyyteen. Vaikeimpien asiakasryhmien työllistyminen on näin jäänyt tukitoimenpiteiden varaan, joita myöskään ei ole ollut pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn nähden riittävästi. Aktiivisen työvoimapolitiikan volyyminia ei ole lisätty asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Työttömien aktivointiaste on pysytellyt kuluvana vuonna keskimäärin edellisvuotisella 23 %:n tasolla. Myöskään työmarkkinatuen aktiivikäyttöä ei ole lisätty suunnitellulla tavalla, vaan sen osuuden kasvu pysähtyi vuonna 2004 noin 27 % tasolle.

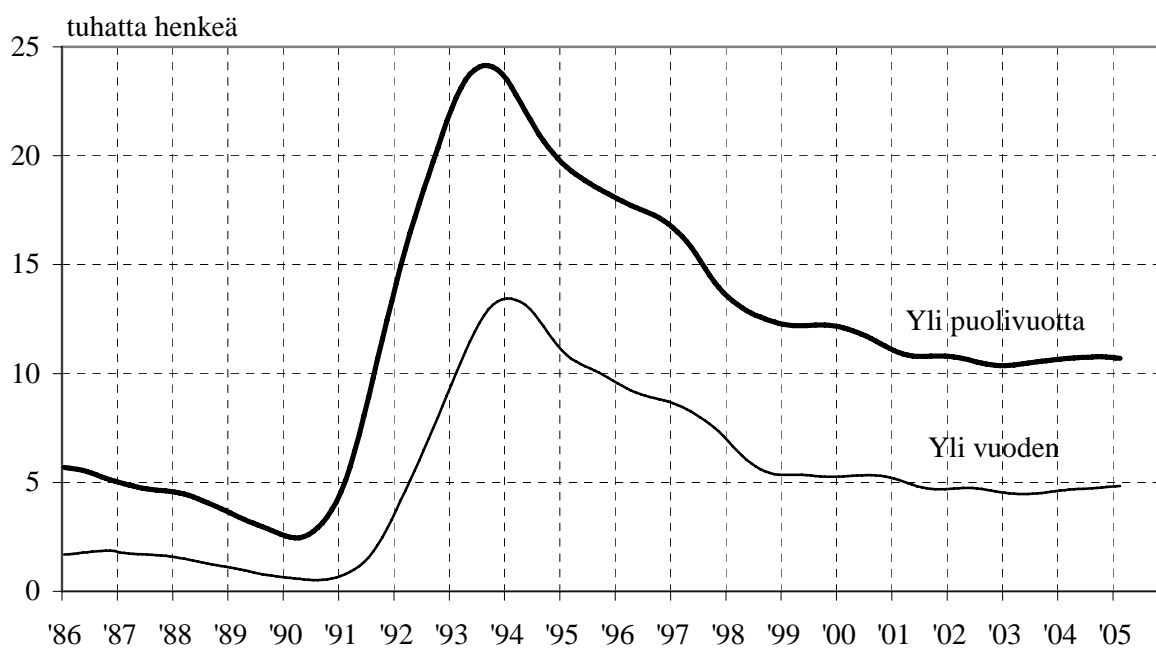
Kuvio 4. Työttömien aktivointiaste vuosina 1988 – 2005 (IV) ja tavoitteet vuosille 2004 ja 2007



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto

Työvoimapolun jo uhatessa uusien pitkäaikaistyöttömien virta tulisi saada tyrehdytettyä nopealla puuttumisella, ennen kuin ongelma vaikeutuu. Työttömän työllistyvyys heikkenee työttömyyden pitkittyessä. Viime vuosina yli puoli vuotta työttömänä olleista on sijoittunut avoimille työmarkkinoille noin joka kolmas, yli vuoden yhtäjaksoisesta työttömyydestä enää joka kymmenes. Lisää aktiivitoimia tarvitaan. Avoimien työmarkkinoiden kysyntä ja työvoimapolitiittisten toimien nykyinen taso eivät ole riittäneet vaimentamaan virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Joka kuukausi noin 10 000 työttömyyttä pitkittyy yli puolen vuoden ja 5 000 työttömyyttä yli vuoden työttömyysrajan.

Kuvio 5. Työttömien kuukausivaluma pitkäkestoiseen työttömyyteen vuosina 1989 – 2005 (helmikuu)



Lähde: Aineisto; työministeriö, työnvälitystilasto

#### 4.1.2 Keskeiset toimenpiteet

Rakennetyöttömyyttä alentavilla toimilla turvataan samalla työvoiman saatavuus työelämän sukupolvenvaihdoksessa. Työvoiman kysyntää ja työttömien työllistymistä on tuettava suhdannetilanteessa, jossa talouskasvun hidastuminen uhkaa heikentää työllisyyskehitystä. Keskipitkän aikavälin riskinä on, että sitkeästi korkealla pysyvä rakenteellinen työttömyys rajoittaa kotimaisia investointeja ja taloudellista kasvua työvoiman saatavuusongelmien ja työttömyden aiheuttamien kustannusten takia.

Kansainväliset tutkimukset osoittavat selvästi, että tehokkaat työttömien aktivointistrategiat vaikuttavat työttömyyden tasoon. Paras vaikuttavuus on intensiivisillä työvoimapalveluilla ja yksilöllisellä ”case managementilla” yhdistettynä hyviin valikoituihin ja kohdennettuihin aktiiviohjelmiin.

Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi päälinjaukset ovat 1) ennaltaehkäistä virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen ja 2) pitkittyneen työttömyyden alentaminen. Pääosin hallituksen työllisyysohjelman kautta on toteutettu tai valmisteltu seuraavat keskeiset ratkaisut, joilla parannetaan työnhakijoiden osaamista, työkykyä ja aktivoidaan työnhakua:

- Työvoimapalvelun rakenneuudistuksessa on käynnistetty 23 työvoiman palvelukeskusta ja 11 yhteispalvelupistettä, joihin kootaan vaikeasti työllistyville suunnatut palvelut. Arviointitutkimuksen mukaan kehitys on ollut sekä asiakastyytyväisyyden että yhteistyön kehittymisen osalta myönteistä. Jotta uudistuksella saataisiin merkittäviä työllisyysvaikutuksia, on saatava syntymään näin aktivoidulle työvoimalle sopivia työpaikkoja nykyistä enemmän.
- Hallitus on päättänyt uudistaa työmarkkinatukea. Vuoden 2006 alusta lähtien voimaan tulevalla uudistuksella toteutetaan pitkäaikaistyöttömien yhteiskuntatakuu ja vahvistetaan työmarkkinatuen vastikkeellisuutta. Aktivointikauden piiriin kuuluvien pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste nostetaan noin 30 prosenttiin. Täysimääräisesti toteutettuna uudistuksella on mahdollista aikaansaada selviä positiivisia vaikutuksia työllisyysasteen nostamiseen.
- Nuorisotyöttömyyden alentamiseksi on käynnistetty nuorten koulutus- ja yhteiskuntatakuun toteutus. Uudistus pienentänee kitkayöttömyyttä, mutta merkittävien työllisyysastevaikutusten saavuttamiseksi on tärkeää, että syrjäytymiskehitykseen puututtaiisiin varhain, jo ennen nuorten tuloa työelämään.
- Työllistämistukijärjestelmän uudistamiseksi on valmisteltu muutosesitykset, joilla järjestelmää yksinkertaistetaan ja vaikuttavuutta parannetaan.
- Vuosittain selvitetään noin 6 000 pitkäaikaistyöttömän eläkemahdollisuudet. Selvityksistä noin 70 % johtaa työttömyyden päättymiseen eläkeratkaisun tai muun syyn tuloksena.
- ESR:llä on kehitetty uusia toimintamalleja rakennetyöttömyyden alentamiseen. Työelämäkynnyksen alentamiseksi ja työhön paluun tueksi on kehitetty ns. polkumalleja, jotka koostuvat sosiaalisesta kuntoutuksesta, koulutuksesta ja työharjoittelusta. Välittäjäorganisaatiot kehittävät ruohonjuuritasolla toimintatapoja heikossa työmarkkina- asemassa olevien työelämäkynnyksen alentamiseksi.

Edellä esitetyt haasteet huomioon ottaen on välttämätöntä, että nämä toimenpiteet toteutetaan loppuhallituskaudella täysimääräisesti. Nykyiset toimenpiteet eivät kuitenkaan ole riittäviä vaan tarvitaan lisätoimia rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi:

- Tuetaan työvoiman kysyntää kohdennetusti matalan tuottavuuden toimialoilla. Hallituksen piirissä on alustavasti päätetty matalapalkkatyön tukemisen linjauksista. Yli 54-vuotiaiden työntekijöiden työllistämistä tuetaan porrastetulla työnantajamaksujen alennuksella. Alennus on 230 euroa kuukaudessa ja se annetaan, jos työntekijän palkka on enintään 2000 euroa kuukaudessa. Nuorten työllistymistä tuetaan perinteisin työvoimapolitiikan keinoin. Tähän tarkoitukseen varataan 50 miljoonaa euroa. Lisäksi parannetaan kotitaloustyön verovähennysoikeutta. Järjestelmien yksityiskohdista päätetään konkreettisesti elokuussa budjettiriihen yhteydessä. Järjestely on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2006 alusta.
- On nostettava työvoimapolitiikan aktivointiaste nykyisestä 23 prosentin tasosta hallitusohjelman mukaiselle 27-30 prosentin tasolle. Aktivointiasteen nostolla pystytään nopeasti alentamaan rakennetyöttömyyttä ja ehkäisemään tulovirtaa siihen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä aktivointitoimenpiteiden laatuun.
- On ennaltaehkäistävä virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Ns. varhaisen puuttumisen periaate on otettava käyttöön eri hallinnonalojen toimenpiteissä TM:n, OPM:n ja STM:n käynnistämän koordinaatiotyön pohjalta. Tämän osana on julkisessa työvoimapalvelussa mm. tunnistettava pitkittävän työttömyyden riski työttömyysjakson alussa (ns. profilointijärjestelmän käyttöönotto), parannettava työnhakusuunnitelmien laatua ja toteutumisen seuranta sekä lisättävä yksilöllisten työtarjousten käyttöä. Asteittain syvenevän palveluprosessin osuvuutta ja laatua on edelleen parannettava.
- On selvitettävä edellytyksiä vahvistaa merkittävästi välityömarkkinoita. Välityömarkkinoilla tarjottaisiin tuettuja työtilaisuuksia pitkään työttömänä olleille, jotka ovat työkykyisiä, mutta joiden työkyky on osittain alentunut sosiaalisista syistä tai työttömyyden pitkittymisen seurauksena.
- On ehkäistävä nuorten syrjäytymistä koulutuksesta ja työelämästä entistä tiiviimmällä seurannalla ja järjestelmällisellä hyvin varhaisella, jo peruskoulutuksesta alkavalla puuttumisella syrjäytymiskehitykseen.
- On joustavoitettava vajaakuntoisten työllistämistukia koskevia säännöksiä.

## **4.2 Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus**

### **4.2.1 Lyhyen aikavälin haaste - rekrytointiongelmat uhkaavat kärjistyä**

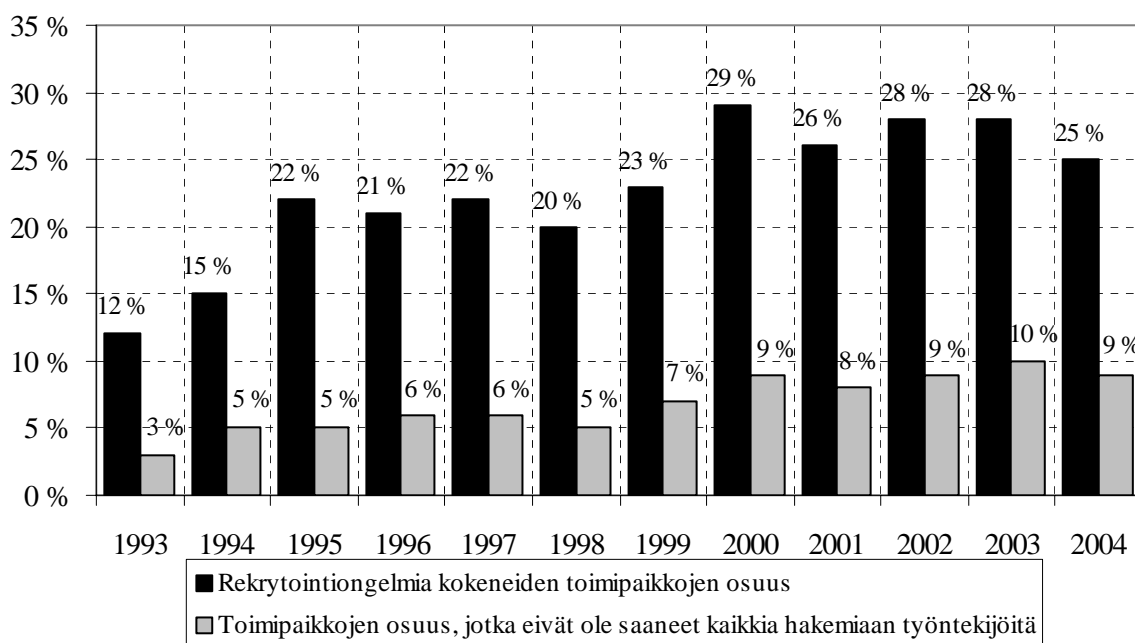
Työvoiman kysynnän kasvun jatkuttua selvemmin vasta puolen vuoden ajan työvoiman saata-  
vuusongelmien pahenemista ei ole vielä nähtävissä. Rekrytointiongelmat ovat toistaiseksi olleet  
pikemminkin jonkin verran harvinaisempia kuin kahtena edellisenä vuotena. Vuonna 2004  
noin 25 prosenttia työvoimaa hakeneista toimipaikoista ilmoitti kokeneensa vaikeuksia löytää  
sopivaa työvoimaa. Kokonaan tai osittain vaille hakemaansa työvoimaa jäi noin 9 prosenttia  
työvoimaa hakeneista toimipaikoista. Aikaisemmin vastaavat osuudet ovat olleet jonkin ver-  
ran korkeampia. Erityisesti Uudellamaalla rekrytointiongelmat ovat vähentyneet.

