

Työhallinnon julkaisu

Nro 334

Työpolitiikan strategia  
2003 – 2007 – 2010

## Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010

Työministeriö on tänään tekemällään päätöksellä hyväksynyt Työpolitiikan strategiassa 2003-2007-2010 esitetyt strategiset linjaukset ja niistä johdetut toimintalinjaukset työhallinnon toiminnan lähtökohdaksi.

Strategia on valmisteltu työministeriön 26.6.2002 asettaman Työpolitiikan strategia vuosiksi 2003-2007-projektin (n:o 211102) toimesta. Strategia on laadittu keskushallintouudistuksen tavoitteiden mukaisesti monihallinnolliseksi ohjelmaksi, johon sisältyy useiden hallinnonalojen toimenpiteitä. Valmisteluun liittyi neljä laajaa monihallinnollista projektia. Työpolitiikan strategia toteuttaa pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaa, hallituksen strategia-asiakirjaa ja siihen liittyviä monihallinnollisia politiikkaohjelmia sekä EU:n työllisyysstrategiaa.

Työpolitiikan strategian tavoitevuodet ovat 2007 ja 2010. Työmarkkinatilanne muuttuu tämän vuosikymmenen aikana vaihteittain suurten ikäluokkien alkaessa poistua työmarkkinoilta. Tämän vuoksi työpolitiikan strategian tavoitteet on pääosin esitetty vuodelle 2010. Tavoitteiden saavuttamisen edellyttämät toimintapolitiikan muutokset toteutetaan vuoteen 2007 mennessä.

Asiakirjassa on esitetty työpolitiikan visio, haasteet ja tavoitteet. Strategisia linjauksia on viisi ja niille yhteensä 34 toimintalinjausta. Strategisia linjauksia ja toimintalinjauksia muutetaan vain erillisellä päätöksellä. Lisäksi toimintalinjauksittain on esitetty toimenpiteitä, jotka tällä hetkellä ovat ajankohtaisia ja valmisteltavina. Toimenpiteitä täsmennetään strategiaa toteutettaessa. Asiakirjan alussa on esitetty työpolitiikan strategian tiivistelmä, joka toimitetaan erillispainoksena työhallinnon kaikille yksiköille.

Luvussa *Työpolitiikan strategian toteutus* on esitetty menettelyt, joiden mukaisesti työhallinnossa edetään jatkuvassa ja vuorovaikutteisessa strategiaprosessissa. Strategiaa toteutetaan koko hallinnossa ja eri tahoilla työskennellään itseohjautuvasti strategian toteuttamiseksi. Toimintaympäristön muutosta ja strategian toteutumista arvioidaan jatkuvasti ja tarvittaessa tehdään uudelleenlinjauksia.

Asiakirjan liitteenä on kuvaus strategian valmistelusta. Lisäksi liitteenä on laaja perustelumuuisto, jossa on kuvattu haasteiden, tavoitteiden ja strategialinjausten kehityskuvat sekä perustelut tehdyille strategiavalinnoille. Perusteluaineisto on esitetty laajemmin erillisten projektien raporteissa. Kuva- ja taulukkoaineistoa on saatavissa sähköisessä muodossa työministeriön strategiatiimistä.

Työministeri

Tarja Filatov

Johtaja

Anssi Paasivirta

## Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010

### Visio 2010

**Suomi on osaamiseen perustuva hyvinvointiyhteiskunta, jossa on työmahdollisuuksia kaikille.**

**Työvoimapaalvelut on uudistettu vastaamaan uuden työmarkkinatilanteen ja muuttuvan työelämän haasteita.**

### Haasteet

- Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle työvoimasta poistuu kuluvalle vuosikymmenellä vuosittain 10 000 henkilöä enemmän kuin nuorista ikäluokista tulee työvoimaan.
- Työvoiman kysynnän ja tarjonnan epätasapainon vuoksi Suomeen on muodostunut runsaan 170 000 henkilön rakenteellinen työttömyys.
- Työmarkkinatilanne poikkeaa aikaisemmasta siten, että samanaikaisesti on lisättävä työllisyyttä ja työvoimaa sekä saatava rakenteellinen työttömyys alenemaan.
- Kansainvälisestä kehityksestä johtuva taloudellinen taantuma vaikeuttaa tilannetta ainakin vuosina 2003 ja 2004.
- Suomen kilpailukyky perustuu tulevaisuudessakin osaamis- ja teknologiaperusteiseen kasvuun. Tavoitteena on pysyä osaamiseen perustuvassa kasvussa edelleen Euroopan kärjessä.

### Työpolitiikan strategian tavoitteet

- Työllisyys kasvaa 100 000:lla vuoteen 2007 mennessä.
- Tavoitellaan täystyöllisyyteen johtavaa kehitysuraa, jossa vuonna 2007 työllisyysaste on 69 – 71 % ja työttömyysaste 7 – 6 %, vuonna 2010 työllisyysaste on 71 – 75 % ja työttömyysaste 5 – 3%.
- Ikääntyneiden (55-64 v.) työllisyysaste on vuonna 2010 vähintään 50 %.
- Aktivointiaste nousee n. 30 %:iin.
- Työllisyysaste nousee ja työttömyys alenee kaikilla TE-keskusalueilla.
- Alueellisten työmarkkinoiden toimivuus paranee soveltamalla työpolitiikan toimia kullekin työssäkäyntialueelle parhaiten sopivalla tavalla.

### Strategiset linjaukset ja halutut vaikutukset

- 1. Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä.**  
Rakenteellinen työttömyys alenee 100 000:lla.
- 2. Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus.**  
Työvoiman saatavuus ei tulevaisuudessa rajoita taloudellista kasvua Suomessa. Nuoret kiinnittyvät työelämään keskimäärin kaksi vuotta nykyistä aikaisemmin vuoteen 2010 mennessä. Työelämästä poistutaan keskimäärin kolme vuotta nykyistä myöhemmin vuoteen 2010 mennessä. Työttömien työnhakijoiden resurssit otetaan käyttöön nykyistä paremmin.
- 3. Parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla.**  
Työn tuottavuus kasvaa ja työssäoloaika pidentyy.
- 4. Luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuuttopolitiikalle.**  
Työvoiman maahanmuutto vastaa työmarkkinoiden tarpeisiin. Maahanmuuttajat kotoutuvat yhteiskuntaan ja työelämään. Yhteiskunnassa vallitsevat hyvät etniset suhteet.
- 5. Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä.**  
Yrittäjien osuus työllisistä lisääntyy.

# Sisällysluettelo

<b>Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010 .....</b>	<b>3</b>
Visio 2010 .....	3
Haasteet .....	3
<b>Työpolitiikan strategian tavoitteet .....</b>	<b>4</b>
1. Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä .....	5
2. Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus .....	7
3. Parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla .....	9
4. Luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuutolle .....	11
5. Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä .....	12
EU:n rakennerahastoprojektien käyttö kansallisen työpolitiikan kehittämisessä .....	14
<b>Työpolitiikan strategian toteutus.....</b>	<b>15</b>
Työpolitiikan strategian ja hallituksen politiikkaohjelmien koordinoitu toteuttaminen ..	15
Jatkuva ja vuorovaikutteinen strategiaprosessi .....	15
Indikaattorijärjestelmän ja vertaisarviomenettelyn kehittäminen .....	15
Vaiheistettu toimeenpano.....	16
Julkisen työvoimapalvelujärjestelmän uudistaminen.....	16
Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma (NAP) .....	17
Toteutusvastuut työministeriössä .....	17
Toteutusvastuut TE-keskuksissa ja työvoimatoimistoissa.....	17
Osaamisen kehittäminen .....	18
Strategiatyön alueellistaminen .....	19
Strategiatyötä tukeva tietämyksenhallinnan kehittäminen.....	20
Henkilöstöpolitiikan kehittäminen.....	20
Rahoituskehykset .....	21
Liite 1. Strategian valmistelu .....	22
Liite 2. Työpolitiikan strategian perustelut .....	25

# Työpolitiikan strategia 2003-2007-2010

## Visio 2010

**Suomi on osaamiseen perustuva hyvinvointiyhteiskunta, jossa on työmahdollisuuksia kaikille.**

**Työvoimapalvelut on uudistettu vastaamaan uuden työmarkkinatilanteen ja muuttuvan työelämän haasteita.**

## Haasteet

Työpolitiikan toimintaympäristö muuttuu lähivuosina merkittävästi. Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle työvoimasta poistuu kuluvalle vuosikymmenellä vuosittain 10 000 henkilöä enemmän kuin nuorista ikäluokista tulee työvoimaan. Asteittain tapahtuva muutos on voimakkaimmillaan vuosikymmenen taitteessa. Muutos koskee kaikkia toimialoja ja alueita ollen kuitenkin voimakkain julkisella sektorilla sekä maaseutuvaltaisissa seutukunnissa. Nuorten ikäluokkien pienentyessä koulutussuuntausten muutoksilla ei tulevaisuudessa kyetä vastaamaan työvoiman kysyntään vaan työpolitiikassa tulee panostaa työorganisaatioiden kehittämiseen ja työssä olevien jatkuvaan kouluttamiseen.

1990 -luvun laman seurauksena sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan rakenteellisen epätasapainon vuoksi Suomeen on muodostunut runsaan 170 000 henkilön rakenteellinen työttömyys. Näitä työttömiä tarvitaan uudessa työmarkkinatilanteessa, mutta tähänastisilla menetelmillä heidän työllistämisenä on osoittautunut vaikeaksi. Tarvitaan uudentyyppinen eri organisaatioiden yhteistyöhön perustuva palvelujärjestelmä. Tarvitaan myös työmarkkinamuutoksia, jotka merkittävästi lisäävät ns. jokanaisen ja -miehen työpaikkojen tarjontaa. Tämä edellyttää myös pienimuotoisen yrittäjyyden selvää aktivoimista.

Työmarkkinatilanne on poikkeuksellisen haasteellinen. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan välillä on ns. osaamiskuilu. Pahimmillaan uhkana on tilanne, jossa samanaikaisesti on pulaa osaavasta työvoimasta ja työttömyys pysyy silti korkeana. Vaikeudet työvoiman saatavuudessa saattavat kiihdyttää yritysten investointien siirtymistä runsaan ja halvemmän työvoiman maihin. Työn siirtyminen pois Suomesta uhkasi hyvinvointiyhteiskunnan kehitystä.

Kansainvälisestä kehityksestä johtuva taloudellinen taantuma vaikeuttaa tilannetta ainakin vuosina 2003 ja 2004. Vuonna 2003 työllisyysaste on laskenut ja työpaikkojen määrä on vähentynyt. Kriittisintä on teollisten työpaikkojen häviäminen. Palveluelinkeinoissa työllisyyden kasvu on hidastunut eikä ole riittänyt enää korvaamaan teollisten työpaikkojen vähentymistä. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden volyymin nostamisella on toistaiseksi voitu ehkäistä avoimen työttömyyden lisääntyminen.

Keskeisenä lähtökohtana työpolitiikan strategiassa on, että Suomen kilpailukyky globalisoituvassa taloudessa perustuu tulevaisuudessakin osaamis- ja teknologiaperusteiseen kasvuun. Tavoitteena on pysyä osaamiseen perustuvassa kasvussa edelleen Euroopan kärjessä. Tätä tukemaan tarvitaan kehittyvä palvelusektori.

# Työpolitiikan strategian tavoitteet

## Työllisyys kasvaa 100 000:lla vuoteen 2007 mennessä.

Tavoitteena on työllisyyden nettokasvu siten, että vuonna 2007 työllisiä on 100 000 enemmän kuin vuonna 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa määriteltävä tavoite on haasteellinen. Vuoden 2003 elokuuhun mennessä työllisyys on kuitenkin vähentynyt noin 15 000:lla, joten seuraavan kolmen vuoden työllisyyden kasvun tulisi vuosittain olla 30 000 – 40 000. Kasvun tulisi näin ollen olla keskimäärin samansuuruinen kuin työllisyyden kasvu oli noususuhdanteessa 1996 – 2000.

## Tavoitellaan täystyöllisyyttä.

Työpolitiikan strategian valmistelussa tehtyjen analyysien perusteella täystyöllisyys on mahdollista saavuttaa ensi vuosikymmenen alussa. Tavoitetta mitataan **työllisyysasteella** (työssä olevien määrä /15-64 -vuotias väestö) sekä **työttömyysasteella** (työttömien määrä/työvoima). Työttömien määrää mitataan tilastokeskuksen työvoimatiedustelun mukaisilla käsitteillä. Työttömyyden alueellisessa tarkastelussa käytetään työministeriön rekisteröityä työttömyyttä. Työllisyysaste vuonna 2002 oli 67,7 prosenttia ja työttömyysaste 9,1 prosenttia. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu pyrkimys täystyöllisyyteen ja työllisyyden kehitysura, jossa seuraavan vaalikauden alkuun mennessä on mahdollista saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste. EU:n työllisyysastetavoite, johon Suomi on sitoutunut, on 70 prosenttia vuonna 2010.

Asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi työpolitiikan strategialla tavoitellaan täystyöllisyyteen johtavaa kehitysuraa, jossa

- vuonna 2007 työllisyysaste on 69 – 71 % ja työttömyysaste 7 – 6 % ja
- vuonna 2010 työllisyysaste on 71 – 75 % ja työttömyysaste 5 – 3 %.

Vaihteluväliä tarkennetaan, kun toimenpiteistä ja mitoituksista on päätetty.

## Ikääntyneiden työllisyysaste kohoaa.

Ikääntyneiden (55-64 v.) työllisyysaste oli 47,8 prosenttia vuonna 2002. Työpolitiikan strategiassa tavoitteeksi asetetaan, että ikääntyneiden työllisyysaste v. 2010 on vähintään 50 %. Tämä on EU:n työllisyysstrategian mukainen koko unionia koskeva tavoitetaso. Jos tavoitteena on, että työelämästä poistumisikä kohoaa kolmella vuodella, tulee ikääntyneiden työllisyysasteen olla yli 60 %.

## Aktivointiaste nousee noin 30 %:iin.

Aktivointiasteella tarkoitetaan EU:n työllisyysstrategian mukaisesti aktiivisissa työvoimapolitiittisissa toimenpiteissä olevien työttömien osuutta laajasta työttömyydestä. Laajalla työttömyydellä tarkoitetaan työttömien ja aktiivitoimenpiteissä olevien yhteismäärää. Aktivointiaste vuonna 2002 oli noin 20 prosenttia. Olosuhteiltaan Suomea vastaavissa EU -maissa aktivointiaste vaihtelee 30:sta 60 prosenttiin. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu noin 30 prosentin aktivointiaste vuoteen 2007 mennessä. Työpolitiikan strategiassa tavoitteena on nostaa erityisesti työmarkkinatuella olevien aktivointiastetta nykyiseltä alhaiselta tasoltaan.

## Työllisyyden kehityksen alueelliset tavoitteet:

Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteeksi asetetaan, että **työllisyysaste nousee ja työttömyys alenee kaikilla TE-keskusalueilla**. Tavoitteena on myös, että **alueellisten työmarkkinoiden toimivuus paranee**. Tämä edellyttää, että työpolitiikan toimia sovelletaan kullekin työssäkäyntialueelle parhaiten sopivalla tavalla ottamalla huomioon kunnon alueen työmarkkinatilanteen erityispiirteet.

# Strategiset linjaukset, toimintalinjaukset ja toimenpiteet

Strategian tavoitteiden saavuttamiseksi toimitaan viiden strategisen linjauksen mukaan:

- 1. Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä.**
- 2. Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus.**
- 3. Parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla.**
- 4. Luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuuttopolitiikalle.**
- 5. Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä.**

Strategisille linjauksille on määritelty vaikuttavuustasot. Linjaukset toteutetaan seuraavien 34 toimintalinjauksen avulla. Toimintalinjauksittain on esitetty toimenpiteet, jotka tällä hetkellä ovat ajankohtaisia ja valmisteltavina. Toimenpiteitä täsmennetään strategiaa toteutettaessa.

## 1. Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä.

Haluttu vaikutus vuoteen 2010 mennessä on, että

- **rakenteellinen työttömyys alenee 100 000:lla.**

Rakenteellinen työttömyys muodostuu seuraavista työttömien ryhmistä:

- pitkäaikaistyöttömät (12 kk yhtäjaksoisesti työttömänä olleet),
- toistuvasti työttömät (16 kuukauden aikana 12 kuukautta työttömänä olleet),
- työvoimapolitiittisen toimenpiteen jälkeen suoraan työttömäksi jääneet,
- toistuvasti toimenpiteille sijoittuvat työttömät.

Näiden työttömien yhteismäärä oli 175 000 elokuussa vuonna 2003.

*Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi ja syrjäytymisen torjumiseksi toteutetaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa seuraavat toimintalinjaukset sekä valmistellaan seuraavia toimenpiteitä:*

### 1.1 Lisätään jakanaisen ja –miehen työpaikkojen tarjontaa verotus- ja maksupolitiikan muutoksilla.

- Alennetaan ansiotulojen verotusta.
- Selvitetään matalapalkkaiseen työhön kohdistuva välillisten työvoimakustannusten kevennys. Tavoitteena on ottaa järjestelmä käyttöön vuoden 2004 aikana.
- Muutetaan ALV:n alaraja liukuvaksi vuoden 2004 aikana.
- Vaikutetaan EU:n säännösten muuttamiseen siten, että ruokatarjoilun ALV-kantaa voidaan alentaa.

- Osallistutaan EU:ssa mahdollisesti jatkuvaan työvaltaisten palvelualojen ALV:n huojennukseen.

## **1.2 Toteutetaan vuosina 2004-2006 julkisen työvoimapolitiikan rakenteellinen uudistus.**

- Perustetaan työvoiman palvelukeskukset. Rakenteellisen työttömyyden purkamisessa tarvittavat julkiset työvoimapolitiikan palvelut ja muut palvelut sekä niiden resurssit kootaan työvoiman palvelukeskuksiin, joihin tulevat mukaan työvoimatoimisto, kunta sekä niiden sosiaali- ja terveystoimi ja nuorisotoimi, kansaneläkelaitos, muut asiantuntijat sekä palvelutuottajat (ml. järjestöt) yhteispalvelupistekokeilussa toteutetun kustannusten jaon mukaisesti.

## **1.3 Muutetaan työmarkkinatuen painopistettä passiivisesta aktiiviseen.**

- Aktivointilisämenettelyjä kehitetään.
- Tuen saamiseksi edellytetään tietyn työttömyysajan jälkeen osallistumista aktiivitoimenpiteisiin.
- Aktiivitoimenpiteisiin osallistumismahdollisuuksia lisätään ja niiden riittävyys varmistetaan.
- Selvitetään kuntien ja valtion välisiä rahoitusmalleja joilla voidaan kannustaa kuntia tehokkaaseen työttömyyden hoitoon.

## **1.4 Parannetaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta vaikeimmin työllistyvien sijoittumiseksi työhön.**

- Laaditaan kaikille pitkäaikaistyöttömille yksilöllinen aktivointiohjelma ja toteutetaan pitkäkestoiset palveluprosessit.
- Suunnataan riittävä osa työllisyysmäärärahoista ja -toimista vaikeasti työllistyvien työmarkkinaedellytysten parantamiseen.
- Mahdollistetaan pitkäaikaiset kuntoutuksen, työ- ja yksilövalmennuksen, harjoittelun ja koulutuksen kokonaisuudet.
- Kehitetään yksilöllisten työnhakusuunnitelmien ja palvelutarvearvioiden osuutta.
- Parannetaan tukityön vaikuttavuutta yhdistämällä tukityöhön työssä oppimista ja koulutusta.

## **1.5 Helpotetaan vajaakuntoisten työllistymistä.**

- Poistetaan työnantajien omavastuu työkyvyttömyyseläkkeestä niiden työllistäessä vajaakuntoisen työntekijän.
- Säädetään laki sosiaalisista yrityksistä.

## **1.6 Helpotetaan maahanmuuttajien työllistymistä.**

- Toteutetaan kotouttamislain piirissä oleville maahanmuuttajille 40 opintoviikon mittainen koulutus, lisätään maahanmuuttajien työharjoittelua, työelämävalmennusta ja oppisopimuskoulutusta sekä hakeutumista ammatilliseen koulutukseen ja sisällytetään näihin suomen/ruotsin kielen opetusta.
- Kehitetään työvoima- ja yrittäjyyspalveluja vastaamaan nykyistä paremmin maahanmuuttajien tarpeita.

### 1.7 Ehkäistään nuorten syrjäytymistä.

- Lisätään ja kehitetään käytännönläheisiä koulutusväyliä kuten oppisopimuskoulutusta ja työkouluja.
- Vakinaistetaan työpajatoiminta.
- Järjestetään alle 25-vuotiaille työttömille koulutus-, työharjoittelu- tai työpajapaikka kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen.

### 1.8 Ohjataan työkykynsä pysyvästi menettäneet asianomaisten tukijärjestelmien piiriin.

- Pitkäaikaistyöttömien kuntoutusmahdollisuuksien ja eläke-edellytysten arviointia (ELMA –projekti) jatketaan ja laajennetaan koko maahan.

## 2. Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus.

Halutut vaikutukset vuoteen 2010 mennessä:

- **Työvoiman saatavuusongelmat eivät tulevaisuudessa rajoita taloudellista kasvua Suomessa.** Tämä edellyttää, että
- **Nuoret kiinnittyvät työelämään keskimäärin kaksi vuotta nykyistä aikaisemmin.** Ammattikorkeakouluista valmistuneiden mediaani-ikä vuonna 2001 oli 25 vuotta ja ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden 27 vuotta.
- **Työelämästä poistutaan nykyistä myöhemmin.** Ikääntyneiden 50%:n työllisyysaste ylittyy, jos työelämästä poistutaan vuosi nykyistä myöhemmin. Työikäisten 75%:n työllisyysaste voidaan saavuttaa, jos työelämässä pysytään kolme vuotta nykyistä pidempään. Tosiasiallinen eläkkeellesiirtymisikä vuonna 2001 oli 59,3 vuotta. Työelämästä poistumisikä on yli vuotta alhaisempi, kun otetaan huomioon työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkeputkissa olevat. EU:n työllisyysstrategiassa koko unionin tasolla keskimääräisen työelämästä poistumisiän nostamistavoitteeksi on määritelty viisi vuotta.
- **Työttömien työnhakijoiden resurssit otetaan käyttöön nykyistä paremmin.** Vuonna 2003 alkaneista työttömyysjaksoista 2/3 päättyi alle kolmen kuukauden aikana. Työmarkkinatilanteen parantuessa sijoittumisen tulee edelleen nopeutua. Työttömistä noin 175 000 on vaikeasti työllistyviä. Rakenteellisen työttömyyden tulisi alentua vuoteen 2010 mennessä 100 000:lla. Tätä edellyttävät toimenpiteet on määritelty edellä strategialinjauksessa 1.

*Osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi toteutetaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa seuraavat toimintalinjaukset sekä valmistellaan seuraavia toimenpiteitä:*

## **2.1 Työllistetään nopeasti.**

- Työnvälitystä tehostamalla työllistetään työttömät ja työpaikkaa vaihtavat mahdollisimman nopeasti avoimille työmarkkinoille.
- Kehitetään työvoimatoimistoista työnhakukeskuksia, jotka toimivat työnhakijoiden ja työnantajien aktiivisina kohtauspaikkoina.
- Kehitetään työvoimatoimistojen työnantajapalveluja lisäämällä työvoimatoimistojen työnantajayhteyksiä ja varmistamalla yritysten osaavan työvoiman saatavuus toimivien ennakoitimenettelyjen avulla
- Otetaan käyttöön entistä tehokkaampi sähköinen palvelujärjestelmä.
- Lievennetään sukupuolenmukaista työnjakoa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja työllistymisen nopeuttamiseksi.
- Lisätään työmarkkinoiden alueellista liikkuvuutta.

## **2.2 Nopeutetaan nuorten kiinnittymistä työelämään.**

- Parannetaan opinto- ja ammatinvalinnanohjauksen yhteistyötä ja lisätään käytännön tutustumista elinkeinoelämään.
- Tehostetaan yhteishakua ja muita koulutukseen hakeutumisen väyliä niin, että nuorten odotusajat koulutukseen pääsyyn lyhenevät entisestään.
- Nostetaan ammatillisen koulutuksen arvostusta ja vetovoimaa uudistamalla sisältöjä ja lisäämällä opinto-ohjausta.

## **2.3 Myöhennetään keskimääräistä työelämästä poistumisikää.**

- Eri sektorit ja eri toimijat laativat yhteistyössä monihallinnollisen strategian työkyvyn ylläpidon, työssä jaksamisen ja työssä viihtymisen parantamiseksi.
- Selvitetään ikääntyneiden mahdollisuudet osa-aikatyöhön ilman sosiaaliturvan heikennyksiä.
- Arvioidaan, miten osa-aikaeläkettä ja osatyökyvyttömyyseläkettä kehittämällä voidaan tukea työkykyisyyttä ylläpitävää osa-aikatyötä ja miten tuki voidaan ulottaa tarvittaessa myös alle 58-vuotiaisiin.
- Katso työelämän kehittämistä koskevat toimenpiteet, jotka on esitetty strategialinjaus 3:ssa.

## **2.4 Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus aikuiskoulutuksella.**

- Suunnataan työvoimakoulutusta enenevästi rekrytointiongelma-aloille yhteishankintana ja aloille, joilla ennakoidaan työvoiman saatavuusongelmia. Vaihtovalmennus otetaan laaja-alaisesti käyttöön (ESR-tuotekehityshanke).
- Työvoimakoulutusta käytetään enenevästi yritysten muutos- ja irtisanomistilanteissa. Koulutusta kohdennetaan ikääntyville, vähemmän koulutetuille ja pk-yritysten henkilöstölle. Pk-yritysten työpaikkakoulutusta edistetään yhteishankintana.
- Kehitetään työvoimapolitiittisen koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta painottaen yksilöiden ja yritysten tarpeita. Koulutus toteutetaan räätälöiden ja työelämäkytkentäisesti. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankintajärjestelmää joustavoitetaan ja yksinkertaistetaan.
- Parannetaan tukityöllistämisen laatua ja vaikuttavuutta yhdistäen siihen työssä oppimista ja koulutusta.

- Aikuisten ammattitaitoa kohottavaa koulutusta lisätään. Noste-ohjelma laajennetaan vähintään 10 000 vuosittain aloittavaan henkilöön.

## **2.5 Kehitetään työmarkkinoiden ennakointia.**

- Työmarkkinoiden osaamis- ja ammattitaitotarpeiden ennakointia parannetaan siten, että pystytään ajoissa vastaamaan yritysten työvoimatarpeisiin ja että ammatillisen koulutuksen tarjonta vastaa nykyistä paremmin työelämän tarpeita koko maassa.

## **3. Parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla.**

Haluttu vaikutus vuoteen 2010 mennessä:

- **Työn tuottavuus kasvaa ja työssäoloaika pidentyy merkittävästi.**

Tavoitteen toteutuminen edellyttää, että työorganisaatiot kehittyvät mahdollisimman laajasti työelämässä. Työn tuottavuuden kehittymistä seurataan toimialoittain, yrityksittäin ja yksiköittäin, yrityskoon mukaan ja alueellisesti. Työn tuottavuuden parantuminen laadullisesti kestäväällä tavalla edellyttää työorganisaatioiden kehittämistä siten, että työ koetaan mielekkääksi ja työssä jaksetaan entistä pidempään. Työelämän kehittymistä mitataan työolobarometrillä. Työssäoloajan pidentymistä koskevat tavoitteet on esitetty strategialinjaus 2:n yhteydessä.

*Työn tuottavuuden ja laadun parantamiseksi toteutetaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa seuraavat toimintalinjaukset ja valmistellaan seuraavia toimenpiteitä:*

### **3.1 Valmistellaan työelämälähtöinen luovuuteen perustuva tuottavuusstrategia.**

- Työministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö tiivistävät yhteistyötään yhdessä TEKESin, TYKESin ja SITRAn kanssa.

### **3.2 Tuetaan työn laadullista kehittymistä erityisesti johtamista ja työn organisointia kehittämällä.**

- Käynnistetään Työelämän tuottavuuden ja laadun kehittämisohjelma (TYKES).
- Edistetään työssä jaksamista ja työssäoloajan pidentämistä sekä kehitetään osaamista koordinoidusti yhteistyössä TYKESin, VETO-, ESR-, TYHY- ja NOSTE -ohjelmien kanssa.

### **3.3 Luodaan pieniä ja keskisuuria yrityksiä palvelevat työelämän kehittämisen alueelliset toimintamallit TE-keskuksiin.**

- Tarjotaan TYKES-ohjelmaa, työssä olevien työvoimakoulutusta ja ESR:n työelämä-hankkeita koskevaa palvelua verkostoidusti alueilla.

### **3.4 Kehitetään e-työn mahdollisuuksia.**

- Toteutetaan valtakunnallisia ja alueellisesti koordinoituja pilottihankkeita.
- Tehostetaan tiedottamista.

### **3.5 Edistetään määräaikaisten työsuhteiden muuttamista pysyviksi pysyväisluonteisessa työssä.**

- Parannetaan työsopimuslain valvontaa.
- Vakinaistetaan julkisella sektorilla toistuvia määräaikaisia palvelussuhteita (mm. sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetustoimi).

### **3.6 Edistetään yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta työelämässä.**

- Kehitetään työelämää kolmikantaisesti monimuotoisuuden tuomien vahvuuksien hyödyntämiseksi.
- Levitetään yhdenvertaista kohtelua edistäviä johtamismalleja.
- Tehostetaan etenkin maahanmuuttaja- ja ulkomaalaisten työntekijöiden työehtojen valvontaa.
- Edistetään etnistä yrittäjyyttä.
- Tavoitellaan syrjinnän 0-toleranssia työelämässä (perusteena yhdenvertaisuuslain voimaantulo).
- Edistetään samapalkkaisuutta tavoitteena poistaa perusteettomat palkkaerot naisten ja miesten välillä.

### **3.7 Parannetaan työn ja yksityiselämän yhteensovittamisen mahdollisuuksia.**

- Toteutetaan asteittain alle 10-vuotiaiden lasten vanhemmille lyhennetyt työajan mahdollisuuksia (osittainen hoitovapaa ja osittainen hoitoraha).
- Kehitetään perhevapaita ja niiden tasaisempaa jakautumista sukupuolten kesken.
- Kehitetään joustavia työ- ja työaikajärjestelyjä eri elämänvaiheisiin.

### **3.8 Lisätään työelämän joustavuutta ja turvaa työlainsäädäntöä kehittämällä.**

- Toteutetaan yhteistoimintalain kokonaisuudistus.
- Uudistetaan vuosilomalaki ja työsuojelun valvontalaki.
- Täydennetään työelämän tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä.
- Selvitetään vuorotteluvapaajärjestelmän vakinaistamista sekä käyttömahdollisuuksien parantamista ja korvaustasojen riittävyyttä.

#### 4. Luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuutolle.

Halutut vaikutukset:

- **Työvoiman maahanmuutto vastaa työmarkkinoiden tarpeisiin.**  
Aktiivisen maahanmuuttopolitiikan puitteet valmistellaan siten, että toimenpiteet ovat aktivoitavissa, jos työmarkkinatilanne sitä edellyttää. Aktiiviselle maahanmuuttopolitiikalle ei näin ollen tässä vaiheessa esitetä mitoituksellisia tavoitteita.
- **Maahanmuuttajat kotoutuvat yhteiskuntaan ja työelämään.**  
Kehitetään maahanmuuttajien edellytyksiä kotoutua yhteiskuntaan ja työelämään.
- **Yhteiskunnassa vallitsevat hyvät etniset suhteet.**  
Hyvät etniset suhteet ovat edellytys maahanmuuttopolitiikan aktivoinnille.

*Aktiivisen työperusteisen maahanmuuton edellytysten luomiseksi toteutetaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa seuraavat toimintalinjaukset sekä valmistellaan seuraavia toimenpiteitä:*

##### 4.1 Laaditaan kattava maahanmuuttopoliittinen ohjelma.

- Laaditaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa hallitusohjelman ja
- hallituksen strategia-asiakirjan edellyttämä maahanmuuttopoliittinen ohjelma.

##### 4.2 Parannetaan maassa työskentelevien ulkomaalaisten ja heidän perheenjäsentensä mahdollisuuksia käyttää yhteiskunnan palveluja.

- Luodaan oleskelun perusteen mukaan porrastettu kotoutumiseen tähtäävä tukijärjestelmä, joka mahdollistaa tehokkaan neuvonnan ja ohjauksen sekä kielikoulutuksen myös tilapäisesti maassa työskenteleville ja tarvittaessa myös kotoutumisen.

##### 4.3 Kehitetään joustava ja nopea ulkomaisen työvoiman oleskelu- ja työlupajärjestelmä ja työmarkkinoille pääsy.

- Kehitetään ennakoitijärjestelmää niin, että se antaa perusteet ulkomaisen työvoiman määrän ja työalojen määrittelemiseksi siten, että se palvelee työvoiman tarvearviointia.
- Tehostetaan kolmikantaista linjaustyötä ja ulkomaisen työvoiman käytön seurantaan valtakunnan ja aluetasolla.
- Kehitetään ulkomaalaislain säännöksiä ja soveltamiskäytäntöjä, maksuperusteita ja ulkomaalaisrekisteriä.
- Kehitetään lainsäädäntöä ja käytäntöjä niin, että ulkomaalainen voi saada oleskeluluvan työnhakuun Suomessa ja edistetään perheiden mahdollisuuksia seurata mukana.
- Edistetään opiskelijoiden mahdollisuuksia jäädä opintojen päätyttyä Suomen työmarkkinoille.
- Kehitetään erityisjärjestelmiä joissa varaudutaan nopeutetun menettelyn käyttöön työaloilla, joilla esiintyy työvoiman vajetta.

#### 4.4 Kehitetään valmiuksia tukea ulkomaisen työvoiman rekrytointia.

- Tehostetaan ulkomaille suuntautuvaa Suomen työelämää ja työpaikkoja koskevaa tietotusta.
- Käynnistetään kokeilu kansainvälisen työnvälitysyhteistyön kehittämiseksi valittujen kohtemaiden välillä.
- Käynnistetään Helsingin ja Tallinnan välillä EURES Cross-border –työnvälityshanke.
- Järjestetään ja tuetaan kielikoulutusta ja täydentävää ammatillista koulutusta lähtömaassa.
- Selvitetään mahdollisuudet tehostaa Suomeen suuntautuvan ulkomaisen työvoiman välitystoiminnan valvontaa.
- Tehostetaan tutkintojen ja pätevyyskysien tunnustamista ja vertailutietojen hankkimista.
- Edistetään mahdollisuuksia hankkia lisäpätevyyttä ja ammattitaitoa Suomessa.

#### 4.5 Edistetään etnistä yhdenvertaisuutta.

- Luodaan mahdollisuudet rekrytoida maahanmuuttajia julkisen hallinnon palvelukseen.
- Lisätään tietoisuutta maahanmuutosta ja yhdenvertaisesta kohtelusta laajan tiedotuskampanjan avulla.
- Kannustetaan yhdenvertaisuussuunnitelmien ja kotouttamisohjelmien laatimiseen hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi.
- Kehitetään syrjinnän seurantajärjestelmä.

### 5. Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä.

Haluttu vaikutus vuoteen 2010 mennessä:

- **Yrittäjien osuus työllisistä lisääntyy.**

Uusia yrityksiä perustetaan vuosittain n. 22 500, joista nykyisin noin viidennes on työttömien perustamia starttirahayrityksiä. Työvoimatiedustelun mukaan yrittäjien osuus työvoimasta on hieman laskenut vuoden 2000 ensimmäisestä puoliskosta lähtien. Yksinyrittäjien määrä on tänä aikana noussut 4000 henkilöllä, mutta työnantajayrittäjien määrä on laskenut liki 5000:lla. Työnantajayrittäjien määrän kehityksellä on huomattava negatiivinen työllisyysvaikutus.

*Yrittäjyyden ja itsensä työllistämisen lisäämiseksi toteutetaan yhteistyössä eri hallinnonalojen kanssa seuraavat toimintalinjaukset sekä toimenpiteet, jotka valmistellaan pääosin hallituksen yrittäjyysohjelmassa.*

#### 5.1 Vahvistetaan ammatinharjoittamista ja itsensä työllistämistä.

- Perustetaan 50 yhdistelmäpalveluihin rakentuvaa seudullista yrityspalvelupistettä.
- Uudistetaan nykyistä yhtiölainsäädäntöä pienyrityksille paremmin soveltuvaksi.
- Lisätään liiketalouden osaamista vahvistavaa koulutusta yrityksen perustamista suunnitteleville.
- Selvitetään mahdollisuudet starttirahoitukseen laajentamiseksi työssäkäyviin, jotka suunnittelevat yrityksen perustamista. Selvitetään mahdollisuudet myös starttirahoi-

tuksen keston oleelliseksi pidentämiseksi.

## **5.2 Turvataan liiketoiminnan jatkuvuus yrittäjän ikääntymisen myötä yleistyvissä luopumistilanteissa.**

- Tehostetaan sukupolvenvaihdoksia varten tarvittavaa yritysneuvontaa julkisissa yritysneuvontaorganisaatioissa.
- Vahvistetaan yksityisten neuvontaorganisaatioiden edellytyksiä edistää sukupolvenvaihdoksia.

## **5.3 Parannetaan nuorten yritysten selviytymisen ja kasvun edellytyksiä.**

- Käynnistetään kokeiluhankkeita nuorille yrityksille suunnattujen, yritysten lopettamista ehkäisevien mentoripalvelujen syntymiseksi.
- Lisätään Yritys-Suomi –verkkopalveluihin työelämäkysymyksiin, esimerkiksi työnantajavelvoitteisiin, liittyvää tietopalvelua.

## **5.4 Luodaan uutta palveluyrittäjyyttä.**

- Suunnataan yritysten julkista neuvonta- ja rahoituspalvelujärjestelmää tukemaan palveluyrittäjyyden kasvua, palvelualojen innovaatioita ja kansainvälistymistä.
- Alennetaan työvaltaisten palvelu- ja käsityöalojen arvonlisäveroa ja muutetaan arvonlisäverotuksen alaraja liukuvaksi.
- Lisätään palvelualoihin suunnattua julkista tuotekehityspanostusta.
- Vahvistetaan naisyrittäjille suunnattuja palveluja.
- Tuetaan etnistä yrittäjyyttä asiantuntija- ja rahoituspalveluissa.
- Vauhditetaan kotipalveluyrittäjyyden kasvua laajentamalla ulkoa ostetun kotityön verovähennysoikeutta tai siirtämällä sen hankintaa työnantajan järjestämäksi työ-suhde-eduksi.

## **5.5 Mahdollistetaan uudet yritysmuodot ja tuotannon organisointitavat.**

- Toteutetaan sosiaalista yritystoimintaa koskeva lainsäädäntöuudistus.
- Vahvistetaan uusosuustoimintaan liittyvää osaamista ja neuvontaa julkisissa neuvonta- ja rahoituspalveluissa.

## **5.6 Vahvistetaan sisäistä yrittäjyyttä.**

- Sisällytetään pakollinen yrittäjyyden opintokokonaisuus opettajien koulutusohjelmiin.
- Sisällytetään opetukseen ja opetusmateriaaleihin nykyistä enemmän yrittäjyyden teemoja.
- Lisätään koulujen ja yritysten välistä yhteistyötä.
- Vahvistetaan yrittäjyysasenteita ja -motivaatiota TYKES -ohjelman avulla.

## **5.7 Kohtuullistetaan yrittäjän riskinkantoa ja sosiaaliturvaa.**

- Laajennetaan ammatinharjoittajien henkilö- tai perhekohtaisia taloudellisia vakuuksia esimerkiksi Finnveran palveluja kehittämällä.
- Nostetaan yrittäjien työttömyysturvan, työterveyshuollon ja sairausturvan tasoa.
- Tarkistetaan velkajärjestelyyn pääsyn edellytyksiä.

## **5.8 Luodaan edellytyksiä uusien kasvuyritysten synnylle, uuden teknologian hyödyntämiselle ja verkottumiselle.**

- Luodaan edellytyksiä kärkiyritysten vahvistumiselle, uusien kärkiyritysten auttamiseksi kasvu-uralle ja uusien pienyrityksryppäiden verkottumiselle vahvistamalla teknologia- ja osaamistihentymiä teknologia- sekä osaamiskeskuksissa ja yrityshautomoissa.
- Suunnataan elinkeinopolitiikkaa uusien kasvuyritysten syntyä tukevaksi.
- Kehitetään ja vahvistetaan valtakunnallista osaamiskeskuspolitiikkaa.

## **EU:n rakennerahastoprojektien käyttö kansallisen työpolitiikan kehittämisessä**

EU:n rakennerahastotoiminnan eräänä tavoitteena on tukea kokeilu- ja tuotekehityshankkeilla kansallisen työpolitiikan kehittämistä. TE -keskuskohtaisesti ESR -projektien kokemuksia on käytetty hyväksi kehitettäessä alueellisia työllisyysstrategioita. On esimerkkejä hankkeissa kehitetyistä toimintamalleista, joita on sittemmin hyödynnetty laajemminkin.

Mm. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) osarahoituksella toteutetuista pitkäaikaistyöttömien polkuprojekteista sekä paikallisista kumppanuuden projekteista saatuja kokemuksia on hyödynnetty kehitettäessä yhteispalvelupisteitä sekä nyt käynnistyvien työvoiman palvelukeskusten toimintamallia. Jälkimmäisen kehitelyssä voidaan osaltaan ottaa huomioon myös tavoite 1- ja 3 -ohjelmien ns. välittäjäorganisaatiotoiminta. Lisäksi ESR -projektien kokemuksia hyödynnetään mm. valmisteltaessa sosiaalisten yritysten lainsäädäntöä ja toimintamallia. Verkostoitumista ja osaamiskeskustoimintaa on koordinoitu ja kehitetty projektirahoituksella.

Kaikkien edellä mainittujen osalta kehittämistoiminta jatkuu myös lähivuosina. ESR:n kokemusten hyödyntämiseen sekä vuoropuheluun kansallisen työpolitiikan kanssa kiinnitetään entistäkin enemmän huomiota. Tarkoitus on tukea hyvien käytäntöjen kartoittamista erillisselvityksillä esim. matalan tuottavuuden työpaikkoja sekä ikääntyviä ja ikääntyneitä koskevista ESR -hankkeista.

Rakennerahastotoiminnan tuotekehitysroolin terävöittämiseksi on käynnistetty erityisiä valtakunnallisia koordinaatio- ja kehittämisprojekteja (tuotekehityshankkeita). Työpolitiikan strategian kannalta keskeisistä hankkeista valmisteltiin ns. tuotekehitystarjotin, jossa esitettyihin teemoihin on ensivaiheessa perustettu kolme yliaalueellista projektia: työyhteisöjen monikulttuurisuuden tukeminen, vaihtovalmennus työssä osaamisen ja jaksamisen kehittämiseksi sekä E-työ. Ensimmäisellä pyritään edistämään maahanmuuttajien työllisyyttä ja mm. heidän rekrytoitumistaan julkiselle sektorille. Eri TE -keskusalueilla toteutettavia projekteja tukee ja niiden kokemuksia arvioi valtakunnallinen koordinaattori ja asiantuntijaryhmä. Tuotekehityshanketta laajennetaan tarpeen mukaan. Seuraavaksi on tarkoitus valmistella aloittavaa yrittäjyyttä ja ammatinharjoittamista tukeva tuotekehityshanke.

Yhteisöaloiteohjelmaan EQUAL sisältyy teematyö, joka tarkoittaa EU:n ja kansallista erityispanostusta uusiksi ja toimiviksi koettujen toimintatapojen levittämiseen eurooppalaisella ja kansallisella tasolla. Teematyötä toteutetaan projekteina, joiden aiheena on mm. kokonaisvaltainen tuki heikossa työmarkkina-asemassa oleville, maahanmuuttajat yrityksen voimavarana, sosiaalinen yrittäjyys, hankkeiden yritysälähtöisyys sekä segregaatoin purku.

## **Työpolitiikan strategian toteutus**

### **Työpolitiikan strategian ja hallituksen politiikkaohjelmien koordinoitu toteuttaminen**

Työpolitiikan strategia on sovitettu yhteen hallitusohjelman ja hallituksen strategia-asiakirjan kanssa. Hallituksen työllisyysstrategiaan sisältyvät talouskasvua ja työvoiman kysyntää vahvistavat toimenpiteet, jotka valmistellaan talouspoliittisen päätöksenteon yhteydessä. Hallituksen työllisyyden politiikkaohjelmassa valmistellaan lähinnä työvoiman tarjontaa koskevat strategian osiot. Yrittäjyyden politiikkaohjelmassa valmistellaan erityisesti aloittavaa ja mikroyrittäjyyttä koskevat toimenpiteet. Tietoyhteiskuntaohjelmassa koordinoidaan mm. sähköisiä palveluja koskevia toimenpiteitä. Hallituksen strategia-asiakirjan mukaan valmistellaan uusi maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Lisäksi alueellisen tasapainon parantamiseksi sekä alueiden ja seutujen vahvistamiseksi valmistellaan aluekehityslain mukaiset suunnitelmat. Työpolitiikan strategian toimeenpano tapahtuu koordinoitusti hallituksen politiikkaohjelmien ja strategia-asiakirjassa esitettyjen muiden hankkeiden valmistelun kanssa.

Kaikki edellä todetut valmistelut ovat monihallinnollisia. Työministeri johtaa työllisyyden politiikkaohjelmaa. Työllisyyden politiikkaohjelman valmistelua varten on asetettu neljä monihallinnollista hankeryhmää. Työministeriö osallistuu myös muiden ohjelmien valmisteluun.

### **Jatkuva ja vuorovaikutteinen strategiaprosessi**

Työhallinnossa on tavoitteena siirtyä uudentyypoiseen jatkuvaan ja vuorovaikutteiseen strategiaprosessiin. Työpolitiikan strategian linjaukset valmisteltiin jo uudentyypisessä prosessissa, joka perustui laajaan avoimeen keskusteluun työhallinnon eri tasoilla olevien yksiköiden, eri hallinnonalojen, työmarkkinajärjestöjen sekä puolueiden kanssa. Myös jatkotyö rakentuu jatkuvan ja vuorovaikutteisen prosessin periaatteille.