Laskeva suunta on jatkunut myös tämän vuoden puolella. Työvoimatoimistoihin ilmoitettujen paikkojen osalta viime tammikuussa rekrytointiongelmia oli vähemmän kuin kertaakaan vuoden 1994 jälkeen, jolloin niitä koskevaa tiedonkeruuta käynnistettiin työhallinnossa. Rekrytointiongelmia on eniten terveydenhuollon ja sosiaalialan sekä teollisen työn ammattiryhmissä. Toimialoista vain teollisuuden rekrytointiongelmien lisääntyminen vuosien 2004 ja 2005 alun aikana. Saman suuntainen kehitys teollisuuden osalta ilmenee myös Elinkeinoelämän keskusliiton jäsenkyselyn perusteella.

Työvoimatoimistoihin ilmoitettuja työpaikkoja koskevat täyttymisongelmat liittyivät viime tammikuussa useimmiten (39 %) työpaikan ominaisuuksiin, joskin niiden osuus rekrytointiongelmien syinä vähentyi edellisen vuoden tammikuuhun nähden. Työnhakijan ominaisuuksiin liittyvät syyt selittivät 39 prosenttia rekrytointiongelmia. Työvoimapulaan liittyvät syiden määrä kasvoi 16 prosenttiin edellisen vuoden tammikuun 10 prosentista.

Toistaiseksi työvoimaa on saatu avautuviin työtehtäviin työvoiman ulkopuolisesta työvoimareservistä. Työttömien samanaikainen heikko työllistyvyys ennakoikin tilanteen pahe-nemista ennen pitkää, todennäköisesti jo kuluvan vuoden aikana. Viimeisten kuuden kuukau-den aikana työllisten määrä on ollut noin 33 000 henkeä vuodentakaista tasoa korkeampi. Vastaavasti työvoiman tarjonta on kasvanut noin 27 000:lla. Työpaikat ovat täyttyneet opiskelusta, kotitaloustyöstä tai piilotyöttömyydestä työmarkkinoille tulleilla. Taantumanaikana päätoimisten opiskelijoiden ja palkatonta kotitaloustyötä tekevien määrä kasvoi yhteensä noin 30 000 henkilöä ja vastaavasti nuorten työvoimaosuudet ja työllisyysasteet laskivat. Nyt nämä reser-vit työllistyvät ensimmäisenä, jolloin työttömyyden rakenteellisuus entisestään korostuu.

Kuvio 6. Työvoimaa hakeneista toimipaikoista rekrytointiongelmia ja työvoimapulaa kokeneiden osuudet vuosina 1993 - 2004

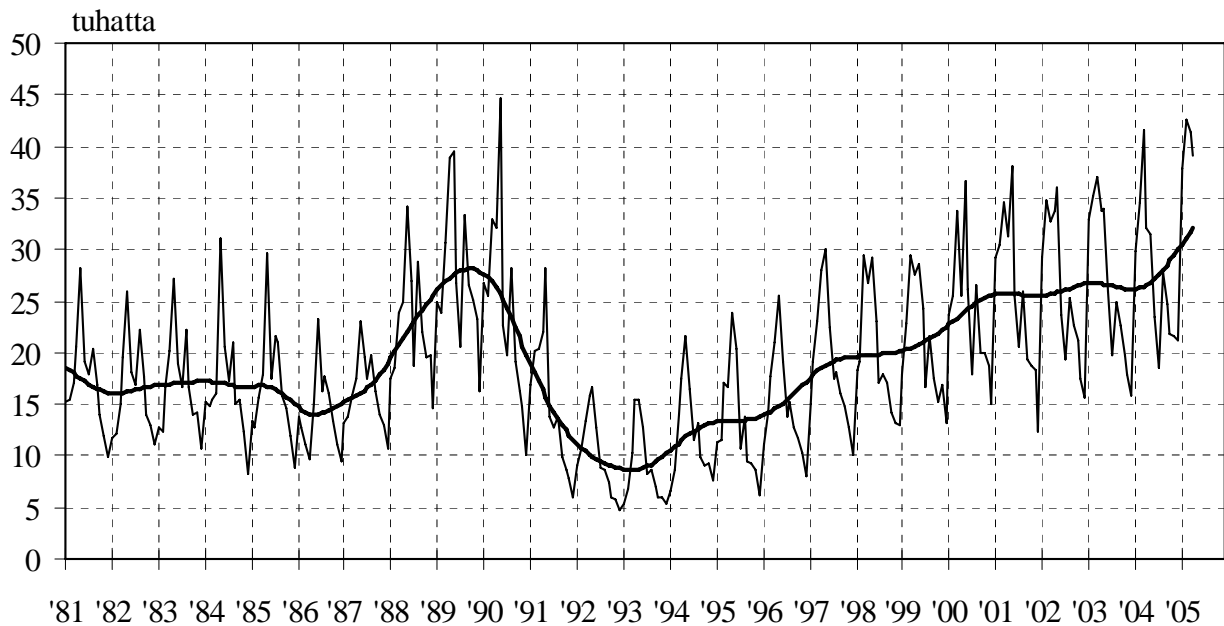


Lähde: Työministeriö, Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa

Työvoimatoimistojen kautta tapahtuva työvoiman kysynnän nopea kasvu viime kuukausina ennakoikin työllisyyden suhdannenousun voimistumista. Työvoimatoimistoihin on ilmoitettu työpaikkoja enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Palvelualojen ja kaupallisen työn lisäksi

työvoiman kysyntä on alkanut kasvaa myös teollisessa työssä. Vaikeimpia alueita – Pohjois-Karjalaa, Kainuuta ja Lappia – lukuun ottamatta työpaikat ovat lisääntyneet kaikkialla maassa. Parhaimmilla alueilla työpaikkoja on ollut avoinna vuoden 2005 alussa 30-60 % enemmän kuin vuotta aikaisemmin.

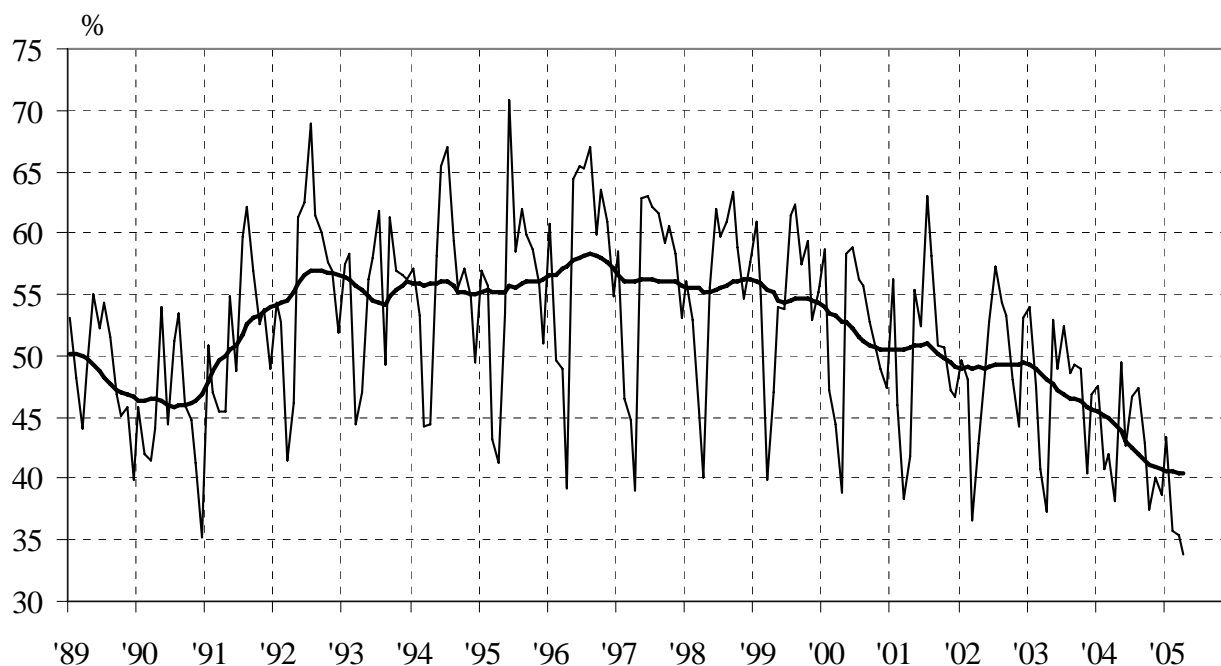
Kuvio 7. Kuukauden uudet avoimet työpaikat kuukausittain ja kausitasoitettuna vuosina 1981 – 2005 (IV)



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto

Työttömyyden rakenteellisuus ilmenee entistä selvemmin myös siinä, että työttömien työnhakijoiden soveltuvuus työvoimatoimistoihin ilmoitettuihin avomiin työpaikkoihin on heikentynyt. Työvoimatoimiston hakijalla täyttyy enää vain noin 40 % uusista avoimista työpaikoista, kun vastaava osuus oli vielä 1990-luvulla noin 55 %. Osin tämä selittyy muuttuneilla työnhakukäytännöillä kuten sähköisten työnhakukanavien omaehtoisella käyttämisellä, jolloin täytetty työpaikka ei tilastoidu työvoimatoimiston hakijalla täytyneeksi.

Kuvio 8. Työvoimatoimiston hakijalla täyttyneet työpaikat vuosina 1989 - 2005 (IV)



Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto

On odotettavissa, että työvoiman kysynnän kasvun jatkuessa työvoiman ulkopuolella oleva reservi nopeasti ehtyy ja rekrytointiongelmat kärjistyvät. Osaavan työvoiman saatavuus uhkaa tällöin muodostua myös taloudellista kasvua rajoittavaksi tekijäksi. Riskinä on, että meillä on jo parin kolmen vuoden kuluttua yhtä aikaa laaja rakenteellinen työttömyys ja vaikea työvoimapula.

#### 4.2.2 Pidemmän aikavälin haaste – työurien pidentäminen ja työllisyysasteen nostaminen kaikissa ikäryhmissä

75 %:n työllisyysastetavoitteen saavuttaminen vuonna 2011 edellyttää työurien tuntuva pidentämistä molemmista päistä. Ikääntyvien työllisyysasteiden tulisi nousta pohjoismaiselle tasolle, mikä nostaisi työnjättöikää jo toteutuneen lisäksi vielä peräti kolmella vuodella. Ikääntyneiden työllisten määrä nousisi tällöin noin 160 000 henkeä, joka yhdessä 25-55 -vuotiaiden täystyöllisyyden kanssa (+50 000) merkitsisi 210 000 kasvua työllisyydessä. Tämäkään ei vielä riittäisi, vaan nuorten työllisyyden tulisi kasvaa lisäksi noin 60 000:lla, jotta 270 000 henkilön kasvu työllisyydessä ja sitä vastaava 75 %:n työllisyysaste toteutuisivat. On siis siirryttävä EU:n uuden työllisyysstrategian mukaiseen elinkaariajatteluun, jonka mukaan toimenpiteet on toteutettava niin, että niillä nostetaan kaikkien ikäryhmien työllisyysastetta.