Toimintaympäristön muutosta ja strategian toteutumista arvioidaan jatkuvasti ja tarvittaessa tehdään nyt päätettäviin linjauksiin muutoksia. Strategia määrittelee organisaatiolle yhden yhteisen toimintalinjan ja työhallinnon eri yksiköissä toimitaan strategian toteuttamiseksi. Toimintaympäristön monimutkaistuessa on välttämätöntä, että strategiaa toteuttaessaan eri yksiköt toimivat innovatiivisesti ja vuorovaikutteisesti. Tämä edellyttää hyvää osaamista, sisäiseen yrittäjyyteen perustuvaa toimintatapaa sekä strategisten linjausten tapauskohtaista ja monimerkityksellistä tulkintakykyä.

### **Indikaattorijärjestelmän ja vertaisarviomenettelyn kehittäminen**

Jatkuvaa seuranta ja arviointia varten valmistellaan uusi indikaattorijärjestelmä, joka kattaa myös alueelliset tiedot. Järjestelmän kehittämisessä otetaan huomioon EU:n työllisyysindikaattorit.

Indikaattoreihin perustuen kehitetään vertaisarviomenettely (benchmarking), jonka pohjalta voidaan eri yksiköiden kanssa käydä arviointi- ja kehittämiskeskusteluja. Lisäksi valmistellaan hyvien käytäntöjen kehittämiskeskusteluareenat.

Indikaattorityötä tuetaan kehittämällä eri hallinnonalojen kanssa yhteistyössä ennakoitimenettelyjä, joiden avulla voidaan rakenne- ja työllisyystoimenpiteitä suunnata tulevaisuuden tarpeita vastaaviksi.

## **Vaiheistettu toimeenpano**

Työmarkkinatilanne muuttuu asteittain 2010 -luvulla, joten työpolitiikan strategia pannaan toimeen vaiheittain seuraavasti:

- vuosina 2003 - 2004 huolehditaan aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamisella siitä, että työttömyys ei lähde nousuun ja työttömien työmarkkinavalmiuksia ylläpidetään, lisäksi elvytetään työvoiman kysyntää lisäpanostuksella työllistäviin investointeihin;
- vuosina 2003 - 2006 otetaan käyttöön vero- ja maksupoliittiset toimenpiteet, jotka lisäävän jokanaisen ja -miehen työpaikkoja ja työllisyyden kasvua palvelualoilla;
- vuosina 2004 - 2006 toteutetaan julkisen työvoimapolitiikan rakenteellinen uudistus, joka luo edellytykset rakenteellisen työttömyyden purkamiselle;
- vuoteen 2007 mennessä on valmisteltu ja pantu toimeen toimenpiteet, jotka lisäävät työvoiman tarjontaa tilanteessa, jossa suuret ikäluokat alkavat siirtyä eläkkeelle.

## **Julkisen työvoimapolitiikan uudistaminen**

Vuosina 2004 - 2006 toteutetaan julkisen työvoimapolitiikan rakenteellinen uudistus, jossa vaikeasti työllistettävien palvelut eriytetään työvoiman palvelukeskuksiin. Samanaikaisesti työvoimatoimistojen toimintaa kehitetään painottamalla työnvälitys-, työnhaku- ja ammatillisen kehittymisen palvelujen tarjoamista työvoiman saatavuuden varmistamiseksi.

Julkisen työvoimapolitiikan uuden toimintastrategian perustana on asiantunteva palvelutarvearvio, jossa jokaisen työnhakijan ammattitaito, osaaminen ja palvelutarpeet arvioidaan perusteellisesti työllistymisedellytysten selvittämiseksi ja uhkaavan pitkäaikaisen työttömyyden estämiseksi. Tavoitteena on, että asiakkaat saavat mahdollisimman yksilöllistä, oikeaan osunutta ja laadukasta palvelua oikeaan aikaan.

Työvoiman palvelukeskuksiin kootaan rakenteellisen työttömyyden purkamisessa tarvittavat julkiset työvoimapolitiikan palvelut ja muut palvelut sekä niiden resurssit. Keskuksiin tulevat mukaan työvoimatoimisto, kunta sekä niiden sosiaali- ja terveystoimi ja nuorisotoimi, Kansaneläkelaitos ja muut palvelutuottajat. Vuosien 2004 - 2006 aikana maahan perustetaan noin 40 palvelukeskusta.

Palvelukeskukset tarjoavat työmarkkinavalmiuksia parantavia palvelukokonaisuuksia niille työnhakijoille, joiden auttamiseen työmarkkinoille nykyiset palvelut ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Palvelut koostuvat elämänhallinnan ja työnhaun tuesta monipuolisiin aktiivisiin toimenpiteisiin.

Työvoimatoimistoja kehitetään työnhakijoiden ja työnantajien kohtauspaikkoina, työ-

elämän asiantuntijoina ja strategisina partnereina seutukunnallisessa kehittämistyössä. Tavoitteena on, että työvoimatoimistot pystyvät aiempaa selkeämmin ja tuloksellisemmin keskittymään niiden asiakasryhmien palveluun, joilla on edellytyksiä sijoittua avoimille työmarkkinoille. Palvelurakenteen uudistaminen tarjoaa myös paremmat toimintamahdollisuudet työnantaja-asiakkaiden palvelulle. Työnantajapalveluja kohdennetaan erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten palvelutarpeisiin nykyistä paremmin. Toiminnassa painotetaan työvoima- ja koulutustarpeiden ennakointia sekä yhteistyötä alueen elinkeinoelämän ja muiden keskeisten kumppaneiden kanssa.

Työvoimatoimistoihin perustetaan työnhakukeskukset tukemaan työnhakijoiden oma-toimista työhön ja koulutukseen hakeutumista. Työnhakukeskuksissa lisätään ja monipuolistetaan sähköisten verkkopalvelujen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämistä tavoitteena palvelujen sujuvuuden ja saatavuuden parantaminen sekä ratkaisujen mahdollisimman nopea löytyminen.

Myös niissä työvoimatoimistoissa joiden alueelle ei perusteta työvoiman palvelukeskusta kehitetään vastaavan tyyppisiä palvelumalleja.

## **Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma (NAP)**

EU:n työllisyysuuntaviivojen tavoitteet on otettu huomioon työpolitiikan strategiassa. Niiden toteutuksesta raportoidaan työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelmassa, joka on Suomen hallituksen vastaus työllisyysuuntaviivoihin ja Suomelle osoitettuihin suosituksiin. Toimintasuunnitelmassa esitetään Suomen keskeiset työmarkkinahaasteet ja hallituksen toimet niihin vastaamiseksi. Työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma sisältää hallitusohjelman, hallituksen strategia-asiakirjan, työpolitiikan strategian ja valtion talousarvioesityksen mukaiset strategiset linjaukset, tavoitteet ja pääasialliset toimenpiteet työllisyysuuntaviivojen mukaisesti. Vuosina 2004 ja 2005 kansallisessa toimintasuunnitelmassa raportoidaan työllisyyspolitiikan täytäntöönpanosta ja tuloksista.

## **Toteutusvastuut työministeriössä**

Työministeriössä strategian eri osioiden toteutuksen valmistelu on vastuutettu eri yksiköille ja tiimeille ja kunkin osion jatkovalmisteluun on nimetty vastuuhenkilöt. Keskeinen osa toteutuksesta tapahtuu työllisyyden politiikkaohjelman organisoimana. EU:n rakennerahastotoiminnan avulla toteutetaan kansallisen politiikan tuotekehityshankkeita sekä organisoidaan EU-rakennerahastoprojekteista johdettavien hyvien käytäntöjen hyödyntäminen. Vastuut ja toimenpiteet on kirjattu asiakirjaan, jota strategiatimi päivittää. Työministeriön tulosneuvotteluissa päätetään vuosittain eri tiimien ja yksiköiden toimenpiteistä strategian toteuttamiseksi.

## **Toteutusvastuut TE-keskuksissa ja työvoimatoimistoissa**

TE-keskusten ja niiden työllisyysosastojen kanssa vuonna 2003 käytävissä tulosneuvotteluissa sovitaan työpolitiikan strategian toteuttamistoimenpiteistä. Seuraavina vuosina tulosmenettelyä kehitetään edelleen strategiaperusteiseksi. Kaikilla TE-keskusalueilla ja

seutukunnittain jatketaan työmarkkina-analyysien ja työllisyysstrategioiden tekemistä. Niiden pohjalta työpolitiikan toimenpiteitä voidaan suunnata kunkin alueen työmarkkinatilanteen mukaisesti.

## Osaamisen kehittäminen

Osaamisen jatkuva parantaminen on hallinnon hyvän toimivuuden ja henkilöstön jaksamisen edellytys. Yksilöllisen osaamisen kehittämisen rinnalla on tarpeen jatkossa entistä enemmän panostaa työyhteisöosaamisen kehittämiseen. Tältä osin hyödynnetään tulevaisuudessa erityisesti Hyökyaalto –projektista saatavia kokemuksia. Lyhytkurssimuotoisen henkilöstökoulutuksen lisäksi panostetaan pidempikestoisten koulutusohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen. Lisäksi kouluttaja- ja kehittäjäkoulutusta käytetään koulutuksen toteutusmuotona.

Verkko-oppimisen kehittämiseksi asetetaan projekti, jonka tavoitteena on rakentaa verkkoperusteinen oppimisympäristö, jota ensimmäisessä vaiheessa hyödynnetään työministeriön uuden henkilöstön perehdyttämisessä. Projekti pyrkii lisäksi luomaan edellytykset koko hallinnon kattavan, monimuotoisen verkko-oppimisen käyttöön.

Henkilöstökoulutuksen suunnittelussa ja toteutuksessa huomioidaan etnistä ja sukupuolten tasa-arvoa edistävä näkökulma. Etnisiin kysymyksiin ja rasismiin ehkäisyyn liittyvää asiantuntijuutta lisätään hallinnossa.

Osaamisen kehittämistä koskevissa linjauksissa on strategian lisäksi hyödynnetty asiakirjaa Osaamisen kehittämisen suuntaviivat työhallinnon valtakunnallisessa henkilöstökoulutuksessa vuoteen 2005.

Seuraavat koulutusohjelmat ovat käynnissä ja jatkuvat lähivuosina.

- *Asiakaspalveluhenkilöstön PD -koulutusohjelma*, jossa vuoteen 2007 mennessä on tavoitteena kouluttaa n. 600 asiakaspalveluvirkailijaa.
- *Työpolitiikan asiantuntijoiden korkeakoulupohjainen PD -koulutus*. Koulutusohjelmaa suunnitellaan jatkettavan pilottihankkeen jälkeen.
- *Työhallinnon hallintohenkilöstön PD -ohjelma*, jonka tavoitteena on vaativan valmistelutyön osaamisen kehittäminen ja samalla tarjotaan mahdollisuus uralla etene miseen. Myös tätä ohjelmaa suunnitellaan jatkettavan tulevaisuudessa.
- *AmmatINVALINTAPSYKOLOGEILLE* ministeriön tukemana mahdollisuus osallistua yliopistojen yhteisesti toteuttamaan *Työ- ja organisaatiopsykologian erikoispsykologikoulutukseen*.
- *Hyökyaalto -projekti*, jossa kehitetään koko yhteisön osaamista työvoimatoimistojen palveluissa. Hyökyaalto kohdistuu ESR 3 -alueen työvoimatoimistoihin johtuen ohjelman rahoitusperusteista. Ohjelma jatkuu vuoden 2004 loppuun saakka.
- *Asiakaspalveluhenkilöstön peruskoulutus*, jota järjestetään hallintoon tuleville uusille virkailijoille.
- *Työvoimatoimiston johtajien peruskoulutus*.
- Lisäksi valmistelussa on *Johtamisen erikoisammattitutkinto* (JET), jonka tavoitteena on luoda monipuolinen johdon tuki- ja koulutusprosessi, jossa hyödynnetään johtajilla jo olevaa osaamista, tuetaan uuden oppimista ja osoitetaan osaaminen näytöillä.

Vuosittain valmisteltavassa valtakunnallisessa henkilöstökoulutusohjelmassa tulevat lä-

hivuosina painottumaan ainakin seuraavat tema-alueet:

- *Johtamisen kehittäminen*; jatkuva ja vuorovaikutteiden strategian mukainen johtaminen, henkilöstön osaamisen kehittäminen, henkilöjohtaminen ja johtajuus
- *Uusi osaaminen asiakkaan kohtaamisessa*; palvelutarpeen arviointi, koulutusta tavoitteellisista vuorovaikutusmenetelmistä, jossa keskeistä on kantaaottava ote, aktiivisen kuuntelun taito, oman vuorovaikutustyylin tiedostaminen, sukupuolisensitiivisyys
- *Uudenlainen yhteistyö*; verkostotyöskentely, moniammatillinen yhteistyö, kumppanuus, yhteispalvelu
- *Hankintataidot*; tarvitaan uutta osaamista palvelujen hankkimisessa hallinnon ulkopuolelta
- *Työpoliittinen asiantuntemus*; syvennetään työelämän ja koulutusmarkkinoiden tuntemusta, työpolitiikka-asiantuntemuksen lisääminen laajasti
- *Ennakointitaidot*; työmarkkinoiden analysointikyky ja muutosten ennakointi
- *Uuden teknologian hyödyntäminen*; sähköinen asiointi/tiedon hallinta ja hankinta, asiakkaiden neuvonta sähköisten palvelujen käytössä
- *Monikulttuurisuus*; asiakastyössä ja laajemminkin tulevaisuuden haasteena myös työhallinnon toiminnassa
- *Uudenlainen työnantajien palvelu*; työorganisaatioiden sisäiseen koulutus- ja kehittämistoimintaan liittyvän osaamisen kehittäminen
- *Muutoksen hallinta ja työhyvinvointi*; tarvitaan henkilöstön tukemista ja hyvinvoinnista huolehtimista

Teema-alueiden käsittely konkretisoidaan vuosittain valmisteltavassa työhallinnon valtakunnallisessa henkilöstökoulutusohjelmassa.

Valtakunnallisen henkilöstökoulutusohjelman ohella työministeriön henkilöstön osaamisen kehittämistä tuetaan Työministeriön sisäisellä koulutusohjelmalla.

Lisäksi alue- ja paikallishallinnon henkilöstöä tuetaan TE –keskusten työvoimaosastojen alueellisilla koulutusohjelmilla. Tavoitteena on, että alueelliset koulutusohjelmat painottavat samoja keskeisiä alueita, joita käsitellään valtakunnallisessa koulutuksessa. Alueellisessa koulutuksessa voidaan lisäksi ottaa esille kunkin alueen työllisyysstrategoiden mukaiset erityispiirteet ja haasteet.

## **Strategiatyön alueellistaminen**

Uuden aluekehityslain mukaisesti laaditaan työhallinnon aluestrategia, jossa otetaan huomioon valtioneuvostossa päätettävä valtakunnallinen alueellisen kehittämisen linja sekä maakuntien yhdessä viranomaisten kanssa laatimat maakunnan kehittämissuunnitelmat.

Työmarkkinoiden toimivuudesta tulee uudessa työmarkkinatilanteessa lähivuosina keskeisin maakuntien ja seutukuntien kilpailukykyyn vaikuttava tekijä. Työministeriö tukee aluehallintoa ja seutukuntia työmarkkina-analyyysien ja työllisyysstrategioiden laadinnassa. Yhteistyötä maakuntahallinto-organisaatioiden maakuntien hallinto-organisaatioiden kanssa aktivoidaan.

## Strategiatyötä tukeva tietämyksenhallinnan kehittäminen

Työhallinto on asiantuntijaorganisaatio, jossa tieto ja sen viisas käyttäminen omassa työssä on keskeisin resurssi. Työhallinnon on oltava työpolitiikan arvonluontiverkostossa johtavassa asemassa oleva toimija, jonka tästä hyvin suoriutuakseen oltava asiakasläheinen ja tärkeä tiedon solmukohta. Kyse ei vain konkreettisesta informaatiosta (esim. tilastoinnista) vaan myös työntekijöiden osaamisesta ja heidän hallussaan olevasta kokemusperäisestä tiedosta. Työhallinnon on huolehdittava tämän erimuotoisen tiedon virtauksista niin, että ne luovat organisaation eri osissa uutta yhteistä ymmärrystä ja tietämystä strategian toteuttamiseksi ja kehittämiseksi. Tietämyksenhallinnan kehittäminen on näkökulma, joka on otettava huomioon kaikissa hallinnon keskeisissä johtamisen osa-alueissa:

- yhteisen arvojen luominen,
- vuorovaikutukselle suotuisan toiminnallisen ympäristön luominen,
- oppivan organisaation periaatteiden edistäminen,
- tiedonhallinnan tekniset järjestelmät,
- ohjauksjärjestelmien ja muiden keskeisten tietämyksen hallintaan liittyvien eri prosessien tiivis yhteensovittaminen sekä
- mittari- ja tutkimuksellisen analyysin kytkeminen strategian kehittämiseen.

Vuosittain valmistellaan tietämyksenhallinnan edistämisen vuosisuunnitelma (tiekartta), joka on yhteinen jatkuvan ja vuorovaikutteisen strategian tiekartan kanssa.

## Henkilöstöpolitiikan kehittäminen

Työpolitiikan strategiassa keskeinen haaste on varautua suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymiseen. Muutos koskee erityisesti valtionhallintoa ja kuntasektoria. Työhallinnon henkilöstön keski-ikä vuonna 2002 oli 45,3 vuotta ja arvioiden mukaan tulee edelleen nousemaan. Nykyisen henkilöstön eläkkeellesiirtyminen on vilkasta erityisesti vuosina 2010 - 2016. Ikärakenteen muutos on jatkossa keskeinen tekijä rekrytointipolitiikassa. Muutoksen myötä työhallinnossa on varauduttava kokonaishenkilöstön määrän supistumiseen. Kilpailukykyisenä työnantajana esiintyminen puolestaan edellyttää palkkatason nostamista. Työhallinnon on myös varauduttava rekrytoimaan selvästi nykyistä enemmän maahanmuuttajataustaisia henkilöitä.

Työvoiman ikärakenteen vanhentuessa on työorganisaatioiden kehittämiseen ja johtamiseen sekä työntekijöiden työkuntoa ylläpitäviin toimenpiteisiin ja työssä jaksamiseen kiinnitettävä yhä enemmän huomiota. Työhallinnon, ministeriön ja alueiden henkilöstösuunnitelmien mukaisia jaksamista edistäviä toimenpiteitä toteutetaan. Työministeriön työssä jaksaminen -projektin kehittämiä hyviä käytäntöjä levitetään koko hallintoon.

Palkkausjärjestelmän uudistuksella edistetään työpolitiikan strategioiden edellyttämien henkilöstön tehtävämuutosten toteutumista.

Strategian toteuttamisen edellyttämät henkilöstöpoliittiset linjaukset täsmennetään uusittavassa henkilöstöpoliittisessa ohjelmassa, ministeriön ja alueiden henkilöstösuunnitelmissa sekä henkilöstötilinpäätöksissä.

## Rahoituskehykset

Matti Vanhasen hallituksessa on päätetty eri hallinnonalojen rahoituskehysistä vuoteen 2007. Työhallinnon kehys kasvaa helmikuussa 2003 hyväksytyyn alustavaan kehykseen verrattuna 156 milj. euroa. Määrärahakehys mahdollistaa aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamisen. Rahoituskehyksessä tulee saavuttaa noin 30 %:n aktivointiaste. Tämä edellyttää, että työmarkkinatuella olevien aktivointiaste kohoaa merkittävästi nykyiseltä tasoltaan ja EU:n rakennerahastovarot käytetään täysimääräisesti. Vuodeksi 2004 talousarvioesityksessä päätetyllä rahoitustasolla aktivointiaste on tarkoitus nostaa yli 23 %:in.

Työvoiman palvelukeskusten menoihin työhallinto on varannut tarvittavat määrärahat. Tällöin kuitenkin edellytetään, että asianomaiset kunnat maksavat puolet keskusten toimintamenoista.

Rahoituskehysten valmistelussa on oletettu, että lähivuosina talouden ja työllisyyden kasvu on ripeää. Mikäli työllisyyden kasvu jää vähäisemmäksi, on aktiivisen työvoimapolitiikan rahoituskehystä tarpeen lisätä.

Työpolitiikan strategian valmistelu aloitettiin vuonna 2000. Erilaisten ennusteiden ja arvioiden mukaan käsillä on uudentyyppinen työmarkkinatilanne, jossa samanaikaisesti esiintyy sekä laajamittainen rakenteellinen työttömyys että niukkuutta työvoimasta. Työhallinnon kovana haasteena on kehittää vaiheittain etenevä strategia, jonka avulla pystytään ennakoivasti hallitsemaan muuttuva tilanne. Strategiavalmistelua varten käynnistettiin laaja analyysityö, jota varten työministeriö asetti neljä monihallinnollista projektia. Projektien tehtävänä oli muodostaa yhteistä tietopohjaa laaja-alaisten toimenpiteiden suunnittelulle ja tarjota perustaa työpolitiikan strategiavalmistelulle ja hallitusohjelman valmistelulle.

Strategiavalmistelun kokoavaksi projektiksi työministeriö asetti 26.6.2002 Työpolitiikan strategia vuosiksi 2003-2007 –projektin ja määritteli sen toimikaudeksi 1.1.2002-30.6.2003. Projektin tehtävänä oli tuottaa uuden työmarkkinatilanteen edellyttämiä vaihtoehtoja seuraavan hallituksen hallitusohjelmakeskustelua ja hallitusohjelman laadintaa varten ja laatia uuden hallituksen hallitusohjelman mukainen työpolitiikan strategia. Projektipäälliköksi nimettiin johtaja Anssi Paasivirta. Projektiryhmään nimettiin yhteensä 20 asiantuntijaa työministeriön eri osastoilta ja yksiköistä.

### Monihallinnollista yhteistyötä

Strategiaa valmisteltiin neljässä monihallinnollisessa projektissa:

***Työvoima 2020*** -projektissa analysoitiin talouden ja työllisyyden kehittymismahdollisuudet ja –vaihtoehdot lähivuosina sekä pitkällä aikavälillä. Projekti laati myös pitkän aikavälin talouskasvun tekijöitä ja työllisyysisältöä koskevan analyysin työministeriön sekä valtioneuvoston, eduskunnan, muiden ministeriöiden, työmarkkinajärjestöjen sekä alue- ja paikallistason toimijoiden käyttöön.

***Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen*** -projektissa selvitettiin edessä olevaa demografisen muutoksen aiheuttamaa työvoiman tarjonnan muutosta ja valmisteltiin tilanteeseen ennakoivasti vaikuttavia politiikkavaihtoehtoja.

***Rakenteellisen työttömyyden purkaminen*** -projektissa analysoitiin vaikeasti työllistyvien joukkoa ja valmisteltiin politiikkavaihtoehtoja rakenteellisen työttömyyden purkamiseksi.

***Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet*** -projektissa selvitettiin uuden aktiivisen maahanmuuton tarvetta ja toteutusmalleja.

Työelämän kehittämissuunnitelman (TYKE) uuden ohjelmakonseptin valmistelu liittyi myös strategiatyöhön. Strategiatyöhön liittyi keskeisesti myös muita työhallinnon hankkeita, kuten alueellinen strategiavalmistelu, työhallinnon tulosohjausjärjestelmän kehittäminen, Tutor- ja Hyökyaalto -projektit, talous- ja toimintasuunnitelman 2003 - 2006 valmistelu ja vuoden 2004 talousarvioesityksen valmistelu. Myös työhallinnon alue- ja paikallistaso kytkettiin uudenaikaiseen yhteistyöhön ja vastuunottoon. Alue- ja seututasolla on ryhdytty laatimaan huolellisiin työmarkkina-analyysihin perustuvia strategioita, joiden mukaan toimitaan. Alueellista strategiatyötä on tarpeen kehittää edelleen.

Uuden työmarkkinatilanteen todettiin edellyttävän yhteisiä hankkeita ja tiivistä yhteis-

työtä ns. allianssiministeriöiden kanssa (lähinnä OPM, STM, KTM, SM ja VM).

Työpolitiikan strategian valmistelussa otettiin huomioon keskushallintouudistusta valmistelevan ministerityöryhmän esittämä ennakkotieto, että uuden hallituksen aloittaessa käynnistetään muutamia poikkihallinnollisia ohjelmia. Työpolitiikan strategia valmistettiin siten, että sitä voitiin käyttää hallituksen asettaman työllisyyden politiikkaohjelman runkona.

### **Avoim keskustelu prosessin aikana**

Työpolitiikan strategiavalmistelu perustui avoimeen keskusteluun. Vuoden 2002 keväällä laadittiin ensimmäinen versio keskustelumuihistosta, jossa pohdittiin tulevaisuuden työmarkkinatilannetta ja vaihtoehtoja toimintalinjoiksi. Tarkennettu versio koottiin kesällä 2002, ”Lähtökohtia työpolitiikan strategisille linjavalinnoille” -keskustelumuihisto julkaistiin 26.6.2002. Muistion lähtökohtana oli työmarkkinatilanteen oleellinen muutos lähitulevaisuudessa. Siinä kuvattiin suomalaista kehitysmallia, sen toimintaedellytyksiä tulevaisuudessa sekä työmarkkinoiden rakenteellisia muutoksia. Muistiossa hahmoteltiin yleiskuva edessä olevasta toimintaympäristön muutoksesta sekä esitettiin keskeisiin teemoihin liittyviä ratkaisuvaihtoehtoja.

Eri projektien tuottamia muistioita, esityksiä ja analyyskejä käsiteltiin eri valmisteluelimissä ennen toimenpidekokonaisuuksien valmistelua. Kolmikantayhteistyön mukaisesti käytiin keskusteluja työasiainneuvostossa, jossa ovat edustettuina työmarkkinajärjestöjen korkein johto ja keskeisten yhteistyöministeriöiden kansliapäälliköt. Myös työpolitiikan neuvottelukunnassa linjauksien ja toimenpiteiden vaihtoehtoja käsiteltiin useita kertoja. Työmarkkinajärjestöt ja ministeriöt ottivat kantaa ja antoivat kirjallisia palautteita. Muistio oli myös eri puolueiden käytettävissä ja seminaaritalaisuudet järjestettiin niitä toivoneiden kolmen suurimman puolueen kanssa. Luonnoksessa ei tässä vaiheessa pyritty joihinkin tiettyihin ratkaisuihin, vaan tarkoitus oli luoda hallitusohjelman valmistelijoille ns. tarjotin politiikkavaihtoehtoja.

”Lähtökohtia työpolitiikan strategisille linjavalinnoille” –muistioista järjestettiin kesällä 2002 laaja sähköpostikeskustelu työhallinnossa. Kaikilla virkahenkilöillä oli mahdollisuus osallistua keskusteluun. Keskusteluaineistoa kertyikin monta sataa sivua. Strategian jatkovalmistelua varten perustettiin kolme virtuaalitiimiä, joissa oli edustajia työvoimatoimistoista, TE-keskuksista ja työministeriöstä. Keskustelu niissä jatkui keväälle 2003. Keskusteluista saadut kommentit ja aloitteet koottiin ja johtopäätöksiä hyödynnettiin jatkovalmistelussa.

Edellä mainittua muistiota ja strategialuonnoksia käsiteltiin ja niistä keskusteltiin laajasti projektiryhmän kokousten lisäksi myös työministeriön johdon strategiakokouksissa, aluehallinnon strategiapäivillä, TE-keskusten johtajien ja työvoimaosastojen tapaamisissa sekä monilla työhallinnon eri organisaatiotason järjestämällä neuvottelu- tai koulutuspäivillä.

Strategiavalmistelulla oli myös yhteys EU:n työllisyysstrategian uudistamiseen. Tavoitteena oli, että Suomen työpolitiikan strategian tavoitteet voidaan sovittaa yhteen EU:n uuden työllisyysstrategian kanssa ja toisaalta pyrittiin vaikuttamaan EU:n uuden strategian rakenteeseen siten, että se vastaa Suomen kansallisia tarpeita ja rakenteellisen kehityksen vaihetta.

## **Työpolitiikan strategiatyö kytkeytyi hallitusohjelmavalmisteluun**

Työpolitiikan strategiatyön analyysiraportit ja keskustelumuistiot olivat puolueiden sekä valtiosihteeri Sailaksen työllisyystyöryhmän käytettävissä.

Eri projektien tulokset koottiin Työpolitiikan strategia 2003-2007 –projektissa. Strategian luonnos valmistui maaliskuussa 2003 ja se oli hallitusohjelman valmistelijoiden käytettävissä. Strategiavalmistelun aikana todettiin, että vastaaminen edessä oleviin uuden työmarkkinatilanteen haasteisiin edellyttää yli yhden hallituskauden ulottuvaa strategiaa ja päätettiin, että työpolitiikan strategian tavoitteiden ja linjausten toteuttaminen ulottuu vuodelle 2010.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja sittemmin pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman julkistamisen jälkeen Työpolitiikan strategiaan 2003-2007-2010 oli tarpeen tehdä vain vähäisiä tarkennuksia, jotta se saatiin vastamaan hallitusohjelmaa ja sen monihallinnollisia politiikkaohjelmia.

## Sisällysluettelo

<b>Rakenteelliset muutokset ja tavoitteenasettelut .....</b>	<b>26</b>
Työllisyyden muutos .....	26
Tuotantorakenteen kehitys.....	31
Työttömyyden kehitys .....	33
Työvoiman ikärakenteen muutos .....	36
Aktivointiaste .....	38
<b>Strategisten linjausten ja toimintalinjojen perustelut.....</b>	<b>39</b>
1. Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä.....	39
2. Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus .....	55
3. Parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla.....	71
4. Luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuuttopolitiikalle .....	87
5. Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä.....	96

# Rakenteelliset muutokset ja tavoitteenasettelut

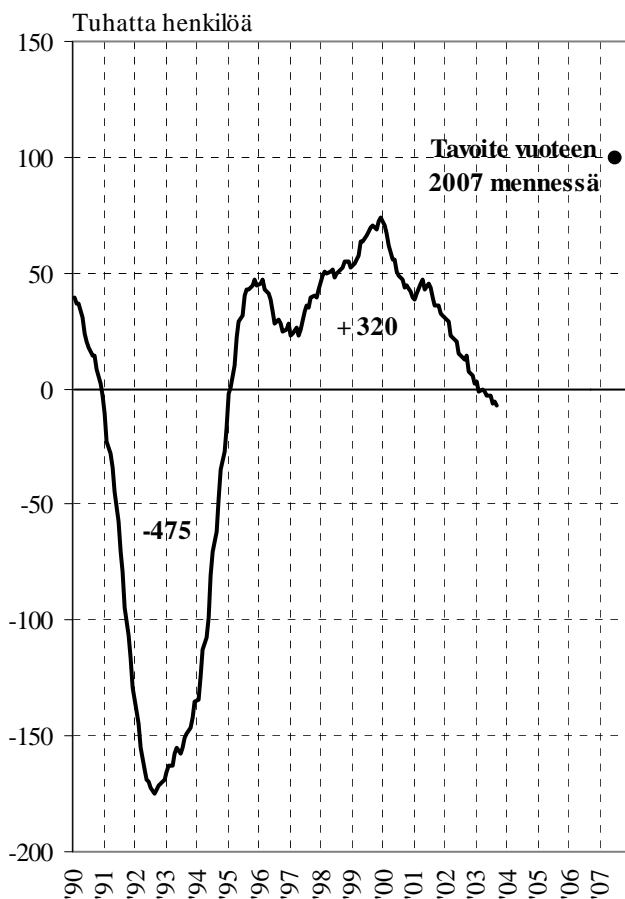
Strategian ja eri toimenpidevaihtoehtojen tarkemmat perustelut on esitetty neljän monihallinnollisen valmisteluprojektin raporteissa:

- Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi - Työvoima 2020,
- Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen,
- Rakenteellisen työttömyyden purkaminen,
- Työvoiman rekrytointimahdollisuudet EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta – Maahanmuuttopolitiikan tulevat haasteet ja
- TYKE-ohjelman raportit.

Työministeriön strategia ja työvoimapolitiikka –tiimissä ylläpidetään strategiaan liittyvää analyysikuva- ja taulukkopankkia. Selvitysmiestyönä valmistellaan strategian seurantaindikaattorit.

## Työllisyyden muutos

**Kuvio 0.1. Työllisyyden vuosikasvu vuosina 1990 – 2003 (I-IX) ja tavoite vuoteen 2007 mennessä. ( Tilastokeskus, työvoimatutkimus)**



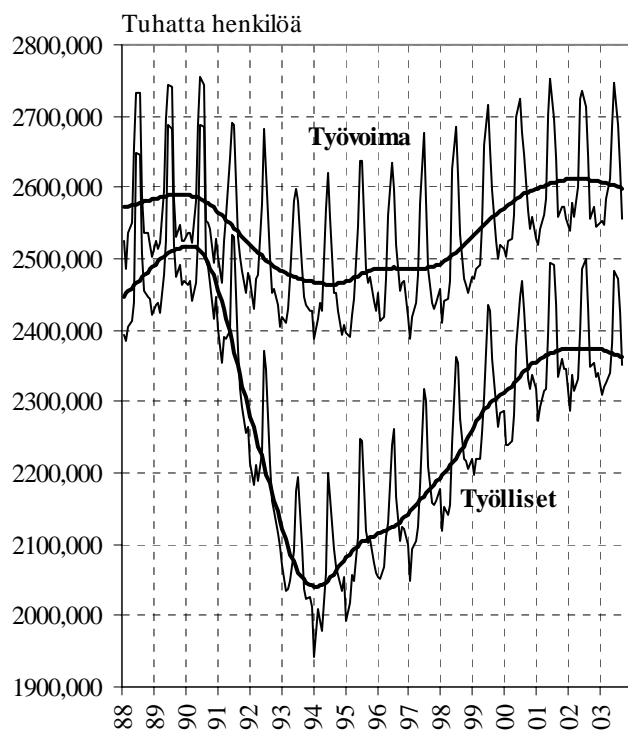
Viime vuosikymmenen laman aikana menetettiin 475 000 työpaikkaa, joista 320 000 on tähän mennessä saatu takaisin. Vuoden 2003 aikana työllisyys on vähentynyt n. 15 000. Täystyöllisyys edellyttäisi, että työllisyys palaisi ennen lamaa olleelle tasolle.

**Taulukko 0.1 Työllisyyden kehitys lamavuosina ja laman jälkeen TE-keskuksittain, 1000 henkilöä.**  
(Tilastokeskus, työvoimatutkimus)

	Suhdannehuippu 1989 - 1990	Laman pohja 1993 - 1994	Vuosi 2002	Menetykset lamavuosina	Lisäys la- man jälkeen	Muutos 12:ssa vuodessa	
							%
Uusimaa	689	584	744	-105	160	55	8,0
Varsinais-Suomi	228	187	226	-41	39	-2	-0,9
Satakunta	123	97	102	-26	5	-21	-17,1
Häme	183	142	163	-41	21	-20	-10,9
Pirkanmaa	212	174	207	-38	33	-5	-2,4
Kaakkois-Suomi	164	129	136	-35	7	-28	-17,1
Etelä-Savo	85	66	66	-19	0	-19	-22,4
Pohjois-Savo	120	95	101	-25	6	-19	-15,8
Pohjois-Karjala	81	63	66	-18	3	-15	-18,5
Keski-Suomi	118	95	110	-23	15	-8	-6,8
Etelä-Pohjanmaa	97	78	82	-19	4	-15	-15,5
Pohjanmaa	119	97	110	-22	13	-9	-7,6
Pohjois-Pohjanmaa	157	128	155	-29	27	-2	-1,3
Kainuu	44	33	32	-11	-1	-12	-27,3
Lappi	96	74	73	-22	-1	-23	-24,0
Koko maa	2 507	2 048	2 373	-459	325	-134	-5,3

Ainoastaan Uudellamaalla työpaikkoja on nyt enemmän kuin ennen lamaa. Varsinais-Suomessa, Pohjois-Pohjanmaalla ja Pirkanmaalla lamaa edeltänyt työllisyystaso ollaan saavuttamassa. Kainuussa, Lapissa ja Etelä-Savossa työllisyys on 20 - 30 % pienempi kuin ennen lamaa.

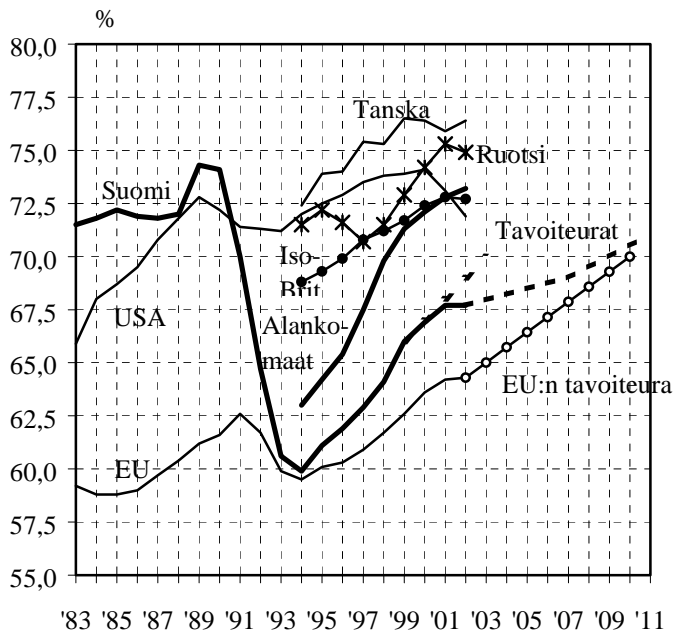
**Kuvio 0.2 Työvoiman tarjonta ja kysyntä vuosina 1988 – 2003.** (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)



Työllisyys on kasvanut tasaisesti vuodesta 1994 vuoteen 2001. Taloudellisen taantuman vuoksi vuosina 2002 ja 2003 työllisyys on vähentynyt 15 000:lla. Taantuman vuoksi myös työvoiman tarjonta on supistunut.

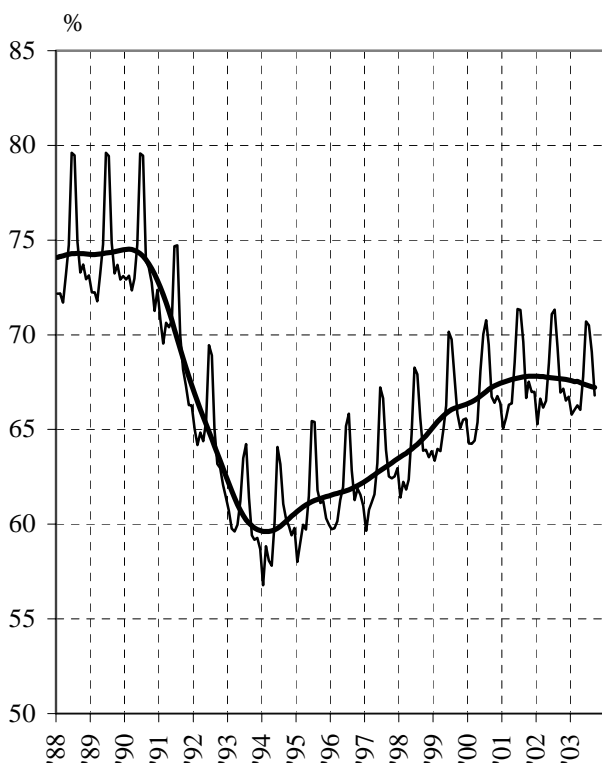
Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

**Kuvio 0.3 Työllisyysasteet (15-64v) Suomessa, EU:ssa, EU:n neljässä kärkimaassa ja USA:ssa 1983-2003 sekä tavoiteura Suomelle vuoteen 2003, 2007 sekä 2011 ja tavoiteura EU:lle vuoteen 2010.** (Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus, OECD ja TM, Strategiatiimi)



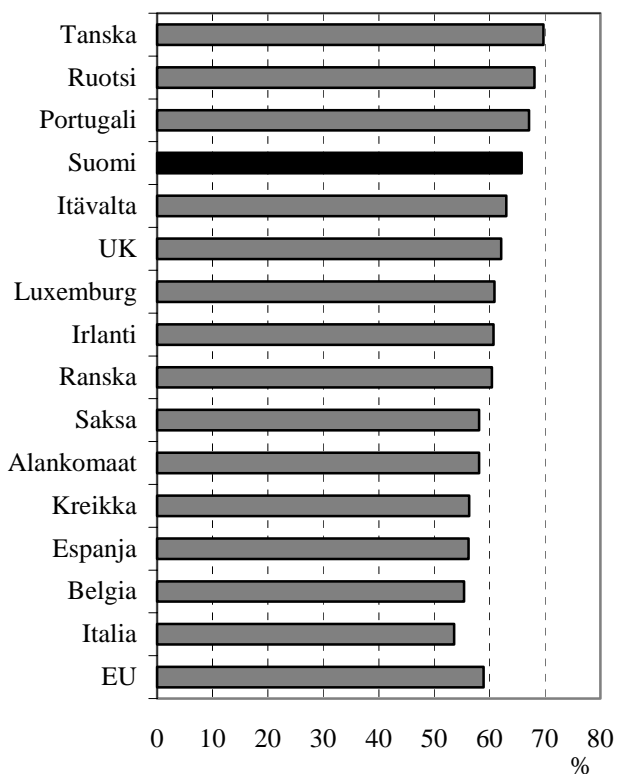
Työllisyysaste (työllisten määrä/15-64-vuotias väestö) on Suomessa oleellisesti alhaisempi kuin Tanskassa, Ruotsissa, Iso-Britanniassa ja Alankomaissa. Tavoitteena on nopea työllisyysasteen nousu, jonka nopeus riippuu taloudellisista ja työmarkkinarakenteen muutoksista. EU:n tavoitteena on saavuttaa 70 %:n työllisyysaste vuonna 2010.

**Kuvio 0.4 Työllisyysaste vuosina 1988 – 2003.** (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)



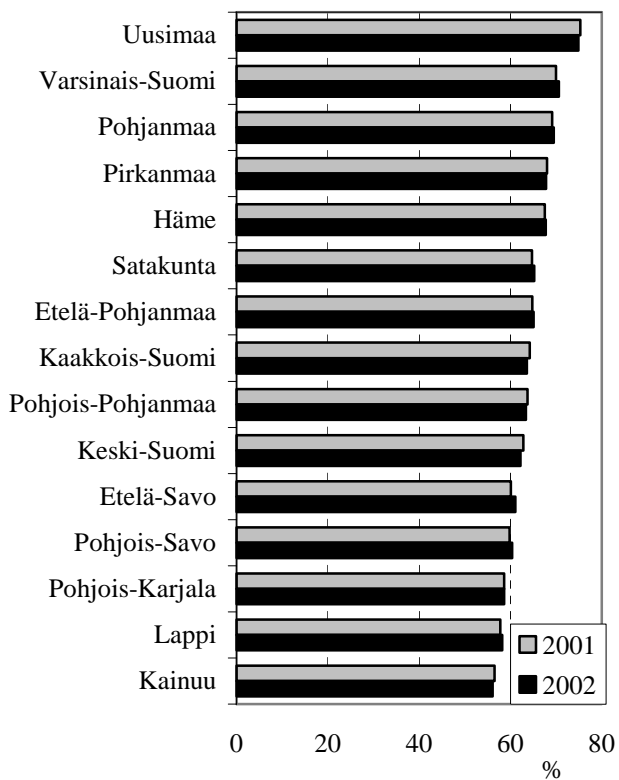
Vuoden 2003 aikana työllisyysaste on alentunut noin ½ prosenttiyksikköä ja on nyt 67 prosenttia.

**Kuvio 0.5 Kokoaikavastaava työllisyysaste EU-maissa vuonna 2002. (JER)**



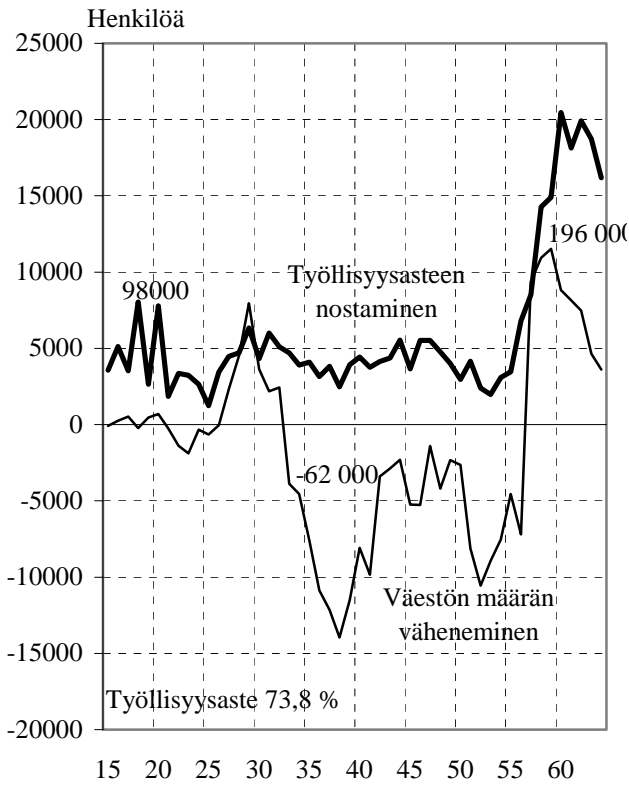
Osa-aikatyön osuus on Suomessa kansainvälisesti vertailten alhainen. Tämän vuoksi kokoaikavastavaksi muunnettu työllisyysaste on Suomessa EU-alueen korkeimpia.

**Kuvio 0.6 Työllisyysaste TE-keskuksittain vuosina 2001 ja 2002. (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)**



Korkein työllisyysaste on Uudellamaalla ja alhaisin Kainuussa. Tavoitteena on, että kaikilla TE-keskusalueilla työllisyysaste kohoaa.

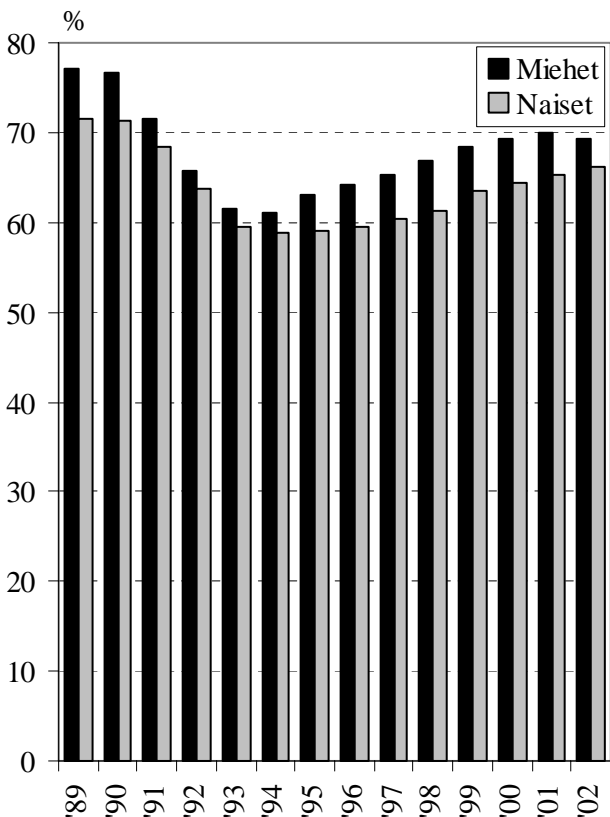
**Kuvio 0.7 Työllisyyden muutos iän mukaan 2002 – 2010.**



Tavoitteena on luoda edellytykset sille, että työllisyysaste voi vuonna 2011 olla noin 75 %. Työvoiman ikääntymisen vuoksi tämä tavoite on erittäin vaativa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että

- \* Nuoret tulevat työmarkkinoille vuoden nykyistä aikaisemmin. Tällä tavoin 2010 mennessä työmarkkinoille tulisi 98 000 nuorta nykyistä enemmän.
- \* Parhaassa työiässä olevien työllisyysasteen pitäisi nousta lama edeltäneelle tasolle, jolloin maassa oli täystyöllisyys. Siitä huolimatta 30 - 57 -vuotias työvoima vähenesi ikääntymisen vuoksi 62 000:lla.
- \* Ikääntyneiden osalta oletetaan, että he jatkaisivat työelämässä 3 vuotta nykyistä pidempään. Heidän määränsä työvoimassa lisääntyisi tällöin 196 000:lla.

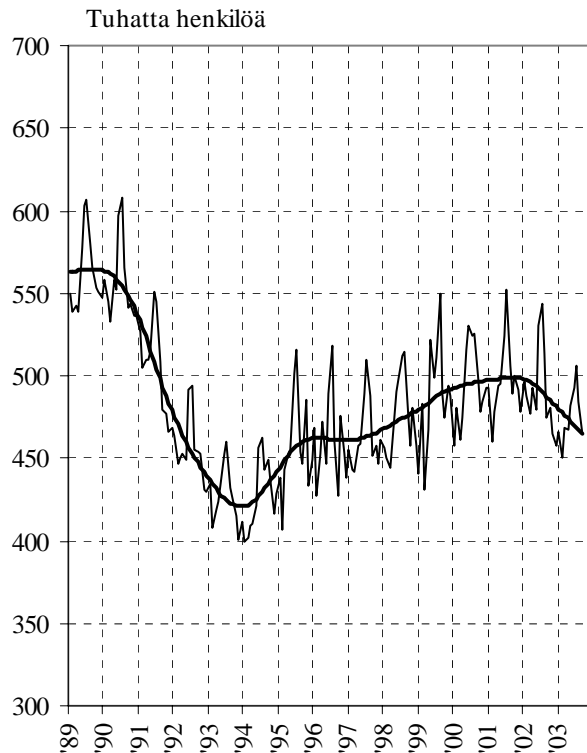
**Kuvio 0.8 Työllisyysasteet sukupuolen mukaan vuosina 1988 – 2002 (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)**



Naisten ja miesten työllisyysasteissa ei ole Suomessa suurta eroa. 1990-luvun lama ei vähentänyt pysyvästi naisten työssäkäyntiä, mikä kertoo vahvasta työmarkkinoille kiinnittymisestä.

## Tuotantorakenteen kehitys

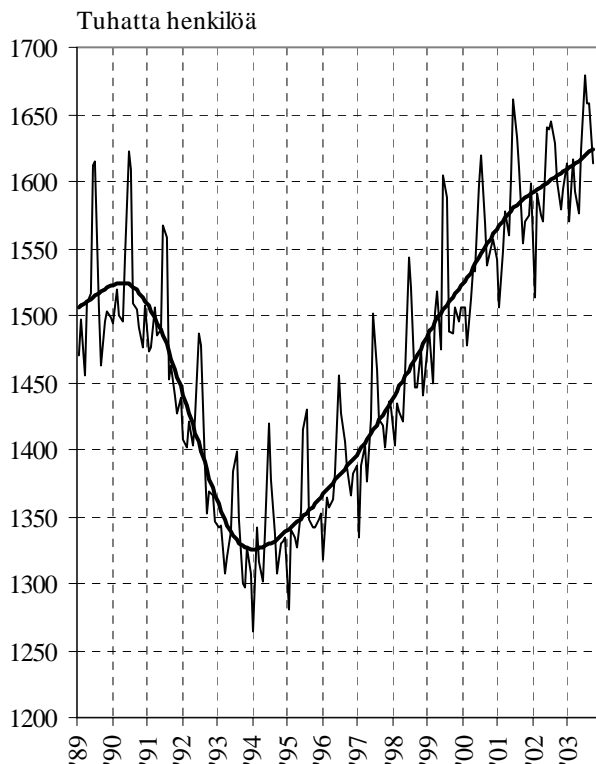
**Kuvio 0.9 Teollisuuden työlliset vuosina 1989 - 2003.** (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Laman jälkeen teollisuuden työllisyys kasvoi nopeasti. Vuoden 2001 lopun tasosta koko teollisuuden työllisyys on kausivaihteluista puhdistettuna laskenut noin 35 000:lla (- 7%). Tästä noin 2/3 tulee metalliteollisuudesta. Teollisuuden työpaikat ovat vähentyneet myös monissa muissa länsimaissa tuotannon siirtyessä runsaan ja halvemmän työvoiman maihin.

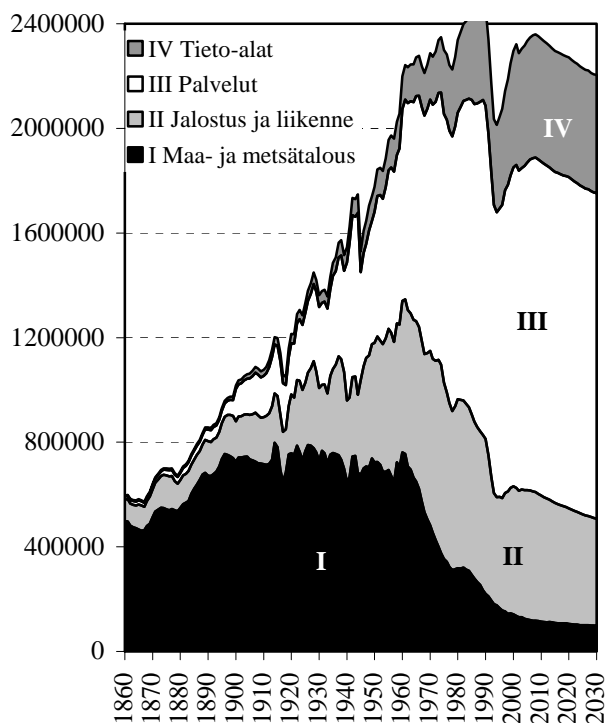
**Kuvio 0.10 Palveluelinkeinojen työllisyys vuosina 1989 – 2003.** (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

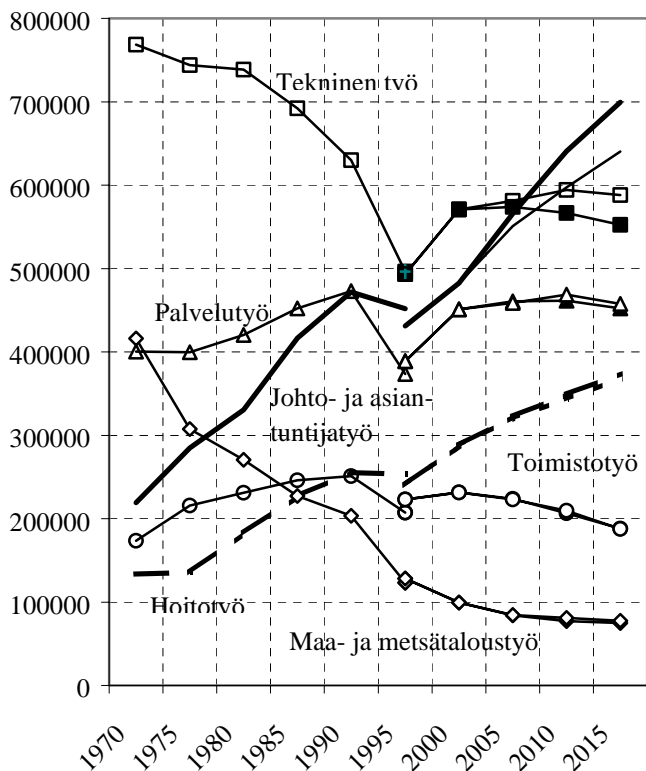
Palveluelinkeinoissa työllisyyden kasvu on ollut ripeää vuodesta 1994, mutta kasvu on viime vuosina hidastunut. Palveluelinkeinojen kasvu ei ole enää riittänyt korvaamaan teollisten työpaikkojen vähentymistä.

**Kuvio 0.11** Sektoreiden työllisyys vuosina 1860 – 2030. (Tiainen Pekka, 13.6.2000. Työvoima 2017)



Pitkällä aikavälillä arvioidaan maatalouden ja teollisuuden työpaikkojen edelleen vähenevän. Palvelujen ja tietotalojen työllisyys kasvaa.

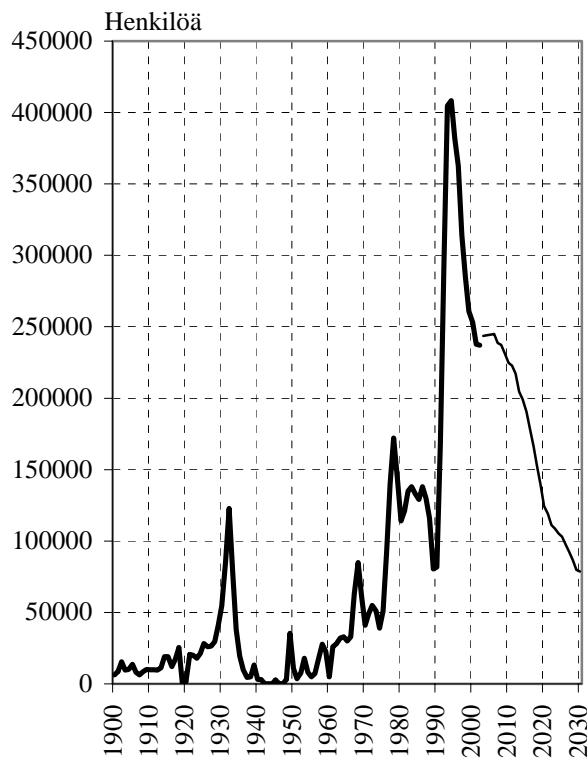
**Kuvio 0.12** Ammattirakenteen muutos ja perusura (alempi aikasarjaviiva) sekä osaamisen ja työllisyyden ura (ylempi) vuosina 1970 – 2015. (Työvoima 2020)



Ammattirakenteessa tapahtuu merkittäviä muutoksia. Kuviossa on esitetty vuoteen 2015 asti perusuran sekä tavoitteena olevan Osaamisen ja työllisyyden uran mukainen kehitys. Työpaikat hoitotyössä, palvelutyössä sekä johto- ja asiantuntijatyössä lisääntyvät.

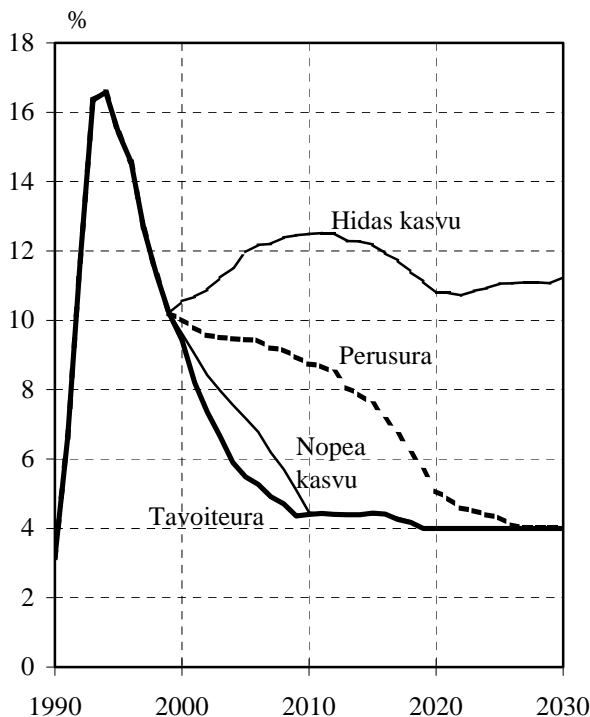
## Työttömyyden kehitys

**Kuvio 0.13 Työttömät vuosina 1900 – 2030.** (Tilastokeskus, työvoimatutkimus ja Työvoima 2017)



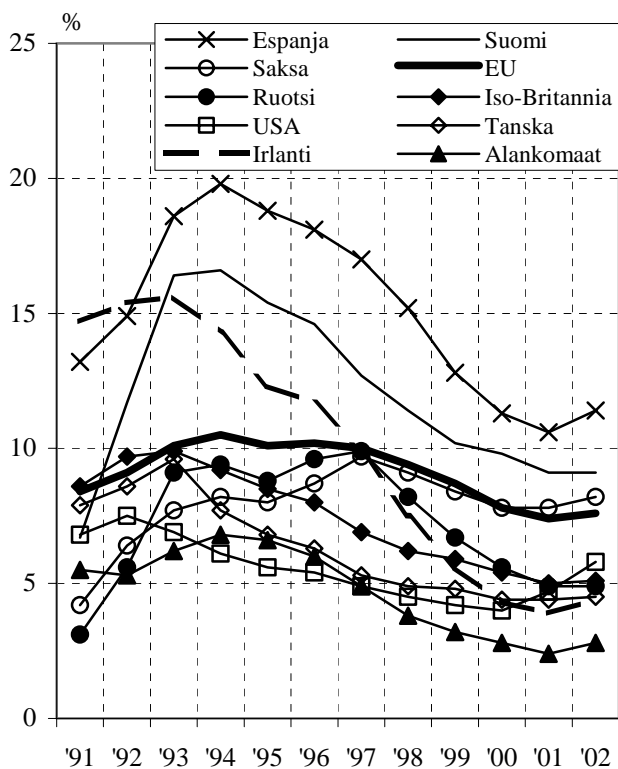
Työttömyys on lisääntynyt aina taloudellisissa kriiseissä ja kriisien jälkeen työttömyys on jäänyt korkeammalle tasolle kuin ennen kriisiä. Vuoden 1994 työttömyyden huipputasoltaan työttömyys ei ole vielä puolittunut. Työttömyyden alentuminen on nyt pysähtynyt, mutta tavoitteena on, että työttömyys alenee merkittävästi tällä ja ensi vuosikymmenellä.

**Kuvio 0.14 Työttömyysasteen kehitys vuosina 1990 – 2030.** (Työvoima 2020)



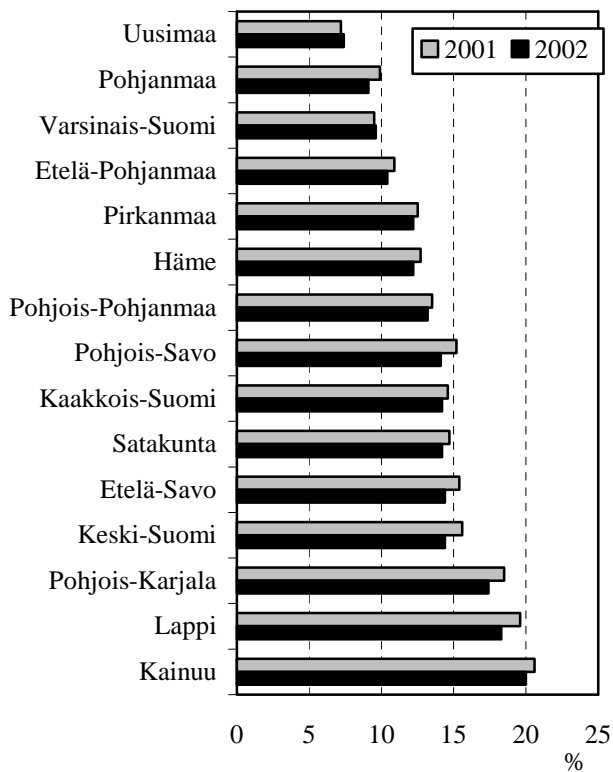
Työttömyysaste on kehittynyt perusravaihtoehdon mukaisesti. Työttömyysasteen nousu on estetty lisäämällä aktiivisen työvoimapolitiikan rahoitusta ja toimenpiteitä. Tavoitteena on, että välittömästi taantuman jälkeen työllisyyskehitys palaa tavoiteuran mukaiseksi.

**Kuvio 0.15 Työttömyysaste USA:ssa, EU:ssa ja eräissä EU-maissa vuosina 1991 – 2002.**  
(OECD, Employment Outlook)



Suomen työttömyysaste on EU-alueen toiseksi korkein.

**Kuvio 0.16 Työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta TE-keskuksittain vuosina 2001 – 2002.**  
(TM, työnvälitystilasto ja TK, työvoimatutkimus)



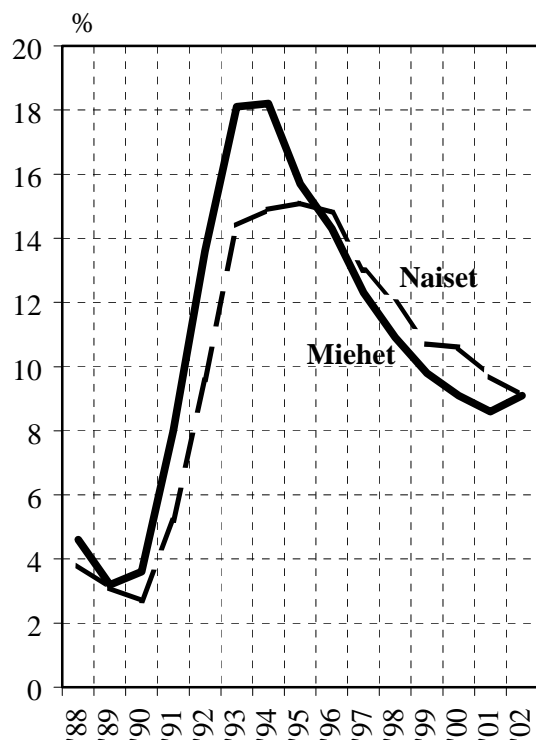
Työttömyysaste on korkein Kainuussa ja alhaisin Uudellamaalla. Nykyisen taantuman aikana työttömyys on lisääntynyt Uudellamaalla. Muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla työttömyyden aleneminen on pysähtynyt.

**Taulukko 0.2 Vaikeasti työllistyvien määrä tammi-elokuussa 1997, 2002 ja 2003.**

	2003	2002	1997	2003 – 1997	
				muutos	muutos %
a Pitkäaikaistyöttömyys	73 200	78 800	126 800	- 53 600	- 42,3
b Toistuvaistyöttömyys	42 900	44 800	64 000	- 21 100	- 33,0
c Toimenpiteiltä työttömäksi jäävät	40 900	36 700	60 500	- 19 600	- 32,4
d Toistuvasti toimenpiteille sijoitetut	17 900	14 000	21 800	-3 900	- 17,9
Suppea rakennetyöttömyys (a+b)	116 100	123 600	190 800	- 74 700	- 39,2
Rakennetyöttömyys (a+b+c)	157 000	160 300	251 300	- 94 300	- 37,5
Laaja rakennetyöttömyys (a+b+c+d)	174 900	174 300	273 100	- 98 200	- 36,0
Työttömät työnhakijat	292 000	299 200	420 500	- 128 500	- 30,6
Toimenpiteet yhteensä	85 000	75 300	121 100	-36 100	- 29,8
Laaja työttömyys yhteensä	377 000	374 500	541 600	- 164 600	- 30,4

Laaja rakenteellinen työttömyys muodostuu neljästä työvoimatoimiston asiakasryhmästä. Rakenteellinen työttömyys on alentunut 100 000:lla vuodesta 1997. Rakenteellinen työttömyys on alentunut nopeammin kuin yleinen työttömyys. Viime vuosikymmenen alkupuolen laman synnyttämän rakenteellisen työttömyyden määrä on edelleen kuitenkin korkea (174 900). Tavoitteena on, että rakenteellinen työttömyys vähenee vuoteen 2010 mennessä 100 000:lla.

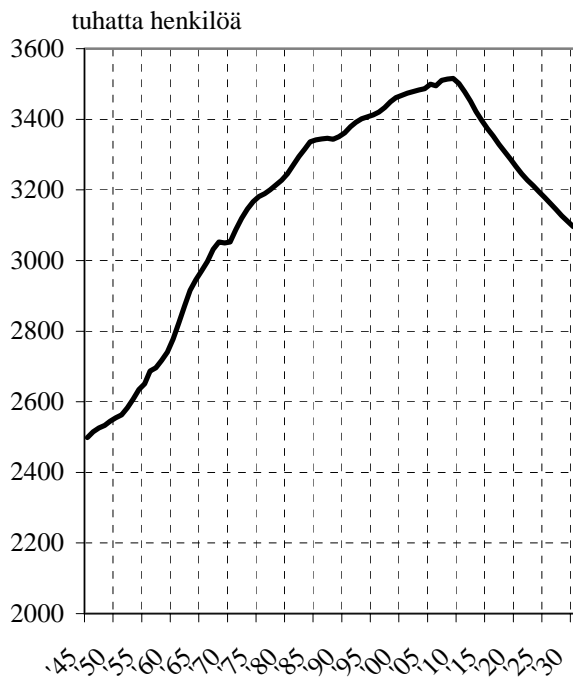
**Kuvio 0.17 Työttömyysasteet sukupuolen mukaan vuosina 1988 – 2002 (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)**



Miesten työttömyys kasvoi nopeammin ja korkeammalle 1990-luvun alkupuoliskolla. Naisten työttömyysaste alkoi laman jälkeen laskea myöhemmin ja se oli useana vuotena korkeammalla tasolla kuin miesten työttömyys.

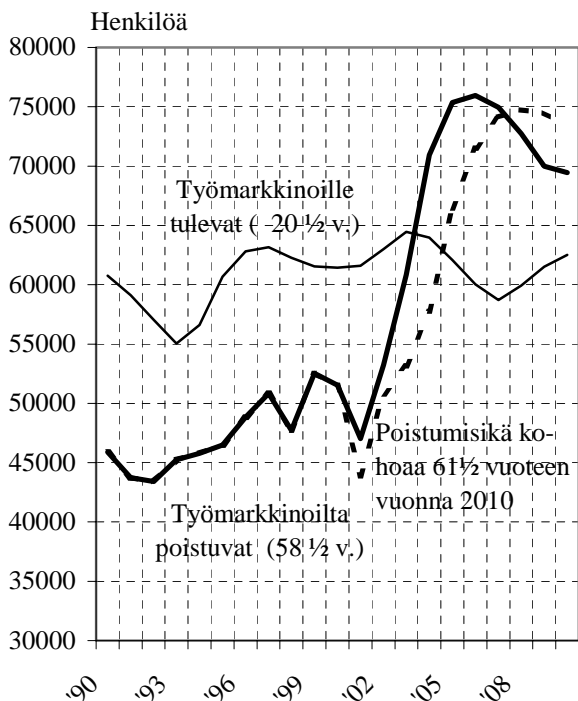
## Työvoiman ikärakenteen muutos

**Kuvio 0.18 Työkäinen väestö (15-64-v.) vuosina 1945 – 2030.** (Tilastokeskus, väestöennuste)



Suomen työmarkkinoille on ollut leimallista työkäisen väestön määrän jatkuva kasvu ja suhteellisen nuori työvoiman ikärakenne. Työkäisen väestön määrä alenee ensimmäisen kerran nälkävuosien jälkeen. Vähentymen alkaa vuonna 2010 ja on nopeampaa kuin tähänastinen kasvu.

**Kuvio 0.19 Työvoiman tarjontapotentiaalin muutos vuosina 1990 – 2010.** (Tilastokeskus)



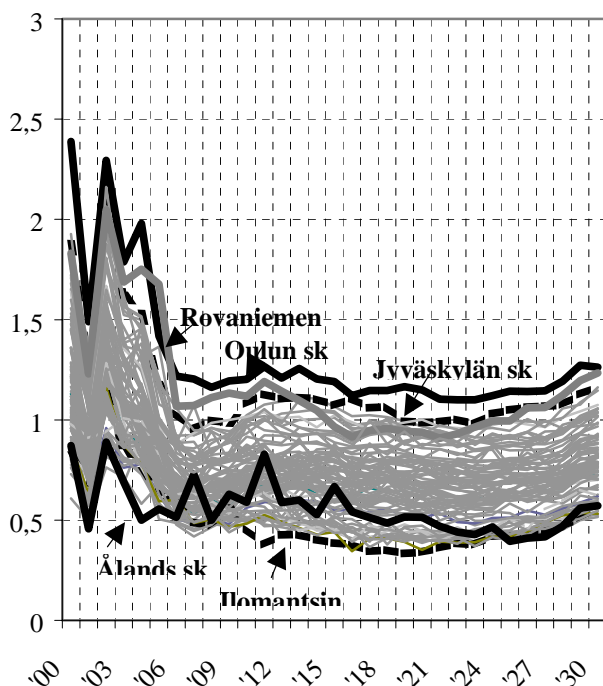
Työmarkkinoille tulevissa ikäluokissa tapahtuu vuoteen 2030 mennessä vain vähäisiä muutoksia, jotka johtuvat syntyvyyden vuosittaisesta vaihtelusta.

Suurten ikäluokkien tullessa työmarkkinoilta poistumisikään tapahtuu äkillinen muutos. Työmarkkinoilta poistuvien määrä ylittää sinne tulevien määrän vuonna 2003.

Eläkkeellesiirtymisiän nostaminen kolmella vuodella siirtää leikkauspi- tettä runsaalla vuodella.

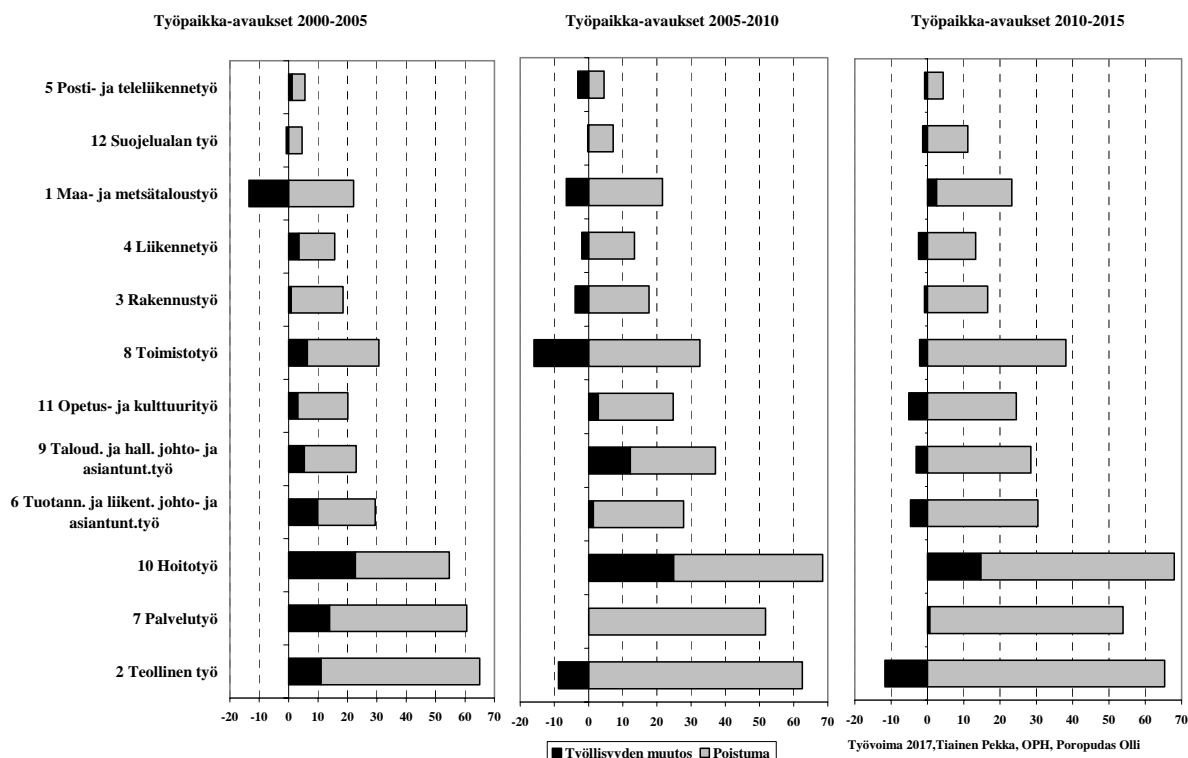
Työmarkkinoilta poistuvien enem- myys lisääntyy vuosittain siten, että kysynnän ja tarjonnan epätasapaino on suurimmillaan tämän vuosikym- menen lopulla.

**Kuvio 0.20 20-vuotiaan väestön suhde 60-vuotiaisiin seutukunnittain vuosina 2000 – 2030.**  
(Tilastokeskus, väestöennuste)



Kuviossa on esitetty työmarkkinoiden muutos kaikissa Suomen seutukunnissa. Työministeriöstä on saatavissa analyysikuvat erikseen kaikista Suomen maakunnista ja seutukunnista. Kuviossa kerroin on yksi, kun työmarkkinoille tulevien ja työmarkkinoilta poistuvien määrä on yhtä suuri. Vain muutamilla seutukunnilla työmarkkinoille tulevien määrä on suurempi kuin sieltä poistuvien määrä. Maakuntien keskusseuduilla työvoiman ikärakenteen kehitys on parempi kuin reunakunnissa.

**Kuvio 0.21 Työpaikka-avaukset viisivuotisjaksoittain vuosina 2000 – 2015**



Työpaikkoja avautuu eri alojen työllisyyden muutoksesta johtuen sekä siitä syystä, että ikääntyvät poistuvat työmarkkinoilta. Työvoiman niukkuuden vuoksi eri alojen työllisyyden muutokset jäävät vähäisiksi. Ikääntyvien poistuminen työmarkkinoilta lisää työpaikka-avauksia kaikilla aloilla. Muutokset ovat suurimmat niillä aloilla, joilla on eniten suuriin ikäluokkiin kuuluvaa työvoimaa. Kuviossa on oletettu, että kaikki vapautuvat työpaikat eivät enää täyty, vaan eri aloilla tapahtuu normaali tuottavuuden kasvu.

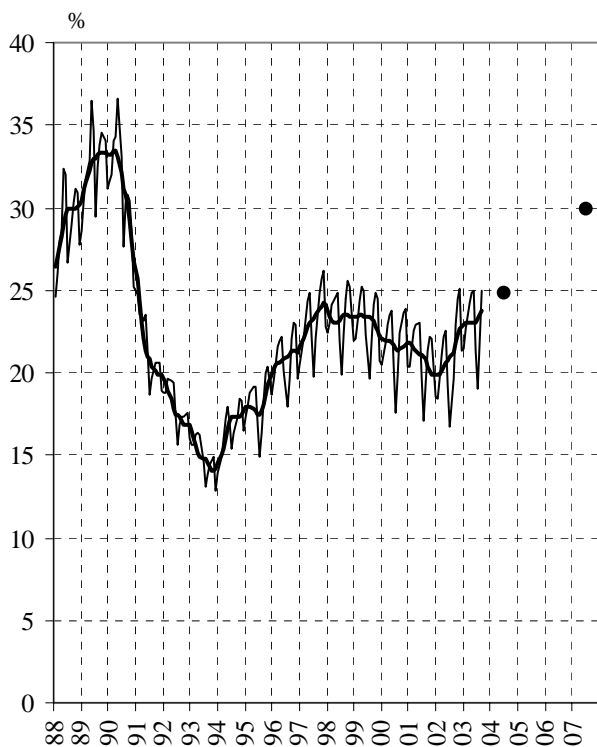
## Aktivointiaste

**Taulukko 0.3 Aktivointiasteet EU-maissa vuonna 2001 (ja 2000)** (Lähde: Eurostat)

	Aktivointiaste (%)	
	Kaikki toimenpiteet	Työvoimakoulutus
Belgia	50 (47)	8 (7)
Tanska	32 (30)	23 (21)
Saksa	34 (34)	22 (21)
Kreikka	(29)	..
Espanja	37 (32)	11 (10)
Ranska	(23)	(3)
Irlanti	38 (36)	12 (11)
Italia	28 (21)	(14)
Luxemburg	34 (30)	28 (25)
Alankomaat	34 (39)	..
Itävalta	21 (20)	13 (12)
Portugal	29 (22)	11 (7)
Suomi	20 (21)	14 (12)
Ruotsi	60 (56)	26 (24)
UK	14 (12)	12 (12)

EU:n määritelmien mukainen aktivointiaste (Aktiivitoimenpiteissä olevien työttömien määrä/laaja työttömyys. Laajalla työttömyydellä tarkoitetaan avoin työttömyys + aktiivitoimenpiteissä olevien määrä) on Suomessa EU-alueen toiseksi alhaisin (20%). Ruotsissa aktivointiaste on 60 % ja useissa EU-maissa 30 - 40 %.

**Kuvio 0.22 Työttömien aktivointiaste vuosina 1988 – 2003 ja tavoitteet vuosille 2004 ja 2007.**  
(Työministeriö, työnvälitystilasto)



Hallitusohjelmassa tavoitteena on nostaa aktivointiaste vuoteen 2007 mennessä noin 30 %:iin. Vuonna 2004 aktivointiasteeksi arvioidaan 23 %.

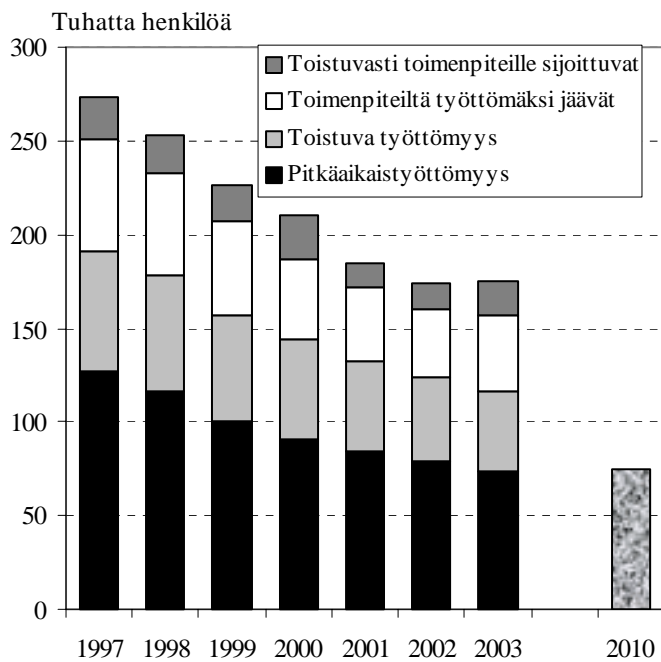
Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto

# Strategisten linjausten ja toimintalinjojen perustelut

## 1. Alennetaan rakenteellista työttömyyttä ja torjutaan syrjäytymistä.

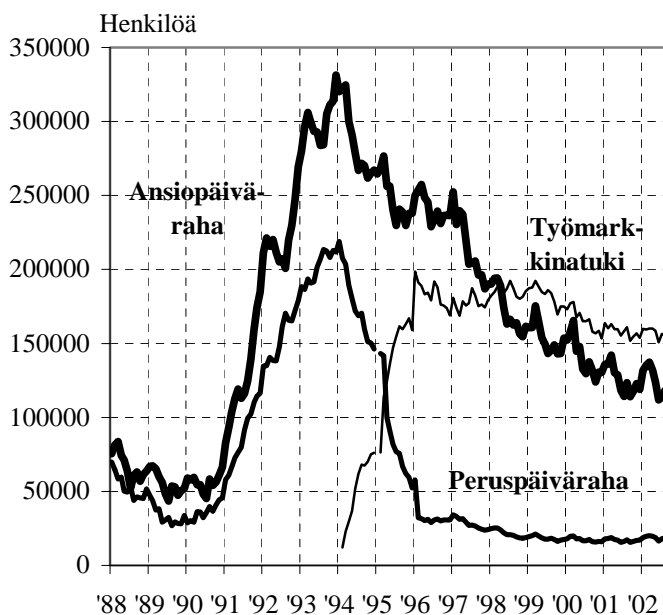
### Kehityskuva

**Kuvio 1.1 Laaja rakennetyöttömyys tammi-elokuussa vuosina 1997-2003 ja tavoite vuoteen 2010 mennessä.** (Työministeriö, työnvälitystilasto)



Rakennetyöttömyys alenee. Vuoden 1997 tasosta rakennetyöttömyys on pudonnut noin kolmanneksella. Tavoitteena on vähentää rakennetyöttömyyttä vuoden 2003 tasosta noin 100 000 hengellä vuoteen 2010 mennessä.

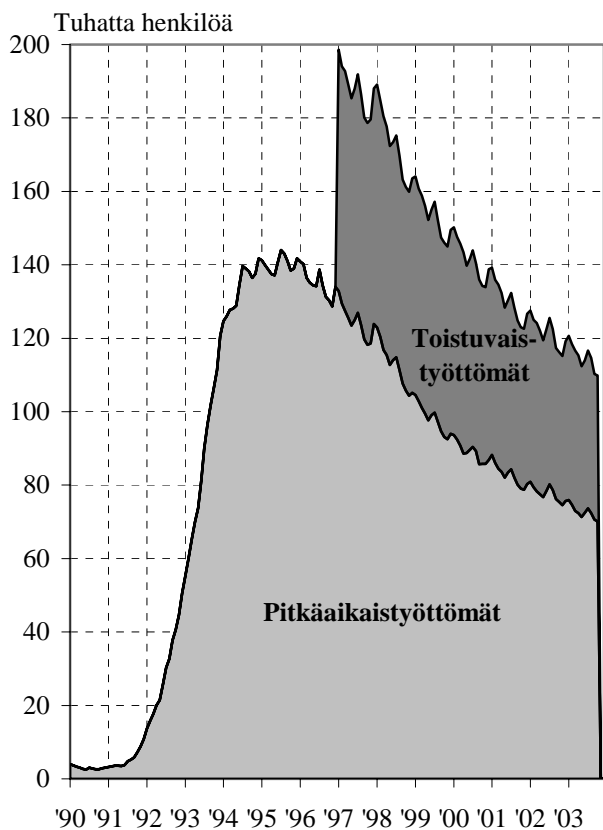
**Kuvio 1.2 Työttömyyskorvauksen saajien lukumäärä vuosina 1988-2002.** (STM ja KELA)



Ansiosidonnaista päivärahaa saavien määrä on alentunut huippuvuoden 1994 noin 330 000 hengestä vuoden 2002 noin 120 000 henkeen. Työmarkkinatuella olevien määrä on 1990-luvun jälkipuoliskolla vähentynyt suhteellisen vähän.

**Kuvio 1.3 Toistuvais- ja pitkäaikaistyöttömät vuosina 1990-2003.**

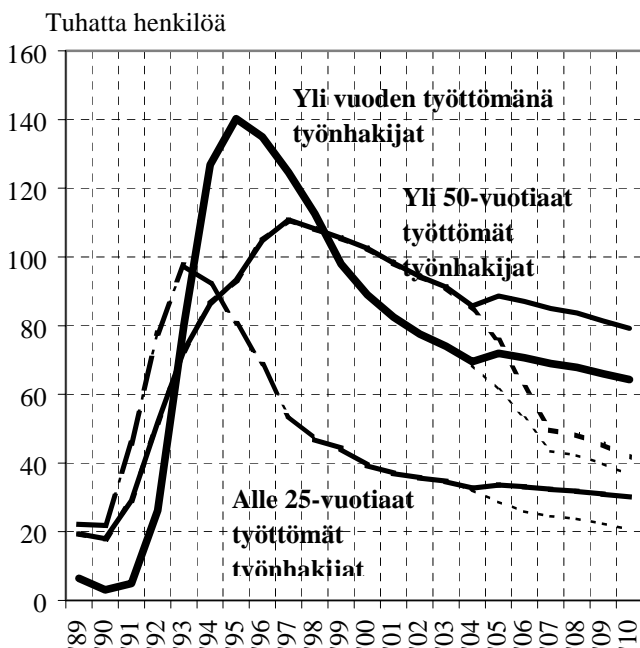
(Lähde: Työministeriö, työnvälitystilasto)



Pitkäaikais- sekä toistuvaistyöttömyys ovat alentuneet 1990-luvun jälkipuoliskolla merkittävästi, toistuvaistyöttömyys hieman pitkäaikaistyöttömyyttä nopeammin.

**Kuvio 1.4 Pitkäaikaistyöttömät, alle 25-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat työttömät työnhakijat vuosina 1989-2002 sekä peruslaskelma ja tavoitevaihtoehto vuosille 2003-2010.**

(Työvoima 2020)



Nuorisotyöttömyys on alentunut nopeasti huippuvuoden 1993 vajaan 100 000:sta vuoden 2001 noin 35 000:een. Samansuuntaisen kehityksen odotetaan jatkuvan. Ikääntyneiden, yli 50-vuotiaiden työttömyys on laskenut selvästi nuorisotyöttömyyttä hitaammin ja oli vuonna 2001 kaksinkertainen nuorisotyöttömyyteen verrattuna. Kuvassa yhtenäinen viiva (perusura) tarkoittaa nykyluvusta laskettua trendimäistä kehitystä. Katkoviiva (tavoiteura) viittaa tavoitetilanteeseen, jonka saavuttaminen edellyttää merkittäviä strategisia toimenpiteitä.

**Taulukko 1.1 Työmarkkinatukeen oikeutettujen mukaan lukien yhdistelmätuella olevat aktiivointiaste alle 25-vuotiailla ja 25 vuotta täyttäneillä vuosien 1994-2002 lopussa.**  
(Työministeriö, työnvälitystilasto)

Vuosi	Aktiivisuusaste*	
	Alle 25-vuotiaat	25-vuotta täyttäneet
1994	22	10
1995	19	6
1996	24	7
1997	28	8
1998	27	11
1999	28	14
2000	32	15
2001	32	14
2002	35	19

\* Aktiivointitoimenpiteissä olevien, mukaan lukien yhdistelmätuki, suhde kaikkiin työmarkkinatukeen oikeutettuihin (ml. yhdistelmätuki)

Nuorten aktiivointiaste on tarkastelujaksolla noussut 13 prosenttiyksiköllä 35 prosenttiin. Myös 25 vuotta täyttäneiden aktiivointiaste on noussut merkittävästi. Luku on kuitenkin alle viidenneksen kyseisestä ikäryhmästä. Tavoite nostaa yleinen aktiivointiaste 30 prosenttiin edellyttää erityisesti työmarkkinatuella olevien aktivoinnin lisäämistä kaikissa ikäryhmissä.

**Taulukko 1.2 Ulkomaalaisten työttömien määrä ja työttömyysaste vuosina 1998-2002.**  
(Työministeriö, työnvälitystilasto)

Vuosi	Ulkomaalaiset työttömät	Ulkomaalaisten työttömyysaste
1998	14 200	39 %
1999	13 900	38 %
2000	13 400	34 %
2001	13 800	31 %
2002	13 900	29 %

Maassa olevien työttömien ulkomaalaisten määrä on tarkastelujaksolla alentunut 10 prosenttiyksiköllä. Määrä on kuitenkin edelleen kolminkertainen koko väestöön verrattuna.

**Taulukko 1.3 Vajaakuntoiset työttömät keskimäärin kuukaudessa ja yli 50-vuotiaiden vajaakuntoisten osuus.**  
(Työministeriö, työnvälitystilasto)

Vuosi	Vajaakuntoiset työttömät	Yli 50-vuotiaiden osuus vajaakuntoisista
1998	36 900	36 %
1999	38 800	40 %
2000	40 100	43 %
2001	40 200	44 %
2002	39 100	45 %

Vajaakuntoisten työttömien määrä on pysynyt suurena koko tarkasteluajanjakson. Vajaakuntoiset työttömät työnhakijat painottuvat selvästi vanhimpiin ikäryhmiin. Lähes puolet vajaakuntoisista työttömistä tvönhakijoista on yli 50-vuotiaita.

## Työttömyyden tyypit

Työttömyys voidaan jakaa eri tyypeihin. Suomessa on yhteensä noin 300 000 työtöntä työnhakijaa. Rakennetyöttömyydellä viitataan useimmiten yli vuoden työttömänä olleiden pitkäaikaistyöttömien, toistuvasti työttömien, aktiivisilta toimenpiteiltä työttömiksi jäävien ja toistuvasti toimenpiteisiin osallistuvien yhteenlaskettuun määrään. Rakenteellinen työttömyys on noin 170 000 henkeä. On arvioitu, että vajaakuntoisten, ikääntyneiden ja muiden vaikeasti työllistyvien joukossa on 50 000 - 60 000 henkeä, jotka eivät tosiasiaassa ole työmarkkinoiden käytettävissä. Joukkoon kuuluu eläkeputkeen siirtyneitä, vajaakuntoisia tai muuten työkyvyttömiä työnhakijoita.

Työttömyyden alentaminen edellyttää sen eri muotojen tunnistamista ja niistä johdettuja toimenpiteitä.

*Kitkatyöttömyys* johtuu siitä, että ihmiset ovat entisen ja uuden työpaikan välissä. Tätä työttömyyden tyyppiä esiintyy myös täystyöllisyystilanteessa tasapainossa olevilla työmarkkinoilla. Kitkatyöttömyyden syyt liittyvät työmarkkinoiden dynamiikkaan, informaation epätäydellisyyteen sekä työpaikan etsintä- ja kohtaanta-aikaan. Dynaamisessa taloudessa työmarkkinat liikkuvat koko ajan, jolloin esiintyy kitkatyöttömyyttä.

Työvoiman kokonaiskysynnän lasku synnyttää *suhdannetyöttömyyttä*. Kun yrityksen tuotteiden tai palveluiden kysyntä laskee, eikä yritys voi laskea palkkoja, päädytään irtisanomisiin. Tällöin syntyy suhdannetyöttömyyttä.