Nuorten työhön tulon tulisi aikaistua noin vuodella. Tähän pyritään mm. nopeuttamalla korkeakouluopintojen aloittamista ja suorittamista sekä vähentämällä opintojen keskeyttämistä ja siihen usein liittyvää moninkertaista koulutusta. Tuoretta tietoa kehityksen suunnasta ei ole vielä saatavilla. Viimeiset tiedot koskevat vuosia 2002-2003 ja niiden perusteella korkeakoulututkinon suorittaneiden keski-ikässä tapahtuneet muutokset ovat olleet pieniä. Muutoksissa on kuitenkin merkillepantavaa se, että sekä ammattikorkeakoulu- että yliopistosektorilla tutkinon suorittaneiden keski-ikä on systemaattisesti noussut eli muutos on asetettujen tavoitteiden vastainen. Muutoksen syitä arvioitaessa nousee päälimmäiseksi selittäjäksi vuonna

2002 alkanut ja vuonna 2003 jatkunut taloudellinen taantuma, joka heikensi korkeakoulututkinnon suorittaneiden työllistymismahdollisuuksia. Tällaisessa tilanteessa korkeakoulututkintoa opiskelevat ovat myöhentäneet valmistumista, koska riittävää varmuutta työllistymisestä ei ole ja työttömäksi jäämisen katsotaan vaikeuttavan myöhempää työllistymistä ja urakehitystä.

Ikääntyvien työmarkkinoilla pysymisen kehitys on ollut sitä vastoin tavoitteen suuntaista. Eläkejärjestelmien muutokset, ikäohjelma ym. toimet ovat nostaneet ikääntyneiden työllisyysasteita. Suuret ikäluokat ovat muodostamassa työmarkkinoilla vedenjakajan, joka on jo muuttanut viime vuosikymmeninä vallinneita ennenaikaiseläkkeelle siirtymisen käytäntöjä. Tämä positiivinen kehitys näkyy seuraavasta taulukosta, jossa verrataan kuluvan vuoden työllisten määriä ja työllisyysasteita vuosikymmenen alun tilanteeseen. Ikääntyvien 55-64 -vuotiaiden työllisten määrä on väestöllisistä syistä kasvanut, mutta muista ikäryhmistä poikkeavasti myös työllisyysaste on kohonnut ikääntyvillä voimakkaasti. Vuodesta 2000 se on kohonnut lähes 9 prosenttiyksikköä, mikä työllisyysvaikutukseltaan vastaa kokonaista ikäluokkaa työmarkkinoilla. Suomen ikääntyneiden työllisyysasteen nousu on ollut EU-maiden korkeinta.

Taulukko 3. Työlliset ja työllisyysasteet ikäryhmittäin vuosina 2000 ja 2004

Ikä	2000		2004		Muutos 00-04	
	Työlliset 1000 h.	Työll. aste	Työlliset 1000 h.	Työll. aste	Työlliset 1000 h.	Työll. aste
15-24	263	<b>39,8</b>	248	38,1	-15	-1,7
25-54	1 824	<b>80,9</b>	1 754	81,0	-70	0,2
55-64	232	<b>42,2</b>	343	50,9	111	8,7
<b>15-64</b>	<b>2 318</b>	<b>66,9</b>	<b>2 345</b>	<b>67,2</b>	<b>26</b>	<b>0,3</b>
<b>55-59</b>	<b>171</b>	<b>59,3</b>	<b>263</b>	<b>65,7</b>	<b>93</b>	<b>6,4</b>
<b>60-64</b>	<b>61</b>	<b>23,4</b>	<b>79</b>	<b>29,1</b>	<b>18</b>	<b>5,8</b>

Työllisyysaste kuitenkin jonkin verran liioittelee muutoksen nopeutta, koska ikääntyvä väestö on kyseisinä vuosina painottunut ikäryhmän nuorempaan päähän, jossa työllisyysasteet ovat vielä suhteellisen korkeat. Työllisyysohjelman seurannassa käytettävät odoteindikaattorit osoittavatkin jonkin verran hitaampaa työmarkkinoilta poistumisiän nousua kuin mitä työllisyysasteiden perusteella voisi päätellä. 50 -vuotiaan ”työllisen ajan odote”, joka vuonna 2000 oli 8,1 vuotta, oli kohonnut vuonna 2004 8,8 vuoteen eli 0,7 vuodella. Vastaavasti ”työvoimaan kuulumisajan odote” oli kohonnut 9,4 vuoteen eli 0,6 vuotta. Eläkejärjestelmästä laskettu 50 -vuotiaan eläkkeelle siirtymisiän odote oli noussut vain 0,5 vuotta ollen vuonna 2004 61,1 vuotta.

Kaikkiaan ikääntyvien työllisyyden kasvu on ollut mittavaa, mutta ei asetettuihin tavoitteisiin nähden kuitenkaan riittävää. Työurien pidentymiskehityksen olisi näin oltava paljon nopeampaa kuin mitä paraikaa on tapahtumassa. Suuret ikäluokat ovat vuonna 2004 55-59 -vuotiaiden ikäluokassa ja heidän työllisyysasteensa on noin 65 %. Se on ollut viime vuosina noin 10 %-yksikköä korkeampi kuin mitä se oli edeltäneellä 5-vuotiskohortilla heidän ollessa aikanaan samanikäisiä. Jatkuessaan kehitystrendi merkitsisi työnjättöiän nousua vuosikymmenen lopun aikana noin vuodella, mikä lisäisi ikääntyvien työllisten määrää noin 50 000:lla.

### 4.2.3 Keskeiset toimenpiteet

Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää työvoimavarojen niukentuessa, jotta Suomen menestyminen turvataan tulevaisuudessa kansainvälisessä kilpailussa. Osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisessa kahtena päälinjauksena on ehkäistä rekrytointiongelmien syntyminen lyhyellä aikavälillä sekä työllisyysasteen nostaminen eri ikäryhmissä pidemmällä aikavälillä.

Saatavuuden turvaamisesta huolehtivat monet rakennepolitiikan lohkot (työvoima, koulutus-, eläke- ja muu sosiaalipolitiikka, työelämä- ja maahanmuuttopolitiikka). Työpolitiikan strategiassa määriteltiin useita toimenpidekokonaisuuksia, joilla työuria pidennetään niin alku- kuin loppupäässäkin, koulutuksen työelämälähtöisyyttä lisätään ja työllisyysastetta nostetaan eri ikäryhmissä. Poikkihallinnollinen työllisyysohjelma on näiden toteuttamisessa keskeinen. Strategiassa mainitut saatavuuden turvaamiseen tähtäävät toimenpiteet on hallinnollisesti jo pääosin toteutettu mutta niiden vaikutukset näkyvät monin osin täysimääräisesti vasta keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Työvoimapolitiikan erityisenä vahvuutena on se, että se pyrkii vaikuttamaan nopeasti kapeikko-ongelmiin. On toteutettu seuraavat toimenpiteet:

- Työvoimatoimistojen palvelumallia on uudistettu niin, että työnhaun kesto lyhenee ja että työpaikkojen täytyminen nopeutuu. Tätä edistetään mm. perustamalla työvoimatoimistoihin työnhakukeskukset.
- Nuorten siirtymistä koulutuksesta työelämään on nopeutettu toteuttamalla uudistukset, joilla korkeakoulutuksen aloittamisikää ja tutkinnon suorittamisikää lasketaan, koulutuksen läpäisyä nopeutetaan ja keskeyttämistä vähennetään ja ammatillista koulutusta vahvistetaan. Toimenpiteiden vaikutukset alkavat näkyä keskipitkällä aikavälillä nuorten työelämään tulon varhentumisena.
- Muutosturva ollaan ottamassa käyttöön. Sillä tuetaan työttömäksi jäävän työntekijän nopeaa työllistymistä uuteen työpaikkaan. Muutosturvan ansiosta kitkatyöttömyyttä saadaan alennettua.
- Aikuiskoulutusjärjestelmää on opetusministeriön toimesta uudistettu parlamentaarisen aikuiskoulutuskomitean linjausten mukaisesti entistä työelämälähtöisemmäksi.
- Ikääntyvien työuraa on pidennetty uudistamalla eläkejärjestelmiä ja sosiaaliturvaa sekä kehittämällä työelämää ikääntyneitä työntekijöitä tukevaksi. Ajoissa käynnistetyt toimenpiteet selittävät merkittävän osan ikääntyneiden työllisyysasteen selvästä noususta Suomessa.
- Maahanmuuttajien työllistymistä on parannettu mm. ottamalla heidän tarpeensa huomioon julkisissa työvoimapalveluissa. Mm. maahanmuuttajakoulutuksen työelämälähtöisyyttä on lisätty.
- ESR:llä on kehitetty uusia toimintamalleja, joita voidaan ottaa laajemmin käyttöön työvoiman saatavuuden varmistamiseksi. ESR:n osarahoituksella on toteutettu toimi-ala- ja teemapohjaisia työttömien rekrytointi- ja koulutushankkeita. Työelämälähtöiset täsmäkoulutushankkeet uusien työntekijöiden rekrytoimiseksi ovat osoittautuneet onnistuneiksi. Työhallinnon ja KTM:n hallinnonalan yhteishankkeilla on tuetaan yritysten työvoiman saatavuutta kouluttamalla ja kehittämällä alan työttömistä uusia osaajia yrityksiin. TE-keskuksen työvoimaosasto vastaa hankkeissa työvoimapolitiittisen kou-

lutuksen hankinnasta ja yritysosasto räätälöidystä henkilö- ja yrityskohtaisesta konsultoinnista.

Nyt jo toteutetut toimenpiteet eivät riitä työvoiman saatavuuden turvaamiseen. Työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta on edistettävä monipuolisella toimenpidekokonaisuudella. Työttömät ovat suurin työvoimareservi, ja huomattava osa heistä on työkykyisiä ja työhaluisia. Rakennetyöttömyyden alentamiseen ja ennaltaehkäisyyn tähtäävät toimenpiteet ovat keskeisiä myös työvoiman saatavuuden kannalta. Lisäksi on tarpeen toteuttaa seuraavia toimenpiteitä:

- TE-keskuksissa ja työvoimatoimistoissa on otettava järjestelmällisesti haltuun alueellinen ja paikallinen työmarkkinainformaatio, harjoitettava tämän pohjalta työvoiman tarpeen ennakointia ja toteuttava tarvittavat toimenpiteet työvoiman saatavuuden turvaamiseksi yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Lääninhallitusten, maakuntaliittojen ja TE-keskusten vastuunjako alueellisessa ennakointityössä on selkiinnyttävä.
- On jatkettava työvoimatoimiston toiminnan painopisteen siirtämistä avointen työmarkkinoiden suuntaan: työnvälitykseen, työhön ja koulutuksen ohjaamiseen sekä työnantajapalveluihin. Työnantajayhteyksien kustannustehokasta järjestämistä on systematisoitava erilaisten alueellisten ja paikallisten kehittämishankkeiden kokemusten perusteella. Erityyppisten työnantajien palvelutarpeen on tunnistettava ja erityistä huomiota on kiinnitettävä palvelutarpeiden kehittämiseen vastaamaan paremmin pien-työnantajien tarpeita.
- EU:n elinkaariajattelun mukaisesti on entistä paremmin tunnistettava eri asiakassegmenttien palvelutarpeet ja eri toimenpiteiden vaikuttavuus ko. segmentin työmarkkina-asemaan. Tämän mukaisesti on mm. nopeutettava työhönsijoittumista tehostamalla palvelutarpeen arviointia työhakijoiden profilointijärjestelmän avulla, vahvistamalla palveluprosessin alkua, sekä ottamalla käyttöön vastuuvirkailijamenettely ja lisäämällä palvelujen etenemisen seuranta asiakaspalvelussa.
- On kehitettävä yhteistyömuotoja yksityisen työnvälityksen kanssa.
- Eri hallinnonalojen yhteistyönä on etsittävä uusia keinoja työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämiseen.
- On kehitettävä uusia sähköisiä palvelumuotoja, joilla voidaan korvata henkilökohtaista asiointia ja parantaa hallinnon kustannustehokkuutta sekä palvelujen laatua ja vaikuttavuutta. Määritetään sähköisten palvelujen käyttö työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden palvelun eri vaiheissa ja parannetaan asiakkaiden valmiuksia käyttää niitä hyväkseen. Kehitetään palvelukeskuksille sähköinen asiakaspalvelujärjestelmä.
- On nostettava aikuisväestön koulutustasoa hyödyntämällä aikuiskoulutuksen koko tarjontaa maan eri osissa. Noste-ohjelman päättyessä vuonna 2007 siitä saatujen kokemusten pohjalta toimintamallia on kehitettävä ja sitä on laajennettava vähintään 10 000 vuosittain aloittavaan henkilöön. Työvoimakoulutuksen laadun ja vaikuttavuuden parantamista on jatkettava.
- Työvoimakoulutusta on suunnattava enenevästi rekrytointiongelma-aloille mm. yhteishankintana ja aloille, joilla ennakoitaan työvoiman saatavuusongelmia. Keskeisten

toimialojen vaatimat toimenpiteet on arvioitava alueellisesti yhdessä työmarkkinaosa-puolten kanssa.