*Kausityöttömyyden* syyt ovat samanlaisia kuin suhdannetyöttömyydessä, mutta tässä työttömyyden tyyppissä työvoiman kysyntä vaihtelee systemaattisesti eri vuodenaikoina. Esimerkiksi matkailupalvelujen, rakennus-, maatalous- ja puutarhatöiden sekä opetuksen volyymit vaihtelevat säännöllisesti vuodenaikojen mukaan.

*Rakenteellista työttömyyttä* syntyy, kun työvoiman kysynnän ja tarjonnan ominaisuudet eivät vastaa toisiaan. Teoreettisesti, mikäli palkat olisivat täysin joustavia, työvoima liikkuisi alueellisesti vapaasti ja työvoima voisi siirtyä vapaasti ammatista tai työtehtävästä toiseen, tätä työttömyyden tyyppiä ei esiintyisi.

## Aluekuva

Rakennetyöttömiksi luettavia ihmisiä on määrällisesti eniten suurilla keskusseuduilla, erityisesti Uudellamaalla, jossa oli 32 000 rakennetyötöntä vuonna 2002. Suhteellisesti rakennetyöttömiä on eniten Kainuussa, Lapissa ja Pohjois-Karjalassa, joissa rakennetyöttömyysaste ylittää 10 prosenttia (kuva 1.9). Vastaava luku Uudellamaalla on 4 prosenttia.

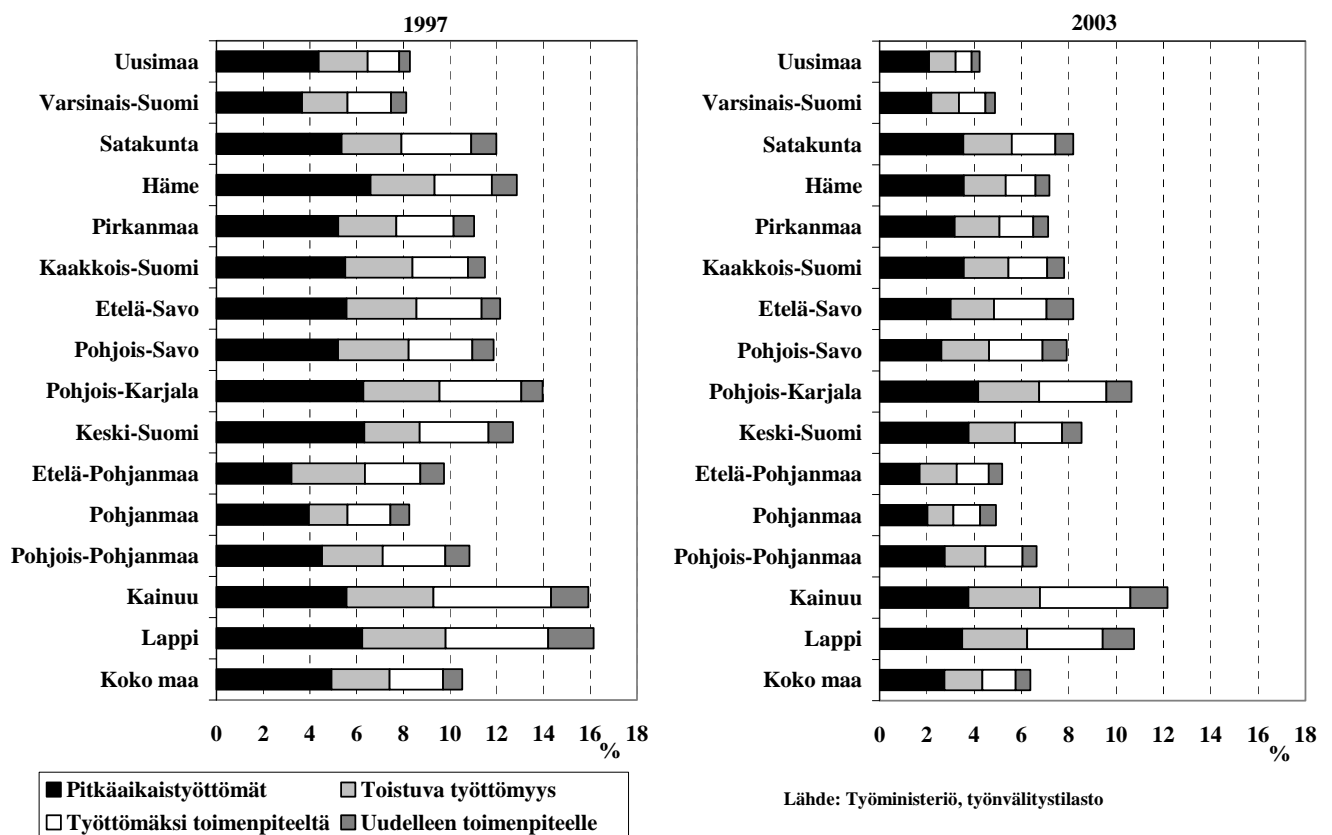
Laman jälkeen pitkäaikaistyöttömyys on leimannut erityisesti kaupunkityöttömyyttä. Joka viides pitkäaikaistyötön asuu Uudellamaalla. Alueen pitkäaikaistyöttömyys eroaa muusta maasta ammattikouluttamattomien ja vain ylioppilastutkinnon suorittaneiden korkealla suhteellisella osuudella. Uudellamaalla pitkäaikaistyöttömissä on kuitenkin muuhun maahan verrattuna lähes kaksi kertaa enemmän korkea-asteen tutkinnon suorittaneita. Yksi merkittävä vaikeasti työllistyvien ryhmä ovat ulkomaalaiset, joista erityisesti pakolaisten työllistyminen on kielivaikeuksien ja kulttuurierojen vuoksi hidasta.

Helsingin suhteellisen korkeiden työttömyyslukujen arvioidaan usein johtuvan erityisesti siitä, että pitkäaikaistyöttömyys on rakenteellista. Vaikka avoimia työpaikkoja on suh-

teellisen paljon, eivät työttömät työllisty. Avoimet työpaikat edellyttävät suhteellisen korkeaa koulutusta sekä sellaista ammattitaitoa ja uudenlaisia valmiuksia, joita työttömillä ei useinkaan ole. Vähän koulutusta vaativia, usein matalasti palkattuja töitä ei ole tarjolla tai niitä ei kannata ottaa vastaan.

Erityisesti vahvoilla työvoiman kysynnän alueilla työttömyyttä voidaan alentaa työvoimakoulutuksella, tuloveron alennuksilla, työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alentamisella ja kannustinloukkujen purkamisella. Nämä edistävät matalapalkkaisten työtilaisuuksien syntymistä. Koska kasvualueilla on paljon työpaikkoja, riittävä väestöpohja ja monipuolinen tuotantorakenne uusien työpaikkojen luomiseksi, tukityöllistämistä on suunnattava erityisesti vaikeimmin työllistettäviin työnhakijoihin.

**Kuvio 1.5 Keskimääräinen rakennetyöttömyysaste TE-keskuksittain tammi-elokuussa 1997 ja 2003.**



Perinteisillä korkean työttömyyden alueilla pitkäaikaistyöttömyys ja rakennetyöttömyys on erilaista kuin kasvualueilla. Pitkäaikaistyöttömyyttä on näillä alueilla usein kyetty pitämään suhteellisen matalana, koska aktiivisen työllistämisen perinteet ovat vahvat. Ongelmana on pikemminkin työvoiman kysynnän puute. Myös korkean työttömyyden alueilla työmarkkinatilanne on muuttumassa siten, että väestön nopean ikääntymisen synnyttämä työvoiman poistuma avaa runsaasti uusia työtilaisuuksia.

## 1.1 Lisätään jokanaisen ja -miehen työpaikkoja verotus- ja maksupolitiikan muutoksilla<sup>1</sup>.

Suomen talouden voimakas kasvu 1990-luvun alkupuolen laman jälkeen on perustunut korkean teknologian ja tietointensiivisten alojen kasvuun. Työvoiman kysyntä on vahvasti painottunut korkean osaamisen työpaikkoihin. Samanaikaisesti niin sanottujen tavallisten työpaikkojen kysyntä on ollut vähäistä. Työmarkkinat ovat muuttuneet rakenteellisesti vinoiksi työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen. Laajan työttömyyden vähentäminen edellyttää uusien jokanaisen ja -miehen työpaikkojen luomista. Mainitut työmarkkinoiden rakenneongelman purku edellyttää lähes 200 000 tällaisen työpaikan luomista.

Työn kysynnän ja uusien jokanaisen tai -miehen työtilaisuuksien lisäämiseksi on viimeaikaisessa talouspoliittisessa keskustelussa esitetty kolme vaihtoehtoa, jotka eivät ole toisiaan poissulkevia: 1) *ansiotulojen verotuksen keventämistä*, 2) *työnantajien sosiaalivakuutusmaksujen alentamista tai porrastamista* tai 3) *työvaltaisten alojen arvonlisäverotuksen keventämistä*.

### Ansiotulojen verotuksen keventäminen

Ansiotuloverotus vaikuttaa työvoiman kysyntään välillisesti palkanmuodostuksen kautta ja välittömästi työvoiman tarjontaan. Suomessa ansiotuloverotuksen keventäminen on vaikuttanut työvoiman kysyntään erityisesti suhteellisen vähän matalapalkkaisissa ammateissa. Erityisesti yhdessä sosiaalietuuksiin tehtyjen muutosten kanssa tuloverotuksen keventämisellä on merkitystä työttömyysloukkujen vähentämisessä ja työn tarjonnan lisäämisessä.

Työvoiman kysynnän vahvistaminen ja rakenteellisen työttömyyden vähentäminen ansiotuloverotusta alentamalla edellyttää pieni- ja keskituloisille painottuvaa veronkevennystä. Koska verojen osuus pienistä tuloista on jo lähtötilanteessa vähäinen, eivät pelkät tuloveronkevennykset ole riittävä keino työvoiman kysynnän lisäämiseksi. Rakenteellisen työttömyyden lieventäminen edellyttää samanaikaisesti muita työn kysyntää lisääviä kohdennettuja toimenpiteitä. Koska pieniin tuloihin painottuvat veronkevennykset nostavat muiden tulonsaajien rajaveroasteita, tulisi kevennykset ulottaa myös keskituloisiin. Veromenetykset kohdistuisivat pääasiassa kunnille, koska pienistä tuloista ei makseta valtionveroa. Tämä puolestaan johtaisi tarpeeseen harkita kuntien veromenetysten kompensoimista muilla keinoin.

Pääministeri Vanhasen hallitus on käynnistänyt hallitusohjelmassa<sup>2</sup> luvattujen tuloverojen alentamisen. Heinäkuun 2003 alusta lukien palkansaajien tuloveroprosentteja laskettiin kaikissa tuloluokissa yhdellä prosenttiyksiköllä. Talousarvioesityksessään 2004<sup>3</sup> hallitus esittää tuloverotuksen keventämistä edelleen 775 miljoonalla eurolla vuonna 2004. Verokevennys kohdistuisi lähinnä palkka- ja yrittäjätuloihin ja painottuisi pieni- ja keskituloisille. Kevennys toteutettaisiin tuloveroasteikkoon tehtävinä muutoksina sekä korottamalla tulonhankkimisvähennystä ja muuttamalla kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä.

<sup>1</sup> Rakennetyöttömyyden purkaminen. Projektin loppuraportti. (2003). Työhallinnon julkaisu 321. Työministeriö.

<sup>2</sup> Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003

<sup>3</sup> Valtion talousarvioesitys 2004

## Sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen ja porrastaminen

Välilliset työvoimakustannukset rasittavat työvaltaista tuotantoa etenkin pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, joissa työvoimakustannukset ovat suuret suhteessa muihin menoihin. Erityisesti vähän koulutettuihin, matalapalkkaisiin ihmisiin suuntautuvan työn kysyntää voidaan lisätä alentamalla työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja tai porrastamalla niitä eri perustein kuin nykyään.

Yksityisellä sektorilla työnantajan maksut olivat vuonna 2001 yhteensä 24,5 prosenttia palkoista. Työnantajan sosiaalivakuutusmaksuja porrastetaan nykyisin palkkasumman, yrityksen pääomavaltaisuuden ja henkilöluvun sekä työntekijän iän ja työkyvyn mukaan. Työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu on porrastettu palkkojen ja tehtyjen poistojen suhteen kolmeen luokkaan. Työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu yrityksen palkkasumman mukaan. Porrastuksella on helpotettu työvoimavaltaiten yritysten ja pk-yritysten suhteellisen suurta maksurasitusta.

Mikäli sosiaalimaksujen alennuksilla halutaan vaikuttaa erityisesti vaikeasti työllistyviin, alennukset tulisi kohdistaa mataliin palkkaluokkiin. Merkittävä työllisyyden lisäys edellyttää tuntuvia työnantajamaksujen alennuksia ja kohdentamista toimialoille, joilla työvoiman kysynnän palkkajousto on suuri ja jonka kysyntä kohdistuisi työttömiin työhakijoihin.

Työnantajan veroluonteisia sosiaaliturvamaksuja on usein kritisoitu. Arvostelu kohdistuu usein palkkaperusteiseen kansaneläkevakuutusmaksuun. Olisi perusteltua kerätä palkkaperusteisesti vain ansiosidonnaisiin etuuksiin liittyvät maksut ja hoitaa vähimmäisturvan rahoitus verorahoituksella. Tätä tavoitetta toteuttaa se, että vuonna 2003 arvonnalisäveron tuotosta tuloutetaan miljardi euroa Kansaneläkelaitokselle kansaneläkkeen menojen rahoitukseen. Veroluonteisista maksuista luopuminen johtaisi työnantajamaksujen alenemiseen ja selkiyttäisi samalla sosiaalivakuutuksen rahoitusta. Matalapalkkaisten työllisyyttä tukisivat myös alennuksen yhteydessä toteutettavat mahdolliset työllisyyttä tukevat tuloveroratkaisut.

Tällä hetkellä työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu on porrastettu palkkojen ja tehtyjen poistojen suhteen kolmeen luokkaan. PK-yritykset, jotka usein ovat työvoimavaltaisia, maksavat pienempiä maksuja kuin pääomavaltaiset suuryritykset.

Vuonna 2002 työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun tuotto oli kaikki sektorit mukaan lukien 1281 milj. euroa. Työnantajan keva-maksun poistaminen kokonaan vastaisi siten kyseistä summaa. Yksityisen työnantajan kansaneläkevakuutusmaksua on jo alennettu vuosina 2000 ja 2002 painottaen suhteellisesti eniten alinta maksuluokkaa, jotta se vaikuttaisi eniten työvoimavaltaiseen ja pienipalkkaiseen työvoimaan.<sup>4</sup> Ensimmäisen poistoportaan maksuprosentti on jo alhainen, joten maksun poistaminen kokonaan olisi määrältään suhteellisen vaatimaton, vaikka kohdentuisikin melko hyvin matalan tuottavuuden työllisyyteen.

Mitä enemmän lähestytään II ja III maksuluokkaa, sitä vähemmän keva-maksu koskee yleisesti ottaen enää matalapalkka-aloja. Tästä syystä keva-maksun poistaminen ei ole kovin tehokas keino rakenteellisen työttömyyden lieventämiseksi.

---

<sup>4</sup> Yritysten jakautuminen työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun nykyisiin maksuluokkiin on pääpiirteissään maksuluokkien tavoitteiden mukainen. Yrityksen koon ja pääomavaltaisuuden kasvaessa yritykset kuuluvat pääosin korkeampien maksujen maksuluokkiin (maksuluokat II ja III). Ks. M. Pajarinen (1996): Työnantajan kansaneläkemaksun porrastuksen toimivuus vuosina 1993 ja 1994, ETLA, keskusteluaiheita 559/1996.

Palkkatason mukainen työnantajamaksujen porrastaminen lisäisi joidenkin tutkimusten mukaan eniten työllisyyttä.<sup>5</sup> Yhdeksi toimintamalliksi on ehdotettu työntekijän kuukausipalkkaan sidotun työnantajamaksujen palautusjärjestelmän rakentamista. Yleisenä järjestelmänä tuki kohdistuisi kaikkiin matalapalkkaisiin työntekijöihin eli uusien työntekijöiden lisäksi myös jo työssä oleviin työntekijöihin. Palautusjärjestelmällä olisi luotavissa arviolta 20 000 - 35 000 työpaikkaa. Järjestelmän vuosikustannukset olisivat noin 700 miljoonaa euroa, josta valtiolle palautuisi säästöinä tai lisääntyvinä verotuloina työllisyysvaikutuksista riippuen noin 50 - 85 prosenttia. Bruttokustannukset kuukaudessa työpaikkaa kohti olisivat 1 670 - 2 900 euroa.

Ehdotuksen toteuttamista puoltaa se, että toimenpide on kohdennettu matalapalkkaisten työntekijöiden työvoimakustannusten alentamiseen ja työvoiman kysynnän kasvattamiseen. Työnantajamaksujen alentamisen työllisyysvaikutuksia tukisivat ansiotulojen verokevennykset (työvoiman tarjonta) ja aktiivinen työvoima- ja sosiaalipolitiikka. (kannusteet). Koska tuki alenee asteittain palkan noustessa, se ei johda yhtäkkiseen työvoimakustannusten nousuun maksuhelpotuksen ylärajalla, eikä siten aiheuta merkittäviä kannustinongelmia kynnyksen kohdalla.

Sosiaalimaksujen alennusjärjestelmä edellyttää työntekijöiden palkka- ja sosiaalimaksutietoja koskevia hallinnollisia uudistuksia. Toimenpiteet voivat johtaa väärinkäytöksiin, jos ei tiedetä, miten tukea saavan työntekijän ansiot ovat muodostuneet. On paljon työntekijöitä, jotka eivät saa säännöllistä ja tasaista kuukausituloa koko vuoden ajan, kuten esim. projektityöläiset, määräaikaiset työntekijät jne. Järjestelmässä on kontrolloitava esimerkiksi sitä, ettei saman työntekijän työsuhdetta pilkota konsernin sisällä useampaan matalapalkkaiseen osioon.

Koska tuki on tarkoitettu pysyväksi, on kyseessä työllisyyden tasosiirtymä eikä vuosittain tuen avulla rekrytoitavien henkilöiden määrä. Tästä syystä rakenteellisen työttömyyden merkittävä alentaminen edellyttää myös pitkän aikavälin toimenpiteitä, kuten osaamis- ja koulutustason kohentamista.

Pääministeri Vanhasen hallituksen hallitusohjelmassa esitetään, että matalapalkkaiseen työhön kohdistuvaa kysyntää pyritään lisäämään keventämällä kohdennetusti välillisiä työvoimakustannuksia<sup>6</sup>. Hallitus selvittää käytännön mahdollisuudet toteuttaa kevennykset niin, etteivät uudistukset johda haitalliseen osa-aikatyön suosimiseen tai keinotekolaisuuteen. Tätä kirjoitettaessa (16.9.2003) hallituksessa on tehty periaatepäätös 50 miljoonan euron suuntaamisesta yritysten sosiaalimaksujen alentamiseen vuonna 2005. Pohdittavana on myös kysymys yritystoiminnan sivukulujen maksurasituksen painopisteen siirtämisestä pääomavaltaiselle yritystoiminnalle<sup>7</sup>.

Yritysten rekrytointipolitiikan muuttaminen edellyttää monipuolisia, toisiaan tukevia toimenpiteitä. Työnantajamaksujen alennukset ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen korottaminen yhdessä aktiivisen työvoima- ja sosiaalipolitiikan kanssa johtavat todennäköisimmin työllisyyden merkittävään kohenemiseen. Sosiaalivakuutusmaksujen alentaminen voi parantaa työllisyyttä lyhyellä aikavälillä, mutta maksujen alennus ei yksin riitä lisäämään puutteellisen ammattitaidon omaavien työntekijöiden kysyntää.

<sup>5</sup> Esim. Holm, Honkapohja ja Koskela (1995) ja Holm ja Vihriälä (2002).

<sup>6</sup> Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003

<sup>7</sup> Kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarisen puheenvuoro yrittäjätapaamisessa 16.9.2003

Samoin työvoiman yleinen koulutustason nostaminen ei yksin ole riittävän tehokas ratkaisu Pysyvien vaikutusten saavuttaminen edellyttää lisäksi kohdennettuja toimia työvoiman osaamisen ja ammattitaidon kehittämiseksi.

### **Työvaltaisten palvelujen arvonlisäveron keventäminen**

Suomessa yleinen arvonlisäverokanta on 22 prosenttia lopullisesta kuluttajahinnasta. EU sallii myös kaksi alennettua verokantaa, 17 ja 8 prosenttia, ja tämän lisäksi eräät tavarat ja palvelut ovat niin sanotun nollaverokannan piirissä. Yritys joutuu arvonlisäveron piiriin, kun sen liikevaihto ylittää 8 500 euroa. Käynnissä olevassa EU:n määräaikaaisessa, vuosina 2000 - 2003 toteutettavassa kokeilussa selvitetään verokannan alentamisen vaikutuksia palvelujen kuluttajahintoihin, niiden kysyntään ja alan työllisyyteen<sup>8</sup>.

Arvonlisävero vaikuttaa tavaroiden ja palveluiden kysyntään nostamalla niiden kuluttajahintoja. Työvaltaiseen tavara- ja palvelutuotantoon kohdistuvalla korkealla arvonlisäverokannalla on yhdessä työn muun verotuksen kanssa kielteisiä työllisyysvaikutuksia. Palvelujen ALV-alennusten arvioidaan ainakin osittain siirtyvän palvelun hintaan ja lisäävän palvelujen kysyntää, mikä heijastuisi myös työvoiman kysyntään työvaltaisissa palveluissa. Korkeasta ALV-kannasta kärsivät erityisesti työvaltaiset palvelualat, joita ovat etupäässä kotitalouksien käyttämät majoitus- ja ravitsemustoiminta, vähittäiskauppa ja sosiaalipalvelut, asuntojen korjaus- ja peruseräparannustyö.

Mahdollinen pienimuotoisten palvelujen ALV-verokannan alentaminen Suomessa 22 prosentista 8 prosenttiin lisäisi työllisyyttä eniten korjausrakentamisessa ja kampaamopalveluissa, yhteensä noin 2 000 henkilötyövuodella. Välitön ALV-kertymä pienenesi noin 150 miljoonalla eurolla, josta 20 - 40 prosenttia palautuisi valtiolle sosiaaliturvamenojen alenemisen ja muiden verojen tuoton lisäyksen kautta<sup>9</sup>.

Tarkkaan 8 500 euron liikevaihtorajaan liittyy pienyritysten kasvua rajoittavia ongelmia, koska rajan ylitettyään yritys joutuu maksamaan veroa koko myynnistään. Tämän vuoksi yrityksen tulee keskimäärin kaksinkertaistaa liikevaihtonsa päästäkseen samaan tulokseen kuin ennen verotusta. Noin 11 000 pienyritystä sijoittuu juuri liikevaihtorajan alapuolelle, ja näistä vajaat 5 000 on sellaisia, joiden kannattavuus riittäisi liikevaihtorajan ylittämiseen<sup>10</sup>. Pienyritysten sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajien toiminnan laajentamista voidaan edistää muuttamalla arvonlisäverollisen myynnin 8 500 euron liikevaihtoraja liukuvaksi. Pääministeri Vanhasen hallitusohjelmassa todetaan, että arvonlisäverotuksen alaraja muutetaan liukuvaksi. Uudistuksen käytännön toteuttamismallia, esimerkiksi sen kohdentumista eri toimialoihin, selvitetään parhaillaan. Arvonlisäverotuksen alarajan liukuma otetaan käyttöön vuoden 2004 alusta.

Arvonlisäverotuksen keventäminen vaikuttaa samansuuntaisesti kuin palvelun kuluttajan saama suora verotuki. Vuoden 2003 alusta lähtien kotitalous voi vähentää verotuksestaan 60 % teettämiensä kotityöpalveluiden hinnasta 100 euron omavastuuosuuden ylittävältä osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on 1 150 euroa henkeä kohti. Kotityön verotuen työllisyysvaikutuksia ei ole selvitetty, mutta on arvioitu, että uusia kotityöpalvelualan pienyrityksiä, osuuskuntia ja yhdistyksiä on syntynyt ainakin Etelä-Suomessa.

<sup>8</sup> Kokeilussa ovat mukana, Belgia, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Luxemburg, Hollanti, Portugali ja Britannia. Jäsenmaa voi valita kokeilun piiriin kaksi palvelualaa seuraavista: 1) pienet korjauspalvelut, 2) yksityisten asuntojen entisöinti ja korjaaminen, 3) kotitalouksien siivous ja ikkunanpuhdistus, 4) kotitalouksien hoitopalvelut ja 5) Parturi- ja kampaamopalvelut.

<sup>9</sup> Rauhanen 1999.

<sup>10</sup> Rauhanen 2002.

Kotitalousvähennyksen käyttö on lisääntynyt voimakkaasti, ja vuoden 2003 alusta voimaan tulleen vähennysoikeuden korotuksen voi ennakoida edelleen lisäävän sen käyttöä entistä useammassa tuloryhmissä.

### **Työn vastaanoton kannustavuuden lisääminen<sup>11</sup>**

Työn vastaanottamisen taloudellista kannustavuutta tarkastellaan useimmiten kynnyspalkoilla, joilla vertaillaan työttömän ja vastaavassa asemassa olevan työllisen käytettävissä olevia tuloja. Kynnyspalkka kuvaa palkkatasoa, jolla työttömyysetuuden varassa olevan käytettävissä olevien tulojen taso pysyy ennallaan työhön siirryttäessä. Työttömyysloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa kotitalouden käytettävissä olevat tulot eivät lisäänty työttömän siirtyessä ansiotyöhön.

Vuonna 1996 käynnistetyt kannustinloukkuja purkavat uudistukset ovat muuttaneet vero- ja etuusjärjestelmää työn vastaanottamisen kannalta aiempaa kannustavammaksi. Uudistusten keskeiset elementit olivat ansiotulovähennyksen kasvattaminen, työmarkkinatuen tarveharkinnan lieventäminen, toimeentulotuen ja asumistuen yhteensovittaminen sekä kunnallisten päivähoitomaksujen tuloporrastuksen korvaaminen prosenttiperusteisillä maksuilla. Uudistusten yhteenlaskettu vaikutus työvoiman tarjontaan oli yli 30 000 henkilötyövuotta.

Työhön hakeutumisen taloudellinen kannustavuus on parantunut vuosina 1996-2001 erityisesti vähimmäisturvan varassa elävien ja yksin asuvien työttömien keskuudessa, joiden kynnyspalkat ovat uudistusten jälkeen laskeneet suhteellisen alhaisiksi. Vuoden 2002 ratkaisut ovat nostaneet kynnyspalkkoja jonkin verran etenkin 1800 euroa ylittävillä kuukausiansiotasoilla. Lapsiperheillä on edelleen kannustinongelmia, jotka johtuvat verotuksen, asumistuen ja päivähoitomaksujen yhteisistä marginaalivaikutuksista. Kannustinongelmia on myös tilanteissa, joissa molemmat puoliset saavat työmarkkinatukea, koska työn vastaanottaminen saattaa vaikuttaa kotitalouden tuloihin alentamalla kotiin jäävän työttömän puolison työmarkkinatukea.

Työttömyysloukkujen määrää tarkastellut asumistuen yhteensovitustyöryhmä arvioi muistiossaan työttömyysloukussa olevan 5 000 – 6 000 kotitaloutta. Valtaosa työttömyysloukussa olevista on kahden huoltajan lapsiperheitä, joissa molemmat vanhemmat ovat työttömiä.

Koska kynnyspalkat ovat matalilla tulotasoilla kohtuullisen alhaiset, matalapalkkaisten suhteellisesti heikon työllisyyskehityksen merkittävin syy on työvoiman kysynnän vähäisyys. Kynnyspalkkojen mataluus osoittaa, että työnhakijan kannattaa vastaanottaa työpaikka aikaisemman työsuhteen tuottamaa ansiotasoa pienemmällä palkalla. Työllistyminen näyttäisi työntekijän näkökulmasta olevan kannattavaa sekä eri toimialojen maksamalla keskimääräisillä palkkatasoilla että työehtosopimusten mukaisilla alimmilla palkoilla<sup>12</sup>.

Kynnyspalkan suuruinen tulotaso takaa aiemman tulotason, eikä sen ylittyminen yksin merkitse työntöön taloudellista palkitsemista. Työn vastaanottamisen mahdollisuuteen ja kannattavuuteen vaikuttavat palkan lisäksi myös monet muut työntekijään ja työpaikkaan liittyvät asiat. Työtön ei useinkaan hakeudu työhön, ellei työssä oloa koeta palkitsevaksi tai ellei työssä ole mahdollisuuksia kehittymiseen ja ansiotason nousuun. Palkkavaatimusta nostavat myös työssäkäynnistä aiheutuvat kustannukset. Pidemmällä aika-

<sup>11</sup> Rakennetyöttömyyden purkaminen. Projektin loppuraportti. (2003). Työhallinnon julkaisu 321. Työministeriö.

<sup>12</sup> Ks. Punakallio 2001.

välillä työstä saatava eläkekertymä vaikuttaa työn vastaanottamisen taloudelliseen kannattavuuteen. Myös työnhakijan vapaa-ajan arvottaminen voi vaikuttaa työpaikan vastaanottamiseen. Palkkavaatimusta voi puolestaan alentaa työnhakijan arvio mahdollisuudesta, että vastaanotettu työ voi myöhemmin johtaa parempaan työsuhteeseen.

Kynnyspalkka- ja työttömyysloukku -ilmiöitä mutkistaa havainto, jonka mukaan 1990-luvun alkuvuosina 31 prosenttia työttömyysloukussa olleista työllistyi, vaikka työllistyminen ei johtanut kotitalouden käytettävissä olevien tulojen oleelliseen kasvuun<sup>13</sup>. Vaikka kannustinuudistusten vaikutusten suunta kynnyspalkkalaskelmien avulla tarkasteltuna on selvä, on todettava, että vero- ja etuusjärjestelmään liittyvät muut kannustinongelmat ovat osin selvittämättä. Vaikka kannustinjärjestelmä läpäisee testin 900 000 kertaa vuodessa, työnteon kannustavuutta yhdistettynä kohtuulliseen vähimmäisturvaan on edelleen korostettava rakenteellisen työttömyyden vähentämisessä.

## 1.2 Perustetaan julkisen työvoimapolun tueksi työvoiman palvelukeskukset.

Työministeriö selvitti hallituksen vuoden 2000 budjettiriihessä tekemän päätöksen mukaisesti mahdollisuudet muuttaa työmarkkinatuen rahoitusta sellaiseksi, että kunnat vastaisivat pitkään työttömänä olleiden passiiviturvan ja valtio aktiivitoimien rahoituksesta. Valmistelun tuloksena<sup>14</sup> käynnistettiin 18 alueella viranomaisten yhdessä tuottamien palvelujen kokeilu<sup>15</sup> vuonna 2002. Hanke kestää vuoden 2003 loppuun.

Kokeilun tavoitteena on työhallinnon, kuntien ja Kelan yhteistyöhön perustuvan pysyvän yhteistyömallin luominen, joka edistää työmarkkinatuella olevien työllistymistä ja aktiivointia. Tavoitteena on rakentaa yhteisiä palvelukokonaisuuksia, joihin kuuluu työvoimapolun palveluja, työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, kuntien sosiaali- ja terveystoimen palveluja ja Kelan kuntoutuspalveluja. Kokeilussa kehitetään moniammatillista työtöteä sekä uusia palveluja ja toimintatapoja. Tavoitteena on myös lisätä yhteistyötä työnantajien ja kolmannen sektorin kanssa sekä löytää työttömille nykyistä tehokkaampia ratkaisuja ensisijaisesti avoimilta työmarkkinoilta. Ellei työmarkkinoille sijoittuminen ole terveydelisistä syistä mahdollista, asiakkaat ohjataan muiden tukimuotojen kuten eläkejärjestelmän piiriin.

Yhteispolunpisteissä palveltiin vuonna 2002 yhteensä noin 6 000 asiakasta. Niissä työskentelee noin 200 virkailijaa, joista sata on työhallinnon palveluksessa. Valtion talousarvioon on kokeilun toteuttamiseksi varattu vuosille 2002 - 03 kahdeksan miljoonaa euroa, jonka käyttö edellyttää kunnilta samansuuruisia lisärahoitusta.

Yhteispolunpisteistä saatujen kokemusten perusteella asiakaspalvelu, moniammatillinen osaaminen sekä asiakastytyväisyys ovat parantuneet. Ongelmat ovat liittyneet yhteistyösopuolten erilaisten organisaatiokulttuurien yhteensovittamiseen. Kehittämistarpeita on ilmennyt myös taustaorganisaatioiden tietöjärjestelmien yhtenäistämisessä. Myös yhteispolunpisteiden suhdetta työvoimahallinnon, kuntien terveys- ja sosiaalitoimen ja Kelan perustoimintoihin on selkeytettävä.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Holm – Kyyrä 1997.

<sup>14</sup> Työmarkkinatukijärjestelmän kehittäminen - projektin raportti. Työhallinnon julkaisu 287. Työministeriö 2001

<sup>15</sup> Kokeilualueet ovat Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Kotka, Kuopio, Lahti, Lappeenranta, Oulu, Pori, Rauma, Tampere, Turku, Vaasa ja Vantaa.

<sup>16</sup> Ks. Kuntaliitto 2002 ja Missä lymyävät hyvät käytännöt? Rakennetyöttömyys ja hyvät käytännöt rakennera-hastoissa.

Pääministeri Vanhasen hallitusohjelman mukaisesti yhteispalvelut vakiinnutetaan perustamalla maahan noin 40 työvoiman palvelukeskusta vuoteen 2006 mennessä. Palvelukeskukset rakennetaan yhteispalvelupisteiden toimintamallin mukaisesti työvoimatoimistojen, kuntien, Kansaneläkelaitoksen ja yksityisten palvelutuottajien verkosto-organisaatioiksi. Palvelukeskusverkosto rakennetaan vaiheittain niin, että vuonna 2004 palvelukeskuksia olisi ainakin 10.

Julkisten työvoimapalvelujen rakenteellisen uudistamisen yhteydessä työvoimapalvelut eriytetään perustettaviin työvoiman palvelukeskuksiin ja työnhakukeskuksiin. Palvelukeskuksiin ohjataan vaikeimmin työllistyvät asiakkaat, joiden työmarkkinavalmiuksien parantaminen edellyttää monipuolisia ja pitkäkestoisia palvelukokonaisuuksia. Työvoimatoimistoista kehitettävät työnhakukeskukset erikoistuvat paremmat työmarkkinavalmiudet omaavien työnhakijoiden ja työnantajien palveluun. Työnhakukeskuksia kuvataan tarkemmin raportin pääluvussa 2 olevan ”Työllistetään nopeasti” –linjauksen yhteydessä.

Työmarkkinatuella olevien mahdollisuuksien varmistamiseksi osallistua aktiivitoimpiteisiin suunnataan työvoimapolitiittisista toimista merkittävä osa vaikeasti työllistyvien työmarkkinaedellytysten parantamiseen. Lisäksi selvitetään uusia kuntien ja valtion välisiä rahoitusmalleja, joilla voidaan kannustaa kuntia tehokkaaseen työttömyyden hoitoon.

### **1.3 Muutetaan työmarkkinatuen painopistettä passiivisesta aktiiviseen.**

Hallitus arvioi vuonna 1997 työvoimapalvelujen uudistuksen yhteydessä työmarkkinatukea seuraavasti (HE 1977/178): ”Työmarkkinatuen arvioitiin työttömyysturvauudistusta tehtäessä painottuvan erityisesti ensi kertaa työmarkkinoille tuleviin nuoriin, joiden sijoittumista työelämään voitaisiin edistää tuen avulla. Työmarkkinatuki on kuitenkin käytännössä painottumassa pitkään työttömänä olleiden pysyväksi toimeentuloturvaksi, jonka piirissä ollaan vuosia. Ajallisesti rajoittamaton passiivituki ilman tehostettuja toimenpiteitä johtaa suurella todennäköisyydellä tehokkaasta työvoiman tarjonnasta syrjäytymiseen ja lopulta pysyvästi työmarkkinoilta syrjäytymiseen.”

Suurin osa työttömistä saa perustoimeentulonsa työmarkkinatuesta. Työmarkkinatuen saajia on noin 150 000, joista järjestettyjen tukityö-, työharjoittelu- ja muiden aktiivitoimien piirissä on noin 20 prosenttia. Pelkästään passiivituen piirissä on noin 130 - 35 000 työtöntä, joista varsin suuri osa on ollut vuosikautia työttömänä. Viimeksi mainituille yhteistä on heikko koulutus, vähäinen työhistoria ja 30 - 50 vuoden ikä. Noin 70 prosenttia työmarkkinatuen saajista on ”parhaassa työiässä”. Työmarkkinatuen saajista noin 85 000 oli vuonna 2002 saanut työmarkkinatukea passiivisesti yli 2 vuotta, 55 000 yli 4 vuotta ja 26 000 yli 6 vuotta. Kun työmarkkinatukijärjestelmä on ollut voimassa 8 vuotta, lähes puolet saajista on saanut niin pitkään työmarkkinatukea, että siitä on muodostunut kansalaispalkkaan verrattava toimeentulolähde. Työmarkkinatukea maksetaan ajallisesti rajoittamattomana niin kauan kun aktiivitarjous päättää tuen maksamisen.

Työmarkkinatukea olisi nykyistä laajemmin käytettävä työmarkkinatuen alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti työttömien aktivointiin. Työmarkkinatuella olevien aktivointiasetta on mahdollista nuorten osalta nostaa merkittävästi nykyiseltä 35 prosentin tasolta ja aikuisten kohdalla nykyiseltä 19 prosentin tasolta. Aktivoinnin tavoitteena tulee olla pysyvä työttömyyden päättymisen.

Hallitusohjelman mukaisesti pääministeri Vanhasen hallitus on lisäämässä työmarkkina-

tuen käyttöä aktiivisena tukimuotona. Työmarkkina- tai kotoutumistuella olevien aktiiviohjelmien tasoa nostetaan merkittävästi nykytasolta ottaen huomioon toimenpiteiden laatu ja vaikuttavuus. Aktiivitoimiin osallistumiseen kannustamiseksi ylläpitokorvausta kehitetään aktivointilisäksi. Vuoden 2004 talousarvioesityksessä ylläpitokorvausta esitetään korotettavaksi nykyisestä seitsemästä eurosta kahdeksaan euroon. Korotettua ylläpitokorvausta nostetaan nykyisestä 14 eurosta 16 euroon.

Työmarkkinatuen saajien aktiivisuuden lisäämiseksi käynnistetään valmistelu, jossa määritellään työmarkkinatuen enimmäiskesto passiivisena tukimuotona. Työmarkkinatuen saamisehtoihin lisättäisiin määriteltävän työttömyysajan jälkeen aktiivisuusehto, jonka mukaan aktiivitoimenpiteisiin osallistuminen asetetaan työmarkkinatuen saamisen ehdoksi.

#### **1.4 Parannetaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta vaikeimmin työllistyvien sijoittamiseksi työhön.**

Pääministeri Vanhasen hallitusohjelmassa mainittuna tavoitteena on, että työvoimatoimistoissa tai työvoiman palvelukeskuksessa jokaiselle pitkäaikaistyöttömälle laaditaan yksilöllinen aktivointiohjelma ja alle 25-vuotiaalle työttömille järjestetään koulutus-, työharjoittelu- tai työpajapaikka kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen.

Vaikeimmin työllistyville tarkoitettujen toimenpiteiden vaikuttavuuden parantamiseksi mahdollistetaan pitkäaikaiset kuntoutuksen, työ- ja yksilövalmennuksen, harjoittelun ja koulutuksen kokonaisuudet. Esimerkiksi koulutusta järjestetään entistä pitkäkestoisemmin ja nykyistä pienemmille ryhmille periaatteella ”entistä pienemmille määrille mutta tehokkaammin”. Myös koulutuksen laatuun kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Tämä merkitsee tulevaisuudessa myös koulutuksen yksikköhintojen kohoamista.

Työllistämistuen vastikkeellisuuden lisäämiseen tähdättiin vuonna 1998 käynnistetyssä työvoimapolitiikan uudistuksessa niin sanotulla työpaikkakoulutusmallilla. Yritykselle myönnettävän työllistämistuen edellytykseksi asetettiin, että yritys parantaa työllistettävän ammatillisia valmiuksia. Mallin käyttöönottoa perusteltiin tarpeella joustavaan koulutusmalliin, jolla rekrytointikynnys voidaan ylittää. Työpaikkakoulutusmalli jäi kuitenkin useimmiten lähinnä uuden työntekijän normaaliksi perehdytykseksi. Varsinkaan pk-yrityksillä ei ole koulutukseen tarvittavia resursseja. Lisäksi työpaikkakoulutuksen toteutumisen seuranta työvoimatoimistossa on koettu vaikeaksi. Työryhmä ehdotti ammatillisen osaamisen parantamista koskevan ehdon poistamista työllisyysasetuksesta, mutta korosti samalla, että työllistämistuen käytössä tulisi edelleen painottaa työllistämistuen vastikkeellisuutta.

Vaikeammin työllistyvien ryhmien, kuten syrjäytymisuhan alaisten nuorten, ikääntyvien, maahanmuuttajien ja vajaakuntoisten työllistymistä voidaan helpottaa työssä oppimisella. Ammattitaidon hankkimisen ja uudistamisen mahdollisuuksia voidaan parantaa liittämällä tukityön osaksi tavoitteellinen opiskelumahdollisuus, esimerkiksi tutkinto tai sen osa. Tukien ehdoksi voidaan asettaa, että työnantaja ja työntekijä sopivat työssä tapahtuvasta ammatillisesta opiskelusta silloin kun työnhakijan ammattitaito on puutteellinen. Työpaikalla tapahtuvan koulutuksen tueksi tulee tällöin järjestää jatkuvaa ohjausta. Opiskelu tukityön aikana on tarkoituksenmukainen vaihtoehto erityisesti sellaisten työnhakijoiden kohdalla, joille oppisopimuskoulutuksen oppimistavoitteet eivät ole realistisia.

Opiskelusta sovittaisiin osana työnhakusuunnitelmaa. Työhallinto voi hankkia tarkoitukseen soveltuvaa ja yksilöllisesti suunniteltua koulutusta oppilaitoksilta tai suoraan yrittä-

jältä työvoimakoulutuksena. Koulutus voidaan järjestetää työpaikalla tai oppilaitoksessa. Työpaikalla annettavan ohjauksen avulla tuetaan oppimista erityisesti pienissä yrityksissä.

ESR-hanketoimintaa tulisi nykyistä tehokkaammin hyödyntää rakenteellisen työttömyyden torjunnassa. Rakenerahastovarojen suuntaamiseksi rakennetyöttömyyden purkamiseen on hyödynnettävä eri alueilla hankittuja hyviä käytäntöjä ja luotava niistä tuotekehitysmalli, jolla edistetään erityisesti niin sanottujen jokamiehen- ja naisen työpaikkojen syntymistä.

## 1.5 Helpotetaan vajaakuntoisten työllistymistä<sup>17</sup>.

Vuonna 2001 työttömistä oli vajaakuntoisia 13% (40 500 henkilöä). Heidän määränsä on kasvanut vuodesta 1997 yli kymmenen prosenttia. Samaan aikaan kaikkien työttömien työnhakijoiden määrä on laskenut runsaan neljänneksen. Myös monien vaikeasti työllistettävien ryhmien kuten pitkäaikaistyöttömien ja toistuvaistyöttömien määrä on laskenut yleistä työttömyyttäkin nopeammin.

Työhallinnon aktiivitoimenpiteitä kohdistetaan vajaakuntoisiin suhteellisesti vähemmän kuin muihin työttömiin. Ero ei ole kuitenkaan suuri, joten aktiivitoimenpiteiden niukuus ei selitä vajaakuntoisten huonoa työllistymiskehitystä. Vajaakuntoisten työttömyysjaksoja päättyi vuonna 2001 yli 77 000, joista 2/3 työhönsijoittumiseen tai koulutukseen. Vajaakuntoisten pysyväisluonteisempi sijoittuminen työelämään on siten ollut vaikeaa.

Vajaakuntoisten työllistymistä vaikeuttaa erityisesti kaksi syytä. Ensinnäkin työnantajat usein arvioivat, että vajaakuntoisilla on suurempi todennäköisyys joutua työkyvyttömissä kuin muilla työntekijöillä. Markkinaehtoisesti toimivan yrityksen näkökulmasta tämä on ymmärrettävää, onhan vajaakuntoisilla yleensä lähtökohtaisestikin alentunut työkyky. Työkyvyttömyyden uhka voi olla merkittävä taloudellinen riski suurtyönantajille.

Alle 50 henkilön yritykset vastaavat kollektiivisesti työntekijöiden työkyvyttömäksi joutumisen kustannuksista. Suurtyönantajat maksavat yrityksen koon mukaan yksilöllisesti kasvavan osuuden kustannuksista niin, että yli 800 työntekijän yritys maksaa työkyvyttömyyskustannuksista 80 prosenttia.

Toiseksi vajaakuntoisten työn tuottavuus ei aina vastaa työehtosopimusten mukaista palkkatasoa. Tuottavuusvajetta on lievennetty muun muassa vajaakuntoisten tuottavuutta parantavalla koulutuksella ja teknisillä apuvälineillä. Kun tämä ei ole mahdollista, voidaan työn hintaa ja tuottavuutta sovittaa yhteen joko mahdollistamalla työnteko muita työntekijöitä alemmilla bruttopalkoilla tai subventoimalla työnantajan palkkakuluja. Ratkaisumalleja voidaan käyttää myös samanaikaisesti.

Vajaakuntoisten työllistymisen edistämiseksi on viime vuosina kehitetty uusia ratkaisumalleja. Monissa tapauksissa vajaakuntoiset voivat sijoittua avoimille työmarkkinoille ilman erityistoimia. Tukityöllistäminen eri muodoissaan voi joissakin tapauksissa olla tehokas keino avointen työmarkkinoiden työllisyyden tukemisessa. ”Ohuempina” palveluina tuettu työllistäminen voi olla esimerkiksi sellaista, että työpaikalla on nimetty vajaakuntoisia auttava yhdyshenkilö.

Monista maista on saatu myönteisiä kokemuksia niin sanotuista sosiaalisista yrityksistä,

---

<sup>17</sup> Perustuu suurelta osin raporttiin Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen. (2003). Projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 320. Työministeriö.

joiden henkilöstöstä huomattava osa on vajaakuntoisia tai muuten vaikeasti työllistettäviä. Työministeriössä on valmisteltu esitys sosiaalisia yrityksiä koskevaiksi laiksi, joka annetaan eduskunnalle syksyllä 2003. Sosiaalinen yritys määritellään yritykseksi, jonka työntekijöistä vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttömiä. Sosiaalinen yritys voi saada pitkäkestoista työllistämistukea palkkauskustannuksiin sekä yrityksen perustamiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen. Lisäksi voidaan myöntää projektitukea kehittämishankkeisiin yritykselle tai säätiölle, joka toimii sosiaalisen yrityksen tukiorganisaationa.

## **1.6 Helpotetaan maahanmuuttajien työllistymistä.**

Maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä. Huomattava osa maahanmuuttajista on korkeasti koulutettuja, ammattitaitoisia ja heillä on siten hyvät työmarkkinavalmiudet. Aktiivista, työperusteista maahanmuuttopolitiikkaa käsitellään pääluvussa 4. Maahanmuuttajien joukossa on paljon myös maassa jo olevia, vaikeasti työllistettäviä ihmisiä. Tässä luvussa käsitellään toimenpidevaihtoehtoja erityisesti tämän ryhmän osalta.

Vuoden 2001 aikana työvoimatoimistoissa oli yhteensä 32 500 ulkomaalaista työnhakijaa, joista naisia oli 55 prosenttia. Lukuun eivät sisälly Suomen kansalaisuuden hankkineet maahanmuuttajat. Työnhakijoiksi voivat ilmoittautua pysyväisluonteisen oleskeluluvan saaneet maahanmuuttajat, jolloin heidän maahantulonsa peruste on ollut esimerkiksi paluumuutto, pakolaisuus tai avioliitto. Työmarkkinasyistä oleskelu- ja työluvun saaneet eivät yleensä saa pysyväisluonteista oleskelulupaa. Maahanmuuttajien työttömyysaste vuoden 2002 lopussa oli 28 prosenttia. Erityisen korkea työttömyys on pakolaistaustaisilla maahanmuuttajilla.

Työttömyyden lisäksi keskeinen maahanmuuttajien työmarkkinaongelma on työvoimaan kuulumisen alhaisuus. Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli vuoden 2001 lopussa keskimäärin 55 prosenttia, mikä on noin 14 prosenttia matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Maahanmuuttajien alhainen työvoimaan kuuluminen johtuu muun muassa siitä, että maahanmuuttajaväestössä on suhteellisesti enemmän lapsia kotona hoitavia äitejä. Myös koulutuksessa olevien osuus on suuri. Maahanmuuttajista on työikäisiä 75 prosenttia.

Eri maista tulleiden muuttajien työllisyysasteet eroavat merkittävästi toisistaan. Maahanmuuttajien koulutustausta eroaa valtaväestöstä huomattavasti, sillä 25 prosenttia heistä on suorittanut korkeakoulututkinnon. Sen sijaan pakolaisista osa on luku- ja kirjoitustaidottomia. Maahanmuuttajien aikaisemmat työmarkkinakokemukset vaikuttavat oleellisesti heidän integroitumiseensa työelämään. Pitkään työttömänä olleiden mahdollisuudet sijoittua työelämään ovat hyvin pienet. Samalla kasvaa riski heidän eristäytymisestään muusta yhteiskunnasta oman erilliskulttuurinsa piiriin.

Maahanmuuttajien heterogeenisuus edellyttää kotouttamiselta yksilöllisiä ja monia elämäntilanteita kattavia ratkaisuja. Työmarkkinoille ohjaus edellyttää työvoimatoimistoilta palvelujen kehittämistä maahanmuuttajien tarpeisiin sopiviksi, maahanmuuttajien kouluttamista työvoimaneuvojiksi ja riittäviä tulkkipalveluja.

Maahanmuuttajien työllistymisen yleisin este on riittämätön suomen tai ruotsin kielen taito. Kotouttamislain mukaan maahanmuuttajat ovat oikeutettuja aktiivisiin kotouttamistoimenpiteisiin kolme vuotta maahan tulon jälkeen. He ovatkin päässeet työvoimakoulutuksena järjestettävään maahanmuuttajakoulutukseen tyydyttävästi, mutta koulu-

tuksen kesto on ollut riittämätön. Resurssien puutteen vuoksi hankittujen koulutusjaksojen kesto on vuosina 1998 - 2001 ollut keskimäärin alle puolet opetushallituksen suosittelemasta 40 opintoviikosta.<sup>18</sup>

Vuonna 2002 maahanmuuttajatyönhakijoista noin 25 prosentilla oli ylempi tai alempi korkeakoulututkinto, 32 prosentilla keskiasteen ja 31 prosentilla perusasteen koulutus. Maahanmuuttajien koulutustaso on keskimäärin suomalaisia työnhakijoita korkeampi.

Osalla maahanmuuttajista on vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille ammattitaitoan ja resurssiaan vastaaviin työtehtäviin ilman Suomessa hankittua työkokemusta ja suomalaisia kontaktiverkostoja. Maahanmuuttaja- ja muu työvoimakoulutus sekä työpaikoilla tapahtuva työharjoittelu työelämän perustaitojen hankkimisessa ovat tärkeitä välineitä maahanmuuttajien integroimisessa yhteiskuntaan. Osalle aikuisista on luontevinta opiskella myös suomen tai ruotsin kieltä työharjoitteluun yhdistettynä.

Vuonna 2001 ammatillisen koulutuksen aloitti 2 190 ulkomaalaista. Maahanmuuttajien vähäiseen hakeutumiseen ammatilliseen koulutukseen vaikuttaa puutteellinen kielitaito ja se, ettei heidän kotimaassaan hankkimaansa ammatillista koulutusta ja työkokemusta ole selvitetty riittävän tarkasti. Puutteellinen kielitaito johtaa ilman kieli- ja/tai tukiope- tusta helposti koulutuksen keskeyttämiseen.

Erityistoimenpiteitä tarvitaan myös koulutettujen maahanmuuttajien työmarkkinoille pääsyn tukemiseen. Heidän työllistymisensä oman ammattialansa työtehtäviin edellyttää useimmiten ammatillisen osaamisen täydentämistä Suomen työmarkkinoille sopivaksi. Koulutusta vastaaviin tehtäviin pääsyä voi vaikeuttaa lähtömaasta hankitun tutkinnon vertailtavuuden tai tunnustamisen puuttuminen. Maahanmuuttajat sijoittuvatkin usein koulutustaan vastaamattomiin ammatteihin. Korkeasti koulutettujen räätälöidyistä täydennyskoulutuksista on hyviä kokemuksia muun muassa lääkäreiden ja opettajien ammateissa.

ESR-hanketoimintaa voitaisiin aikaisempaa tehokkaammin hyödyntää maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi. Rakennerahastovarojen suuntaamiseksi ja toimenpiteiden koordinoimiseksi on luotava ESR-tuotekehityshanke, jolla edistettäisiin maahanmuuttajien rekrytoimista esimerkiksi julkisen sektorin tehtäviin.

## **1.7 Ehkäistään nuorten syrjäytymistä.**

Nuorten syrjäytymisen ehkäisy on keskeinen tavoite myös rakenteellisen työttömyyden torjumisessa. Syrjäytymiskierre uhkaa yhä nuorempia. On hälyyttävää, että jopa viiden- nes ikäluokasta ei suorita peruskoulun jälkeistä tutkintoa. Noin 5 prosenttia ikäluokasta ei suoriudu edes peruskoulusta, ja noin 13 prosenttia peruskoulun päättäneistä ei suorita toisen asteen tutkintoa.

Syrjäytymiskehityksen torjunnassa on tärkeää tarjota nuorille työttömille koulutusta, työharjoittelua tai työpajatoimintaa. Hallitusohjelman mukaisesti alle 25-vuotiaille työttömille järjestetään koulutus-, työharjoittelu- tai työpajapaikka 3 kuukauden työttömyyden jälkeen. Osalle nuorista tarjolla olevat koulutusväylät eivät sovellu niiden koulumai- suuden ja teoreettisuuden takia. On kehitettävä käytännönläheisiä koulutusväyliä kuten oppisopimuskoulutusta ja työkouluja. Hallitusohjelmassa todetaan myös tarve vakinais- taa työpajatoiminta.

---

<sup>18</sup> Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta (VNS 5/2002 vp).

Nuorten syrjäytymiseen ja sen torjuntaan liittyvät kysymykset kytkeytyvät muualla raportissa kuvattuihin linjauksiin ja toimenpiteisiin. Asiaa käsitellään erityisesti lukujen 1.4 ”parannetaan työvoimapolitiikan vaikuttavuutta vaikeimmin työllistyvien sijoittamiseksi työelämään” ja 2.2 ”nopeutetaan nuorten kiinnittymistä työelämään” yhteydessä.

## 1.8 Ohjataan työkykynsä menettäneet asianomaisten tukijärjestelmien piiriin.

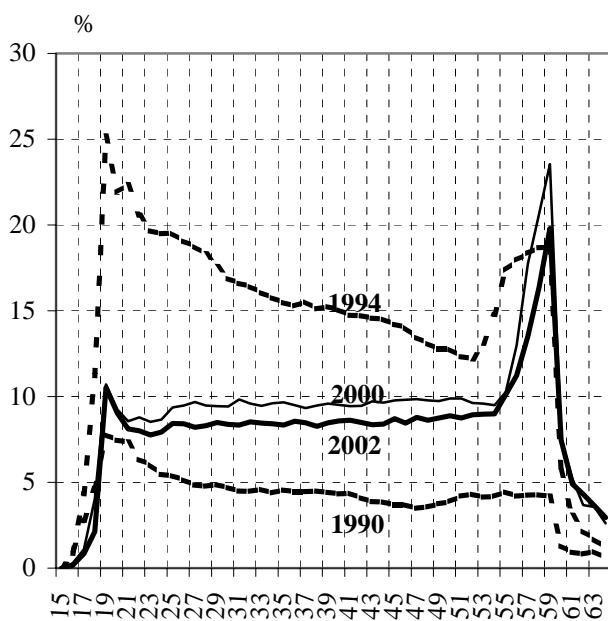
Työhallinnon toimesta käynnistettiin vuonna 1996 hanke, jossa keskityttiin ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työkyvyn lääketieteelliseen arviointiin. Tällä hetkellä arvioidaan, että työttömien joukossa on 50 000 - 60 000 ihmistä, joilla ei moniongelmaisuuksensa takia ole edellytyksiä sijoittua työmarkkinoille.

On tärkeää, että työkykynsä pysyvästi menettäneet ohjataan asianomaisten tukijärjestelmien piiriin. Hallitus on päättänyt, että pitkäaikaistyöttömien kuntoutumismahdollisuuksien ja eläke-edellytysten arviointia (ns. ELMA-projekti) jatketaan ja toiminta laajennetaan koko maahan. Vuosittain tehtyjen selvitysten määrä nostetaan nykyisestä 2 500 selvityksestä noin 5 000:een vuonna 2004.

## 2. Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus.

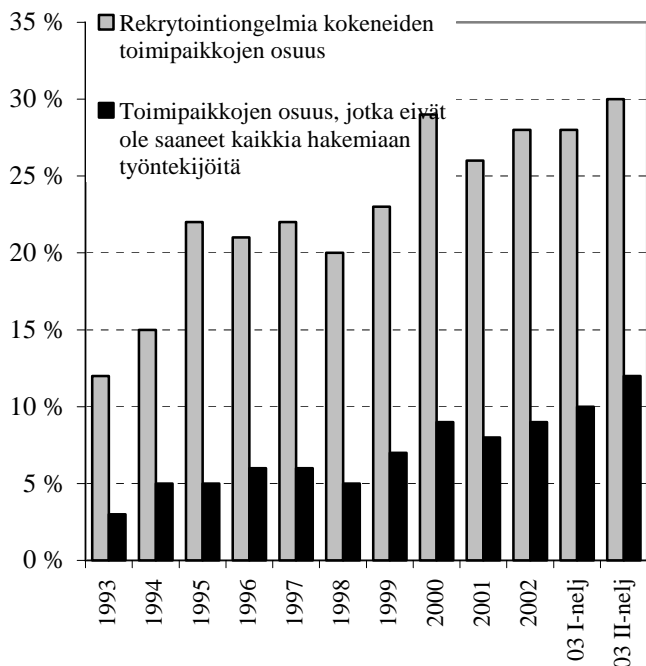
### Kehityskuva

**Kuvio 2.1 Työttömien työnhakijoiden iän mukaiset väestöosuudet 1990, 1994, 2000 ja 2002.**  
(Työministeriö ja Tilastokeskus)



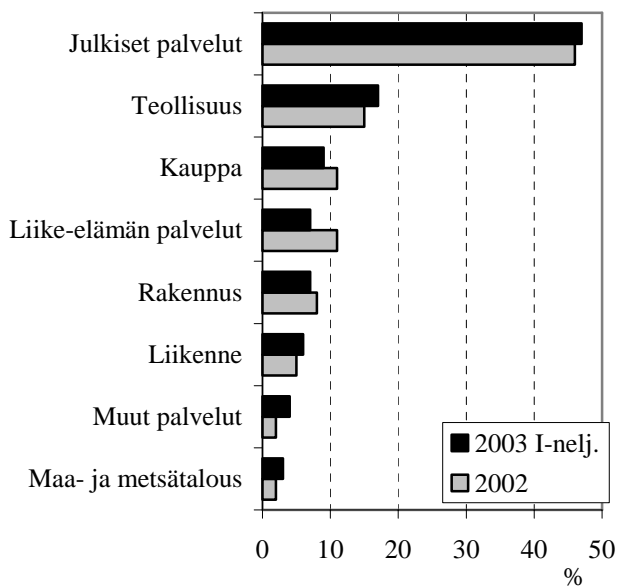
Työttömät ovat merkittävä työvoimareservi. 1990-luvun lamavuosina nuorten työttömyys kasvoi suhteellisesti eniten, ja vuonna 1994 eräiden vuosikaluokkien työttömyysaste kohosi jopa neljännekseen kyseisestä ikäluokasta. Laman jälkeen tehostetut nuorisotyöttömyyden alentamistoimenpiteet laskivat nuorisotyöttömyyttä nopeasti. Jo 1994 tilastojen mukaan erityisesti 55-60 -vuotiaiden työttömyys kääntyi nopeaan nousuun saavuttaen huipunsa vuonna 2000, jolloin eräissä vuosikaryhmissä työttömyysaste lähestyi neljäsosaa työvoimasta. Yli 60 -vuotiaiden työttömyysasteet ovat olleet kaikkina tarkasteluvuosina suhteellisen alhaiset.

**Kuvio 2.2 Rekrytointivaikeuksien ja työvoimapulan esiintyminen, % työvoimaa hakeneista toimipaikoista vuosina 1993-2002 ja I ja II-neljänneksellä 2003.**  
(TM, työvoiman rekrytointi toimipaikoissa)



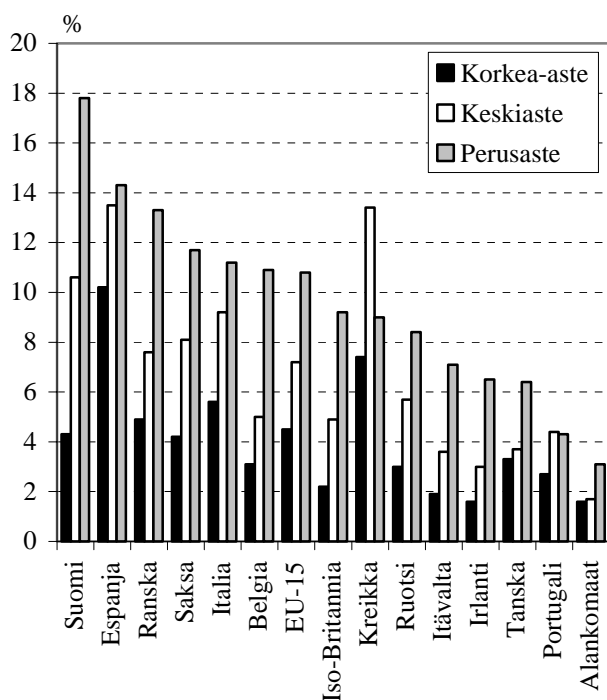
Rekrytointiongelmät ovat lisääntyneet koko tarkastelujakson ajan, myös viime vuosina, vaikka työttömyyden aleneminen on pysähtynyt. Ilmiö viittaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamiongelmiin yleistyminen.

**Kuvio 2.3 Rekrytointiongelmien jakautuminen toimialoittain vuonna 2002 ja vuoden 2003 ensimmäisellä neljänneksellä.** (TM, työvoiman rekrytointi toimipaikoissa)



Rekrytointiongelmät ovat olleet yleisimpiä julkisissa palveluissa, joissa lähes puolet organisaatioista on kokenut tarkastelujaksolla rekrytointiongelmia.

**Kuvio 2.4 Työttömyysasteet 15-64 -vuotiailla koulutustason mukaan EU-maissa vuonna 2001.**  
(Employment in Europe 2002)



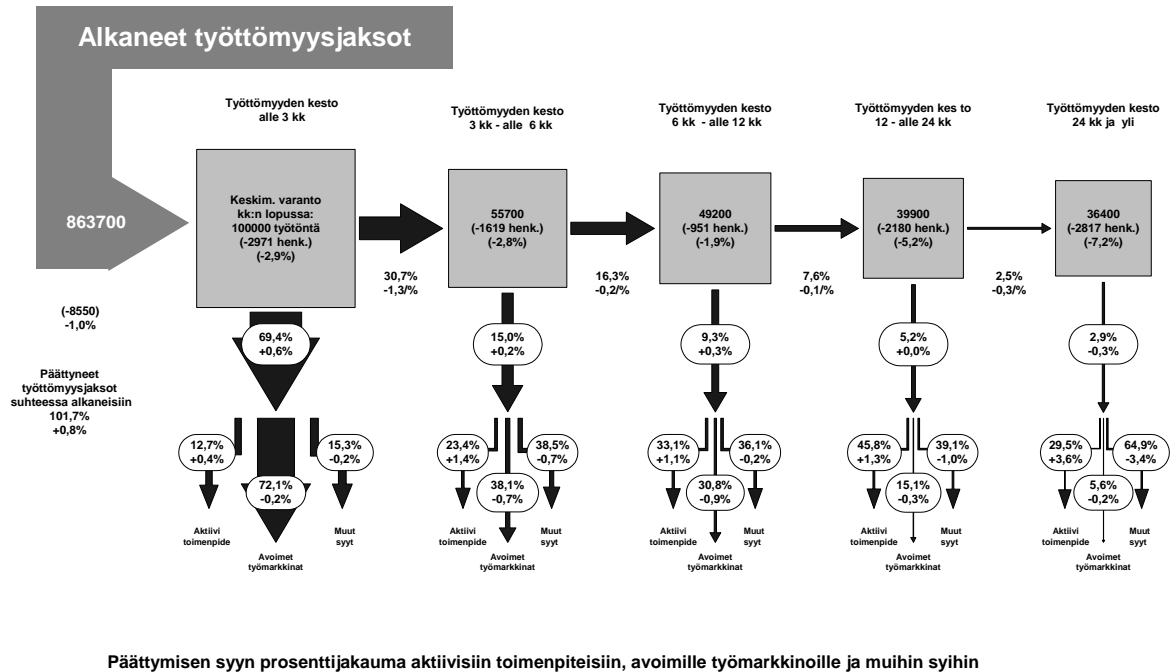
Suomessa koulutustaso vaikuttaa selvästi muita maita enemmän työttömyyteen. Pelkästään perusasteen koulutuksen saaneiden työttömyys on Suomessa selvästi Euroopan korkein.

**Taulukko 2.1 Vuonna 1999 tutkinnon suorittaneet koulutusasteen (opetushallinnon luokitus) mukaan ja heidän työttömyysasteensa vuonna 2000.** ( Tilastokeskus, koulutus)

Koulutusaste	Tutkinnon suorittaneita 1999 (henkilöä)	Heistä työttömiä vuoden 2000 lopussa (ennakkotieto)
Peruskoulu	67 144	1,3
Ylioppilastutkinto	32 439	3,7
Toisen asteen ammatillinen tutkinto	41 598	15,6
Opistoasteen tutkinto	10 255	8,7
Ammatillinen korkea-asteen tutkinto	1 212	3,5
Ammattikorkeakoulututkinto	9 593	6,9
Alempi korkeakoulututkinto	1 611	3,8
Ylempi korkeakoulututkinto	11 627	3,6
Lisensiaattitutkinto	703	1,8
Tohtorin tutkinto	1 090	1,0
Muu koulutusaste	565	0,2
<b>Yhteensä</b>	<b>177 837</b>	<b>6,0</b>

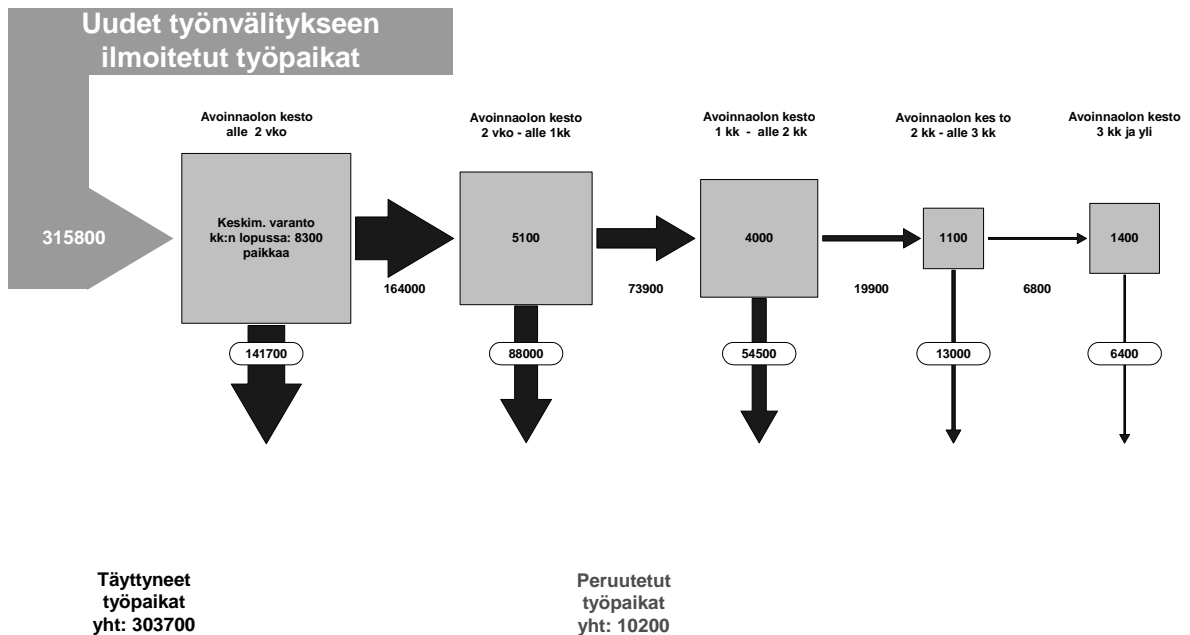
Erityisesti toisen asteen ammatillisen koulutuksen rakenne ei riittävästi vastaa kysyntää. Noin 16 % vuonna 1999 toisen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneista oli työttöminä vuonna 2000. Luku on selvästi suurempi kuin muilla koulutusasteilla.

**KUVIO 2.5 SUOMEN**  
**VIRRAT ERI KESTOISEEN TYÖTTÖMYYTEEN JA TYÖTTÖMYYDESTÄ ULOS**  
**AIKAVÄLILLÄ 01/2002 - 12/2002**  
 Prosentit osoittavat virtojen suuruuden suhteessa alkamisvirtaan  
 Muutos vertailuajankohtaan (01/2001 - 12/2001) prosenttiyksiköissä



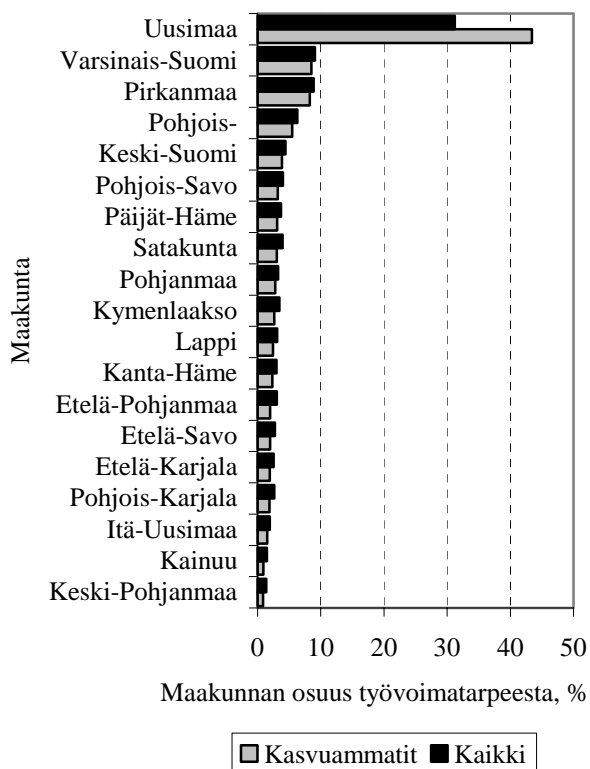
Suomessa työmarkkinat ovat suhteellisen dynaamiset. Noin 70 % alkaneista työttömyysjaksoista päättyy ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. Tavoite on entisestään lisätä dynamiikkaa ja ehkäistä työttömyysjaksojen pidentymistä. Pitkistä työttömyysjaksoista mahdollisimman moni on katkaistava. Virta- ja varantokuvat on saatavissa erikseen myös TE-keskuksittain ja työvoimatoimistoittain.

**KUVIO 2.6 SUOMEN ALUEELLA AVOIMEKSI  
ILMOITETTUIEN TYÖPAIKKOJEN TÄYTTÄMISET  
JA AVOINNA OOLON PITKITTÄMINEN AIKAVÄLILLÄ 01/2002 - 12/2002**



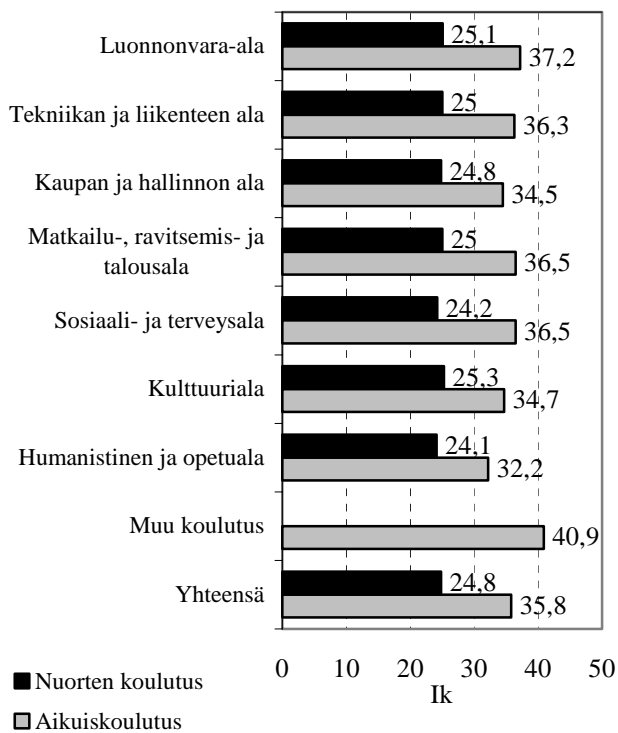
Noin puolet avautuvista työpaikoista täyttyy ensimmäisen kahden viikon kuluessa. Tavoitteena on täyttää avautuvat työpaikat mahdollisimman nopeasti.

**Kuvio 2.7 Maakuntien osuudet kaikkien sekä kasvuumattien (Työvoima 2020 -luokituksessa luokat 7,8,9) uuden työvoiman tarpeesta vuosina 2000-2015. (Työvoima 2020)**



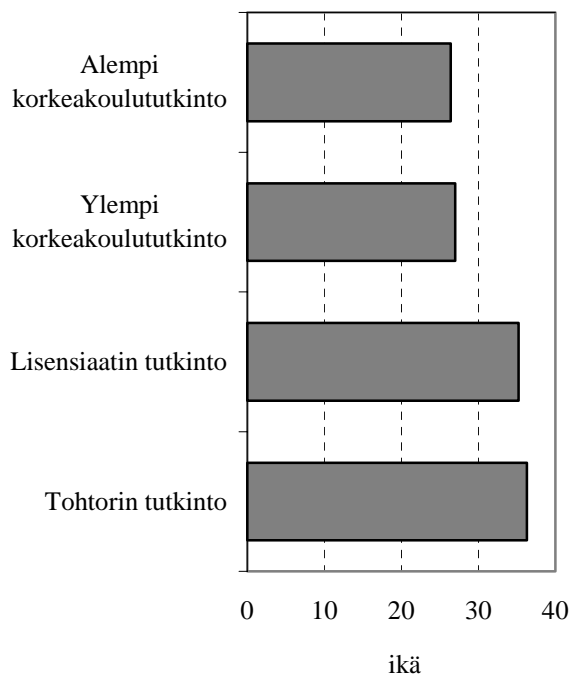
Uuden työvoiman kysyntä kaikilla aloilla keskittyy kasvukeskuksiin, erityisesti Uudellemaalle, jonka osuus uuden työvoiman kysynnästä koko maassa on noin kolmannes. Kasvuammattien kysynnän keskittyminen on tätäkin suurempaa, sillä lähes puolet kasvuumattien uuden työvoiman kysynnästä koko maassa arvioidaan syntyvän Uudellamaalla.

**Kuvio 2.8 Ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneiden keski-ikä (mediaani) koulutusaloittain opetushallinnon luokituksen mukaan vuonna 2001. (Tilastokeskus, koulutus)**



Ammattikorkeakoulututkinto suoritetaan Suomessa keskimäärin noin 25 -vuotiaana. Opiskelijoiden valmistumisajoissa ei ole merkittäviä ammattialojen välisiä eroja.

**Kuvio 2.9 Yliopistossa tutkinnon suorittaneiden keski-ikä (mediaani) vuonna 2001. (Tilastokeskus, koulutus)**



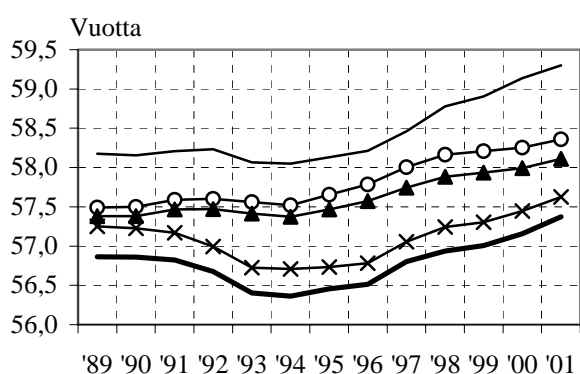
Alemman ja ylempään korkeakoulututkinnon keskimääräinen suorittamisikä on Suomessa noin 27 vuotta.

**Taulukko 2.2 Maassa asuvien eläkeläisten laskennallinen eläkkeellesiirtymisikä vv. 1989-2001.**  
(Työssäkäyntitilasto, ETK/Kelan yhteistilasto).

Vuosi	Ikä	Vuosi	Ikä
1989	58.2	1996	58.2
1990	58.2	1997	58.5
1991	58.2	1998	58.8
1992	58.2	1999	59.0
1993	58.1	2000	59.1
1994	58.0	2001	59.3
1995	58.1		

Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on tarkasteluajana noussut Suomessa noin vuodella. Eläköitymisiän nousu on tapahtunut 1990-luvun loppupuolella.

**Kuva 2.10 Eri tavoin määritelty keskimääräinen eläkeikä sekä työstä luopumisikä vuosina 1989-2001. (STM:n tilastot).**



Keskimääräinen eläköitymis- ja työstä luopumisikä on noussut 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alussa. Tosiasiallinen keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä vuonna 2001 oli 59.3 vuotta. Työelämästä poistumisikä on yli vuoden alhaisempi, kun otetaan huomioon työttömyys- ja työkyvyttömyyseläkeputkessa olevat.

—	Maassa asuvat eläkeläiset (eläkkeensaajat - työlliset eläkkeensaajat)
○	Maassa asuvat eläkkeensaajat (kaikki eläkkeensaajat - ulkomailla asuvat)
▲	Eläkkeensaajat ml. ulkomailla asuvat
×	Työttömyyseläkeputkessa työttömyyspäivärahalla olevat
—	Työkyvyttömyyseläkeputkessa sairausvakuutuspäivärahalla olevat

## Aluekuva

Työvoiman niukkuus lisääntyy sekä syrjäalueilla että kasvukeskuksissa. Työvoiman ikäpoistumat ovat suurimmat Itä-Suomen maakunnissa, joissa työikään tulevien ikäluokkien koko on vuoden 2010 jälkeen enää 60-70 prosenttia työvoimasta poistuvien ikäluokkien koosta. Seutukunnittain tarkastellen työmarkkinoille tulevat ikäluokat ovat poistuvia ikäluokkia oleellisesti suuremmat vain muutamilla keskuseuduilla. Demografisesti parhaat työmarkkinat ovat Oulun, Rovaniemen ja Jyväskylän seuduilla. Useimmissa maakuntakeskuksissa ja Helsingin seudulla työmarkkinoille tulee suuruusluokaltaan yhtä paljon työvoimaa kuin sieltä poistuu. Muilla alueilla työvoimaan tulevat ikäluokat ovat sieltä poistuvia pienempiä.

Erityisesti Helsingin seudulla voimakkaan kasvun ja ennakoitujen työvoiman saata-

vuosongelmien takia on ryhdytty valtion toimintojen hajasijoittamiseen. Samanlaista kehitystä on tapahtunut myös yrityksissä erityisesti ICT-toiminnoissa. Tulevaisuudessa on tärkeää, että valtio ei kilpaile työvoiman saatavuudesta yksityisen sektorin kanssa.

Väestön vanheneminen on yhteistä kaikille alueille. Ikärakenteeltaan vanhimmiksi tulevat perinteiset muuttotappioalueet. Taloudellisen toimintaympäristön mittareina työllisyysaste, työttömyysaste ja taloudellinen huoltosuhde (koko väestön ei-työllisten suhde työllisten määrään) kuvaavat aluetalouden haasteita hyvinvoinnin peruspalveluiden järjestämisessä. Tulevaisuudessa työvoiman ulkopuolelle siirtyvien kasvu on vahvistamassa kehitystä, jossa työttömyys laskee ja työllisyysaste nousee, mutta huoltosuhde heikkenee.

Työvoiman saatavuus peruspalvelujen tuottamiseen on vaikeinta kunnissa, joissa on paljon lapsia ja eläkeikäisiä, mutta vähän työssäkäyviä. Jo nyt alueittainen vaihtelu on suurta. Uudellamaalla on sataa työssäkäyvää kohti 120 'huollettavaa', Itä- ja Pohjois-Suomessa 150 - 170. Alueittaiset huoltosuhteet eivät seuraavien 20 vuoden aikana oleellisesti muutu, mutta monilla alueilla lasten osuus korvautuu vanhuksilla. Esimerkiksi maakuntien välisiä eroja suurempia ovat keskus- ja syrjäseutujen väliset erot. Keskusten väestörakenne säilyy edullisempänä kuin syrjäalueiden. Arvioiden mukaan vähenevän väestön haja-asutusalueilla asuu noin miljoona ihmistä, heistä suuri osa hoivapalveluja tarvitsevia vanhuksia.

## 2.1 Työllistetään nopeasti<sup>19</sup>.

Työttömäksi jääneiden mahdollisimman nopea työllistyminen ehkäisee pitkäaikaistyöttömyyden syntyä. Työttömyyden keston kasvaessa avoimille markkinoille työllistymisen todennäköisyys heikkenee merkittävästi. Jo 3-6 kuukautta työttömänä olleilla työllistymisen todennäköisyys on lähes kaksi kertaa heikompi kuin alle 3 kuukautta työttöminä olleilla. Puolen vuoden työttömyyden jälkeen työllistymisen todennäköisyys heikkenee edelleen dramaattisesti. Yli puoli vuotta työttömänä olleista useimmat sijoittuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin kuin avoimille työmarkkinoille.

Lyhytkestoisen työttömyyden (LT-työttömät) torjumiseksi tarvitaan erilaista politiikkaa kuin pitkäaikaistyöttömyyden hoitamiseen. LT-työttömyyden hoidon keskeinen tavoite on katkaista työttömyys niin, ettei se kehity pitkäaikaistyöttömyydeksi. Rakennetyöttömyyden torjumiseen liittyviä toimenpiteitä on kuvattu pääluvussa 1. Tässä luvussa kuvataan pääasiassa lyhyen aikaa työttöminä olleisiin kohdistettavan politiikan tehostamista.

Korkeasta työttömyydestä huolimatta Suomen työmarkkinat toimivat dynaamisesti. Vuonna 2002 kaikista alkaneista 863 700 työttömyysjaksoista 70 prosenttia päättyi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua työttömyyden alkamisesta. Kuuden kuukauden jälkeen vastaava luku oli 84 prosenttia. Vain 6 prosenttia työttömyysjaksoista ei pääty ensimmäisen vuoden aikana työttömyysjakson alkamisesta.

Työnhakujaksojen pidentymisen ehkäisy edellyttää, että työvoimavirkailijat voivat puuttua mahdollisimman nopeasti asiakkaiden työmarkkinavalmiuksien parantamiseen. Osa asiakkaista tarvitsee tukea heti työnhaun alussa. Asiakkaiden ohjaaminen pelkästään omatoimisiin palveluihin voi syrjäyttää osan työnhakijoista palvelujen ulkopuolelle.

<sup>19</sup>Perustuu suurelta osin raportteihin Rakennetyöttömyyden purkaminen. Projektin loppuraportti. (2003) Työhallinnon julkaisu 321 ja Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen, (2003). Projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 320. Työministeriö.

Toisaalta on vältettävä sellaisten työnhakijoiden sijoittamista aktiivitoimenpiteisiin, jotka todennäköisesti työllistyvät ilman niitä. Työvoimavirkailijoiden tehtävä asiakkaiden palvelutarpeiden arvioinnissa on vaativa. Tämä edellyttää työttömien alkuhaastattelun tehostamista.

LT-työttömiin kohdistuvan politiikan perustana on uusia työtilaisuuksia koskevan tiedon tehokas välitys. Raportin pääluvussa 1 kuvattiin työvoimapalvelujen eriyttämistä työvoiman palvelukeskuksiin ja työnhakukeskuksiin. Palvelukeskukset vastaavat pääasiassa vaikeimmin työllistettävälle suunnatuista palvelukokonaisuuksista. Paremmat työmarkkinavalmiudet omaavien palvelut keskitetään työvoimatoimistoista kehitettäviin *työnhakukeskuksiin*, työnantajien ja työnhakijoiden kohtaamispaikkoihin, jotka tarjoavat nopeasti ja joustavasti tietoa avoimista työpaikoista, työnhakijoista ja työmarkkinoista.

Työnhakukeskusten palveluissa painottuvat työnvälitys-, työnhaku- ja koulutukseenohjauspalvelut henkilöasiakkaille sekä osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen. Tavoitteena on, että työnhakukeskukset pystyvät aiempaa selkeämmin ja tuloksellisemmin keskittymään niiden asiakasryhmien palveluun, joilla on edellytyksiä sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille joko suoraan tai työvoimapolitiittisten aktiivitoimien avulla. Palvelurakenteen uudistaminen mahdollistaa myös työnantaja-asiakkaiden entistä tehokkaamman palvelun.

Työnhakukeskuksissa asiakkaille tarjotaan monipuoliset mahdollisuudet sekä omatoimiseen *sähköisten verkkopalvelujen käyttöön* että henkilökohtaiseen neuvontaan. Niissä tähdätään sähköisten palvelujen tehostamiseen ja ”työtori” -tyyppisiin palveluihin. Uudessa palvelurakenteessa työvoimavirkailijoiden rooli asiakkaiden ohjauksessa verkkopalveluopastajina korostuu.

Työhallinnolla on käytössään kansainvälisesti verraten korkeatasoiset verkkopalvelut. mol.fi -verkkosivut ovat yksi eniten käytetyistä Internet-osoitteista Suomessa. Työhallinnossa ollaan työvoimapalvelun e-strategian mukaisesti kehittämässä entistä tehokkaampaa sähköistä palvelujärjestelmää. Käytännössä uudistukset merkitsevät entistä interaktiivisempia verkkopalveluja ja palvelujen laajenemista mahdollisesti mobiilipalveluihin.

Työnhakijan *omaa aktiivisuutta työhaussa on lisättävä*. Tällä hetkellä työttömälle on laadittava yksilöity työnhakusuunnitelma viimeistään viiden kuukauden kuluttua yhtäjaksoisen työttömyysjakson alkamisesta. Työttömyyden päättymistodennäköisyyden heikentyessä jyrkästi jo kolmen työttömyyskuukauden jälkeen on perusteltua, että työnhakusuunnitelma tehdään viimeistään kolme kuukautta työttömyyden alkamisen jälkeen. Myös työnhakusuunnitelmien laatuun, konkreettisuuteen, realistisuuteen sekä suunnitelmiin sitoutumiseen on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.

Työmarkkinoiden hallittua *alueellista liikkuvuutta on edistettävä*. Etätyöstä, hajautuvasta työstä tai e-työstä on pitkään puhuttu yleistyvänä työn organisointimuotona. Vaikka tekniset valmiudet etätyöskentelyyn ovat olleet olemassa jo pitkään, uusi työskentelymuoto ei ole yleistynyt siinä laajuudessa kuin on odotettu. Keskeinen etätyön ongelma Suomessa on ollut se, että etätyötä on yritetty levittää vanhojen organisaatioiden työmuotoja muuttamalla. Uusia e-työmahdollisuuksia syntyy tulevaisuudessa pikemminkin kysyntälähtöisesti aivan uusiin toimintoihin ja kokonaan verkostomaista organisaatiomallia hyödyntäviin organisaatioihin.

Pendelöinti eli päivittäinen, viikoittainen tai kausittainen työssäkäynti oman asuinpaik-

kakunnan ulkopuolella voi osaltaan edistää työmarkkinoiden alueellista dynamiikkaa. Päivittäispendelöinti liittyy keskusten ja niiden ympäristökuntien väliseen työmatkaliikenteeseen. Viikkopendelöinnillä tarkoitetaan työssäkäyntiä, jossa työntekijä asuu kahdella paikkakunnalla, useimmiten pääosan arkipäivistä työpaikkakunnalla ja viikonloput ja muun vapaa-ajan varsinaisella asuinpaikkakunnallaan. Kausipendelöinnillä tarkoitetaan kausittaista asumista ja työssäkäyntiä varsinaisen asuinpaikkakunnan ulkopuolella.

Muuttoliike on useimmiten työperusteista. Muuttoliikkeen kriteerit ovat kuitenkin muuttuneet aikaisempaa moninaisemmiksi, eikä perheen pään työpaikka yksin määritä perheiden muuttopäätöksiä. Yhä kokonaisvaltaisemmin muuttopäätöksiin vaikuttavat perheiden elämäntilanteet, esimerkiksi puolison työ, lasten päivähoito- ja koulutusmahdollisuudet, asumisen laatu, luonnonympäristö sekä yksilöllisten vapaa-ajan palvelujen kyky.

Työmarkkinoiden alueellista dynamiikkaa voidaan edistää esimerkiksi työmatkakuluihin ja työstä johtuvaan kahden asunnon omistamiseen kohdistuvilla verouudistuksilla. Myös maankäytön ja yleisellä yhdyskuntasuunnittelulla vaikutetaan alueelliseen työmarkkinakäyttäytymiseen. Työvoiman alueellista liikkuvuutta koskevia ratkaisuja tehtäessä on otettava huomioon ratkaisujen vaikutukset perheiden kokonaistilanteisiin.

## 2.2 Nopeutetaan nuorten kiinnittymistä työelämään.

Vuonna 2001 ammatillisissa oppilaitoksissa, yliopistoissa ja korkeakouluissa opiskeli yhteensä yli 300 000 henkilöä. Kansainvälisesti vertaillen Suomessa perusasteen jälkeiset opinnot kestävät suhteellisen pitkään. Toinen keskeinen opiskelun tehostamiskysymys on yleinen ilmiö *siirtyä yhdeltä opintotasolta tai opintoalalta toiselle*. Lukioista yliopistoihin siirtymisessä pidetään usein jopa 2-3 välivuotta. Kolmas merkittävä tehotomuutta lisäävä syy on opintojen keskeyttäminen. Neljänneksi useampi kuin joka kymmenes nuori *ei jatka peruskoulun jälkeen* toisen asteen koulutukseen.

Hallitusohjelmassa<sup>20</sup> todetaan, että jokaiselle peruskoulun päättävälle taataan jatko-opintopaikka. Hallitus tehostaa toimia, joilla peruskoulun jälkeen opintonsa keskeyttäviä ohjataan mielekkään, räätälöidyn opetuksen piiriin. Koulutuksen nivelvaiheisiin ja keskeyttämisen vähentämiseen kiinnitetään erityistä huomiota. On tärkeää rakentaa käytännönläheisiä koulutusväyliä, esimerkiksi oppisopimusta sellaisille nuorille, joille muodollinen tutkintoon johtava koulutus ei sovellu.

Suomessa eri koulutusasteilla on korostunut yleissivistävän ja teoreettisen opetuksen arvostus. Osaaminen on usein yhdistetty pelkästään teoreettiseen osaamiseen. Ammatillisen koulutuksen arvostusta ja vetovoimaa on nostettava opetussisältöjä uudistamalla ja opinto-ohjausta kehittämällä. Hallitusohjelmassa todetaan myös työpaikoilla tapahtuvan oppimisen vakiinnuttaminen sekä oppilaitosten ja työpaikkojen yhteistyönä toteutettavien näyttöjen liittäminen osaksi ammatillista peruskoulutusta.