- On parannettava koulutus- ja työelämä tietouden sekä urasuunnittelupalvelujen saatavuutta ja laatua.
- On luotava uusia proaktiivisia toimintamalleja työvoimapolitiikan ja työelämän kehittämisen rajapinnoille. Työvoimakoulutusta on käytettävä nykyistä proaktiivisemmin yritysten muutos- ja irtisanomistilanteissa. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota ikääntyvien ja vähemmän koulutettujen osaamisen parantamiseen. Yrityksille suunnattujen palvelujen yhteiskäyttöön perustuvia toimintatapoja on vahvistettava. On tuettava kysyntälähtöistä, yritysten verkottumiseen perustuvaa henkilöstön kehittämistä pk-yrityksissä.
- On toteutettava tarvittavat toimenpiteet lisääntyvän työperusteiseen maahanmuuttoon vastaamiseksi ja suomalaisen työelämän muuttumiseen monikulttuuriseksi.

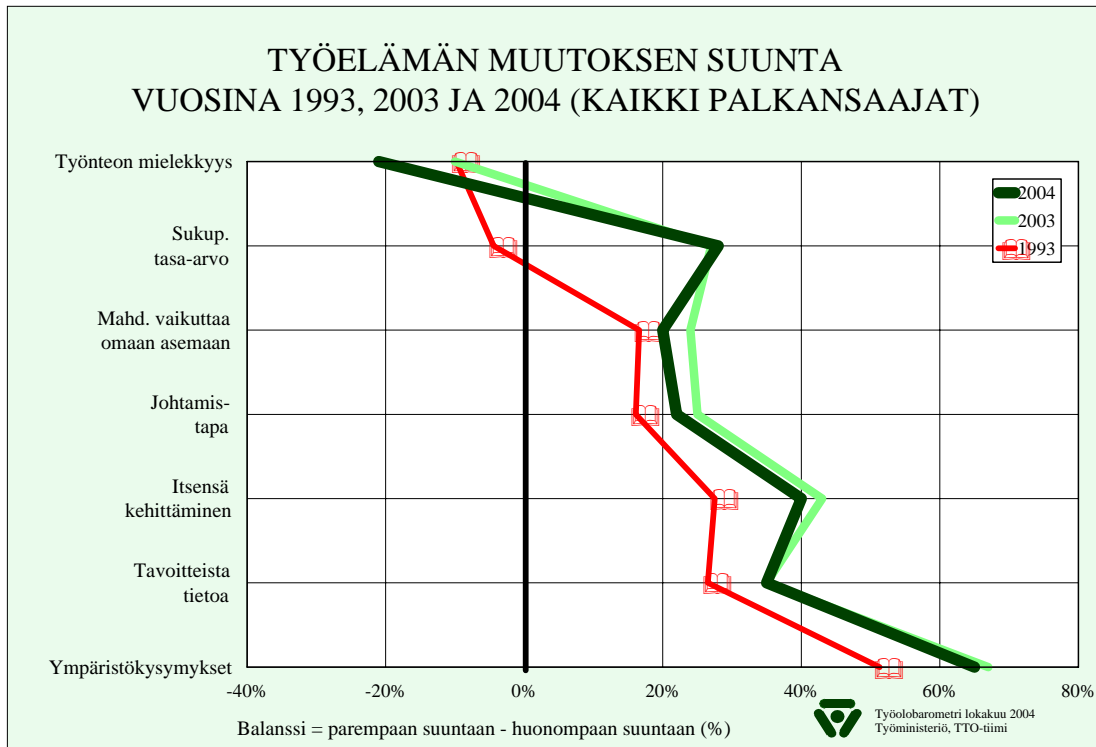
### **4.3 Työn tuottavuuden parantaminen laadullisesti kestäväällä tavalla**

#### **4.3.1 Työelämä kehittynyt pääosin myönteisesti**

Työn tuottavuuden kasvu edellyttää, että työorganisaatiot kehittyvät mahdollisimman laajasti työelämässä. Turvalliset, itsenäisen työskentelyn ja luovan työotteiden mahdollistavat työyhteisöt motivoivat ihmisiä ottamaan käyttöön kykynsä ja tukevat näin parhaiten tuottavuuden kasvua. BKT:n kasvu heijastui vuonna 2004 pääasiassa työn tuottavuuden kasvuun ja työaikojen pidentymisenä eikä siksi näkynyt kasvuna työllisyydessä. Työvoimatutkimuksen tehtyjen työtuntien perusteella työn tuottavuuden kasvu oli 2,7 % ja työtuntien määrä työllistä kohden lisääntyi prosentilla.

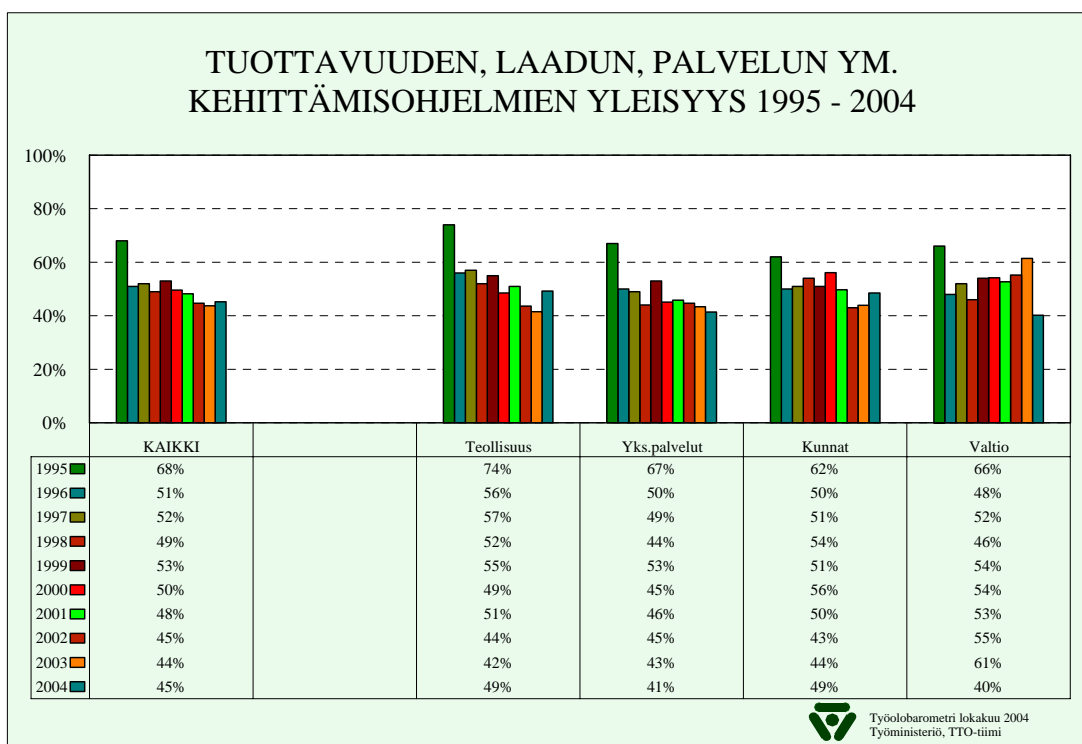
Työolobarometrin mukaan työelämän viimeaikainen kehitys on ollut monessa suhteessa myönteistä. Ainoan selvän poikkeuksen yleiseen trendiin tekee työn mielekkyys, joka on kehittynyt viime vuonna huonompaan suuntaan. Tämä johtuu yksityissektorilla, erityisesti teollisuudessa työskentelevien arvioista. Itsensä kehittämismahdollisuudet sitä vastoin koetaan myönteisesti ja lähes yhtä myönteisesti koetaan mahdollisuudet vaikuttaa omaan asemaan. Suomalaiset luottavat vahvasti työpaikan säilymiseen. Tästä kertoo se, että työpaikan varmuus sai kouluarvosanan 8,6 (asteikolla 4-10). Vuonna 2004 vaikutusmahdollisuudet ja vastuun omassa työssään koki melko tai erittäin hyväksi 35 % palkansaajista. (Työolobarometri 2004, ennakkotiedot).

Kuvio 9. Työelämän muutoksen suunta vuosina 1993, 2003 ja 2004 (kaikki palkansaajat)



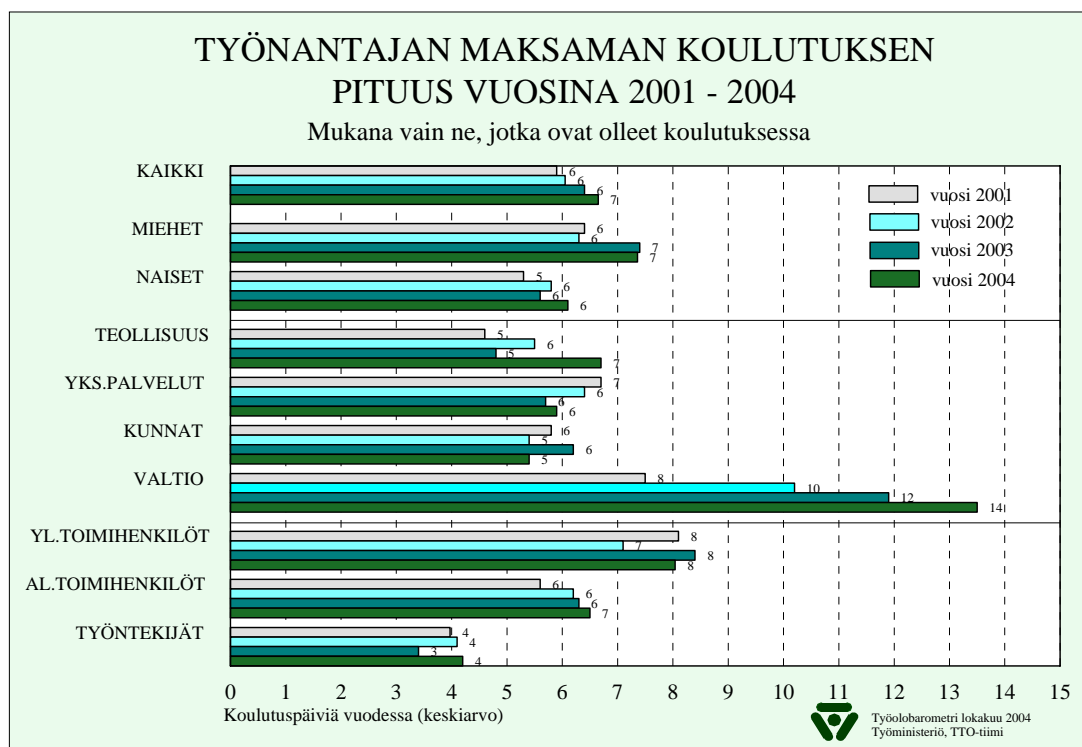
Erialaisten kehittämisohjelmien yleisyys on koko työmarkkinoilla säilynyt viime vuosina kuta-kuinkin samalla tasolla: 45 % työpaikoista on vuonna 2004 pyrkinyt kehittämään toimintaansa erityisten ohjelmien avulla. Teollisuudessa kehittämisohjelmia oli hieman enemmän kuin edeltävänä vuonna. Valtiolla sen sijaan on havaittavissa selvää laskua. (Työolobarometri 2004, ennakkotiedot)

Kuvio 10. Tuottavuuden, laadun, palvelun ym. kehittämisohjelmien yleisyys 1995-2004



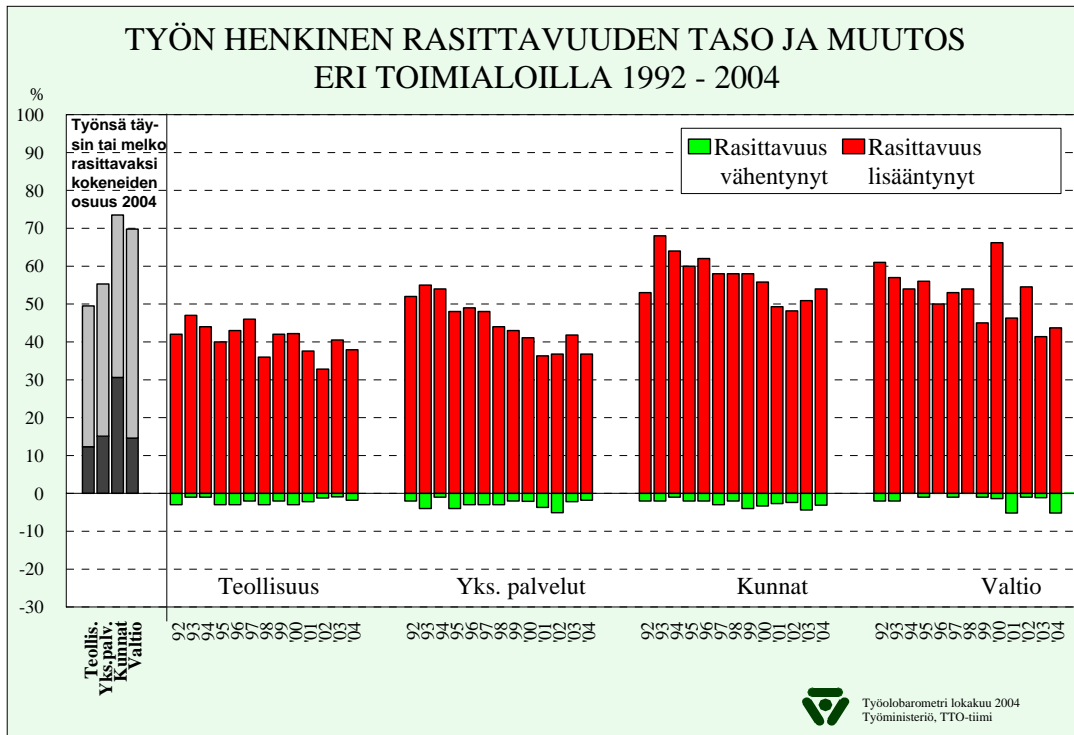
Työpaikkakoulutusta tarjotaan runsaasti. Noin puolet (49 %) palkansaajista osallistui vuoden 2004 aikana työnantajan maksamaan koulutukseen. Työpaikkakoulutuksen keskipituus oli seitsemän päivää. Sektoreittain tarkasteltuna yleisintä työpaikkakoulutus oli valtiolla (keskimäärin 14 päivää) ja vähäisintä kunnissa (keskimäärin 5 päivää). Eniten koulutusta saivat ylemmät toimihenkilöt ja vähiten työntekijät.