Opinto- ja ammatinvalinnanohjausta on kehitettävä lisäämällä opettajien ja ammatinvalinnanohjaajien käytännön tutustumista elinkeinoelämään. Suomen varsin koulutusjärjestelmälähtöisesti rakentuneen koulutuksen yksi keskeinen ongelma on ollut se, että monilla niin sanotuilla muotialoilla kuten viestintä ja media-aloilla koulutustarjontaa on

---

<sup>20</sup>Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003.

enemmän kuin työmarkkinoilla näiden ammattien kysyntää. Sen sijaan monet perinteisemmät alat kuten metalliala, ovat ainakin joillakin alueilla kärsineet huomattavasta työvoimapulasta.

Koulutustarjonnan olisi nykyistä paremmin vastattava kysyntää. Suomessa erityisesti toisen asteen ammatillisesta koulutuksesta työttömiksi jäävien määrä on suuri. Vuonna 1999 valmistuneista oli vuoden 2000 lopussa työttöminä noin 16 prosenttia. Vastaava luku opistoasteen suorittaneilla oli 9, ammatillisen korkea-asteen suorittaneilla 4, ammatikorkeakoulututkinnon suorittaneilla 7 sekä alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneilla 4.

Korkea-asteen koulutuksen yhteenlaskettujen aloituspaikkojen määrä on 70 prosenttia ikäluokan koosta. Luku on sama toisen asteen ammatillisen koulutuksen aloituspaikoissa. Koska opiskelupaikat täyttyvät selvästi paremmin korkea-asteen koulutuksessa, monilla ammatillisilla koulutusaloilla aloituspaikkoja ei saada riittävästi täytetyksi. Toki osa opiskelijoista suorittaa ensin ammatillisen koulutuksen ja siirtyy sen jälkeen korkea-asteen koulutukseen.

Hallitusohjelman mukaisesti yliopistojen opintoaikoja on nopeutettava. Opiskelijavalintajärjestelmää tehostamalla siirtymisaikoja toiselta asteelta korkeakoulutukseen lyhennetään. Mahdollisuus yliopistojen yhteisvalintajärjestelmään selvitetään. Hallitusohjelmassa luvataan myös ottaa käyttöön aloituspaikkakiintiö samana vuonna toiselta asteelta valmistuneille opiskelijoille.

Nuorten siirtyminen koulutuksesta työelämään nykyistä aikaisemmin lisää merkittävästi nuorten työvoiman tarjontaa. Koulutuksen viivästyminen liittyy usein erityisesti korkea-asteella siihen, että nuoret ovat opiskelun ohessa työelämässä. He siis usein jo kuuluvat työvoimaan. Koulutusjärjestelmän tehostaminen on tärkeää, koska valtaosa opiskelijoiden työssäkäynnistä ei liity koulutukseen ja tulevaan ammattiin. Työkokemus sinänsä on myönteistä, mutta opiskelijoiden laajamittainen työssäkäynti tulevaa omaa ammattia vastaamattomissa tehtävissä ei ole perusteltua nuoren kannalta. Lisäksi työssäkäyvät opiskelijat vievät työtilaisuuksia työttömiltä.

Työllistymisen vaikeudet pitkittävät usein opintoja esimerkiksi ylimääräisten opintojen suorittamisina. Työkokemus, vaikkei se olisi omalta opintoalalta, voi auttaa työpaikan saannissa. Kuvatut ongelmat tulevat vähenemään työvoiman niukkuuden yleistyessä. Uusi tilanne tulee kuitenkin lisäämään paineita työelämään siirtymiseen kesken opintojen sekä opintojen ja työssäolon yhdistämiseen. Opiskelun tehostamista koskevien toimenpiteiden suunnittelussa on ennakoitava uusi työmarkkinatilanne.

*Nuorten työpajat* ovat 1990-luvun loppupuolelta lähtien olleet tärkeä väline ehkäistä nuorten syrjäytymistä. On arvioitu, että noin 15 prosentilla pajanuorista on vakava syrjäytymisriski. Nämä nuoret ovat pääasiassa pitkään työttömänä olleita. Heillä on usein eriasteisia oppimisvaikeuksia, joita ei koulussa ole tunnistettu. Osa pajoista on erikoistunut "vaikeimpiin", osa erilaisen taustan omaaviin nuoriin. Molemmista toimintamalleista on saatu rohkaisevia kokemuksia.

Työpajat, joita on noin 220, ovat lähes kokonaan kuntien omistamia. Niissä työskentelee ja opiskelee vuosittain noin 10 000 nuorta 6 kuukauden jaksoissa. Pajojen ohjaajina työskentelee noin 800-900 henkeä. Tutkimusten mukaan pajajakson jälkeen 50-70 prosenttia nuorista löytää opiskelu- tai työpaikan. Pajat ovat osoittautuneet ainutlaatuisiksi ja tehokkaiksi yhteisöllisiksi väyliksi nuorten syrjäytymisen ehkäisyssä.

### 2.3 Myöhennetään keskimääräistä työelämästä poistumiskä<sup>21</sup>.

Työllisyysasteen kohottaminen edellyttää keskimääräisen eläkkeelle siirtymisiän huomattavaa nousua. Ratkaisuksi voidaan esittää neljä tekijää: 1) Niin sanotun eläkeputken varhaiseläkeluonteen poistamiseksi työhallinto nykyistä enemmän suuntaa eläkeputkessa olevien työmarkkinavalmiuksien parantamiseksi aktiiviseen työllistämiseen tähtäviä toimenpiteitä; 2) Ikääntyneille, joiden työkyky esimerkiksi sairauden takia on alentunut, luodaan mahdollisuuksia osa-aikaiseen työntekoon ja eläkkeellä olemiseen; 3) Työelämässä olevien osaamista ylläpitämällä ja ajantasaistamalla luodaan edellytykset työuran jatkumiselle noin eläkeikään. Osaamisen kehittämistä kuvataan tarkemmin kohdassa 2.4. 4) Työelämän laatua, organisaatioiden johtamista ja ihmisten vaikutusmahdollisuuksia työpaikoilla kehitetään sellaiseksi, että ihmiset viihtyvät työssään nykyistä pidempään. Työelämän kehittämisen mahdollisuuksia kuvataan tarkemmin pääluvun 3 yhteydessä; 5) Ikääntyvien työttömien työllistämiseksi luodaan tehokkaita, yksilöityjä toimenpiteitä.

Ikääntyneiden, joiksi yleensä luetaan 55 – 64 -vuotiaat, työttömyys on huomattavasti yleisempää ja pitkäkestoisempää kuin nuorten. Ilmiön keskeinen syy on työttömyyseläkeputki ja ikääntyneiden siirtyminen eläkkeelle työttömyyseläkkeen kautta. Työttömyyseläkkeen laajaan hyödyntämiseen vaikuttaa myös yritysten halu vähentää henkilöstöään tai nuorentaa työvoimansa ikärakennetta. Työelämään aktiivisesti pyrkivien ikääntyneiden työttömien mahdollisuudet työllistyä ovat olleet suhteellisen vähäisiä.

Ikääntyneiden osallistuminen työvoimapolitiikan aktiivitoimenpiteisiin on vähäisempää kuin nuoremmilla ikäryhmillä. Tämä selittyy suurelta osin mainitulla eläkeputkella. Aktiivitoimiin osallistuminen on lisääntynyt nopeasti viime vuosina, vaikka ikääntyneiden aktivointiaste on edelleen selvästi nuorempia ikäluokkia alhaisempi. Ikääntyneiden mahdollisuudet sijoittua toimenpiteiden jälkeen työelämään ovat kuitenkin kaksi kertaa pienemmät kuin nuoremmilla työttömällä. Heidän työttömyysjaksonsa kuitenkin katkeavat entistä useammin työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Tosin työllistyminen on usein tilapäistä ja johtaa uudelleen työttömyyteen.

Yrityskohtaisen maksurasituksen takia suuriin ja keskisuuriin työnantajiin kohdistuvat taloudelliset vastuut työkyvyttömyyden aiheuttamista eläkemenosta vaikeuttavat osaltaan ikääntyneiden työttömien rekrytointia. Vaikka riskit eivät koske pientyönantajia, joiden maksurakenne on kollektiivinen, ovat ne kuitenkin vahvistaneet näiden kielteistä asennoitumista ikääntyneiden rekrytointiin.

Työnantajakohtaista, yksilöllistä eläkevastuuta on uudistettu vuoden 2000 alusta lukien. Työnantajan työllistäessä 50 vuotta täyttäneen työttömän eläkevastuu on kollektiivinen 3 vuotta, jonka jälkeen se muuttuu työpaikan koon mukaiseksi eläkevastuuksi. Vaikka muutos on parantanut ikääntyneiden työllistymismahdollisuuksia, ei se ole poistanut säännöksen haitallisia vaikutuksia ikääntyneiden rekrytointiin.

Yksilöllisen työkyvyttömyyseläkevastuun keskeisenä perusteena on ollut motivoida työnantajia huolehtimaan työntekijöidensä työkyvystä. Tavoite on suureksi osaksi toteutunutkin. Sen sijaan työttömäksi joutuneiden ihmisten, joiden riski joutua työkyvyttömäksi on keskimääräistä suurempi, asema on vaikeutunut työnantajien yksilöllisen vastuun myötä. Tulevaisuudessa työntekijöiden työkyvyn ylläpitämisessä korostuvat yksilöllisen taloudellisen vastuun ohella muut kannustimet. Työnantajien päätöksiä ohjaa eläkemaksujen suuruuden sijaan entistä enemmän se, miten he pystyvät pitämään työn-

<sup>21</sup> Perustuu suurelta osin raporttiin ”Varautuminen suurten ikäluokkien aiheuttamaan työmarkkinamuutokseen” (2003). Projektin loppuraportti. Työhallinnon julkaisu 320. Työministeriö.

tekijänsä tuottavina työelämässä mahdollisimman pitkään.

Suurtyönantajien työeläkemaksut riippuvat työntekijän iästä. Kun pientyönantajien TEL-maksu vuonna 2002 ilman asiakaskohtaisia hyvityksiä on 21,72 prosenttia palkoista, vaihtelee maksu suurtyönantajilla nuorimpien työntekijöiden 15,62 prosentista vanhimpien 25,97 prosenttiin. TEL-maksun ikäriippuvuuden ydinongelma on omavastuumaksun ja tariffimaksun yhteen nivominen. Vaikka TEL-tariffimaksu olisi tasamaksu, omavastuumaksu johtaisi suurtyönantajilla ikäriippuvaan maksuun. Omavastuun piirissä olevilla työnantajilla ikääntyneiden työkyvyttömyys- ja työttömyysriski aiheuttaa ikään sidottua maksupainetta. Yksityisen sektorin työntekijöistä enintään 40 prosenttia on suurtyönantajan omavastuun piirissä. Vastaava eläkemaksun ikäriippuvuus on valtio- ja kuntasektoreilla. Eläkemaksun kohoaminen työntekijän iän mukaan antaa kielteisen signaalin ikääntyvien työllistämiseksi ja vaikeuttaa konkreettisesti ikääntyvien rekrytointia.

Vuoden 2001 lopulla toteutettuun niin sanottuun marraskuun eläkeratkaisuun sisältyy työttömyyseläkkeen poistaminen. Oikeus työttömyyseläkkeeseen säilyy kuitenkin suurilla, ennen vuotta 1950 syntyneillä ikäluokilla. Myöhemmin syntyneillä oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin myöhentyy nykyisestä kahdella vuodella. Oikeus säilyy vanhuuseläkkeeseen saakka.

Suurten ikäluokkien poistuminen työmarkkinoilta lisää merkittävästi uuden työvoiman tarvetta ja samalla työvoimapulan riskiä. On tärkeää, etteivät suuriin ikäluokkiin kuuluvat ihmiset sijoitu niin sanottuun eläkeputkeen odottamaan työttömyyseläkettä. Ikääntyneisiin kohdistuvan työvoimapolitiikan aktiviteettiaste on ollut alle neljänneksen muihin ikäryhmiin verrattuna. Aktivointiastetta olisikin oleellisesti kasvatettava.

Ikääntyneitä pitkäaikaistyöttömiä koskeneen palvelutarveselvityksen mukaan kolmannes tutkituista arvioi olevansa vajaakuntoisia tai muista terveydellisistä syistä vaikeasti työllistyviä. Palvelutarveselvitykseen liittyneet lääketieteelliset arviot tukivat työttömien subjektiivisia näkemyksiä. Ikääntyneiden työttömien aktivointia ja työllistymisen edistämistä ei tule kohdistaa ihmisiin, jotka tosiasiansa ovat työkyvyttömiä. Työttömät työnhakijat, jotka eivät kykene työhön, on ohjattava asianmukaisten hoito- ja etuusjärjestelmien piiriin. Pääministeri Vanhasen hallitus on päättänyt jatkaa pitkäaikaistyöttömien kuntoutumismahdollisuuksien ja eläke-edellytysten arviointia (ns. ELMA -projektia) ja laajentaa toiminta koko maahan. Vuosittain tehtävien selvitysten määrää nostetaan nykyisestä 2 500 noin 5 000:een.

Ikääntyneiden työttömien työllistymisen suurimpia esteitä ovat yhtäältä yleinen työmarkkinatilanne ja toisaalta monen ikääntyneen vähäinen tai vanhentunut ammattitaito. Työmarkkinavalmiuksien parantaminen onkin keskeinen keino edistää ikääntyneiden työllistymistä.

Ikääntyneiden työhönosallistumista voidaan tukea myös rakennerahastovaroilla. On selvitetävä mahdollisuudet luoda *ESR-tuotekehityshanke*, jolla tehostetaan rakennerahastovarojen suuntaamista ikääntyneiden ja ikääntyvien työhönosallistumisen lisäämiseksi.

## 2.4 Varmistetaan osaavan työvoiman saatavuus aikuiskoulutuksella<sup>22</sup>.

Vuonna 2000 koko väestöstä 36.5 prosenttia oli saanut keskiasteen ja 23.7 prosenttia korkea-asteen koulutuksen<sup>23</sup>. Noin 43 prosentilla suomalaisista oli ainoastaan perusasteen koulutus. Työttömien koulutustaso on väestön keskimääräistä koulutustasoa alhaisempi. Matala koulutustaso korreloi selvästi työttömyyden pitkittymiseen. Vuonna 2000 kaikista työttömistä 47 prosentilla ei ollut perusasteen jälkeistä tutkintoa. Vastaava luku yli vuoden työttömänä olleiden keskuudessa oli 57 prosenttia.

Aikuiskoulutukseen osallistuminen on Suomessa yleistä, mutta eri väestöryhmien väliset erot koulutukseen osallistumisessa ovat suuria. Työttömät, matalan pohjakoulutuksen varassa olevat, pk-yritysten työntekijät ja ikääntyneet osallistuvat koulutukseen selvästi keskimääräistä harvemmin. Vuonna 2000 työssä olevista suomalaisista 55 prosenttia osallistui työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen<sup>24</sup>. Työttömistä aikuiskoulutukseen osallistui 24 prosenttia. Vastaava luku oli korkea-asteen suorittaneilla 76, keskiasteen koulutuksen omaavilla 51 ja perusasteen suorittaneilla vain 37. Myös ikä vaikuttaa koulutukseen osallistumiseen. Kun 25-54 -vuotiaista koulutukseen osallistui yli puolet, 55-64 -vuotiaista vain joka kolmas. Suurin osa työhön tai ammattiin liittyvästä koulutuksesta on ollut työnantajan tukemaa henkilöstökoulutusta. Yli 500 hengen yrityksissä henkilöstökoulutukseen osallistuneiden osuus oli 68 prosenttia. Luku on lähes kaksi kertaa suurempi kuin pienissä, alle 50 hengen yrityksissä.

Elinkeino- ja ammattirakenteen muutokset ovat johtaneet osaavan työvoiman kysynnän kasvuun. Teknisen ja hallinnon asiantuntijatyön sekä sivistystyön työllisten määrä on kasvanut 1970-luvulta alkaen. Näiden tietovaltaisten alojen työllisyys kasvoi jopa 1990-luvun alun lamavuosina. Kasvun odotetaan jatkuvan ainakin vuoteen 2010 saakka, samalla kun tietovaltaisten alojen työllisten määrän ennakoidaan nousevan 26 - 28 prosenttiin työllisestä työvoimasta. Myös hoitotyöhön odotetaan syntyvän paljon uusia työtilaisuuksia. Tämä johtuu ikääntyvän väestön nopeasta kasvusta ja sen myötä lisääntyvästä hoivatyön kysynnästä. Rakennustyössä ja teollisessa työssä työvoiman kysyntä laskee, mutta työvoiman runsaan poistuman vuoksi uuden työvoiman kysyntää on suhteellisen paljon.

Työelämän muutokset kuten organisaatioiden madaltuminen ja vastuun siirtäminen lähemmäksi työn suorittajatasoa edellyttävät työntekijöiltä entistä monipuolisempaa osaamista. Tutkimusten mukaan eniten yleistä ammatillista koulutusta tuntevat tarvitsevansa ylemmät toimihenkilöt, joista noin 80 prosenttia ilmoittaa tarvitsevansa koulutusta. Alempien toimihenkilöiden keskuudessa luku on 70 ja työntekijöiden keskuudessa noin 50.

Tietotekniikan leviäminen lähes kaikkiin työtehtäviin muuttaa työn sisältöä. Uuden teknologian hyödyntäminen on yleistynyt myös perinteisissä ammateissa. Työntekijöistä yli puolet käyttää työssään tietokonetta. Uuden teknologian soveltamisessa ongelmana ovat 50-vuotiaat, vähän koulutusta saaneet henkilöt. Kaikista 50-59 -vuotiaista tietokonetta käyttää vain 50 prosenttia. Työttömistä peräti 80 prosenttia ei käytä lainkaan tietokonetta. Vastaava osuus työllisten keskuudessa on kolmannes. Ainoastaan perusasteen tutkinnon suorittaneista noin 60 prosenttia ei koskaan käytä tietokonetta. Vastaava luku korkea-asteen koulutuksen saaneilla on 15 prosenttia.

<sup>22</sup> Elinikäinen oppiminen työpolitiikassa. Työhallinnon julkaisu 307. Työministeriö. 2002.

<sup>23</sup> Aikuiskoulutustutkimus v. 2000.

<sup>24</sup> Tilastokeskuksen aikuiskoulutustutkimus v. 2000.

Ammattitaitoisen työvoiman kysynnän kasvua työmarkkinoilla heijastaa se, että avautuvissa työpaikoissa vaaditaan pääsääntöisesti vähintään toisen asteen ammatillista tutkintoa tai vastaavaa osaamista. Matalan peruskoulutuksen saaneet ja ikääntyvät työttömät joutuvat kilpailemaan avoimista työpaikoista korkeamman koulutuksen saaneiden nuorten kanssa. Työelämän korkeat ammattitaitovaatimukset yhdessä työvoiman tarjonnan vähenemisen kanssa voivat johtaa lähivuosina ammatillisen osaamisen vajeeseen työmarkkinoilla. Muutosten myötä työelämän ja työmarkkinoiden muutokseen valmentavan aikuiskoulutuksen kysyntä tulee nopeasti lisääntymään.

Työelämän ammattitaitovaatimukset edellyttävät myös työttömiltä työnhakijoilta pääsääntöisesti toisen asteen ammatillista koulutusta tai vastaavaa ammattitaitoa. Aikuis-koulutusjärjestelmän ja sen näyttötutkintojärjestelmän yhteydessä voi suorittaa työelämän tarpeita vastaavia ammatillisia tutkintoja.

Kaikesta ammatillisesta koulutuksesta noin puolet on tutkintoon tai sen osiin johtavaa<sup>25</sup>. Kaikista, koko maassa suoritetuista näyttötutkinnoista (n=23 383), työvoimakoulutuksen osuus oli 15,5%. Näyttötutkintojen määrä on työvoimakoulutuksessa kasvanut tasaisesti vuodesta 2000; vajaasta 3 000 tutkinnosta runsaaseen 3 600 tutkintoon. Kasvua vuodesta 2001 vuoteen 2002 oli 13,5%. Naisten suorittamien tutkintojen määrä on ollut tarkastelujaksolla hieman korkeampi kuin miehillä. Tutkintolajeittain tarkasteltuna ammattitutkintoja suoritettiin eniten (yli 2000), ammatillisia perustutkintoja liki 1 500 ja erikoisammattitutkintoja noin 100<sup>26</sup>.

Ongelmana on se, että heikoimmin koulutetut työttömät hakeutuvat vain harvoin tutkintotavoitteiseen koulutukseen. Heille on luotava käytännöllisiä, työelämälähtöisiä koulutusväyliä. Tutkintotavoitteisuus voidaan tällöinkin toteuttaa useina tutkintomoduuleina. Työvoimakoulutuksen keskimääräinen kesto on suhteellisen lyhyt, vuonna 2002 se oli 4,3 kuukautta<sup>27</sup>. 3,3 prosenttia koulutuksen suorittaneista osallistui yli vuoden pituiseen koulutukseen<sup>28</sup>.

Vuonna 2000 oppisopimuskoulutuksen peruskoulutukseen osallistui keskimäärin 13 000 opiskelijaa, joista kolmasosa nuoria ja kaksi kolmasosaa aikuisia. Keskimäärin 6 100 oppisopimuksen perusteella työnantajalle maksettiin koulutuskorvauksen lisäksi myös työllistämistukea. Vuonna 2002 oppisopimussijoittumisia oli kunnille sekä yksityisille työnantajille yhteensä yli 7 500 henkilöä<sup>29</sup>. Työministeriön arvion mukaan oppisopimuskoulutukseen myönnettävä työllistämistuki ei kohdennu riittävästi työmarkkinavalmiuksiltaan heikkoihin aikuisiin. Oppisopimuskoulutukseen hakeutuvat useimmiten omaaloitteiset, aktiiviset nuoret, jotka ovat olleet lyhyen aikaa työttömänä. Heillä todennäköisesti olisi mahdollisuuksia suorittaa ammatilliset opinnot ilman työnantajalle maksettavaa työllistämistukea.

Työttömien pitkäkestoisen ammatillisen koulutuksen tarpeeseen on vastattu ensisijaisesti työttömien omaehtoisen koulutuksen tuella ja oppisopimuskoulutuksen peruskoulutuksella. Koulutukseen osallistuvien määrä on ollut varsin alhainen, ja siihen ovat hakeutuneet useimmiten lyhyen aikaa työttömänä olleet ja keskimääräistä paremmin koulutetut työttömät. On tärkeää luoda ammatillista koulutusta vailla oleville työttömille tutkintoon johtavaa koulutustarjontaa työvoimakoulutuksena. Sitä on suunnattava erityisesti

<sup>25</sup> Katsaus ammatillisen kehittymisen palveluihin v. 2002.

<sup>26</sup> Tilastokeskus :yhteenveto työvoimakoulutuksessa suoritetuista näyttötutkinnoista 2002 (10/2003)

<sup>27</sup> Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot v. 2002.

<sup>28</sup> Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot v. 2002.

<sup>29</sup> Työnvälitystilasto, toimenpitein sijoitetut, vuositilasto 2002.

työvoimapulasta kärsiville aloille. Työvoimatoimistojen osaamiskartoituksia ja työnha-  
kusuunnitelmia on kehitettävä tukemaan tutkintoon johtavaan ammatilliseen koulutuk-  
seen hakeutumista.

Työvoimakoulutuksena järjestettävä työssä olevien koulutus on melko vähäistä ja sen  
määrä on ollut laskeva [työssä olevat v. 2000 n. 9 000 (10%), v. 2002 4 500 (5,6%), lo-  
mautetut ja työttömyysuhan alaiset 4 600 (5,2%) ja 5 700 (7,2%) aloittaneista]<sup>28</sup>. Tavoit-  
teena on lisätä erityisesti pk-yrityksissä toimiville ikääntyville ja ammattitaidottomille  
yritysten muutos- ja irtisanomistilanteita tukevaa koulutusta. Koulutusta järjestetään ny-  
kyistä tiiviimmin osana yritysten muuta kehittämistä sekä työelämä- ja yrityspalveluita.  
Osaamisen ajantasaistamisen tavoitteena on välttää irtisanominen ja luoda edellytykset  
työuran häiriöttömälle jatkumiselle, nykyistä pidemmälle kestolle ja työvoiman saata-  
vuudelle.

Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelmassa todetaan, että työvoimapolitiittisen aikuis-  
koulutuksen laatua ja vaikuttavuutta kehitetään painottaen yksilöiden ja yritysten tarpei-  
ta. Työvoimapolitiittisen koulutuksen hankintajärjestelmää joustavoitetaan siten, että se  
mahdollistaa koulutuksen pitkäjänteisen kehittämisen ja nopean reagoinnin työvoiman  
tarpeisiin. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhteishankintaa yritysten kanssa lisä-  
tään. Yhteishankintaa suunnataan myös pk-yritysten työpaikkakoulutuksen edistämiseen.  
Tukityöllistämisen laatua ja vaikuttavuutta parannetaan yhdistämällä siihen työssä op-  
pimista ja koulutusta. Työvoimapolitiittisen koulutuksen hankinnassa kiinnitetään hu-  
miota hinnan ohella entistä enemmän laatuun ja koulutuksen järjestäjien valmiuksiin.

Hallitusohjelman mukaisesti aikuiskoulutusta kehitetään parlamentaarisen aikuiskou-  
lutustyöryhmän ehdotusten pohjalta. Vuonna 2003 käynnistettyä viisivuotista aikuiskou-  
väestön osaamistason kohottamisen lisätoimenpideohjelmaa laajennetaan niin, että kou-  
lutuksen voi vuositason aloittaa vähintään 10 000 henkeä. Myös aikuisten oppisopi-  
muskoulutusta lisätään. Samoin parannetaan puutteellisten oppimisvalmiuksien sekä  
heikon sosiaalisen tai taloudellisen aseman takia syrjäytymässä olevien aikuisten sivi-  
tysmahdollisuuksia.

Aikuisten kouluttautumisaikoja lyhennetään ja kynnystä hakeutua koulutukseen  
madalletaan.

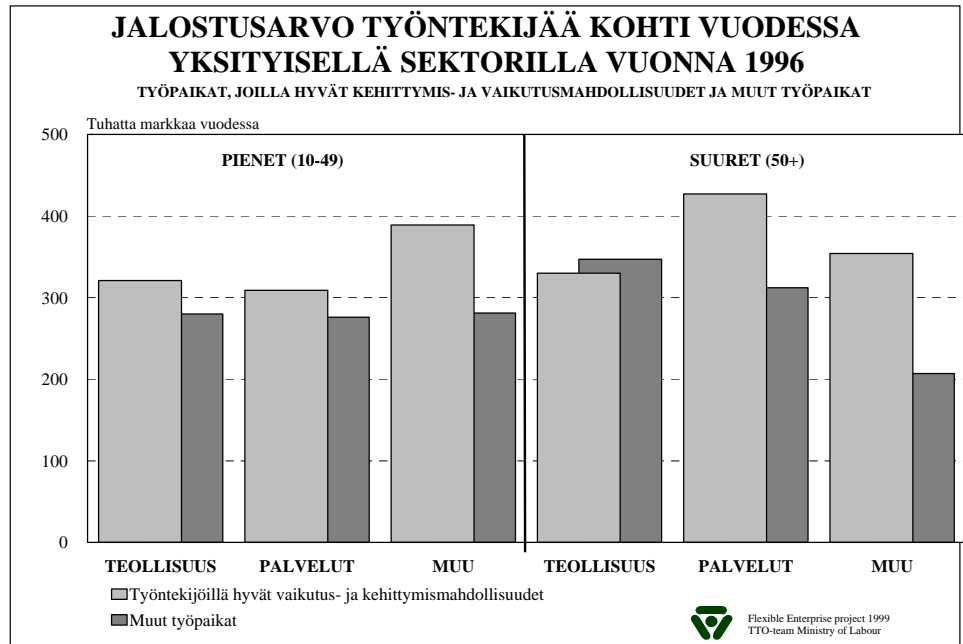
## **2.5 Kehitetään työmarkkinoiden ennakointia.**

Työmarkkinoiden osaamis- ja ammattitaitotarpeiden ennakointia on tehostettava. Ongel-  
mana on ollut ennakointitoiminnan pirstoutuminen niin, että eri organisaatiot ovat kehit-  
täneet omia tiedonkeruumenetelmiään ja tietojärjestelmiään. On luotava nykyistä laa-  
dukkaampia valtakunnallisen ja alueellisen ennakkoinnin menetelmiä. Yhteistyötä enna-  
koinnin parissa toimivien organisaatioiden kesken on tehostettava.

### 3. Parannetaan työn tuottavuutta laadullisesti kestäväällä tavalla.

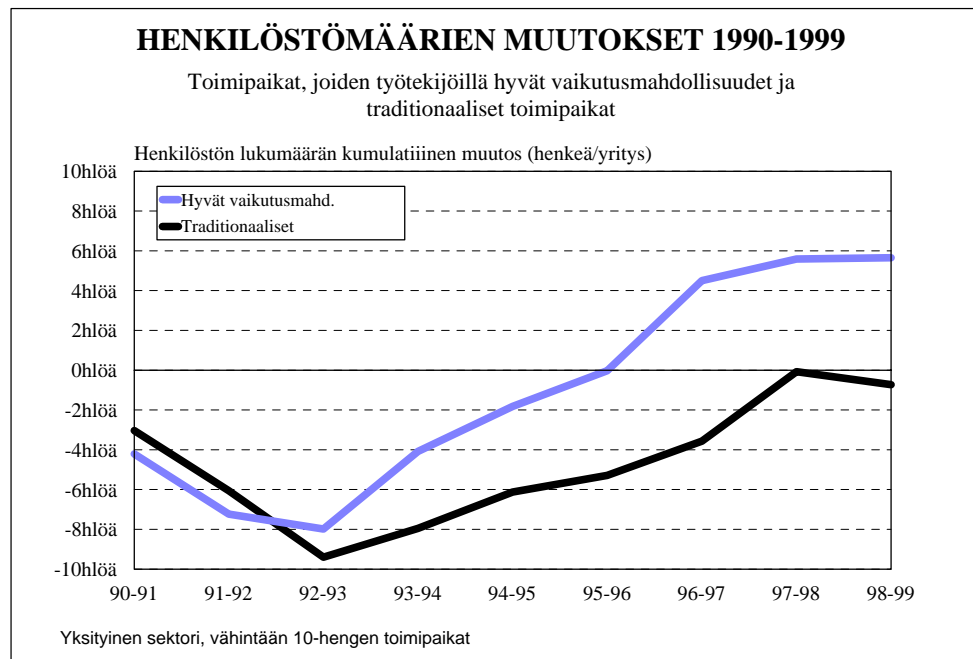
#### Kehityskuva

Kuvio 3.1



Tuottavuus mitattuna jalostusarvolla työntekijää kohti on selvästi keskimääräistä korkeampi, jos työntekijöillä on mahdollisuudet kehittyä ja oppia työssään sekä vaikuttaa omaa työtään koskeviin asioihin. Poikkeuksen tekevät suuret pääomavaltaiset yritykset.

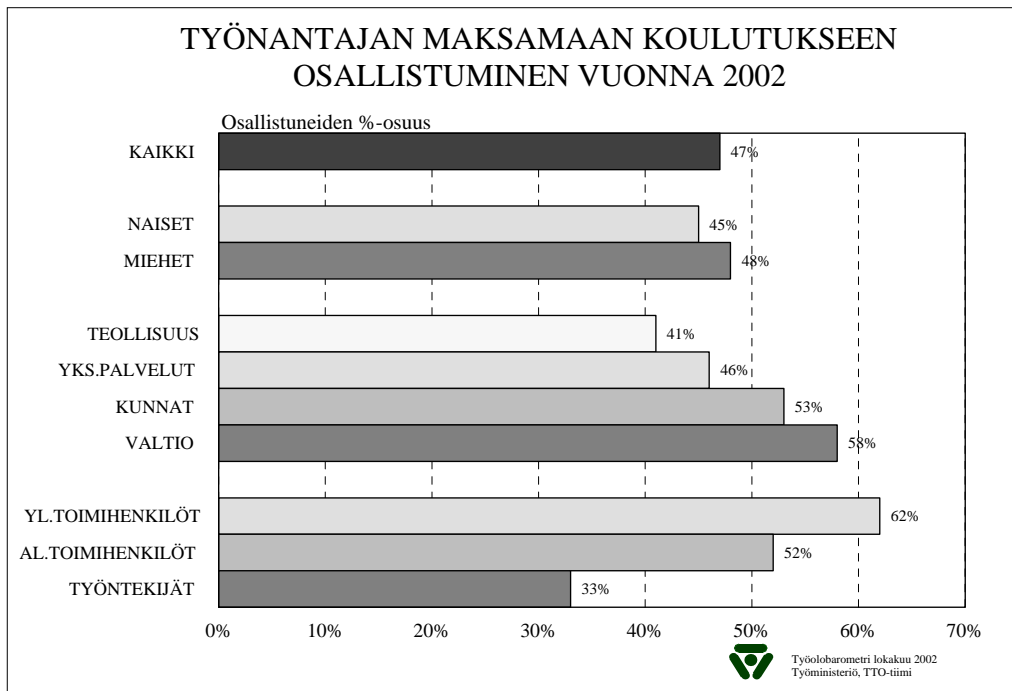
Kuvio 3.2



Lähde: Antila, J -Ylöstalo, P: Proaktiivinen toimintatapa. Yritysten ja palkansaajien yhteinen etu? Työpoliittinen tutkimus 239, Helsinki 2002.

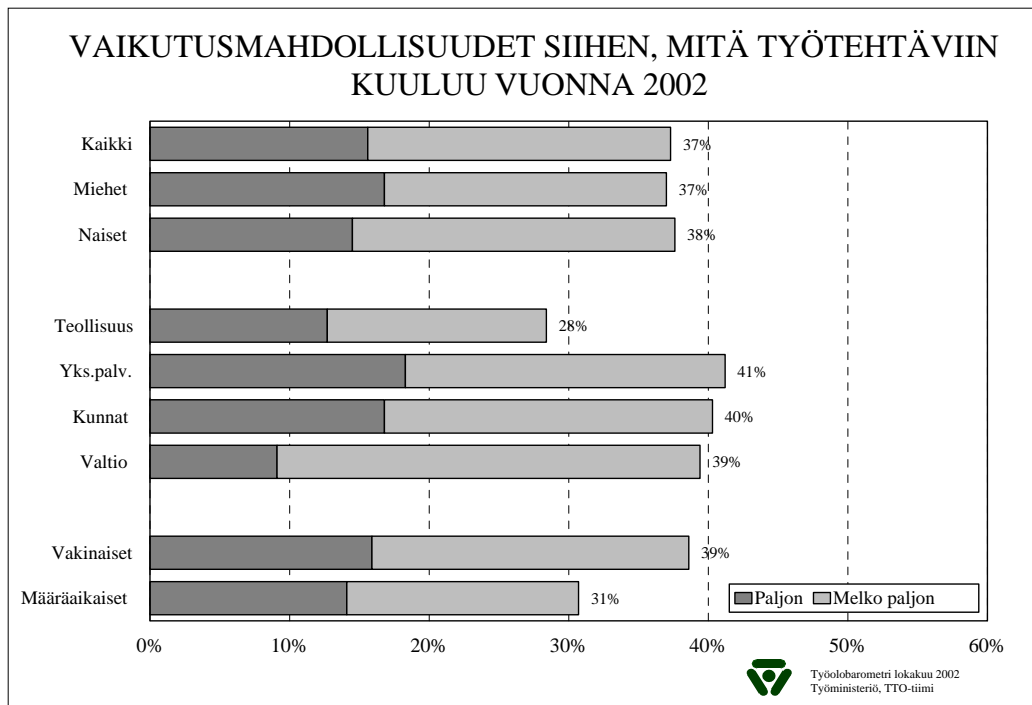
Hyvien vaikutusmahdollisuuksien työpaikat ovat nopeita reagoimaan mm. suhdannevaihteluihin. Pitkällä aikavälillä ne ovat pärjänneet muita paremmin ja lisänneet henkilöstöään.

**Kuvio 3.3**



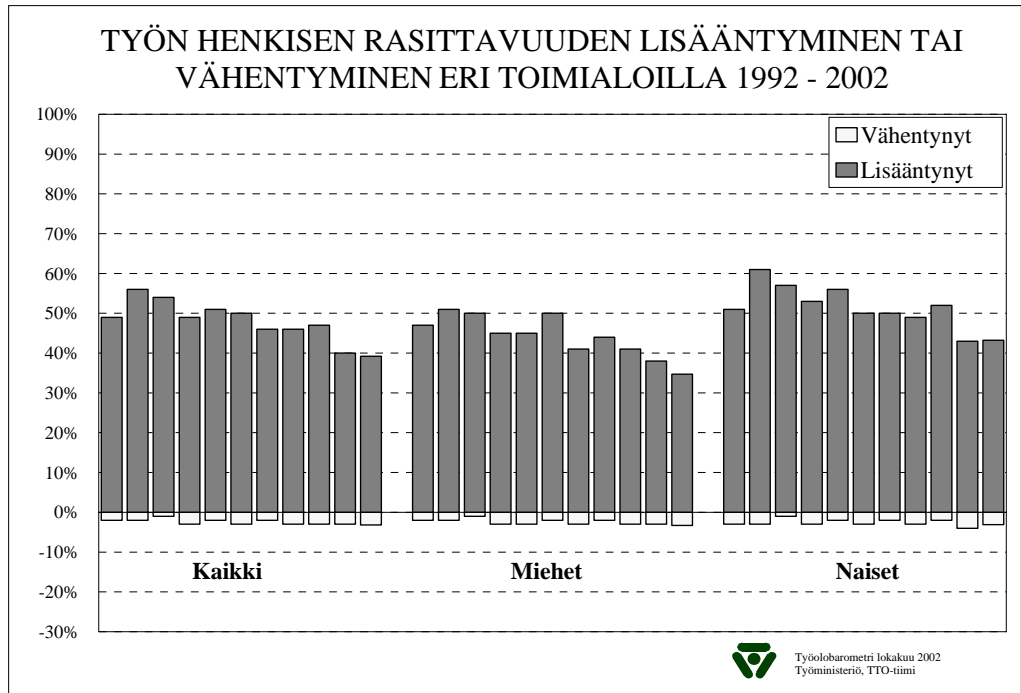
Hieman alle puolet kaikista palkansaajista on osallistunut työnantajan maksamaan koulutukseen. Toimihenkilöt osallistuvat koulutukseen selvästi enemmän kuin työntekijät. Naisten ja miesten osallistumisessa ei ole merkittävää eroa.

**Kuvio 3.4**



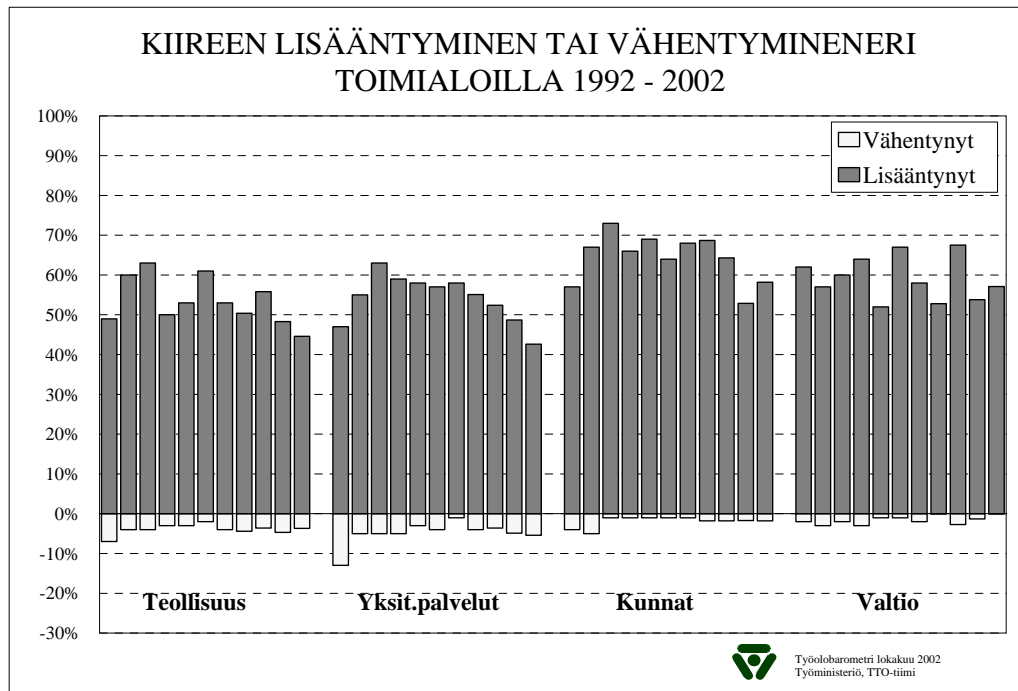
Kaikista palkansaajista 37 prosenttia voi vaikuttaa siihen mitä heidän työtehtäviinsä kuuluu. Vaikutusmahdollisuudet ovat pienimmät toisaalta teollisuudessa ja toisaalta määräaikaisessa työsuhteessa työskentelevillä.

**Kuvio 3.5**



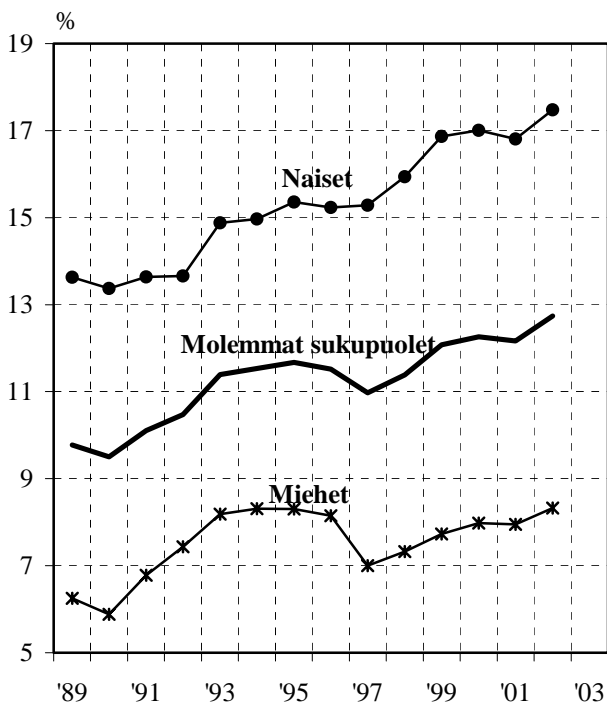
40 prosenttia palkansaajista kokee työnsä henkisen rasittavuuden lisääntyneen. Naisilla kokemus on yleisempi kuin miehillä.

**Kuvio 3.6**



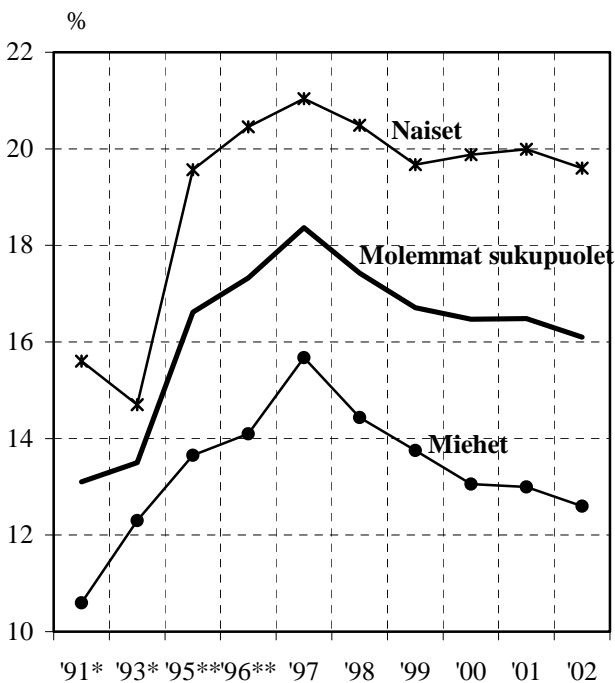
Noin puolet palkansaajista koki kiireen lisääntyneen työssään. Eniten kiire lisääntyi valtiolla ja kunnissa.

**Kuvio 3.7 Osa-aikatyöllisten osuudet sukupuolen mukaan 1989 – 2002.**  
(Tilastokeskus, työvoimatutkimus)



Suomessa osa-aikatyön osuus on kasvanut 1990-luvulla. Naisilla osa-aikatyö on selvästi yleisempää kuin miehillä.

**Kuvio 3.8 Määräaikaisten työsuhteiden osuus palkansaajista sukupuolen mukaan vuosina 1991, 1993, 1995-2002.** (Tilastokeskus, työvoimatutkimus, 91 ja 93 vuosihaastattelu, 95 ja 96 EU-tövoimatutkimus)



Määräaikaisten työsuhteiden osuus kasvoi laman jälkeen selvästi, mutta kasvu taittui vuonna 1997. Naiset tekevät määräaikaista työtä selvästi useammin kuin miehet.

**Kuvio 3.9 Määräaikaisten työsuhteiden syyt vuonna 2001.**(Tilastokeskus, työvoimatutkimus)

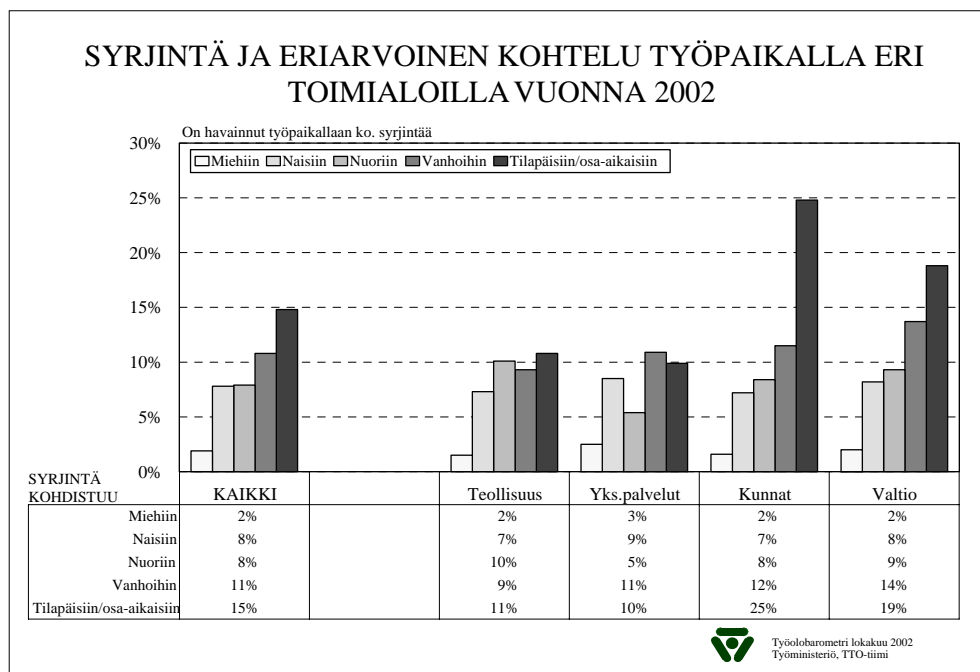


Suurin syy määräaikaiseen työntekoon on se, ettei pysyvää työtä ole tarjolla.

**Määräaikaisen työn syy:**

* pysyvää työtä ei tarjolla	<b>225 000</b>
* ei halunnut pysyvää työtä	<b>78 000</b>
* työ liittyy koulutukseen	<b>22 000</b>
* muu syy	<b>11 000</b>
<b>Määräaikaiset palkansaajat yhteensä</b>	<b>336 000</b>

**Kuvio 3.10**



15 prosenttia palkansaajista on havainnut syrjintää tai eriarvoista kohtelua työpaikallaan. Selvästi yleisimmäksi perusteeksi on havaittu työsuhteen tilapäisyys tai osa-aikaisuus.

Työn tuottavuus ei kansainvälisesti vertaillen ole Suomessa kehittynyt kaikilla aloilla yhtä myönteisesti. Tuottavuuden kehittämistä tarvitaan tulevaisuudessa entistä enemmän sekä hyvinvointi- että kilpailukykyisistä. Työelämän kehittämisosaamisen taso ei nykyisellään näytä riittävän laadullisesti kestävä tuottavuuskasvun aikaansaamiseen. Se edellyttää kehittämisotetta, jonka avulla työ koetaan nykyistä merkityksellisemmäksi ja joka mahdollistaa tasapainon työn ja muun elämän välillä.

Työn tietovaikuttaminen ja kovenevasta kilpailusta johtuvat tehokkuusvaatimukset ovat vähitellen lisänneet kiirettä ja työstä aiheutuvaa henkistä kuormitusta. Työajat ovat monimuotoistuneet. Työ koetaan entistä useammin raskaaksi ja uuvuttavaksi<sup>30</sup>. Samaan aikaan työvoima ikääntyy nopeasti. Vaikka fyysinen työympäristö on kehittynyt pääasiassa myönteisesti ja esimerkiksi vaikuttamismahdollisuudet omaan työhön, työelämän tase-arvo ja johtaminen ovat parantuneet, ei työn kokeminen mielekkääksi näytä lisääntyneen. Viime aikoina aiempi myönteinen kehitys näyttää taittuneen ja työn välinearvoisuus vahvistuneen. Määräaikaisesta työstä johtuvaa turvattomuutta koetaan erityisesti julkisella sektorilla.

Muuttuva toimintaympäristö lisää osaamisvaatimuksia ja vanhentaa osaamista aikaisempaa nopeammin. Työelämän laatu perustuu pitkälti siihen, minkälaisia johtamisen ja työnteon malleja sovelletaan, kuinka tasapuolisen kohtelun ne takaavat henkilöstölle sekä minkälaisia mahdollisuuksia koulutukseen ja ammatilliseen kehittymiseen tarjoutuu. Koulutus on tällöin nähtävä sekä työn järjestelyistä riippuvana työssä oppimisena että mahdollisuuksina irrottautua työstä ulkopuolista, oppilaitospohjaista koulutusta varten. Työn ja yksityiselämän tai perhe-elämän yhteensovittaminen on osa tätä kokonaisuutta. Fyysisen työympäristön myönteinen kehitys ei merkitse sitä, ettei työturvallisuuteen ja terveyteen olisi edelleen syytä kiinnittää huomiota. Myös työehtojen valvonta näyttää työelämän kansainvälistyessä yhä tärkeämmältä. Hallinnonalojen väliseen työnjakoon pohjautuen tässä strategia-asiakirjassa huomio on kuitenkin kohdistettu lähinnä työn organisointikysymyksiin ja työsuhtelainsäädännön kehittämistarpeisiin.

### **3.1 Valmistellaan työelämälähtöinen luovuuteen perustuva tuottavuusstrategia.**

Uudet työpaikat syntyvät sinne, missä kyetään tuottamaan uusia ja parempia tuotteita tai palveluita asiakkaille entistä edullisemmin. Luovuus on tältä kannalta työllisyyden perusedellytys. Globalisaation myötä mahdollisuudet ovat laajentuneet ratkaisevasti, samalla kun haasteet ovat koventuneet. Teknologiseen kehitykseen, erityisesti tietotekniikkaan perustuvat mahdollisuudet kehittää tuotteita, palveluja ja toimintaa ovat niin ikään selvästi parempia kuin mitä tähän saakka on osattu hyödyntää. Potentiaalisia asiakkaita on eri puolilla maailmaa. Oma-aloitteinen ja yrittäjämäinen työote, joka suo mahdollisuuden myös vapaa-aikaan ja lepoon, on avain mielekkääseen työhön. Kyky uuden luomiseen ja toiminnan jatkuvaan kehittämiseen on uudessa kilpailuympäristössä entistäkin olennaisempi hyvinvoinnin perustekijä. Luovuutta tukeva työelämä on tällaisen kyvyn ylläpitämisessä avainasemassa. Työelämä tarvitsee tuekseen järjestelmällistä, luovuutta tukevaa tuottavuusstrategiaa, jonka osana tulisi olla koulutus- ja elinkeino- sekä tutkimus-, tiede- ja kulttuuripolitiikka.

Työelämä ei tällä hetkellä muodosta sellaista kansallisen innovaatiojärjestelmän perus-

---

<sup>30</sup> Kalimo Raija: Ihmisen voimavarat ja kuormittuminen tietointensiivisessä työssä. Työ ja ihminen. Työympäristötutkimuksen aikakauskirja. Työterveyslaitos; 2/2000: 169-176.  
Ylöstalo Pekka: Työolobarometri 2002. Työministeriö

rakennetta, kuin mihin olisi edellytyksiä ja tarvetta. Työnteon mallit perustuvat edelleen pääasiassa teollisen vallankumouksen mukaiseen perinteeseen, jossa työsuoritukset suunnitellaan ja vakioidaan etukäteen. Tästä syystä työssä tai siihen valmistavassa koulutuksessa ei pääasiallisena tavoitteena ole esimerkiksi kehittää ongelmien havaitsemiskykyä ja/tai valmiuksia niiden ratkaisuun. Tieto- ja innovaatioalouden aikana näiden valmiuksien olemassaolo on liiketoiminnallisesti ratkaisevassa asemassa. Kun luovuutta tukevaa osaamista tarvitaan, tällainen kapasiteetti usein kanavoituu ns. hiljaisen tiedon alueelle. Se puolestaan heikentää uusien tietojen leviämistä. Työssä oppimiseen ja osaamisen jatkuvaan parantamiseen panostetaan, mutta ei läheskään aina erityisesti luovuuden tukemiseksi tai innovaatioympäristön kehittämiseksi. Mahdollista olisi kuitenkin tutkimustiedon valossa ryhtyä järjestelmällisesti kehittämään työtä suuntaan, joka tukee innovaatiovalmiuksia. Tämä edellyttäisi, että asiaan kiinnitettäisiin erityistä huomiota työelämän kehittämisohjelmiin perustuvissa hankkeissa (TYKES, ESR).

Koulutus jo perusasteen koulutuksesta lähtien on avainasemassa, kun luovuutta tukevaa orientaatiota pyritään yhteiskunnassa yleisesti vahvistamaan. Kansallisen luovuuteen perustuvan tuottavuusstrategian osana tulee tämän vuoksi olla järjestelmällinen panostus sellaisiin oppisisältöihin ja – menetelmiin, jotka tiedetään luovuutta tukeviksi. Samalla tämän alueen osaamiseen ja tutkimukseen on panostettava entistä järjestelmällisemmin. Työelämän näkökulman ja tarpeiden vahvistamiseksi työhallinnon ja opetushallinnon yhteistyö ammatillisessa koulutuksessa on tärkeää. Pyrittäessä koulutuksen ja työelämäyhteyksien vahvistamiseen olisi samalla tähdättävä siihen, ettei näiden yhteyksien avulla opita vanhentuneita tapoja/malleja ja luovuutta rapauttavia käyttäytymismalleja.

Tutkimus- ja tiedepolitiikassa luovuusvaatimukset ovat niin ikään keskeisiä. Vahvistettaessa työelämän luovuuspotentiaalia on tärkeää tiedostaa korkeakouluopintojen merkitys ongelmalähtöisen luovuuden tukemisessa. Oppisisältöjä tulisi siis järjestelmällisesti kehittää tämän näkökulman mukaisesti ja opinnäytetöille tulisi asettaa samankaltaisia tavoitteita. Näyttää ilmeiseltä, että rajoja tulisi ylittää sekä tieteidenvälisesti että entistä enemmän myös tutkimuksen ja elinkeinoelämän välillä. Suomessa on jo kokemusta siitä, miten hedelmällistä tällainen vuorovaikutus voi olla. Elinkeinopolitiikassa luovuuden tuki ilmeisesti edellyttäisi entistäkin vahvempaa yrittäjyyden tukea nimenomaan innovaation näkökulmasta. Riskirahoitus- ja tuotekehityksen tuki ovat selkeästi näitä alueita. Kuitenkin juuri teknologiahankkeiden ja työelämän sosiaalisten innovaatioiden yhdistämisen alueella voitaisiin tehdä entistä tavoitteellisempaa yhteistyötä.

Eri hallinnollisilla ja alueellisilla tasoilla olisi sekä elinkeinoelämän että muiden edellä mainittujen tahojen yhteistyönä muotoiltava ne kumppanuus- ja verkostostrategiat, jotka voisivat edistää edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttamista ja ryhdyttävä niiden edellyttämiin käytännön toimiin. On mahdollista, että tällaiset verkostot jo jossain määrin ja jollain alueilla toimivat. Toisaalta ne voisivat – jos luovuuteen perustuva tuottavuus ymmärretään sekä työllisyyden että mielekkään työelämän lähteeksi – entistä tavoitteellisemmin suunnata ja mitoittaa toimenpiteitään. Valtakunnallisella tasolla tarvittava koordinaatio edellyttää, että ainakin työministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö sekä opetusministeriö tiivistävät yhteistyötään yhdessä TEKESin, TYKESin ja SITRAn kanssa.

### **3.2 Tuetaan työn laadullista kehittymistä erityisesti johtamista ja työn organisointia kehittämällä.**

Talouden kasvu perustuu työpanoksen, pääomapanoksen ja kokonaistuottavuuden kasvuun. Työpanos uhkaa kuitenkin supistua Suomessa tulevina vuosina väijäämättä ikä- ja

työvoimarakenteen muutoksen myötä. Muutos on Suomessa moniin muihin läntisiin teollisuusmaihin verrattuna poikkeuksellisen raju. Maamme työvoimasta on ennakoitu poistuvan miljoona henkeä vuosina 2000-2015, mikä on lähes puolet nykyisten työllisten määrästä. Uudet työelämään tulevat ikäluokat jäävät sieltä poistuvia huomattavasti pienemmiksi. Nykyisellä runsaan 59 vuoden keskimääräisellä työmarkkinoilta poistumisiällä työelämään tulevien määrän on ennakoitu olevan kuluva vuosikymmenen lopulta alkaen vuosittain runsaat 10 000 henkeä pienempi kuin poistuman. Tehokkailla työvoima- ja maahanmuuttopoliittisilla keinoilla on mahdollista hillitä supistumista, mutta niillä ei ratkaista koko ongelmaa. On löydettävä myös uusia keinoja työpanoksen supistumisen hillitsemiseksi samoin kuin muiden talouskasvun osatekijöiden voimistamiseksi.

Keskeinen keino kompensoida työpanoksen pienenemistä on lisätä tuottavuutta jopa nykyistä nopeammin. Kokonaistuottavuuden osatekijöistä työn tuottavuus on kasvanut Suomessa viime vuosina kansainvälisesti verraten melko suotuisasti. Nopeaa tuottavuuskehitystä on pitänyt yllä pääosin elektroniikkateollisuus sekä jossain määrin tietoliikenneala ja pankkitoiminta. Sen sijaan monilla perinteisellä aloilla kehitys on ollut hidasta. Viime vuosina voimistuneet erot eri alojen ja eri maiden tuottavuuskehityksessä ovat johtuneet pitkälti niiden erilaisesta kyvystä omaksua uusia tieto- ja viestintäteknologioita sekä hyödyntää näitä entistä paremmin johtamis- ja organisaatioinnovaatioissa.

Tuottavuutta voidaan pyrkiä parantamaan monin eri keinoin. Jos työvoiman saatavuudesta uhkaa tulla hidaste talouden kasville, pyrkimyksillä voimistaa tuottavuuskehitystä voi taitamattomasti toteutettuna olla kielteisiä vaikutuksia ihmisten työkykyyn, työssä jaksamiseen ja työmotivaatioon. Tuottavuutta ei saisi pyrkiä kasvattamaan antamatta henkilöstölle mahdollisuuksia vaikuttaa toteutettaviin muutoksiin. Työpaikkojen johdon tulisi voida käyttää useita joustavan toiminnan malleja tuottavuuden parantamiseksi. Tuottavuuden kasvu, jolla pyritään kompensoimaan työpanoksen vähenemistä, voikin joillain aloilla tai joissain tehtävissä jopa edelleen kiihdyttää työvoiman tarjonnan vähenemistä. Erityisesti ikääntyvä henkilöstö siirtyy pois työelämästä työssä jaksamisongelmien ja työssä viihtymättömyyden vuoksi. Työvoiman tarjonnan supistumisesta johtuen nuoret taas voivat valita työpaikkansa useista vaihtoehdoista.

Työ voidaan tehdä mielekkäämmin ja sen tulosta parantaa, jos taustalla olevaa "käyttöjärjestelmää" aktiivisesti kehitetään. Muuttuvassa ympäristössä menetelmät vaativat jatkuvaa kehittämistä, jotta työ voisi olla mielekästä ja tuottavaa. Kokemus on osoittanut, että työnteon mallit eivät automaattisesti kehity teknologian kehityksen tai osaamisen lisääntymisen tahdissa. Työpaikalla sovellettavien käytäntöjen ja tuotannollisten mahdollisuuksien välillä on usein epäsuhtaa, joka aiheutuu nimenomaan "työn käyttöjärjestelmää" koskevan kehittämisosaamisen ja -tekniikoiden vajavaisuudesta tai siitä, ettei tähän puoleen ole opittu kiinnittämään huomiota. Ongelma näyttää korostuvan sitä mukaa, kun osaamisen ja verkostomaisen toiminnan merkitys työn tuloksessa kasvaa. Tästä (ja ulkoisen kilpailun paineesta) on seurannut joukko ongelmia (lisääntyvä henkinen kuormitus, työn mielekkyyden puute, jaksamisongelmat jne.), jotka näkyvät sekä työn huonossa vetovoimassa että tuottavuuden heikossa kehityksessä.

Haasteena on löytää ratkaisuja, joilla tuottavuuskehitystä voidaan vauhdittaa siten, että huolehditaan samanaikaisesti myös henkilöstön hyvinvoinnista ja tätä kautta edellytyksistä pysyä työelämässä. Tätä voidaan kutsua laadullisesti kestävä tuottavuuskehityksen haasteeksi. Laadullisesti kestävä tuottavuuskehitys perustuu olennaisesti työpaikkojen kykyyn tuottaa innovaatioita – so. uusia tuotteita ja palveluja sekä uusia tapoja tuottaa niitä. Innovaatioiden tuottamiskykyyn taas vaikuttaa työpaikkojen toimintatapojen kehittäminen.

tyneisyys. Kehittyneitä toimintatapoja kuvaavia piirteitä tietovaltaistuvassa taloudessa ovat mm. proaktiivinen ja refleksiivinen johtamistapa, yhteistyö (verkostoituminen) asiakkaiden sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden, kuten tutkimus- ja oppilaitosten ja konsulttien kanssa, uusien tieto- ja viestintäteknologioiden käyttö, uusien työn organisaatiomuotojen mahdollisuuksien hyödyntäminen, henkilöstön monitaitoisuus ja monipuoliset työtehtävät, henkilöstön hyvät mahdollisuudet kehittyä työssä ja osallistua päätöksentekoon sekä henkilöstön suunnitelmallinen koulutus. Tällainen toimintatapa nojaa johdon ja henkilöstön väliseen vahvaan luottamukseen ja sosiaalisen pääoman hyödyntämiseen perustuvaan arvopohjaan. Sen merkitys näyttää talouden tietovaltaistuessa jatkuvasti kasvavan.

### **3.3 Luodaan pk-yrityksiä palvelevat työelämän kehittämisen alueelliset toimintamallit TE-keskuksiin.**

Yritykset tiedostavat yhä laajemmin, että niiden menestys riippuu käytettävissä olevista inhimillisistä voimavaroista sekä niiden kehittämisestä ja optimaalisesta käytöstä. Ikääntyvien työntekijöiden suhteellisesti yhä suurempi määrä, työn muuttuminen yhä tietointensiivisemmäksi ja viime kädessä globalisaatiosta aiheutuva tuottavuusvaatimusten jatkuva lisääntyminen asettavat kuitenkin erityisen haasteen sekä yrityksille että niiden tarvitsemille yhteiskunnallisille palveluille. Jatkuvan uudistumisen paineessa tehty välinearvoinen työ kypsyttää tekijänsä eläkkeelle liian varhain. Työvoima uhkaa siten vähetä hyvinvointirakenteita vaarantavasti. Laadullisesti kestävä tuottavuuskehityksen varmistaminen edellyttäisi erityistä huomion kiinnittämistä työn sisältöön ja rakenteisiin.

Työelämän laatu ja työn parempi organisointi sisältävät mahdollisuuksia sekä tuottavuutta ja työhyvinvointia koskevien ongelmien vähentämiseen että niiden torjumiseen ennalta. Myönteisellä kehityksellä paitsi luodaan pohjaa kilpailukykyiselle toiminnalle myös torjutaan niitä ongelmia joita uusi kilpailuympäristö tuottaa. Alueellinen aloitteellisuus on tässä avainasemassa. Vaikka TE-keskuksissa alueellisina toimijoina tunnetaan alueiden tarpeet, niiden mahdollisuudet tarjota elinkeinoelämälle sen tarvitsemia ”voimavarapalveluja” ovat kuitenkin olleet rajalliset. Kysymys on ollut mm. siitä, että palvelut ovat kehittyneet vähitellen kullekin ajankohdalle ominaisten kehittämistarpeiden ja -ajatusien mukaan. Kokonaisuus on pirstaleinen eikä välttämättä vastaa innovaatiotalouden asettamaan haasteeseen.

Työelämän kehittämispalveluita tarjotaan keskeisesti Kansallisen työelämän kehittämisohjelman, TYKE:n ja sitä seuraavan, laajemman TYKES-ohjelman puitteissa. Suunnatessa kehittämistoimia työssä oleviin olisi myös koulutuspalveluita entistä enemmän mahdollista linkittää TYKES-palveluihin. Lisäksi tuottavuuden seurantamenetelmät, tuottavuuden mittaus ja tuottavuustutkimus inhimillisten voimavarojen osalta voidaan linkittää työelämän kehittämispalveluiden kanssa samaan toimintaverkoston myös alueellisesti:

#### **1. Työelämän kehittämispalvelut**

- työn järjestelyitä, työnteon malleja ja tähän liittyvää johtamisosaamista koskevaa kehittämistä, jossa yritysälähtöisesti, johdon ja henkilöstön yhteisen tavoitteen pohjalta pyritään työn laadun ja tuottavuuden yhtäaikaiseen parantamiseen.

#### **2. Työssä olevan väestön koulutuspalvelut**

- tavoitteena ammatillinen kehittyminen sekä työssä että oppilaitosperusteisesti erillisinä toimintoina ja mahdollisesti myös TYKES-toiminnan osana.

### **3. Inhimillisten voimavarojen käyttöön liittyvät tuottavuuspalvelut**

- tuottavuutta edistävien menetelmien kehittäminen ja tuottavuuden mittaaminen tutkimukseen perustuvana tuotekehittelynä sekä kehitettyjen mallien hyödyntämisenä kehittämishankkeen osana
- olemassa olevan laajan tuoteiston hyödyntämisen edistäminen (mm. Kansallisen tuottavuusohjelman ja KTM:n kehityshankkeiden tulokset).

### **4. Mahdolliset muut palvelut**

- työterveyden ylläpitämispalvelut (työterveyshuolto, kuntoutuspalvelut sekä työkykyä ylläpitävä toiminta, joissa toimijoina työsuojelupiirit, KELA, Työterveyslaitoksen aluelaitokset ja Eläkevakuutuslaitokset).

TE-keskusten toimintamahdollisuudet ovat sitä parempia, mitä enemmän alueella toteutetaan em. hankkeita ja mitä enemmän saadaan kokemusta tarjottujen palvelujen tai palvelukokonaisuuksien kehittämistarpeista. Toiminta tulisi räätälöidä yrityslähtöisesti sikäli, kun yhteistyö TE-keskusten ja pk-yritysten välillä edistyy. Uutta verkostomaisesti toteutettavaa palvelukokonaisuutta tulisi kokeilla yhtaikaisesti useissa alueiden yrityksissä ja myös ESR-rahoitteisesti osana uutta tuotekehitystarjotinta.

## **3.4 Kehitetään e-työn mahdollisuuksia.**

Suomessa etätyön edistämässä on ollut havaittavissa kaksi linjaa. Toisaalta on ollut kyse alue- ja elinkeinopoliittisista pyrkimyksistä hyödyntää teknologiaa alueellisen ja yksilöllisen työllisyyden ylläpitäjänä. Toisaalta etätyön soveltaminen työpaikoilla ja tietojärjestelmien kehittämisen yhteydessä on liittynyt työorganisaatioiden tehokkuuden lisäämiseen.

Etätyö linkittyy tietoyhteiskunnan työ- ja organisaatiokulttuurien muutosprosessiin. Etätyö sekä laajempi e-työ voidaan nähdä innovatiivisena ja tehokkaana tapana organisoida työ tietoon perustuvassa taloudessa. Termillä e-työ viitataan perinteiseen etätyöhön sekä laajempaan sähköisten tietoliikenneyhteyksien hyödyntämiseen työn ja liiketoiminnan organisoinnissa. Tietotaloudessa tiedon merkitys tuotannontekijänä korostuu ja osaamis- ja pääoman kehittämisestä ja tukemisesta tulee entistä tärkeämpää. Tietoyhteiskuntakehityksen toteutumisessa on kysymys radikaalista muutoksesta, jonka tieto- ja viestintäteknologian käyttöön liittyvät uudet mahdollisuudet luovat. Nämä mahdollisuudet toteutuvat kuitenkin ainoastaan mikäli muutos konkretisoituu talouden ja taloudellisen toiminnan piirissä. E-työn yleistymisessä on kyse yleisestä taloudellisesta ja teknisestä kehityksestä. E-työn merkitys perustuu ratkaisevasti siihen, että työn logistiikkatekijät muuttavat työn reunaehdoja. Tällainen työ rakentuu entistä suuremmissa määrin työntekijän itenäisyyteen, vastuuseen ja osapuolten väliseen luottamukseen. Tässä mielessä e-työ entistä paremmin toteuttaa jo sisäisen rakenteensa vuoksi vaatimuksia, joita tietoon ja osaamiseen perustuva talous asettaa elinkeinotoiminnalle. Tämän vuoksi e-työ voi parhaimmillaan toimia tiennäyttäjänä laajemmalle muutokselle, jota tarvitaan kestäväällä tavalla työn tuottavuutta lisäävän uuden työparadigman aikaansaamisessa.

Työ tukeutuu yhä enemmän tietoverkkoihin, joiden avulla integroidaan sekä omaa työyhteisöä että asiakkaita ja viiteryhmiä. E-työ kokonaisuutena liittyy tietoyhteiskuntapolitiikkaan, mutta sen näkökulmana on työ ja työn organisointi uudessa verkostoympäristössä. Tällaisen kokonaisuuden työmarkkina-, koulutus-, elinkeino-, ympäristö-, alue- ja sosiaalipoliittiset ulottuvuudet edellyttävät kiinteää yhteyttä ja systemaattista kehittämistä toimijoiden välillä.

E-työasioiden edistämiseksi ja erityisesti eri ministeriöiden sekä muiden toimijoiden välisen yhteistyön lisäämiseksi on perustettu valtioneuvoston periaatepäätöksen (7.2.2002) mukaisesti e-työn yhteistoimintaryhmä, jonka koordinointi- ja toteutusvastuu on työministeriöllä. Yhteistyön keskeisenä tavoitteena on edistää tietoverkkoympäristön hyödyntämistä työn organisoinnissa ja elinkeinotoiminnassa.

E-työtä on käsitelty useissa EU:n vihreissä ja valkoisissa kirjoissa aluksi positiivisena alue- ja työpoliittisena mahdollisuutena sekä eräänä keinona kilpailukyvyyn vahvistamisessa. Myöhemmin keskustelu on laajentunut sosiaalisen kiinteyden ylläpidon ja työorganisaatioiden uudistumisen mahdollisuuksiin. E-työ on ajankohtainen teema työmarkkinakentässä eurooppalaisen puitesopimuksen myötä. Heinäkuussa 2002 solmittiin puitesopimus etätyöstä eurooppalaisten työnantaja- (UNICE ja CEEP) ja työntekijäkesküsjärjestöjen (EAY) kesken. Sopimuksessa on sovittu etätyöhön siirtymisen periaatteista ja etätyön tekemisen ehdoista ja se sisältää kohtia mm. työehdoista, työn organisoinnista ja työvälineiden hankinnasta. Eurooppalaiseen sopimukseen sisältyvään kansalliseen implementointiin on kolmen vuoden määräaika.

Yleisesti e-työhön liittyvät taloudellinen tehokkuus, työntekijöiden elämänlaadun paraneminen joustavien työjärjestelyjen avulla sekä mahdollisuudet laadukkaaseen työ- ja asuinympäristöön. Ne edistävät useita päämääriä eri politiikka-alueilta mm. työvoiman saatavuuden sekä alue-, tietoyhteiskunta-, liikenne-, perhe- ja maaseutupolitiikan kannalta. E-työn edistämiseen liittyvillä toimilla tavoitellaan yrityksen kilpailukyvyyn ja työntekijöiden hyvinvoinnin paranemista. Etätyön yleistymisen esteenä on usein sosiaalisten innovaatioiden puute, ainoastaan teknologisen edistymisen varassa eivät uudet työn organisoinnin muodot etene, vaan tekniikan lisäksi kyse on paljolti myös organisaatiotason asioista, yritys- ja johtamiskulttuureista, asenteista ja kyvystä muuttaa toimintatapoja.

### **3.5 Edistetään määräaikaisten työsuhteiden muuttamista pysyviksi pysyväisluonteisessa työssä.**

Suomessa määräaikaisia työsuhteita on enemmän (17 %) kuin EU-maissa keskimäärin (13 %)<sup>31</sup>. Vain Espanjassa ja Portugalissa niitä on Suomeakin enemmän. Kuitenkin vain Suomessa määräaikaiseen työsuhteeseen palkattujen osuus on selvästi korkeampi julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Määräaikaiset työsuhteet yleistyivät Suomessa selvästi 1990-luvun laman jälkeen, joskaan viime vuosina niiden osuus ei ole enää kasvanut. Työsopimuslakiin tehdyllä tilapäisellä muutoksella (voimassa 1.2.1997-31.12.1999) määräaikaisten työsuhteiden solmimista pyrittiin helpottamaan tietyin ehdoin, esimerkiksi tilapäisten kysynnän kausivaihteluiden aiheuttamien kuormitustilanteiden perusteella. Eräänä syynä oli työllisyyden edistämistavoite. Tuottavuuspaineista johtuen työvoimakustannusten kohdentamiseen ja mitoittamiseen kiinnitetään edelleen runsaasti huomiota.

Yleisintä määräaikainen työ on ollut valtiolla ja kunnissa. Vuoden 2002 työolobarometrin<sup>32</sup> mukaan valtion työpaikoista 23 prosenttia ja kuntien työpaikoista 20 prosenttia oli määräaikaisia, kun taas yksityisillä palvelualoilla näitä oli 12 prosenttia ja teollisuudessa 7 prosenttia kaikista työpaikoista. Julkisella sektorilla kysymys ei aina ole kausivaihteluiden kaltaisista työvoiman tarpeiden vaihteluista: erilaiset vapaajärjestelyt (vanhem-

<sup>31</sup> Tilastokeskus 2002; Eurostat 2001. Luvut poikkeavat riippuen siitä, tarkastellaanko vuosikeskiarvoa vai kuva- taanko vuoden tietynä ajankohtana vallinnutta tilannetta. Suuntaus on kuitenkin tässä kuvatun kaltainen.

<sup>32</sup> Työministeriön teettämän Työolobarometrin aineisto kerätään Tilastokeskuksessa palkansaajien puhelinhaastatte- luna kunkin vuoden syys-lokakuussa. Tällöin esim. loma-aikojen aiheuttama kausivaihtelu ei ilmene luvuissa.

painvapaat, vuorotteluvapaat ym.) ja tukityön muodot ovat julkisella sektorilla olleet yleisemmin käytössä kuin yksityisellä sektorilla. Vanhempainvapaiden sijaisuudet ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kautta työllistetyt kattavat kuitenkin koko työmarkkinoilla ainoastaan noin 30 prosenttia määräaikaisista työsuhteista. Määräaikaiset työsuhteet ovat naisilla selvästi yleisempiä (20 %) kuin miehillä (13 %). Ikäryhmittäin tarkasteltuna määräaikaiset työsuhteet ovat yleisimpiä 15-29 -vuotiailla. Tämän ikäisistä naispalkansaajista määräaikaisessa työsuhteissa on yli 40 prosenttia ja miehistä 30 prosenttia. Ilmiö ei rajoitu etenkään naisilla ainoastaan nuoriin ikäryhmiin, sillä vielä 30-39 -vuotiaista naispalkansaajista määräaikaisissa työsuhteissa on reilu viidennes. Määräaikaisuus on kaikkein yleisintä korkeasti koulutetuilla naisilla.<sup>33</sup>

Palvelualoihin kohdistuvat seurantatutkimukset ovat osoittaneet työnantajien olleen yleensä tyytyväisiä lakisääteiseen mahdollisuuteen käyttää joustavasti sekä määräaikaisista että osa-aikaista työvoimaa. Työssäkäyntimallien kirjon on todettu olevan pelkästään palvelualoilla suuri siten, että vakinaisia kokoaikaisia työsuhteita suosivat keskikokoiset kaupan alan yritykset ja kaikki asiantuntijaorganisaatiot, kun taas vakinaisen osa-aikatyön teettäminen on ollut tavallisinta naisvaltaisissa kaupan, majoitus- ja ravitsemisalan sekä siivous- ja kiinteistöhuoltoalan suuryrityksissä. Määräaikaisia kokoaikaisia työsuhteita on ollut eniten pienyrityksissä ja julkisia palveluita tuottavissa toimipaikoissa. Määräaikaisia osa-aikaisia työsuhteita puolestaan on solmittu suhteellisesti eniten pienissä majoitus- ja ravitsemisalan, keskisuurissa siivousalan sekä suurissa kaupan alan yrityksissä.<sup>34</sup>

Palvelualojen palkansaajien kokemukset määräaikaisten työsuhteiden vaikutuksista ovat olleet sekä myönteisiä että kielteisiä. Ongelmaksi on koettu lyhyiden työsuhteiden kettuttaminen pysyväisluonteisissa tehtävissä sekä yksityisen että julkisen sektorin työpaikoissa.<sup>35</sup> Suurin osa määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevistä haluaisi vakituisen työpaikan. Vuonna 2001 kaikista määräaikaista työntekijöistä 67 prosenttia oli määräaikaisessa työsuhteessa siksi, ettei pysyvää työtä ollut tarjolla.

Määräaikaisten työntekijöiden suuri osuus työpaikalla saattaa pitkällä aikavälillä vaikuttaa kielteisesti myös työssä oppimiseen, työhön sitoutumiseen, innovatiivisuuteen ja tuottavuuteen. Lyhytaikaisissa työsuhteissa olevien työajasta menee suhteellisen suuri osuus työtehtävien oppimiseen sekä työyhteisöön ja sen toimintatapoihin tutustumiseen. Epävarma työsuhde ei myöskään luo kestävä perustaa monipuolisen osaamisen kasvatamiselle, koska sitoutuminen työorganisaation tavoitteisiin saattaa jäädä heikoksi. Pitkäjänteisen vastuun ottaminen omasta työstä on keskeinen edellytys työn laadun ja tuottavuuden parantamiselle. Ns. proaktiivisilla työpaikoilla, joissa henkilöstöllä on hyvät vaikutusmahdollisuudet ja samalla vastuuta työstään, on innovaatiotoiminta ollut huomattavasti aktiivisempaa kuin muilla työpaikoilla.<sup>36</sup> Lisäksi määräaikaiset työntekijät kokevat saavansa vähemmän henkilöstökoulutusta, heidän on vaikeampi osallistua työnsä kehittämiseen ja he kokevat myös muita useammin jonkinasteista työsyntä. Vuoden 2002 työolobarometrin mukaan 15 prosenttia palkansaajista havaitsee syntä työpaikalla työsuhteen tilapäisyyden vuoksi. Etenkin naiset ja julkisella sektorilla työskentelevät

<sup>33</sup> Tilastokeskus 1999 ja 2001.

<sup>34</sup> Jyrki Y.J. Laaksonen: Joustavampi työ - vaativampi johtaminen. Työpoliittinen tutkimus 183. Työministeriö. Helsinki 1998.

<sup>35</sup> Jyrki Y.J. Laaksonen: Palvelualan palkansaajien kokemukset määräaikaisten työntekijöiden johtamisesta ja työoloista. Työpoliittinen tutkimus 210. Työministeriö. Helsinki 1999. Kuntatyönantajan edustajien näkemyksiä määräaikaisesta työstä kunnissa. Työpoliittinen tutkimus 240. Työministeriö. Helsinki 2002..

<sup>36</sup> Juha Antila - Pekka Ylöstalo: Proaktiivinen toimintatapa. Yritysten ja palkansaajien etu? Työpoliittinen tutkimus 239. Työministeriö. Helsinki 2002.

vastaavat näin. Todettakoon, että muihin kriteereihin perustuvaa työsyryntää oli havaittu tätä vähemmän.

Työntekijän kannalta on lisäksi olennaista se, ollaanko määräaikaisessa työsuhteessa omasta tahdosta vai ei. Joissain tapauksissa määräaikainen työ sopii hyvin työntekijälle, mutta usein siihen on koettu liittyvän ongelmia: tulevaisuutta on vaikea suunnitella, talous on epävarmalla pohjalla, perheen perustaminen saattaa lykkääntyä ja työttömyyden uhka on selvästi suurempi kuin vakinaisessa työsuhteessa olevalla<sup>37</sup>. Koska epävarmuus työn jatkuvuudesta heijastuu myös taloudellisiin päätöksiin, sillä on vaikutusta myös kotimarkkinakysyntään. Määräaikaisten työsuhteiden yleisyys etenkin nuorilla naisilla saattaa vähentää syntyvyyttä ja sitä kautta vaarantaa työvoiman saannin pitkällä tähtäimellä. Nuorten naisten pääsy vakinaisiin työsuhteisiin voisi helpottua, mikäli perhevapaista aiheutuvia kustannuksia tasattaisiin mies- ja naisvaltaisten alojen työnantajien kesken nykyistä enemmän.

Määräaikaisilla työntekijöillä on huomattavasti useammin kokemusta työttömyydestä kuin vakinaisilla. Siten hyvin lyhyet työsuhteet tuovat työvoimatoimistoihin lisää asiakaskuntaa määräaikaisten työntekijöiden ilmoittautuessa työttömiksi työnhakijoiksi jopa useamman kerran vuodessa. Määräaikaisten työsuhteiden yleisyys ei aina ole työnantajankaan kannalta pelkästään myönteistä. Uusien työntekijöiden hakeutumiseen tietyille alalle ja tiettyyn työpaikkaan vaikuttaa alan tai työpaikan maine ja houkuttelevuus. Julkisen sektorin ja etenkin kuntien maine työnantajana on muuttunut viime vuosina voimakkaasti, mikä osaltaan vaikuttaa jo nyt joidenkin ammattiryhmien rekrytointivaikeuksiin. Tämä koskee aluksi johtotehtäviin ja kokemusta vaativiin erityistehtäviin rekrytoimista minkä jälkeen ongelma saattaa levitä koko sektorille.

### **3.6 Edistetään yhdenvertaisuutta ja monimuotoisuutta työelämässä.**

Työympäristö, jossa koetaan arvostusta ja oikeudenmukaista kohtelua edistää tuloksellisuutta. Epäoikeudenmukaisuuden kokemukset puolestaan heikentävät työmotivaatiota ja työhön sitoutumista. Suomalaisissa työyhteisöissä on tulevaisuudessa yhä enemmän ikääntyneitä ja maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä. Työyhteisöjen monimuotoisuuden johtamisella voidaan esim. henkilöstön ikään, sukupuoleen ja etniseen taustaan perustuvaa heterogeenisuutta oppia hyödyntämään entistä paremmin. Haasteena on saada erilaiset ihmiset toimimaan tuloksellisesti yhteistyössä esim. yleisesti työpaikoilla käytössä olevissa ryhmätyömuodoissa.

Kaiken ikäiset palkansaajat korostavat hyvän työn osina työn sisältöä, työsuhteen pysyvyyttä ja palkkaa<sup>38</sup>. Tämä on huomioitava keskusteltaessa sekä työn tuottavuudesta että työhyvinvoinnista. ”Työn omistajuuteen”<sup>39</sup> tähtäävät tai sitä edistävät työjärjestelyt vastaavat palkansaajien toiveita kiinnostavasta työstä. Palkansaajien innovaatiopotentiaalia voidaan siten saada organisaatioiden käyttöön entistä paremmin ja monipuolisemmin. Tällä puolestaan on myönteisiä vaikutuksia sekä palkansaajien kokeman työelämän että työn tuottaman palvelun tai hyödykkeen laadulle. Työn organisointitapojen lisäksi myös

<sup>37</sup> Ks. esim. Merja Kauhanen: Määräaikaiset työsuhteet ja toimeentulon riskit. KELA sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 69. Helsinki 2002.

<sup>38</sup> P. Saarela.: Nuorisobarometri 2002. Nuorisosiain neuvottelukunta;

S. Nurmela - J. Pehkonen - R. Sänkiahö: Viiltoja suomalaiseen yhteiskuntaan – katsaus suomalaisten asenteiden ja arvojen kehitykseen. Teoksessa Suomen tulevaisuus – taloudesta arvoihin. Valtioneuvoston tulevaisuusselon- teko eduskunnalle osa II. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1997/6.

<sup>39</sup> Juha Antila - Pekka Ylöstalo: Proaktiivinen toimintatapa. Yritysten ja palkansaajien etu? Työpoliittinen tutkimus 239. Työministeriö. Helsinki 2002.

työsuhteiden luonteeseen, palkkausjärjestelmien oikeudenmukaisuuteen sekä sukupuolten ja etnisten ryhmien väliseen tasa-arvoon työehdoissa tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota. Kaikki edellä mainitut asiat korostavat johtamisen vaativuutta nykyisissä ja tulevaisuudessa.

Oman haasteensa muodostaa työssä tarvittavan tiedon siirtäminen eri ikäisten työntekijöiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Seuraavan vuosikymmenen kuluessa jää eläkkeelle huomattava määrä kokeneita työntekijöitä, joiden mukana työpaikoilta poistuu paljon hiljaista, kokemusperäistä tietoa. Sen siirtämistä voidaan edistää erilaisilla toimintamalleilla. Myös nuorten työntekijöiden työyhteisöön tuomia tietoja ja taitoja on osattava arvostaa. Hiljaisen tiedon siirtämistä työyhteisön käyttöön voidaan edistää tiimityöskentelyllä, jossa on sekä nuoria että ikääntyneitä työntekijöitä. Esim. ryhmätyönohjaus on keskinäiseen vuorovaikutukseen perustuvaa pienryhmätoimintaa, jossa käsitellään työhön, työyhteisöön, työtilanteisiin ja erilaisiin toimintatapoihin liittyviä kysymyksiä ja kokemuksia.

Yhdenvertaisuuden edistämisen haasteet koskevat myös keskeisesti maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden integroimista työelämään. Koko yhteiskunnassa vallitsevat maahanmuuttajiin kohdistuvat asenteet vaikuttavat siihen, kuinka myönteinen kuva Suomesta elinympäristönä muodostuu. Suomen vetovoimaan ulkomaisen työvoiman silmissä vaikuttavat olennaisesti paitsi työolot ja palkkauksen taso, myös se, miten jo maassa olevat maahanmuuttajat ovat sopeutuneet työelämään ja koko yhteiskuntaan. Erityistä huomiota tulee kiinnittää toisen sukupolven maahanmuuttajien kohteluun ja asemaan.

### **3.7 Parannetaan työn ja yksityiselämän yhteensovittamisen mahdollisuuksia.**

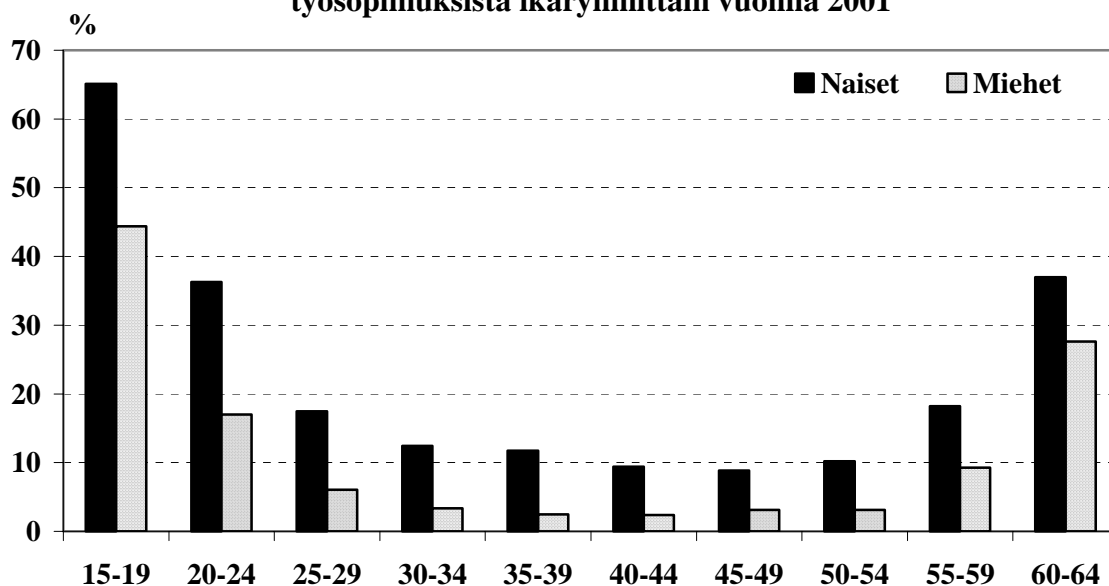
Monipuolisista ja joustavista työajoista voivat hyötyä sekä työnantajat että työntekijät. Työn ja yksityiselämän onnistunut yhteensovittaminen parantaa työmotivaatiota ja lisää työn tuottavuutta. Elämäntilanteen mukaan joustavat työajat helpottavat etenkin pienten lasten vanhempia ja muista omaisistaan huolehtivia. Työnantajien tarpeet joustaviin työaikoihin liittyvät tuotannollisiin syihin, kuten kausivaihteluiden aiheuttamiin tilapäisiin ylikuormitustilanteisiin. Työssä jaksamisen ohjelmaan liittyvissä kokeiluissa on sovellettu työaikamalleja, jotka toimivat hyvin sekä työn organisoimiseksi että työntekijöiden henkilökohtaisten tarpeiden kannalta. Joustavien työaikamallien myötä myös työilmapiiri, työn mielekkyyden kokeminen ja tuloksellisuus ovat parantuneet. Joustavat, työn ja yksityiselämän yhteensovittamista tukevat järjestelyt saattavat edellyttää lainsäädäntömuutoksia, joskin niistä voidaan jo nykyisen lainsäädännön puitteissa pitkälti sopia paikallisesti työpaikalla.

Suomalaisissa perheissä yleensä molemmat vanhemmat käyvät kokopäiväisessä ansiotyössä. EU:n mittakaavassa työnteon osa-aikaisuus on Suomessa vähäistä: koko EU:ssa 18 prosenttia, Ruotsissa 24 prosenttia ja Suomessa 13 prosenttia työllisistä teki osa-aikatyötä vuonna 2002. Naisilla osa-aikainen työnteko on kuitenkin kaikissa ikäryhmissä selvästi yleisempää kuin miehillä. Vuonna 2002 osa-aikatyötä tekevien naisten osuus kaikista työssä olevista naisista oli 18 prosenttia.<sup>40</sup> Osa-aikatyöllisten osuus on kasvanut 1990-luvun jälkipuoliskolta lähtien, koska osa-aikatyöpaikat lisääntyvät selvästi nopeammin kuin kokoaikaiset työpaikat. Selvästi yleisintä osa-aikatyö on yksityisellä palvelualalla ja vähäisintä teollisuudessa.

<sup>40</sup> Employment in Europe 2002; Tilastokeskus 2002.

Vuonna 2001 osa-aikatyötä tekevistä 35 prosenttia ilmoitti osa-aikatyön syyksi sen, ettei kokoaikatyötä ole ollut tarjolla (naisista 38 % ja miehistä 28 %). Noin kolmanneksella osa-aikatyön syynä oli puolestaan opiskelu (naisista 30 % ja miehistä 43 %) ja vain 6 prosenttia ilmoitti osa-aikaisen työn syyksi lasten hoidon (naisista 9 %, miehistä 1 %)<sup>41</sup>.