Kuvio 11. Työnantajan maksaman koulutuksen pituus vuosina 2001-2004



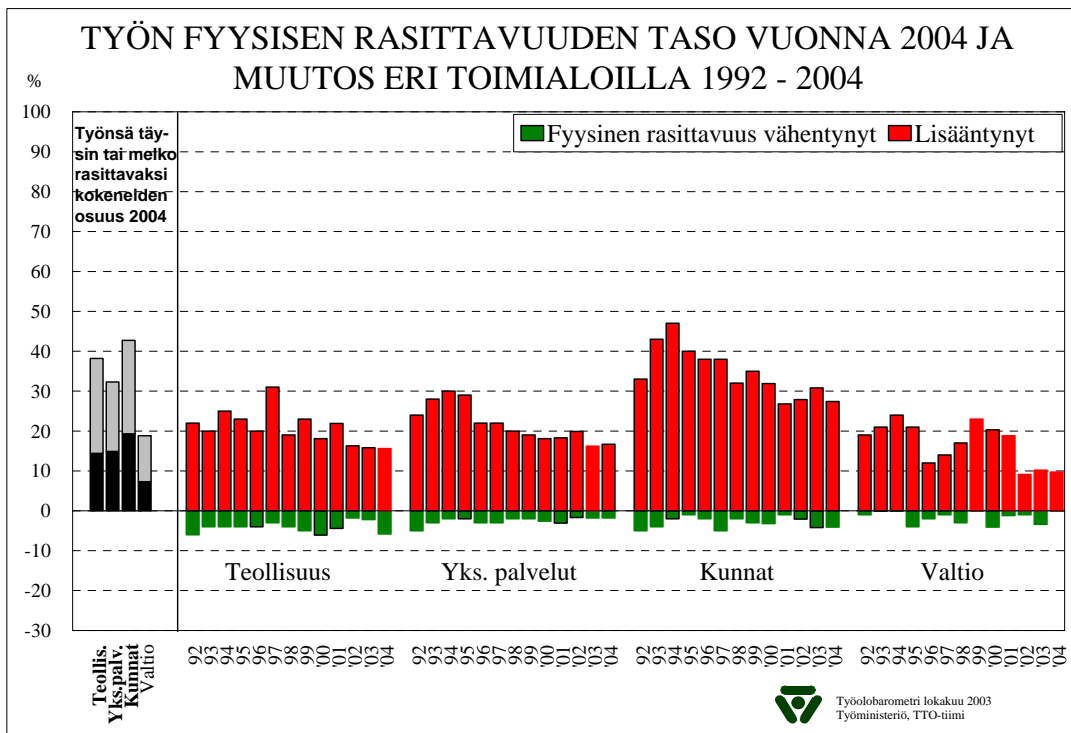
Reilu kolmannes (36 %) palkansaajista kokee työnsä fyysisesti rasittavaksi ja 58 % kokee työnsä henkisesti rasittavaksi. Työn henkisen rasittavuuden kasvu on hidastunut usean vuoden ajan. Työ koetaan kunnissa henkisesti rasittavimmaksi. Tällä sektorilla työskentelevistä yli 70 % pitää työtään henkisesti rasittavana. Kuntien palkansaajista kolme neljännestä on naisia. (Työolobarometri 2004, ennakkotiedot)

Kuvio 12. Työn henkinen rasittavuuden taso ja muutos eri toimialoilla 1992-2004



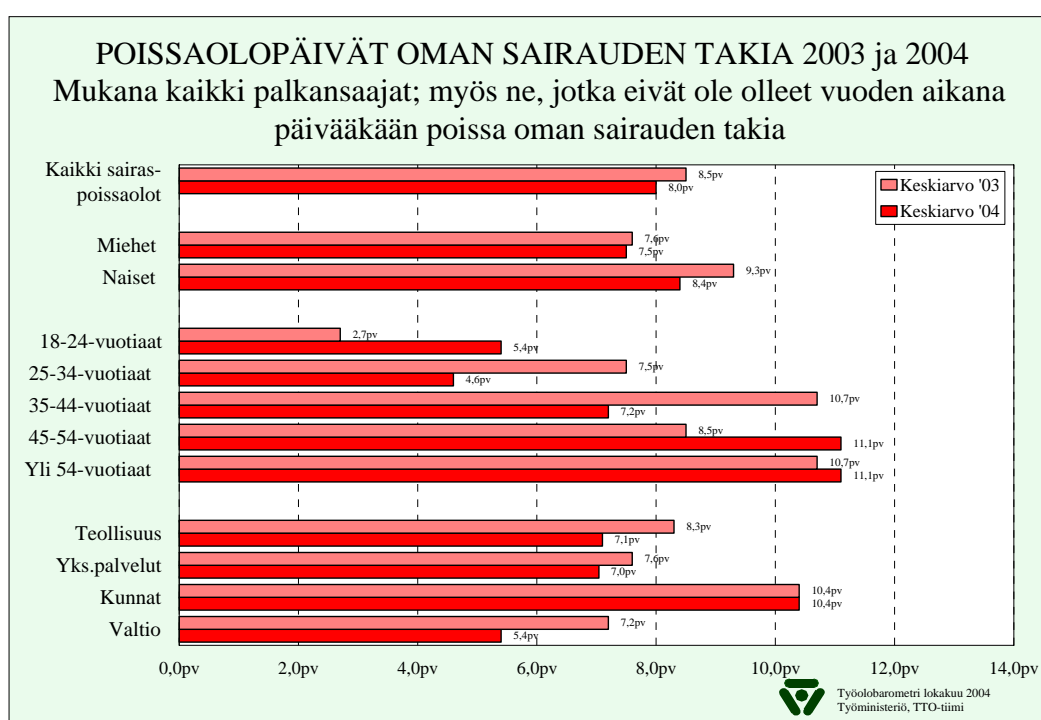
Työn fyysinen rasittavuus on melko vakiintuneella tasolla, noin kolmannes palkansaajista pitää työtään fyysisesti rasittavana. Kunnissa on eniten työn fyysistä rasittavuutta, selvästi enemmän kuin esimerkiksi teollisuudessa tai yksityisissä palveluissa. Varsinkin työn fyysisen raskauden kokemukset lisääntyvät iän myötä. Naiset kokevat työnsä sekä fyysisesti että henkisesti raskaaksi jonkin verran miehiä useammin. (Työolobarometri 2004, ennakkotiedot)

Kuvio 13. Työn fyysisen rasittavuuden taso vuonna 2004 ja muutos eri toimialoilla 1992-2004



Vuonna 2004 palkansaajista 40 % ei ollut lainkaan poissa työstä oman sairauden vuoksi. Samana vuonna kaikkien sairauspoissaolojen keskiarvo oli 13,4 päivää, mikä oli vähemmän kuin edellisenä vuonna (14,3). Luvuissa ovat mukana vain ne, joilla oli ko. vuonna sairauspoissaoloja. Sairauspoissaolojen keskipituus kasvaa iän myötä: yli 45-vuotiailla se on noin kaksinkertainen alle 35-vuotiaisiin verrattuna. Toisaalta iäkkäitten joukossa on eniten niitä, jotka eivät ole olleet päiväkään poissa oman sairauden vuoksi. Kun tarkastellaan kaikkia palkansaajia, myös niitä jotka eivät ole olleet lainkaan poissa, oli sairauspäivien keskiarvo 8,5 vuonna 2004. Naisilla on keskimäärin enemmän sairauspäiviä kuin miehillä. Sektoreittain tarkasteltuna kunnissa on selvästi enemmän sairauspoissaoloja kuin muilla sektoreilla. Noin kolmanneksella palkansaajista on yksi tai useampia pitkäaikaissairauksia tai vamma, iäkkäillä useammin kuin nuoremmilla. (Työolobarometri 2004, ennakkotiedot)

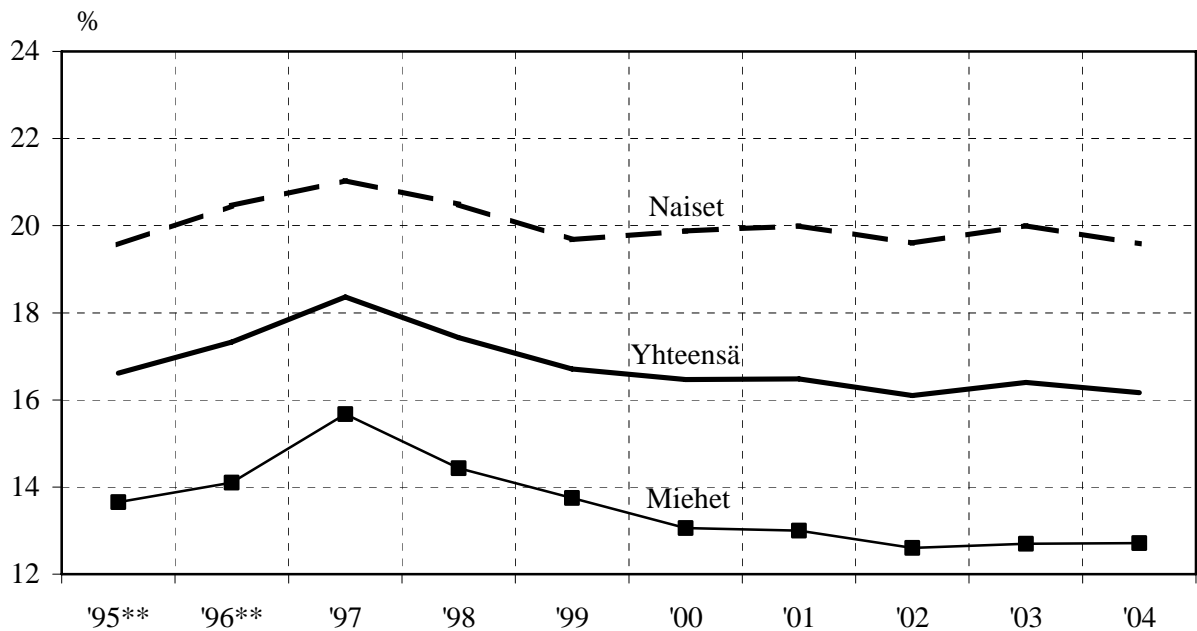
Kuvio 14. Poissaolopäivät oman sairauden takia 2003 ja 2004



Strategiassa asetettiin tavoitteeksi edistää määräaikaisten työsuhteiden muuttamista pysyviksi pysyväisluonteisessa työssä. Määräaikaisten työsuhteet ovat julkisella sektorilla selvästi yleisempiä kuin yksityisellä. Sekä kunta- että valtiosektorilla on ryhdytty toimiin määräaikaisten työsuhteiden vakinaistamiseksi.

Vuonna 2004 määräaikaisessa työsuhteessa työskenteli yhteensä 334 000 henkeä, joista naisia 203 000 ja miehiä 130 000. Edelliseen vuoteen on vähennystä 3 000 henkeä, jotka ovat naisia. Vuonna 2004 kaikista palkansaajista työskenteli määräaikaisessa työssä 16,2 %, naisista 19,6 % ja miehistä 12,7 %.

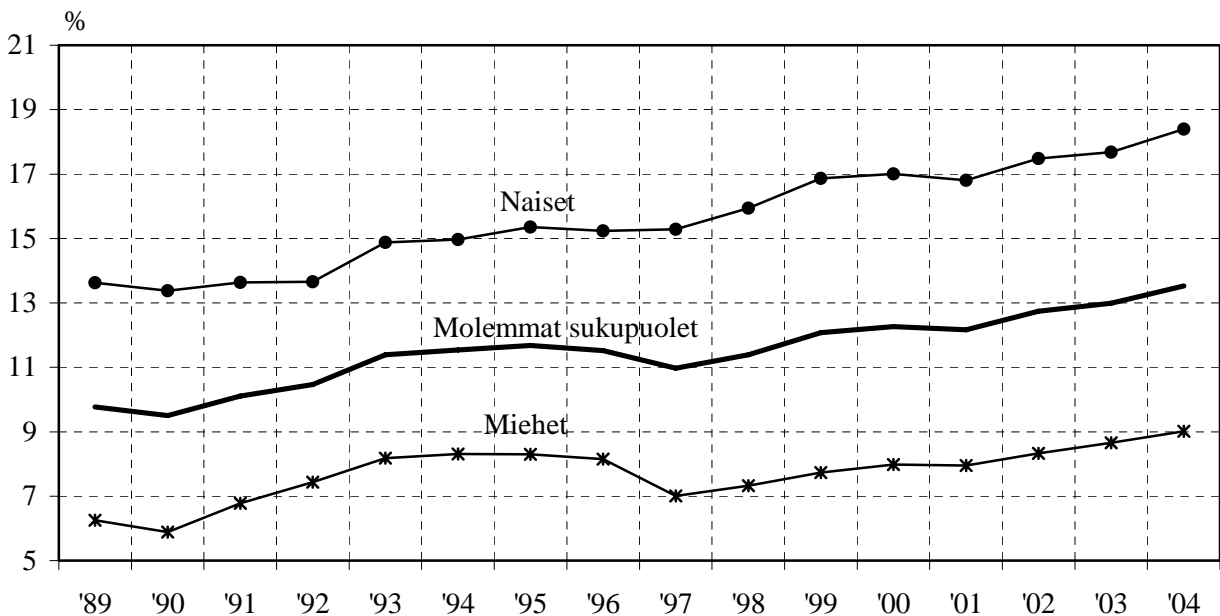
Kuvio 15. Määräaikaisessa työsuhteessa olevien osuudet sukupuolen mukaan vuosina 1995 – 2004



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus, 95 ja 96 EU-töyvoimatutkimus

Osa-aikatyöllisten määrä on selvässä kasvussa. Vuonna 2004 osa-aikatyöllisiä oli yhteensä 319 800, mikä oli 12 600 enemmän kuin edellisellä vuonna. Kaikista osa-aikatyöllisistä naisia oli kaksi kolmannesta. Osa-aikatyöllisten osuus kaikista työllisistä vuonna 2004 oli 13,5 %, naisista 18,4 % ja miehistä 9,0 %. Osa-aikatyöntekijöiden määrä on viime vuosina kasvanut molemmilla sukupuolilla mutta naisilla kasvu on ollut nopeampaa.

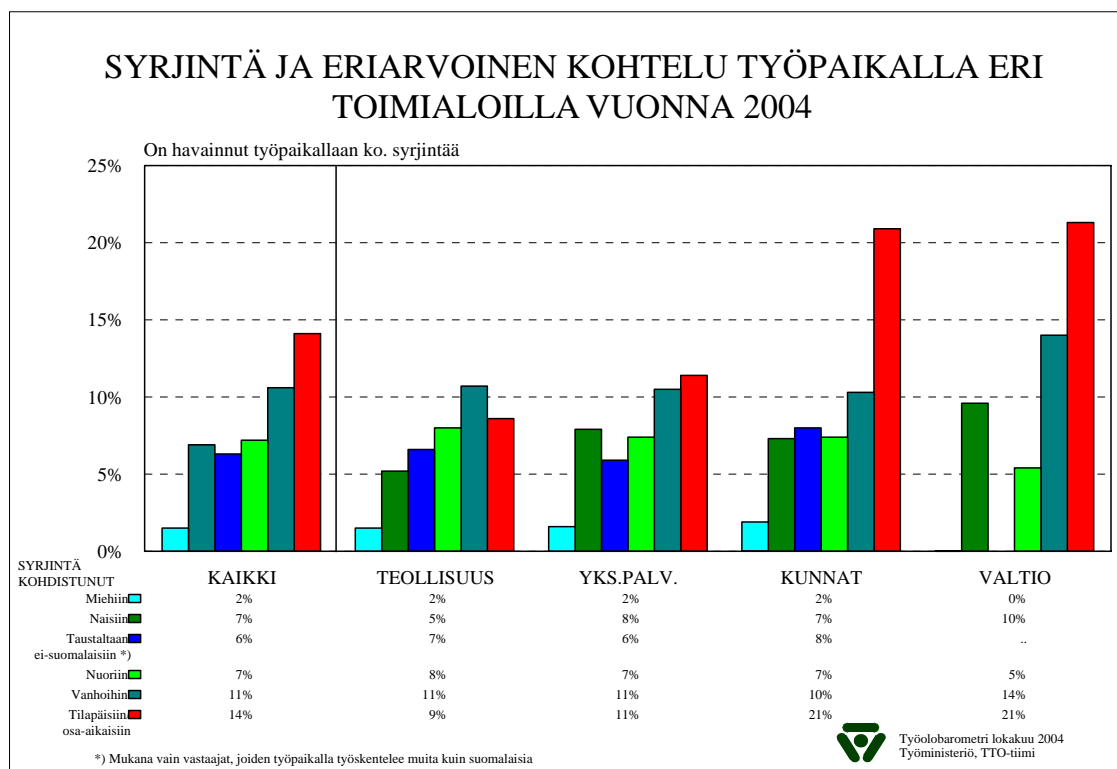
Kuvio 16. Osa-aikatyöllisten osuudet sukupuolen mukaan 1989-2004



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Yhdenvertaisuuden ja monimuotoisuuden edistäminen työelämässä oli yksi strategian tavoite. Tämän tavoitteen toteutumista mittaaminen ei ole yksinkertaista. Yksi mittari on syrjinnän ja eriarvoisen kohtelun tarkastelu työpaikoilla. Työolobarometrin mukaan syrjintää on havaittu työpaikoilla vuonna 2004 suunnilleen saman verran kuin edellisenä vuonna. Yleisimmin on havaittu tilapäisiin ja osa-aikaisiin kohdistuvaa syrjintää, jota on havainnut työpaikallaan 14 %, useimmiten valtiolla ja kunnissa (21 %). Toiseksi eniten on havaittu ikäsyrjintää. (Työolobarometri 2004, ennakkotiedot)

Kuvio 17. Syrjintä ja eriarvoinen kohtelu työpaikalla eri toimialoilla vuonna 2004



#### 4.3.2 Keskeiset toimenpiteet

Tuottavuuden parantaminen on toinen keskeisistä pääsuunnista turvattaessa Suomen menestymisedellytykset globalisaation ja väestön ikääntymisen olosuhteissa. Tuottavuuden parantamisen on perustuttava työelämän laadun parantamiseen. Vain näin voidaan varmistaa Suomen kilpailukyvyyn kannalta keskeinen sosiaalisen innovaatiotoiminnan vahvuus kaikilla työpaikoilla, laadukkaiden ja kilpailukykyisten tuotteiden valmistus tehokkaasti ja työvoiman saatavuus. Myös EU:n uudessa työllisyysstrategiassa kiinnitetään työn tuottavuuden nostamiseen työllisyysasteen nostamisen ohella entistä painokkaammin huomiota Euroopan kilpailukyvyyn turvaamiseksi.

Työn tuottavuuden työelämälähtöisessä parantamisessa keskeisiä toimenpiteitä ovat olleet:

- Työelämän tuottavuuden ja laadun kehittämisohjelma on käynnistetty tavoitteen mukaisesti.
- Työssä jaksamista ja työssäoloajan pidentämistä ja osaamista kehitetään yhteistyössä TYKES-, VETO-, ESR-, TYKY- ja NOSTE-ohjelmien kanssa.

- Työelämälähtöiseen luovuuteen perustuvasta tuottavuusstrategiasta on laadittu raportti ja sen suositusten toimeenpano on käynnistetty.
- On toteutettu useita merkittäviä työlainsäädäntöuudistuksia (vuosilomalaki, työsuojelun valvontalaki, työelämän tietosuojan täydentäminen). Parhailtaan on arvioitavana työsopimuslain perhevapaasäännösten toimivuus ja lainsäädännön kehittäminen siten, että molemmat vanhemmat voisivat nykyistä paremmin käyttää oikeuttaan perhevapaisiin ja että perhevapaiden käyttö jakaantuisi nykyistä tasaisemmin naisten ja miesten kesken. Arvioitavan on myös perhevapaiden kustannusten korvausten kehittämistarpeet. Lisäksi ryhdytään selvittämään vuorotteluvapaajärjestelmän vakinaistamisen edellytyksiä.
- Työministeriö on asettanut maaliskuussa 2005 selvityshenkilön kartoittamaan määräaikaisen työn yleisyyttä, käytön lainmukaisuutta ja lainsäädännön kehittämistarpeita.
- On tehostettu maahanmuuttajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa.
- On edistetty sukupuolten välistä samapalkkaisuutta hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen yhteisen ohjelman laadinnan avulla.
- ESR:stä on muodostunut merkittävä työelämän kehittämisen instrumentti. ESR-osarahoituksella on toteutettu hankkeita, joilla edistetään työelämän laatua, työn tuottavuutta, työntekijöiden työssä jaksamista ja innovatiivisia toimintatapoja työpaikoilla. Työyhteisöjen ennakointivalmiuksia ja –välineitä sekä yhteistyötä koulutusorganisaatioiden ja julkisen hallinnon kanssa on myös kehitetty.

Loppuhallituskaudella on tarpeen toteuttaa seuraavia toimenpiteitä:

- On käynnistettävä hanke yritystoiminnan ja työelämän kehittämiseen tarkoitettujen tukimuotojen, ohjelmien ja palvelujen sekä työvoimakoulutuksen tarjoamiseksi yrityksille yhteisenä palvelukokonaisuutena.
- On vakinaistettava ja riittävästi resurssoitava TYKES-ohjelma sekä lisättävä alueellisten toimijoiden roolia siinä alueellisen pilottihankkeen (Oulu) kokemusten pohjalta.
- Työelämän laadun kolmikantaisesti hallinnoitujen kehittämisohjelmien ja ESR-toiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi eri ohjelmien tavoitteiden on tuettava toisiinsa ja niiden synergiaedut on oltava nykyistä paremmin osoitettavissa. Tämän vuoksi keskeisten työelämän laadulliseen tuottavuuteen ja kilpailukykyyn vaikuttavat tekijät on tunnistettava ja määriteltävä sekä ohjelmien toimenpiteet kohdennettava näihin alueisiin (esimerkiksi työprosessien kehittäminen, ikä-/kompetenssijohtaminen, innovatiiviset ja luovat työpaikat). Olisi mm. käynnistettävä elinkeinoelämän kanssa yhteinen hanke luovuutta tukevan johtamisotteen vahvistamiseksi sekä edistettävä eri toimijoiden yhteistyönä luovuutta ja yrittäjyyttä sekä hallittua sukupolvenvaihtoa työpaikoilla tukevien konkreettisten toimenpiteiden toteuttamista. Lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota asennemuutostyöhön.
- On selkiinnyttävä määräaikaisten työsuhteiden käyttöön liittyviä käytäntöjä tätä koskevan selvityshenkilön esitysten valmistuttua.

## 4.4 Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä

### 4.4.1 Keskeisenä haasteena kasvavien yritysten aikaansaaminen

Työpolitiikan strategian 2003-2007-2010 yksi keskeinen tavoite on yrittäjien ja itsensä työllistäjien määrän lisääminen. Vaikka yritysten määrä ei sinänsä korreloi esimerkiksi eri valtioiden talouksien suorituskyvyn kanssa, on yrittäjyyden lisääminen keskeinen työllisyyden hoitamisen väline.

Menestyäkseen globaalitalouden kilpailussa Suomi tarvitsee selvästi nykyistä enemmän innovatiivisia kasvuyrityksiä vahvistamaan kansantalouden dynamiikkaa ja korvaamaan ulkomaille siirtyvää työtä. Kasvuyrittäjyyden lisäksi on huolehdittava niin sanotusta elämäntapayrittäjyydestä. Nämä yrittäjät työllistävät useimmiten vain itsensä ja perheenjäsenensä, mutta ovat kuitenkin työllisyyden kannalta tärkeä ryhmä.

Itsensä työllistävien osuus työllisistä on ehkä yleisimmin käytetty yrittäjyyden mittari. Tällä mittarilla Suomen yrittäjyysaktiivisuus on EU:n keskiarvoa alhaisempi. Osuus on ollut trendimäisessä laskussa 1990-luvun alkupuolelta lähtien maatalousyrittäjien määrän supistumisen ja lamasta toipumiseen liittyneen palkansaajien määrän kasvun takia. Muiden kuin maatalousyrittäjien määrä on kasvanut 195 000 yrittäjästä 213 000 yrittäjään vuosina 1994-2004. Yrittäjien osuus työllisistä (pl. perheenjäsenet ja alkutuotanto) on ollut vuosina 1994-2000 noin 10 prosenttia. Vuonna 2001 osuus laski 9,4 prosenttiin, mutta on tämän jälkeen jälleen noussut vuoden 2004 lopun 9,8 prosenttiin.

Yritysten määrää käytetään myös usein yritystoiminnan aktiivisuuden mittarina. Yritysten määrä on Suomessa kasvanut vuodesta 1995, ja oli vuoden 2004 alussa tilastokeskuksen mukaan 228 400. Kauppa- ja teollisuusministeriön arvion mukaan kasvu on edelleen jatkunut, ja vuoden 2004 lopussa yrityksiä arvioidaan olleen noin 231 000. Yritysten määrän kasvuvauhti on kuitenkin hidastunut 1990 -luvun loppupuolen noin 3,5 prosentin keskimääräisestä vuosikasvusta 2000 -luvun vajaaseen prosenttiin.

On huomattava, että osa yritysten määrän kasvusta selittyy erityisesti kaupan, teollisuuden ja julkisen sektorin siirtymisestä yhä enemmän ostopalvelujen käyttöön. Samalla on yhtiöitetty omia palveluyksiköitä. Yritysten määrää on lisännyt myös erityisesti viimeisen vuoden aikana osakeyhtiömuotoisten maatilojen määrän nopea kasvu nykyiseen vajaaseen 1000 maatalaan. Lisäksi yritysten määriä kuvaavat luvut sisältävät kaikki patenti- ja rekisterihallituksen rekistereissä olevat yritykset. On mahdotonta arvioida aidosti liiketoimintaa harjoittavien yritysten määriä, koska toistaiseksi ei ole tutkittua tietoa passiivisten, niin sanottujen pöytälaatikkoyritysten määristä.

Yritysten määrällisen kasvun lisäksi haasteena on yritysten koon kasvattaminen. Nyt ainoastaan yrittäjän itsensä työllistämiä yrityksiä on noin 60 prosenttia yrityskannasta. Työnantajayrityksiä on 40 prosenttia yrityksistä. Alle 10 henkeä työllistää 93 prosenttia yrityksistä. Suomessa syntyy vähän kasvuyrityksiä, jotka kuitenkin työllistävät suurimman osan työvoimasta. Kauppa- ja teollisuusministeriön arvion mukaan niin sanottuja nopean kasvun yrityksiä on vuosina 1996-1999 perustetuista yrityksistä 1,8 prosenttia vuonna 2003. Useimmissa Suomen vertailumaissa nopean kasvun yritysten osuus on 2-3 prosenttia.

Eurostatin vuotta 2001 koskevassa, kymmenen EU-maan ja Norjan vertailussa Suomessa on vähiten palvelualojen ja kaupan yrityksiä. Keskimäärin palvelualojen ja kaupan osuus kaikista yrityksistä (pl. maatalous) oli vertailumaissa 74 prosenttia ja Suomessa 70 prosenttia. Eniten

uuden yritystoiminnan potentiaalia on osaamiseen perustuvissa liike-elämän palveluissa sekä kuluttajapalveluissa.

#### 4.4.2 Keskeiset toimenpiteet

Hallituksen merkittävin yrittäjyyden edistämisen väline on ollut yrittäjyyden politiikkaohjelma, jossa on toteutettu monia yritystoimintaan vaikuttavia uudistuksia. Myös työhallinnon useat palvelut ovat kiinteä osa yrityspalvelujärjestelmää. Yrittäjyyden politiikkaohjelma on koostunut viidestä osa-alueesta: 1) yritystoiminnan aloittamisen edistäminen, 2) kasvuyrittäjyyden edellytysten parantaminen, 3) yritysten sukupolven- ja omistajavaihdosten edistäminen, 4) yrityspalvelujen kehittäminen sekä 5) säädösympäristön ennustettavuus, markkinoiden toimivuus ja julkisen sektorin palvelutuotannon uudistaminen.

Yrittäjyyden edistämiseksi on nykyisellä hallituskaudella toteutettu seuraavia toimenpiteitä:

- Yhtiö- ja pääomaverokantaa on alennettu. Arvonlisäverotuksen alaraja on muutettu liukuvaksi ja korkeimman arvonlisäveron alarajaa on nostettu. Yritysten sukupolvenvaihdosten verokohtelua on helpotettu.
- Kasvuhakuisten innovaatioyritysten riskipääomien saatavuuden parantamiseksi valmistellaan valtakunnallisen siemenrahaston perustamista. Työeläkevarojen suuntaamista nykyistä enemmän kotimaisiin riskisijoituskohteisiin selvitetään. Ulkomaisten pääomasijoitusten verotuskohtelua ollaan uudistamassa niin, että ulkomaista riskipääomasijoitusta suomalaiseen pääomarahastoon ja kohdeyritykseen verotetaan yhdenmukaisesti.
- Yritystoiminnan säädösympäristön, maksukyvyttömyyslainsäädännön ja yrittäjien sosiaaliturvan muutostarpeita on selvitetty.
- Opetusministeriön laatimat yrittäjyyskasvatuksen uudet linjaukset ja koulutusjärjestelmän eri asteita koskeva toimenpideohjelma on hyväksytty vuonna 2004. Uudistukset sisältävät muun muassa yrittäjyysopintojen lisäämistä opettajakoulutuksessa.
- Palveluyrittäjyyttä on vauhditettu välillisesti kotitaloustyön verovähennysjärjestelmällä. Tutkimuksen mukaan vuonna 2003 kotitalousvähennysjärjestelmän piirissä oli noin 8 000 työpaikkaa. On arvioitu, että näistä noin puolet on uusia, verovähennysjärjestelmän ansiosta syntyneitä työpaikkoja. Vuonna 2004 uusia työpaikkoja arvioidaan syntyneen noin 2 000 työpaikkaa lisää. Alalla uskotaan olevan kasvupotentiaalia tuhansien työpaikkojen verran. Monilla alueilla kotitalouspalveluille on selvästi enemmän kysyntää kuin palveluja on tarjolla. Vuonna 2003 kotitalousvähennystä hyödyntäneitä talouksia oli hieman yli 5 prosenttia kaikista talouksista.
- Työhallinnossa on toteutettu ja käynnistetty monia uudistuksia, jotka tukevat yrittäjyyden ja itsensä työllistämisen lisääntymistä. Julkisten työvoimapalvelujen rakenneuudistukseen liittyvän työvoimatoimistoverkon seutuistamisen ja työnhakukeskusverkon laajentamisen keskeinen tavoite on työnantajapalvelujen tehostaminen. Kuuden yrityspalveluorganisaation vertailussa työvoimatoimistojen ja TE-keskusten työvoimaosastojen palveluja pidettiin toiseksi parhaina.

- Starttirahajärjestelmää on uudistettu 2-vuotisena kokeiluna vuoden 2005 alusta. Uudistuksen myötä starttirahaa voivat työttömien lisäksi saada palkka- tai kotityöstä yrittäjiksi ryhtyvät sekä opintonsa päättäneet. Viime vuosina työttömille suunnattua starttirahaa on myönnetty vuosittain vajaalle 4 000 aloittavalle yrittäjälle. Vuonna 2004 uusia starttiyrityksiä perustettiin noin 4 800, vaikka uudistus ei vielä ole ollut voimassa. Alkuvuoden 2005 kokemusten perusteella starttirahauudistus on lisännyt selvästi starttirahan kysyntää. Kysynnän alueelliset erot ovat kuitenkin olleet suuret. Alkuvaiheen lupaavien kokemusten perusteella työhallinto varautuu lisäämään starttiyrittäjyyteen suunnattavaa rahoitusta.
- On säädetty laki sosiaalisista yrityksistä. Laki tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Työministeriön ylläpitämään rekisteriin sosiaalisista yrityksistä on tähän mennessä hyväksytty 17 yritystä. Yhteensä näissä on noin 220 työntekijää, joista hieman alle puolet vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Lain tavoitteet uhkaavat siis jäädä toteuttamatta, mihin myös Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kiinnittänyt huomiota. Työministeriö arvioi saatujen kokemusten ja seurantatutkimuksen tulosten perusteella järjestelmän kehittämistarpeet ensi vuodenvaihteessa.
- On käynnistetty ESR-tuotekehityshanke aloittavan yrittäjyyden tueksi onnistuneiden kokeilujen levittämiseen aloittavien yritysten koulutus- ja neuvontapalveluissa. Hanke on ollut käynnissä niin vähän aikaa, ettei sen vaikutuksia ole vielä mahdollista arvioida.

Loppuhallituskaudella on yrittäjyyden edistämiseksi tarpeen toteuttaa seuraavia keskeisiä lisätoimenpiteitä:

- On alennettava työntekijöiden palkkaamisen kynnyksiä erityisesti pienyrityksissä. Suomen kilpailukyvyyn turvaamiseksi ja tuotannon ulkomaille siirtymisen hillitsemiseksi on edistettävä myös kokonaisvaltaisiin toimituksiin kykenevien veturiyritysten ja järjestelmätoimittajien syntymistä.
- On uudistettava yritysten neuvonta- ja rahoituspalvelujen rakennetta niin, että yhden palvelujärjestelmän kautta voidaan tuottaa asiakassegmenteittäin mahdollisimman laajasti kunkin asiakkaan tarvitsemia palveluja. Yksityiset yrityspalvelut on kytkettävä nykyistä tiiviimmin yritysten palvelujärjestelmään. Kokonaisvaltaisten neuvonta- ja rahoituspalvelujen järjestämistä koskeva työryhmän esitys valmistuu keväällä 2005, ja siinä määritellään myös työhallinnon rooli yrityspalveluverkostossa.
- Paljolti tuotannollista yritystoimintaa varten rakennettua yritysten neuvonta- ja rahoituspalvelujärjestelmää on suunnattava tukemaan nykyistä enemmän palveluyrittäjyyden kasvua ja palvelualojen innovaatioita. Työhallinnon toimesta uutta palveluyrittäjyyttä voidaan tukea esimerkiksi starttirahoituksen ja siihen liittyvän asiantuntijapalvelun avulla.
- On toteutettava yrittäjyyden politiikkaohjelman yhteydessä selvityksen kohteena olleet yritystoiminnan säädösympäristöä, maksukyvyttömyyslainsäädäntöä ja yrittäjien sosiaaliturvaa koskevat uudistukset.
- On edelleen selkeytettävä palveluyritysten roolia julkisten palvelujen tuottamisessa.

## **5 Strategiatyön kehittäminen**

### **5.1 Lähtökohdat**

#### **5.1.1 Eurooppa-tason strategian kehittämisen aiheuttamat haasteet kansalliselle strategiatyölle**

Hollannin entisen pääministerin Wim Kokin johdolla on vuoden sisällä laadittu kaksi selvitystä Euroopan työllisyyden ja kilpailukyvyn parantamiseksi. Selvitysten pohjalta Eurooppa-neuvosto päätti ns. Lissabon-prosessin uudistamisesta maaliskuussa 2005.

Wim Kokin ehdotuksissa keskeistä on Euroopan työllisyysstrategian priorisointi nykyistä harvempiin painosuuntiin. Kok ehdottaa neljää painosuuntaa:

- työntekijöiden ja yritysten sopeutuvuuden parantaminen;
- työvoiman tarjonnan lisääminen ja mahdollisuus työhön kaikille;
- panostus inhimilliseen pääomaan ja elinikäiseen oppimiseen;
- uudistusten tehokas toimeenpano paremman hallinnon avulla.

Euroopan työllisyysuuntaviivat on uudistettu vuonna 2005 synergisemmäksi kokonaisuudeksi Kokin esitysten pohjalta. Uudessa strategiassa nostetaan työllisyysasteen nostamisen rinnalle entistä voimakkaammin tuottavuuden nostaminen työelämän kehittämisen avulla. Lisäksi strategiassa painotetaan siirtymistä elinkaariajatteluun. Uuden työllisyysstrategian linjaukset otetaan huomioon myös kansallisen strategian sisällössä.

Kokin painosuunnista viimeinen eli hallinnon parantaminen liittyy keskeisesti uuden strategiatyön kehittämiseen. Kokin lähtökohta, jonka mukaan korkeatasoinen strategia ei riitä, jollei sitä saada toimeenpantua, on myös kansallisen strategiatyön kehittämisen lähtökohtana.

#### **5.1.2 Kansalliset lähtökohdat**

Työministeriö on osana Teknillisen korkeakoulun tuotantotalouden laitoksen strategiakäytännöt –verkostohanketta (STRADA) selvittänyt strategiatyönsä nykytilaa ja kehittämistarpeita. Tulokset on määritelty muistiossa ”Työpolitiikan strategiatyö 2005 – 2007 työhallinnossa”/8.12.2004). Muistion johtopäätösten pohjalta toteutettiin joulukuussa kenttähallinnolle suunnattu strategiaa koskeva kysely. Kyselyn perusteella työhallinnon strategiakäytäntöjä on nykyisestä uudistettava. Työhallinnon eri toimijoiden vuorovaikutusta on parannettava niin strategian suunnittelussa, toteutuksessa kuin seurannassakin. Tulosohejausta on kehitettävä aiempaa paremmin työpolitiikan strategioita, verkostomaisia toimintatapoja ja työmarkkinoiden alueellisia erityispiirteitä vastaaviksi. Toiminnan tuloksellisuuden arviointi ja mittaaminen on kohdistettava asioihin, joihin työhallinnossa voidaan itse aidosti vaikuttaa. Kenttäkyselyn palautteen perusteella myös viestinnän kytkemistä strategioihin on nykyisestään terävöitettävä.

Työvoimatoimistoverkoston uudistamisella seutukuntapohjaiseksi voidaan entistä paremmin vastata työmarkkinoiden eriytyvään aluekehitykseen. Se mahdollistaa voimavarojen keskittämisen, toimintojen erikoistumisen ja kumppanuuksien rakentamisen riittävän lähellä asiakkaita. Valtakunnallisen poikkihallinnollisen strategian toimeenpanossa alueiden erityisolosuhteista vastaavasti kumppanuuteen perustuvat poikkihallinnolliset seudulliset työllisyysstrategiassa ovat keskeisiä.

Toimiminen paikallistasolla lähellä työnantaja- ja työnhakija-asiakkaita on työhallinnon kiistaton, toistaiseksi täysimääräisesti hyödyntämätön vahvuus. Työpolitiikan vaikuttavuutta voidaan kasvattaa määrätietoisella, sektorirajat ylittävien yhteistyöverkostojen rakentamisella. Työpolitiikan strategioita on kytkettävä entistä määrätietoisemmin laajempiin elinkeinojen kehittämisstrategioihin eri aluetasoilla. Visio työhallinnosta tulevaisuuden ylivertaisena työmarkkina- ja työelämäkysymysten osajana edellyttää järjestelmällistä, paikallisia työmarkkinoita koskevan informaation haltuun ottamista. Tiedon on oltava reaaliaikaista, käytännönläheistä ja työvoimatoimistojen tarpeisiin soveltuva. Tämän kriittisen tiedon haltuunotto onnistuu vain paikallistasolla, asiakasrajapinnassa. On tärkeää, että työhallinnossa otetaan käyttöön valtakunnallisesti yhtenäiset tiedonhankinnan ja ennakoinnin menetelmät. Vahvana työmarkkinakysymysten paikallisena osajana työhallinto on tulevaisuudessa entistä vahvempi alueellinen vaikuttaja ja kysytympi sidosryhmien yhteistyökumppani.

Työpolitiikan uusi strategia edellyttää henkilöstöltä uutta osaamista. Johtamisessa tarvitaan ammattijohtajuutta. Työyhteisöjen johtamisesta vaatimukset laajenevat verkostojohtamisen osaamiseen. Asiakaspalvelutehtävissä tarvitaan nykyistä enemmän asiakaspalvelu- ja markkinointiosaamista, työn kysyntätekiäjien sekä työmarkkinainformaation haltuunoton menetelmällistä osaamista.

Kyselyn tulokset vahvistavat niin sanotun proaktiivisen työvoimapolitiikan kehittämisen tärkeyttä. Kaikki kyselyyn osallistuneet uskovat, että työllisyyteen ennen työttömyyden syntymistä vaikuttamaan pyrkivän niin sanotun proaktiivisen työpolitiikan merkitys suhteessa perinteiseen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan kasvaa tulevaisuudessa. Selvä enemmistö vastaajista (73%) uskoo uudella tavalla painottuvan työpolitiikan yleistyvän merkittävästi. Uudessa strategiassa on ratkaistava työvoimapoliittisten resurssien jakaminen uudella tavalla painottuvan ja perinteisen aktiivisen työvoimapolitiikan kesken. Uuden työvoimapolitiikan edellytykset realisoituvat kuitenkin vasta kun rakenteellista työttömyyttä kyetään alentamaan. Proaktiivisen työpolitiikan käsitettä ei toistaiseksi ole riittävän tarkasti määritetty, eikä siihen kuuluvia palveluja tuotteistettu.

## **5.2 Uuden strategiatyön tavoitteet ja tuotokset**

Työministeriö on käynnistänyt maaliskuussa 2005 uuden työpolitiikan strategian 2007 – 2010 – 2013 laatimisen. Työn lähtökohtana on laatia johdettava strategia. Tämä tarkoittaa:

- valintoja tekevän ja konkreettisen strategian laatimista;
- strategian sisällön ja strategiatyön integroitu kehittämistä jatkuvana prosessina toimintaympäristön kehityksen mukaisesti;
- poikkihallinnollisen ja työhallinnon strategiatyön eriyttämistä tiivis vuorovaikutus kuitenkin säilyttäen;
- proaktiivisuutta ja innovatiivisuutta;
- strategioiden laatijoiden ja toteuttajien tiivistä vuorovaikutusta niin työministeriön sisällä, eri hallinnonalojen kesken sekä muiden toimijoiden kuten työmarkkinajärjestöjen ja alue- ja paikallistason kanssa;
- järjestelmällisen hierarkkisesti etenevän kehikon käyttöönottoa työhallinnon strategisessa johtamisjärjestelmässä;
- strategisten tavoitteiden sekä niiden saavuttamiseksi tarvittavien tekijöiden ja resurssien syy-seuraussuhteiden määrittelyä sekä
- strategisten mittareiden määrittelyä.

Tavoitteena on:

- asiakaslähtöinen vaikuttavuus – työpolitiikka saavuttaa tehokkaasti sille asetetut tavoitteet siten, että se vastaa yhteiskunnan, kansalaisten ja työnantajien tarpeita;
- painoarvon lisääminen – työpolitiikka on keskeisessä asemassa vastattaessa yhteiskuntapolitiikan kahteen keskeisimpään haasteeseen – talouden globalisaatioon ja väestön ikääntymiseen;
- johdettavuus – strategia on sisällöltään ja laadintaprosessiltaan sellainen, että se toteutuu täysimääräisesti niin työhallinnossa kuin muidenkin työpolitiikan toimijoiden joukossa.

Työssä laaditaan

- keväällä 2005 työpolitiikan strategia 2003-2007-2010 puolivälitarkiste (Strategiakatsaus, kevät 2005);
- työministeriön näkemys työpolitiikan kehittämisestä ja tarvittavista poikkihallinnollisista ohjelmista seuraavan hallitusohjelman laatijoiden käyttöön; edelleen vuoden 2007 hallitusohjelman valmistuttua laatia poikkihallinnollinen vuoteen 2013 ulottuva työpolitiikan strategia;
- edellisen pohjalta työhallinnon strategiset painotukset työpolitiikan toteutuksessa seuraavalle hallituskaudelle

Työ toteutetaan verkostomallilla. Strategian sisällön kehittämisen osalta ensisijassa hyödynnetään jo olemassa olevaa varsin laajaa tietopohjaa sekä parhaillaan käynnissä olevia strategian eri osa-alueita koskevia keskeisiä kehittämishankkeita luoden näistä synergisen työpoliittisen strategiakokonaisuuden. Työn aikana kiinnitetään erityistä huomiota strategian tarkasteluun työpolitiikan loppuasiakkaiden (työnantajat, työssä oleva työvoima, työttömät) näkökulmasta.

Kenttähallinto osallistuu laajasti työhön. Etenemistä käsitellään eri tilaisuuksissa kenttähallinnon kanssa. Alueellisten ja paikallisten strategioiden laatimisen tärkeyttä korostetaan ja niiden tuloksia hyödynnetään myös kansallisessa strategiatyössä. Työhallinnon ”tietämyskeskuksen” valmistuttua sinne avataan strategian kehittämisen eri alueita koskeva foorumi.

### **5.3 Strategiatyöhön läheisesti liittyvät muut hankkeet**

Strategian laadintaan liittyvät läheisesti seuraavat hankkeet.

Hallituksen strategia-asiakirja –prosessi (HSA)  
Poikkihallinnollinen työllisyysohjelma  
Työvoima 2025 –projekti  
Valtioneuvoston ennakointiverkosto  
Maahanmuuttopoliittinen ohjelma  
Työelämän kehittämisohjelma  
Työpolitiikan tutkimus  
Alueelliset ja paikalliset työllisyysstrategiat  
Uuden rakennerahastokauden valmistelu  
Lissabonin strategia ja Euroopan työllisyysstrategia  
TTS- ja TAE –projektit  
Tupo-työryhmät  
Työhallinnon arvotyö

Valtion tulosojaus- ja tilivelvollisuusudistuksen toteuttaminen työhallinnossa (Tulosprisma)

Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän kehittämistä koskeva selvitys

Strategiakäytännöt työhallinnossa -verkostoprojekti (STRADA)

Hallinnon henkilöstö – ja osaamispolitiikka

Työministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma

Viestintäprosessit ja tietämyksenhallinnan kehittäminen (mm. tietämyskeskus-projekti)

Muiden hallinnonalojen keskeiset strategiahankkeet

- Yrittäjyysohjelma
- Elinkeinopoliittinen ohjelma
- Alueiden kehittämislain toimeenpano
- Hallituksen tasa-arvo-ohjelma
- Sosiaali- ja terveysministeriön strategia ja sen toteuttamissuunnitelma
- Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma

## 5.4 Uuden strategian laadinnan aikataulu

### Kevät 2005

- Nykyisen strategian toimenpiteiden päivitys loppuhallituskautta ajatellen – valmis kesäkuussa 2005 (tämä asiakirja).
- Strategian asemointi työhallinnon ohjausjärjestelmien uudistustyöhön.
- Uuden rakennerahastokauden ESR:n inhimillisten voimavarojen ulottuvuuden painotusten alustava määrittely.

### Syysy 2005

- Industry foresight: talouden, työllisyyden/työmarkkinoiden ja työelämän kehitys ja tulevaisuuden näkymät ja näiden tulkinta työpolitiikan, asiakkuuksien, yhteistyömallien, toimintakonseptien, ohjauksen, tuotteiden, kyvykkyyksien sekä osaamisen näkökulmasta (Työvoima 2025 väliraportin pohjalta).

### Vuosi 2006

- Työpolitiikan mission ja visioiden määrittely, kriittiset menestystekijät, talous- ja rakennepoliittiset linjaukset, työpolitiikan rooli rakennepoliitiikan kokonaisuudessa ja työhallinnon rooli työpolitiikan toteuttajana. Työhallinnon toiminta-ajatus, arvopohja, työpolitiikan strategiasta johdetut työhallinnon missio, visio, tavoitteet, linjaukset, toimintalinjaukset, kriittiset menestystekijät, arviointikriteerit, mittarit ja niiden tavoitetasot, hallinnon eri tasojen rooli ja vastuut strategiatyössä, strategian toimeenpanon periaatteet.
- Työministeriön tulevaisuuskatsaus valmis marraskuussa 2006, käsittely poliittisten puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen kanssa

### Vuosi 2007

- Hallitusohjelman valmistuttua työpolitiikan ja työhallinnon strategioiden 2007 – 2010 – 2013 sekä näistä johdetun asiakaspalvelustrategian valmistelu, valmis kesäkuussa 2007. Asiakaspalvelustrategia sisältää konkreettiset toimenpiteet eri asiakasryhmien saamien palvelujen tuotteistamiseksi. Erityistä huomiota kiinnitetään toimenpiteiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantamiseen.

## **Liite : Katsauksen laatijat**

Katsaus on koottu seuraavien henkilöiden toimesta yhteistyössä ministeriön eri yksiköiden kanssa:

Pekka Tiainen 010 60 48072, 050-396 0101

- Talous- ja työllisyysnäkömät, eteneminen hallituksen päätyöllisyystavoitteiden suhteen

Ilkka Nio 010 60 48069, 050-396 0098

- Työmarkkina-analyysi rakenteellisen työttömyyden ja työvoiman saatavuuden osalta

Kimmo Ruth 010 60 48073, 050-396 0275

- Rakennetyöttömyyden alentamista koskevat toimenpiteet

Jarmo Palm 010 60 48065, 050 396 0093

- Yrittäjyyden kehitys ja toimenpiteet, aluestrategiatyö

Riitta Martikainen 010 60 48066, 050 396 0094

- Työelämän kehitys ja toimenpiteet

Jussi Toppila 010 60 48070, 050 396 0099

- Uuden strategian laatiminen

Matti Sihto 010 60 48064, 050 396 0092

- Työvoiman saatavuutta koskevat toimenpiteet

Paula Sardar 010 60 48086

- Kuviot

Pekka Ylöstalo 010 60 49200

- Työolobarometrin kuviot