**Kuvio 3.11 : Osa-aikaisten työsopimusten osuudet kaikista työsopimuksista ikäryhmittäin vuonna 2001**



Työvoima 2020

Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Vuoden 2002 työolobarometrin mukaan palkansaajien työaikakäytännöt ovat muuttumassa pikemminkin siten, että työskentely myös omalla ajalla on lisääntymässä. Erityisesti teollisuuden palveluksessa toimivat miehet mainitsivat perusteiksi tuotannolliset syyt ja tilausten toimittamisen ajallaan. Myös naiset panostavat yhä useammin kausiluontoisesti työntekoon perhe-elämän kustannuksella. Suomessa naisten suhteellisesti korkea koulutusaste on omiaan edistämään halukkuutta kokopäiväiseen työntekoon uralla etenemiseen liittyen. Osa-aikatyön avulla voidaan siten vain rajoitetusti edistää työn ja yksityiselämän yhteensovittamista. Osa-aikatyö voidaan kokea uralla etenemisen ja uuden työpaikan saamisen esteeksi. Ongelmia aiheuttavat lisäksi perheiden yleinen varallisuustaso, hinta- ja asuntopoliittiset ratkaisut sekä asenteet ja arkiset käytännöt<sup>42</sup>.

Työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi on kehitetty perhevapaita koskeva lainsäädäntö, joka turvaa vakinaisessa työsuhteessa oleville paluun samaan tai vastaavaan työhön perhevapaaan päätyttyä. Naisista, joiden nuorin lapsi on kolme - kuusi -vuotias, kuului vuonna 2000 työvoimaan lähes 80 prosenttia. Sitä pienempien lasten äideistä oli työvoiman ulkopuolella suurempi osuus. Määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien tilanne on tässä suhteessa hankalampi ja taloudellisesti epäedullisempi.

Työaikojen joustomalleja tulisi kehittää yhtä hyvin miehille kuin naisillekin. Molempien puolisoitten työssä käyminen mahdollistuisi esimerkiksi siten, että sekä isä ja äiti tekisi-

<sup>41</sup> Tilastokeskus, työvoimatutkimus 2001.

<sup>42</sup> Esim. Minna Salmi ja Johanna Lammi-Taskula: Mitä pienten lasten vanhemmat haluavat perhepolitiikalta? Yhteiskuntapolitiikka 6/2002, 578-583.

vät osa-aikatyötä. Vaikka nykyinen perhevapaalainsäädäntö antaa tähän mahdollisuuksia alle kolmevuotiaiden lasten vanhemmille, käytännön työelämässä ei mallia juurikaan ole otettu käyttöön.

Pääasiallisena syynä on pienten lasten perheiden taloudellisen toimeentulon suhteellinen niukkuus (emt.). Lainsäädännön muutoksilla osa-aikatyömahdollisuuksia olisi mahdollista lisätä asteittain koskemaan alle 10-vuotiaiden lasten vanhempia ja muista omaisistaan huolehtivia. Isien lisääntynyt perhevapaiden käyttö tasoittaisi perhevapaiden käytöstä työnantajille koituvia kustannuksia. Nykyisin kustannukset kohdistuvat pääasiassa naisvaltaisten alojen työnantajien maksettavaksi.

Työn ja perhe-elämän harmoninen yhdistäminen tukee perheiden hyvinvointia. Perheiden hyvinvointi on omiaan vähentämään lasten ja nuorten ongelmia ja tukee ongelmien varhaista havaitsemista ja niihin puuttumista. Tällä tavoin voidaan ehkäistä ennalta nuorten syrjäytymiskehitystä, johon on huomattavasti vaikeampi löytää ratkaisuja syrjäytymisen jo tapahduttua. (Ks. kohta 1.7.)

### **3.8 Lisätään työelämän joustavuutta ja turvaa työlainsäädäntöä kehittämällä.**

Edellä todettujen strategialinjausten lisäksi on joukko niitä tukevia työlainsäädäntöhankkeita ja selvitystarpeita seuraavasti:

*Yhteistoimintalaki uudistetaan:* Yhteistoimintalaki on vuodelta 1978. Monin osin paikallilaki ei enää vastaa yhteistoiminnalle asetettavia vaatimuksia sisällön enempää kuin muodonkaan osalta. Erityisesti lakia tulisi kehittää suuntaan, jossa se tukisi luovuutta ja työntekijöiden osaamisen hyväksikäyttöä ja tätä kautta oppivan organisaation kehittymistä sekä vuorovaikutteista, verkostoivaa työtä. Yhteistoiminnan painottaminen muotojen noudattamiseen rasittaa laille alun alkaen asetettua tavoitetta.

*Vuosilomalaki uudistetaan:* Vuosilomalaki on vuodelta 1970. Se on vaikeaselkoinen ja asettaa työntekijät eri asemaan työsuhteiden laadun ja keston mukaan. Erityisesti perheen ja työelämän yhteensovittamisen kannalta nykyistä joustavimmat ja yksinkertaisemmat säännökset olisivat tarpeen. Loman säästämismahdollisuudet ovat rajallisia ja ansaintasäännökset epätasa-arvoisia.

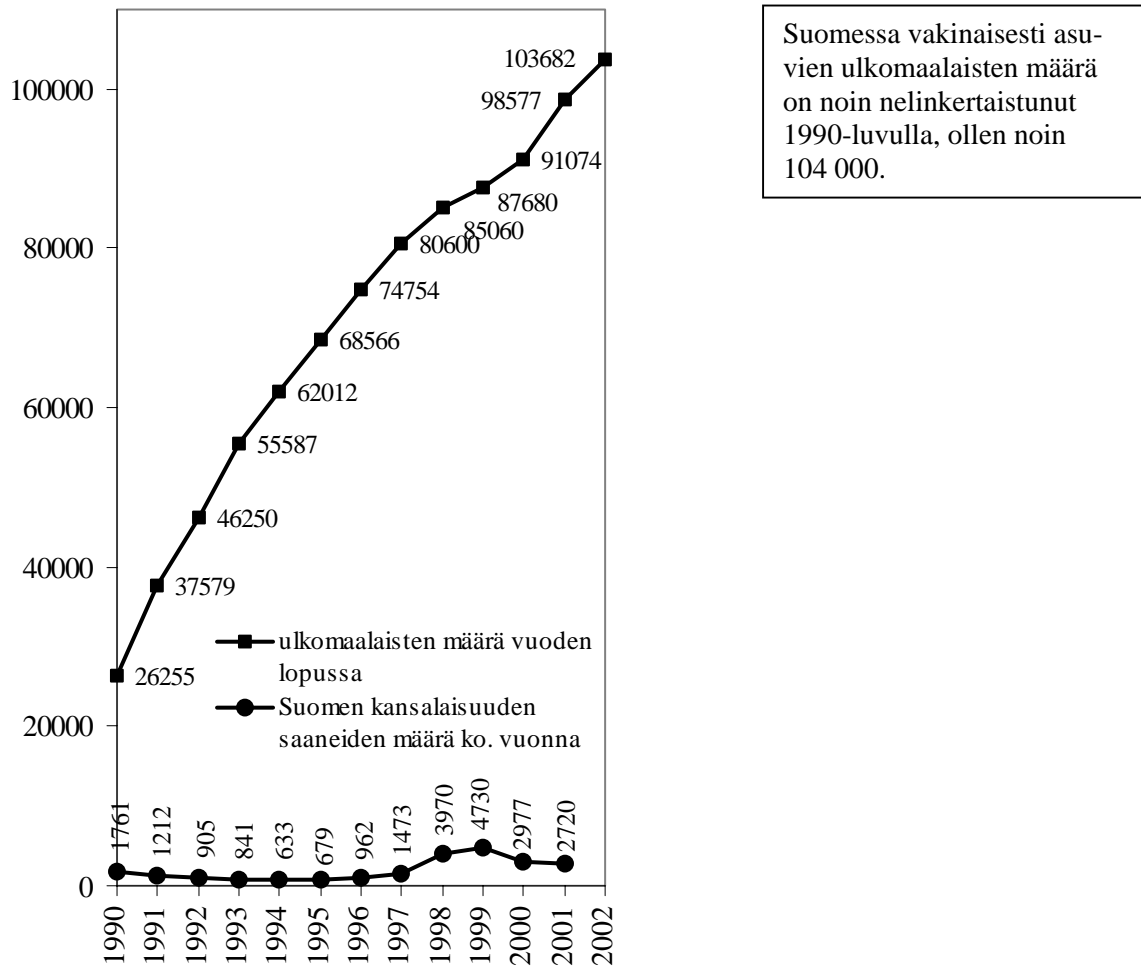
*Työelämän tietosuojaa kehitetään:* Erityisesti informaatioteknologian kehitys, mutta myös perusoikeusuudistus on tuonut esiin työntekijöiden tietosuojaan liittyvät ongelmat. Yksityisyyden suojan ja työnantajan toiminnan yhteensovitus vaatii selkeät pelisäännöt, jotka osin edelleen puuttuvat (erityisesti huumetestauksen, sähköpostin yksityisyyden ja kameravalvonnan osalta).

*Selvitetään vuorotteluvapaajärjestelmän vakinaistamista, käyttömahdollisuuksien parantamista ja korvaustasojen riittävyttä:* Lakia vuorotteluvapaakokeilusta on useaan otteeseen jatkettu. Kokeilulain voimassaolo päättyy vuoden 2007 lopussa. Tähänastisessa seurannassa saadut kokemukset ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Viimeisimmässä tarkistusvaiheessa vuorotteluvapaan myöntämisehtoja tarkistettiin erityisesti sijaisen työtömyysvaatimuksen osalta. Uusien säännösten toimivuudesta samoin kuin siitä, miten laki toimii työmarkkinatilanteen muuttuessa, tarvitaan tutkimustietoa.

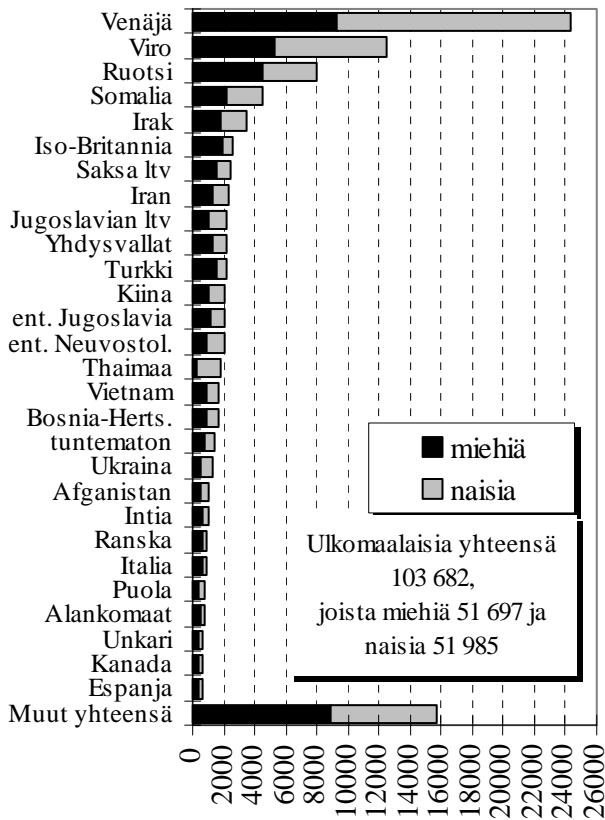
## 4. Luodaan edellytyksiä aktiiviselle työperusteiselle maahanmuuttopolitiikalle

### Kehityskuva

Kuvio 4.1 Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset ja Suomen kansalaisuuden saaneet vuosina 1990 – 2002. (Väestörekisterikeskus ja Ulkomaalaisvirasto)

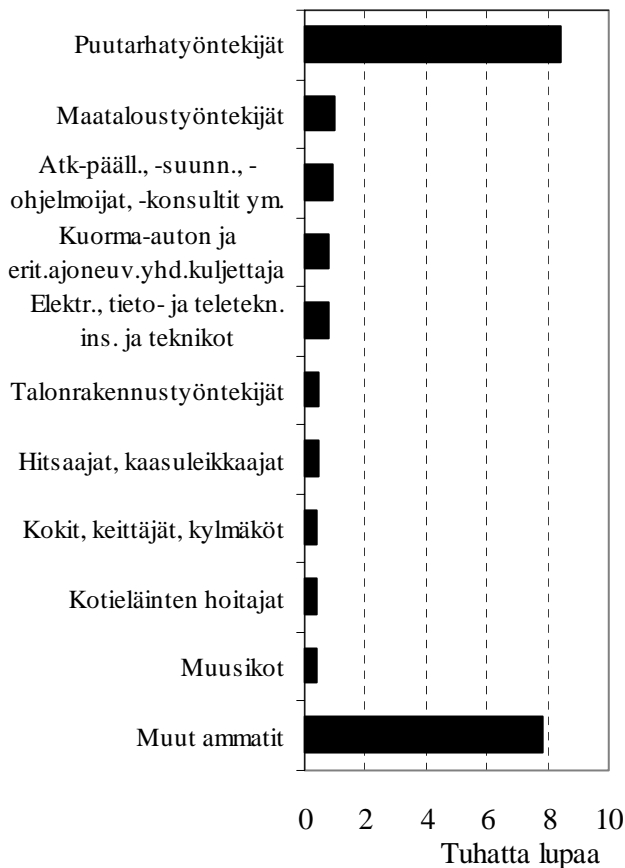


**Kuvio 4.2 Suomessa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset, 31.12.2002. (Väestörekisterikeskus)**



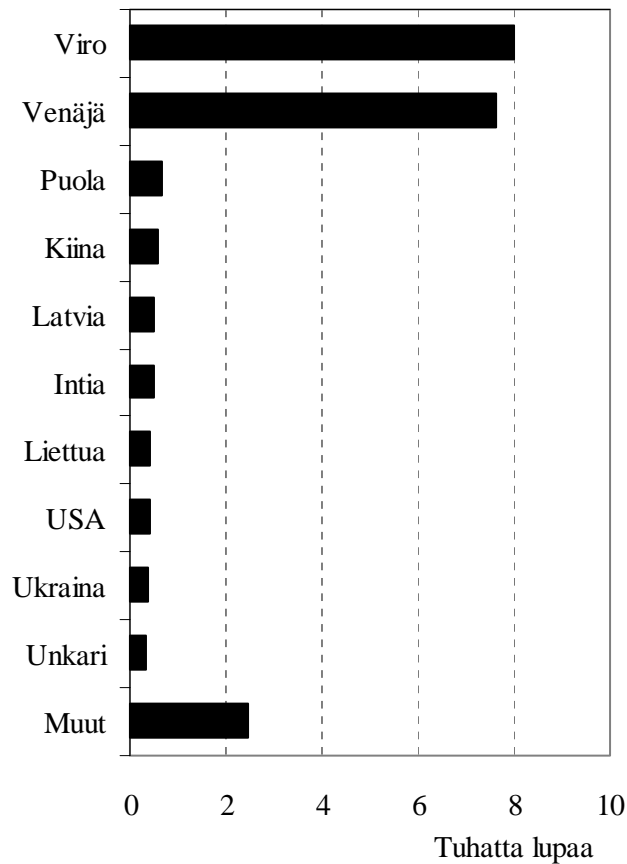
Suomessa vakinaisesti asuvista ulkomaalaisista venäläiset ovat selvästi suurin ryhmä, sen jälkeen tulevat virolaiset ja ruotsalaiset. Vakinaisesti asuvissa ulkomaalaisissa on saman verran miehiä ja naisia.

**Kuvio 4.3 Työvoimatoimistojen puoltamat työluvut (uudet ja jatkoluvat) ammattialoitain vuonna 2002. (Työministeriö, työlupalausunnot)**



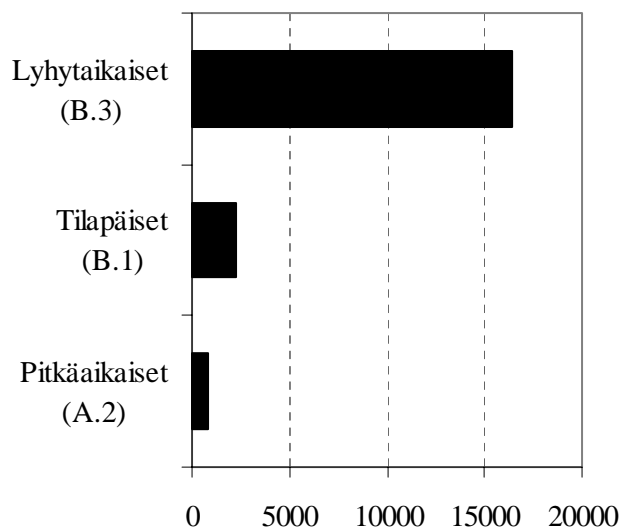
Ammattialoitain tarkasteltuna työluvia on myönnetty eniten puutarhatyöhön. Sen jälkeen suurimmat ammattialat, joille työluvia on myönnetty ovat: maataloustyöntekijät, atk-ammattilaiset, kuljettajat ja elektroniikka-, tieto- ja teleteknikan ammattilaiset.

**Kuvio 4.4 Työvoimatoimistojen puoltamat (uudet ja jatkoluvat) työluvut kansalaisuuksittain vuonna 2002. (Työministeriö, työlupalausunnot)**



Kansalaisuuksittain tarkasteltuna työluvia on myönnetty selvästi eniten virolaisille ja venäläisille.

**Kuvio 4.5 Työlupalausunnot (uudet ja jatkoluvat) tammi – syyskuu 2003. (Työministeriö, työlupalausunnot)**



Valtaosa (3/4) työluvista on myönnetty lyhytaikaiseen työhön, esimerkiksi maataloustyöhön.

- A.2 = Työlupaa on puollettu pitkäaikaiseksi arvioidun ammattitaitoisen työvoiman tarpeen perusteella
- B.1 = Työlupaa on puollettu työntekoa varten
- B.3 = Työlupaa on puollettu tilapäisluonteista työntekoa varten

## Aluekuva

Siirtolaisuutta ja pakolaisuutta on esiintynyt aina, myös Suomesta ja Suomeen. Siirtolaisuudella on aina taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia vaikutuksia sekä yhteiskunnan että yksilötasolla.

Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrä vuoden 2002 lopussa oli yli 100 000 henkilöä eli alle 2 prosenttia väestöstä. Maahanmuutto on kasvanut 1990-luvun alusta lukien, mutta kasvu ei ole johtunut työvoiman tarpeista, vaan muuton perusteena on ollut lähinnä pakolaisuus ja muut humanitaariset syyt. Suhteellinen maahanmuuttajien osuus Suomessa on Euroopan pienimpiä. On myös huomattava, että Suomessa tosiasiallisesti asuu ja työskentelee suurempi määrä ulkomaan kansalaisia, koska tilapäisellä oleskeluluvalla työskenteleviä ihmisiä ei tilastoida Suomessa asuviksi.

Maahanmuuttopolitiikan kokonaisuuteen liittyvät ulkomaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä maahanmuuttoa ja maassa oleskelua koskevien säännösten ja menettelyjen kehittäminen, Suomen ja Suomessa sijaitsevien työpaikkojen kiinnostavuuden lisääminen ja siihen liittyen rajat ylittävän rekrytointiyhteistyön kehittäminen sekä maahanmuuttajien kotoutumisen ja peruspalvelujen kehittäminen. Maahanmuuttopolitiikkaan sisältyy myös pakolais- ja turvapaikkapolitiikka, näihin liittyvä kansainvälinen yhteistyö sekä yhteydet lähtömaiden kanssa.

Ympäristössä tapahtuvat muutokset, keskeisesti väestörakenteen muutokset Suomessa ja muissa vertailukelpoisissa maissa, vaikuttavat ulkomaisen työvoiman merkitykseen myös Suomen työmarkkinoilla. Ulkomaisella työvoimalla voidaan osittain lievittää odotettavissa olevaa työvoiman vajea. Samalla on tarpeen kehittää myös Suomen harjoittamaa pakolaispolitiikkaa ihmisoikeudet turvaavana järjestelmänä muuttuvassa Euroopassa ja maailmassa.

Vuoden 2002 lopussa Suomessa asui noin 104 000 ulkomaan kansalaista. Valtaosa ulkomaalaisista asuu suurissa keskuksissa ja niiden liepeillä. Ulkomaalaisista asui Uudellamaalla noin 50 prosenttia, 11 prosenttia Varsinais-Suomessa ja 7 prosenttia Pirkanmaalla. Yksistään Helsingissä asui yli kolmannes kaikista maassamme asuvista ulkomaan kansalaisista.

Suomen hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma on vahvistettu 16.10.1997. Pääministeri Vanhasen hallituksen ohjelman mukaan laaditaan uusi maahanmuuttopolitiittinen ohjelma.

### 4.1 Laaditaan kattava maahanmuuttopolitiittinen ohjelma.

Väestön ikääntymisestä aiheutuvien odotettavissa olevien työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemista on mahdollista tukea muun muassa edistämällä työntekijöiden maahanmuuttoa. EU:n laajentumisen ei oleteta merkittävästi vaikuttavan työvoimatilanteeseen Suomessa. Työvoimaa tultaneen ensisijassa rekrytoimaan EU/ETA-alueen ulkopuolisista maista. Osaavasta työvoimasta tultaneen kilpailemaan teollistuneiden maiden kesken.

Ulkomaalaisten maahantuloa ja maassaoloa säätelevät kansallinen lainsäädäntö ja vähitellen kasvavassa määrin EU-lainsäädäntö. EU:n tavoitteena on maahanmuutto- ja pakolaisvirtojen hallinta, maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttaminen ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen.

Ns. kolmansien maiden kansalaisten maahantulo on säädelty niin, että työn tekeminen Suomessa edellyttää pääsääntöisesti työ- ja oleskelulupaa. Lupa haetaan pääsääntöisesti ennen maahantuloa. Maahanmuuttajille asetetaan yleensä toimeentuloedellytys. Työ- ja oleskeluluvista säädetään ulkomaalaislaissa, jonka kokonaisuudistuksessa tavoitteena on lupamenettelyjen selkiennyttäminen, nopeuttaminen ja joustavoittaminen sekä oikeusturvan parantaminen.

Maahantulosäännöksissä ja menettelyissä on osoitettavissa edelleen useita epäkohtia, kuten hakemusten pitkät käsittelyajat, lyhyeksi aikaa kerrallaan myönnettyt luvat, joista seuraa toistuva uusimistarve, jonka ajaksi passi otetaan viranomaisten haltuun, joustamattomuus oleskelun jatkamiseen perusteen muuttuessa sekä perheen jäsenten oleskelulupiin liittyvät ongelmat. Maahantulosäännökset ja menettelyt ovat ulkomaisen työvoiman saatavuudesta huolehtimisen kannalta merkityksellisiä muun muassa seuraavista syistä:

- Liian työläät ja hankalat prosessit voivat estää kokonaan maahantulon. Ne voivat myös tahattomasti edistää laitonta maahan muuttoa ja laitonta työskentelyä.
- Lupahakemusten jättämisen jälkeen päätösten viipyminen ja kokemukset voivat johtaa siihen, että työluvun hakija eli tuleva työntekijä tai työnantaja luopuu hankkeesta.
- Oleskelulupapäätöksen luonne (pysyvässä tai tilapäisessä tarkoituksessa) vaikuttaa ulkomaalaisen oikeusasemaan Suomessa. Ulkomaalaislain nojalla tehdyt päätökset ohjaavat olennaisesti ulkomaalaisen oikeutta sosiaalietuuksiin ja –palveluihin.

Maahanmuuttopolitiikan periaatteena on jo pitkään ollut, ettei ulkomaista työvoimaa tule käyttää vain työvoimareservinä, joka suhdanteiden muuttuessa pakotettaisiin lähtemään maasta. Ulkomaisen työvoiman kohtelun tulee olla mahdollisimman lähellä maan kanta-väestön asemaa. Maahan muuttavan työntekijän tulee voida muuttaa maahan perheineen, silloinkin, kun kysymyksessä on tilapäistä työntekoa koskeva oleskelu.

Työvoiman maahanmuuton lisäksi maahanmuuttoliittisessä ohjelmassa linjataan pakolais- ja turvapaikkapolitiikka, pakolaisten vastaanotto ja kotouttaminen yhteiskuntaan ja työelämään. Kiintiöpakolaispolitiikka arvioidaan YK:n ja EU:n uusien linjausten pohjalta. Samalla kehitetään pakolaiskriisien lievittämiseen ja pakolaisuuden syihin liittyvää toimintaa.

Maahanmuuttopolitiikan kohderyhmiä ovat työntekijät ja elinkeinon harjoittajat, perheenjäsenet ja muut omaiset, suomalaista syntyperää olevat, opiskelijat, pakolaiset ja muut kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat ulkomaalaiset.

Kokonaisvaltaisessa maahanmuuttoliittisessä ohjelmassa määritellään maahanmuuttopolitiikan arvot tavoitteena ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen sekä hyvän hallintokulttuurin vahvistaminen samalla kun torjutaan maahanmuuttoon liittyviä uhkia. Asetettujen tavoitteiden tulee olla eettisesti kestäviä. Tältä pohjalta luodaan kansalliset, kansainvälisesti yhteensovitettavat puitteet maahanmuuttajien liikkumiselle rajojen yli, vastaanottamiselle sekä kotoutumiselle suomalaiseen yhteiskuntaan ja työelämään. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää uusia rakenteita ja ideoita maahanmuuttopolitiikan eri alueilla ja osittain myös eri politiikkalohkoilla, sekä näiden nykyistä parempaa yhteensovittamisesta ja yhteistyötä eri hallinnonalojen kesken. Lainsäädäntöä, järjestelmiä ja menettelyjä kehitetään. Lisäksi tulee vahvistaa yhteiskunnan ja työyhteisöjen monimuotoisuutta ja syrjimättömyyttä sekä kulttuurien kohtaamista.

## **4.2 Parannetaan maassa työskentelevien ulkomaalaisten sekä heidän perheenjäsentensä mahdollisuuksia käyttää yhteiskunnan palveluja.**

Vaikeimmin hallittava maahanmuuttopolitiikan osa on kotoutumista koskeva kokonaisuus, johon kuuluvat muun muassa työntekoa, koulutusta, asumista ja sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat kysymykset. Myös perheen asemalla on merkitystä kotoutumisessa. Kotoutumisprosessi on yhteiskunnalta ja maahanmuuttajalta resursseja vaativa ja ajallisesti pitkä prosessi. Se vaatii kaksisuuntaisena myös ympäröivän yhteiskunnan kehittymistä. Maahanmuutosta ja kotoutumisesta aiheutuu kustannuksia erityisesti alkuvaiheessa. Tällä hetkellä valtio korvaa kustannukset vain rajoitetusti. Kustannukset saattavat kohdistua myös alueellisesti epätasaisesti.

Voimassa olevassa kotouttamislaisissa säädetään maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä. Soveltamisalan mukaan toimenpiteitä kohdistetaan vain työelämän ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen. Tähän kuuluu keskeisesti riittävän yhteiskuntaan ja kieleen orientoivan maahanmuuttajakoulutuksen järjestäminen. Kotouttamislain soveltamisalan mukaan yksilöllisten toimenpiteiden ulkopuolella ovat työelämässä olevat maahanmuuttajat, samoin kuin vailla kotikuntaa olevat tilapäisesti maassa oleskelevat maahanmuuttajat. Kotouttamislaki on tällä hetkellä muutosvaiheessa hallituksen kotouttamislain toimeenpanoa koskevan selonteon ja eduskunnan linjausten mukaisesti.

Työn perusteella Suomeen muuttaneista valtaosa, yli 80 prosenttia tulee Suomeen tilapäisen oleskeluluvan perusteella. He voivat jäädä oleskeluluvan pituudesta riippuen osittain tai kokonaan ns. hyvinvointipalvelujen ja kotoutumista edistävien palvelujen ulkopuolelle. Sekä työntekijän että mahdollisesti mukana seuranneiden perheenjäsenten kotoutuminen ja työelämään osallistuminen edellyttävät, että maahanmuuttajat oppivat suomen/ruotsin kielen ja yhteiskunnan toimivuuteen liittyvät keskeiset säännöt. Tämä edellyttää sitä, että kaikilla on porrastetusti riippuen oleskelun luonteesta ja/tai pituudesta mahdollisuus käyttää yhteiskunnan palveluita (opetus, terveydenhuolto, työvoimapalvelut, jne). Näin voidaan myös edistää ulkomaalaisten työntekijöiden sitoutumista Suomen työmarkkinoille. Lisäksi on huomattava, että työn perusteella Suomeen muuttavat henkilöt maksavat pääosin veronsa Suomeen.

Kotoutumisprosessin voidaan katsoa alkavan myönteisesti, jos riittävää informaatiota, ohjausta ja neuvontaa sekä kielikoulutusta on saatavilla jo oleskelun alkuvaiheessa. Kieli- ja orientoiva koulutus on tarpeen, koska valtaosassa työpaikoista on suomen/ruotsin kielen taito välttämättömyys. Kokonaisuutta arvioidaan ja kehitetään osana maahanmuuttoliittista ohjelmaa.

## **4.3 Kehitetään joustava ja nopea ulkomaisen työvoiman oleskelu- ja työlupajärjestelmä ja työmarkkinoille pääsy.**

Työvoiman maahanmuuttoon varaudutaan tehostamalla kolmikantaista valmistelua, jossa voidaan linjata valtakunnan ja aluetasolla työalat, joissa työvoiman niukkuutta esiintyy. Työlupalinjaukset koskisivat työlupaharkinnassa lähinnä sen arviointia, onko jollain alalla tai alueella saatavissa työvoimaa työmarkkinoilta siten, että työlupien myöntäminen on perusteltua. Toimintatavat ja linjausten merkitys eivät ole vielä vakiintuneet. Linjausten valmistelua on tarpeen tukea ennakointijärjestelmää kehittämällä, jolloin linjaukset perustuvat ensisijassa ennakkoinnin kautta saatuihin tietoihin.

Kolmikantaisessa valmistelussa on tarpeen myös seurata ulkomaisen työvoiman käyttöä määrällisesti ja laadullisesti. Lisäksi voidaan määritellä tarvittaessa myös työlupavelvollisuutta koskevien edellytysten sisältöä.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen ulkopuolelle on jäänyt toimenpiteitä, joita on tarpeen vielä kehittää maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelussa. Näihin kuuluvat muun muassa puutteellinen ja joustamaton mahdollisuus vaihtaa Suomessa oleskelun perustetta esimerkiksi tilapäisestä työntekijästä pysyväksi sekä yleisesti lyhyeksi ajaksi kerrallaan myönnetty työ- ja oleskeluluvat. Perheenjäsenten mahdollisuudet seurata työntekijän mukana ja osallistua työmarkkinoille on turvattava. Tätä voidaan pitää kilpailutekijänä tilanteessa, jossa työvoimasta kilpaillaan.

Työ- ja oleskelulupien käsittelyä tulee kehittää nykyistä nopeammaksi ja paremmin ennustettavaksi. Ulkomaalaisrekisteri otetaan nykyistä tehokkaampaan käyttöön tavoitteena hakemusten sähköinen käsittely koko prosessin alusta loppuun. Tämä edellyttää sekä lainsäädännön että itse rekisterin kehittämistä. Ulkomaalaisrekisterin tehokkaampi käyttö tukee myös ulkomaisen työvoiman työsuhteen ehtojen valvontaa. Lisäksi on tarpeen jatkaa työvoimatoimistoverkon toiminnan ja työlupalausuntojen käsittelyn ja resursoinnin parantamista sekä yhteistyön kehittämistä eri toimijoiden kesken. Työ- ja oleskelulupien maksuperusteet on tarpeen arvioida uudelleen osana ulkomaalaislain kokonaisuudistusta ja maahanmuuttopoliittista ohjelmaa.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden keskuudessa on halukkuutta jäädä Suomen työmarkkinoille valmistelumisen jälkeen. Tällä hetkellä heidän jäämisensä on käytännössä erittäin harvinaista, koska oleskeluluvan muutosta työluvaksi ei käytännössä hyväksytä kuin erittäin poikkeuksellisesti. Ulkomaiset opiskelijat ovat kuitenkin usein orientoituneet Suomeen, ja heidän osaamisensa vastaa täällä työntekijöille asetettavia vaatimuksia. Osalle ei tällä hetkellä kerry kielitaitoa, koska opiskelu tapahtuu useimmiten englanniksi joten mahdollisuutta tai jopa velvoitetta opiskella muiden opintojen ohella suomen kieltä tulee edistää. Ulkomaisten opiskelijoiden jäämistä Suomen työmarkkinoille on tarpeen edistää, mikä edellyttää sekä lupasäännösten tarkistamista että kielenopetuksen ja muiden tarpeellisten palvelujen kehittämistä.

Tulevia työvoiman tarpeita varten valmistellaan myös maahanmuutto-ohjelma, eräänlainen suomalainen Green Card, joka mahdollistaisi hakemusten käsittelyn normaalia nopeammassa tai nopeammassa menettelyssä ja jossa voitaisiin ohittaa hakemuskohtainen työvoimatoimiston työvoimapoliittinen harkinta tai oleskelulupa kokonaan. Maahanmuutto-ohjelma edellyttää myös lainsäädännön muutoksia. Ohjelman tulisi olla tarvittaessa käyttöön otettava, ja sen kehittäminen liittyy hallituksen ohjelman valmisteluun.

#### **4.4 Kehitetään valmiuksia tukea ulkomaisen työvoiman rekrytointia.**

Suomi ei ole tunnettu maahanmuuttomaana. Suomea koskevan tiedon puute vaikuttaa lähialueita lukuun ottamatta halukkuuteen rekrytoitua Suomeen. Kun tulevaisuudessa arvioidaan teollistuneiden maiden kilpailevan keskenään osaavasta työvoimasta, tulee maahanmuuttopolitiikkaa valmistella huomioimalla kaikki mahdolliset kilpailuedut. Tämän johdosta tulee huolellisesti arvioida Suomen vahvuudet ja pyrkiä vaikuttamaan tietoon ja mielikuviin, joilla on vaikutusta muuttopäätösten teossa. Tällöin ajan tasalla olevan informaation jakaminen ja sen sisältö nousee keskeiseksi. Informaation tarve on sekä Suomen rajojen ulkopuolella, ennen maahantuloa, että maahantulon jälkeen. Onkin tarpeen myös käynnistää hanke, joka tukee ja parantaa maahanmuuttajien asemaa työ-

markkinoilla sekä kotoutumista ja arjesta selviytymistä Suomessa tiedotuksen, koulutuksen ja ohjauksen avulla.

Ulkomaisten työvoiman rekrytointi eri alueilta edellyttää (mielellään kolmikantaisten) ohjelmien valmistelua ja viranomaisten yhteistyötä lähtömaiden ja Suomen välillä. Kahdenvälisiä sopimuksia arvioidaan tarvittavan sekä kansainvälisen työnvälityksen kehittämistä varten, että myös ulkomaisten työntekijöiden suojaamiseksi tiedotuksen ja viranomaisten yhteistyönä tapahtuvan valvonnan keinoin.

EU:n ulkopuolisista maista Suomen kannalta merkittävin työvoimaa luovuttava maa lie-nee Venäjä. Koska Suomessa ei ole kokemusta ulkomaisen työvoiman aktiivisesta rekrytoimisesta EU/ETA-alueen ulkopuolelta, on tarpeen kehittää mallit ja kokeilla niitä myös käytännössä. Tämän johdosta tarkoitetaan hyödyntää syksyn 2003 aikana käynnistyvää Etelä-Savon TE-keskuksen Interreg-hanketta valtakunnallisesti näiden mallien kehittämiseksi. Interreg-hanketta täydennetään Suomen ja Venäjän välisen työvoiman liikkuvuutta koskevan lähialueyhteistyöhankkeen avulla.

Lisäksi on otettava huomioon, että myös Venäjän ikärakenne on jo pitkään kehittynyt epäedulliseen suuntaan, minkä takia lähtömaita arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota myös muihin mahdollisiin lähtömaihiin. Tällaisia maita ovat keskeisesti Aasian väkirikkaat maat. Näistä maista rekrytointi edellyttää toisenlaisia keinoja kuin lähialueilta tapahtuva rekrytointi. Tässä tarkoituksessa tulee muidenkin EU/ETA-alueen ulkopuolisten maiden kanssa selvittää yhteistyömahdollisuuksia työvoiman liikkuvuuden edistämiseksi. Tämän johdosta selvitetään mahdollisuudet muun muassa kahdenvälisen sopimusten avulla edistää ulkomaisen työvoiman rekrytointia tietyissä erikseen sovittavissa kohde-maissa.

Kun ulkomaisen työvoiman rekrytointi aktivoituu, on oletettavissa, että myös yksityinen työnvälitys ulkomailta Suomeen aktivoituu. Ulkomaisten työntekijöiden työsuhteiden ehtojen valvonta on noussut keskeiseksi seuranta-alueeksi. Tehokas seuranta edellyttää myös, että ulkomaisten välitystoimistojen toimintaperiaatteet ja käytännöt tunnetaan. Varsinaista valvontaa voitaneen harkita mahdollisesti vain osana kahdenvälisiä rekrytointiin liittyviä sopimuksia lähtömaiden viranomaisten kanssa.

Suomessa on työpaikoilla yleensä hallittava suomen tai ruotsin kieli, tai molemmat. Ulkomaisten työvoiman rekrytoinnin keskeisiä ongelmia on kielitaidon hankkiminen, koska suomea ei yleisesti puhuta Suomen ulkopuolella. Myös ammatillisessa osaamisessa voi olla puutteita Suomen työmarkkinoita ajatellen, erityisesti julkisen sektorin hoitotyön ammateissa, joissa on asetettu tietyt kelpoisuusvaatimukset. Ammatillista osaamistakin tulisi useassa tapauksessa täydentää. Tämän johdosta on tarpeen selvittää tarve ja mahdollisuudet järjestää suomen tai ruotsin kielen koulutusta ja/tai ammatillista ja täydennyskoulutusta ennen ulkomaalaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä Suomeen saapumista. Koulutus on tarkoitettu järjestää yhteistyössä eri intressitahojen, eli viranomaisten ja työnantajien kanssa ja jakaa vastuuta eri tahojen kanssa. Yleisperiaatteena on, että työnantajat järjestävät ja kustantavat tarvittavan ammattiin ja työtehtävään liittyvän kielikoulutuksen, ellei kyse ole jonkin alan osaajien yleisestä työvoiman saata- vuusongelmasta. Tämä edellyttää uusien rakenteiden luomista osana maahanmuuttopoliittista ohjelmaa.

Myös maahanmuuttajien ulkomailla saaman koulutuksen hyödyntämistä on tarpeen tehostaa. Tämä edellyttää, että tutkintojen tunnustamisprosessia voidaan nopeuttaa ja joustavoittaa. Samassa yhteydessä on tarpeen kehittää opetushallituksen toimintoja niin, että

ne sisältäisivät myös lisä- ja täydennyskoulutuksen tarpeen arvioinnin ja tehostaisivat opastusta, neuvontaa ja tiedottamista sekä työnantajille että ulkomaisille työntekijöille.

#### **4.5 Edistetään etnistä yhdenvertaisuutta.**

Hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja monimuotoisen yhteiskunnan kehittyminen edellyttää, että maahanmuuttajat osallistuvat tasavertaisina työelämään. Tämä koskee myös julkista sektoria. Julkiselle sektorille työvoimaa rekrytoitaessa tulisikin yhtenä valintakriteerinä korostaa etnisten ryhmien kulttuuristen erityispiirteiden tuntemusta sekä monikulttuuristen taitojen ja suvaitsevien asenteiden merkitystä. Kysymyksessä on pitkä prosessi, jota tuetaan ESR-tuotekehityshankkeen sekä EU:n syrjinnän vastaisen toimintaohjelman avulla.

Tietoisuutta maahanmuutosta ja eri etnisten ryhmien yhdenvertaisesta kohtelusta on tarpeen lisätä. Tähän tähtää muun muassa EU:n syrjinnän vastainen toimintaohjelma tiedotuskampanjoinnin avulla. Tietoisuuteen vaikuttavat myös muut toimenpiteet, koska maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden välillä vallitsee vuorovaikutus; hyvä kotoutuminen edistää hyviä etnisiä suhteita ja päinvastoin. Kotouttamislaki ei näytä riittävästi tukeneen kotoutumista. Paitsi soveltamisalaan liittyvät ongelmat, myös poliittisen tason käsittely ja julkinen keskustelu ovat jääneet puutteellisiksi. Sekä kotouttamisen toimeenpanossa että erityisesti sitä tukevien hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi avoimuuden ja julkisen keskustelun edistäminen hallinnon eri tasoilla on tarpeen.

Kotoutumisen tukeminen edellyttää maahanmuuttajien lisäksi myös kantaväestön asenteiden kehittymistä. Valtakunnallisen maahanmuutto-ohjelman kehittäminen sekä paikallisten kotouttamisohjelmien uusiminen määrääjain ja nykyistä tehokkaampi seuranta voivat saada aikaan lisääntyvää julkista keskustelua ja edistää muutosta yhteiskunnassa suvaitsevampaan ja monikulttuurisempaan suuntaan. Lisäksi ohjelmassa voidaan pyrkiä purkamaan maahanmuuttopolitiikan eri osa-alueiden välisiä jännitteitä ja suunnitella politiikkaa kokonaisvaltaisemmin niin, että eri näkökulmat tulevat tasapuolisesti huomioituksi.

Hyvillä etnisillä suhteilla on olennainen merkitys ulkomaisen työvoiman rekrytoimisessa ja jäämisessä Suomen työmarkkinoille. Etniseen ja muuhun syrjintään on tehokkaasti puututtava niin koko yhteiskunnassa kuin työelämässäkin. Yhdenvertaisuutta edistävät kuntien kotouttamisohjelmat ja mahdolliset tulevat kunnalliset tai työpaikkakohtaiset yhdenvertaisuussuunnitelmat voivat tehokkaasti levittää tietoa ja hyviä käytäntöjä ihmisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi.

Yhdenvertaisuuslaki, jolla pannaan kansallisesti toimeen EU:n syrjinnän vastaiset direktiivit vuoden 2003 aikana, edellyttää yhdenvertaisuusohjelmien laatimista muun muassa kunnilta ja keskeisiltä työnantajilta. Nämä yhdenvertaisuusohjelmat voidaan yhdistää tasa-arvo -ohjelmiin tai kotouttamislaisissa tarkoitettuihin kotouttamisohjelmiin. Tärkeätä olisi niiden avoin valmistelu ja julkisen keskustelun käynnistäminen niiden valmistelussa ja toimeenpanossa. Vähemmistövaltuutettu tulee omalta osaltaan edistämään yhdenvertaisuuslain toimeenpanoa.

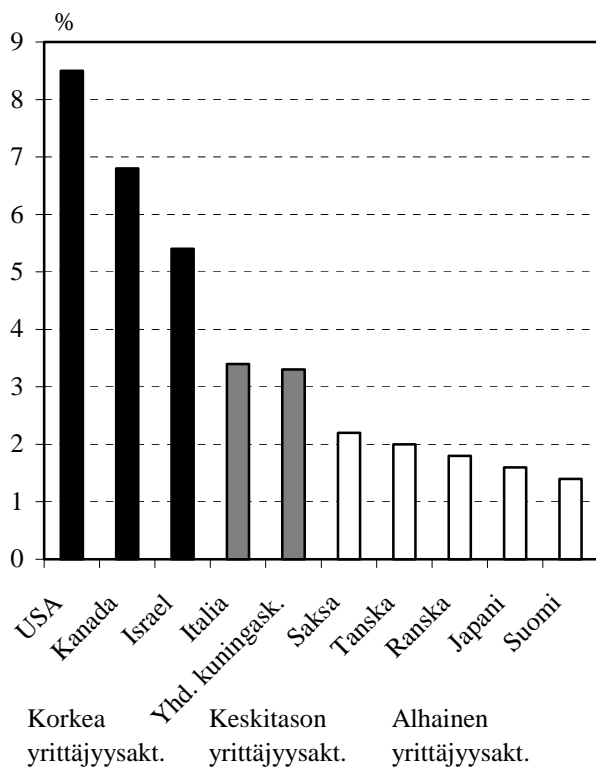
Yhteiskunnassa ja työelämässä esiintyvää syrjintää tulee seurata ja sen vaikutuksia arvioida. Määrääjain tehtävien asennemittausten ja tutkimuksen avulla on syntynyt kuva Suomen asenneilmapiiristä, eikä siinä näytä tapahtuvan nopeata heilahtelua. Asenne-

ilmapiirissä on kuitenkin huomattavasti parantamisen varaa. Sama koskee koko EU:n aluetta, ja EU:n komissio onkin käynnistänyt hankkeen eurooppalaisten syrjäntäindikaattoreiden laatimisesta arvioimaan syrjinnän laajuutta ja luonnetta. Suomi vastaa tämän hankkeen valmistelusta ja tavoitteena on vuoden 2004 loppuun mennessä laatia indikaattorit ja näin tältä osin edistää etnisen ja muun syrjinnän seuranta.

## 5. Lisätään yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä<sup>43</sup>.

### Kehityskuva

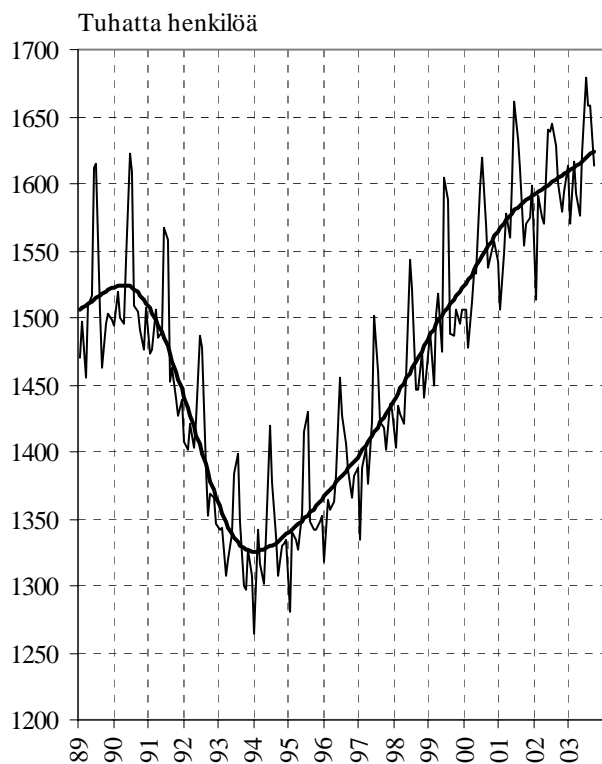
**Kuva 5.1 Yrityksen perustamista suunnittelevien osuus väestöstä (GEM-vertailututkimus 1999).**  
(GEM-vertailututkimus)



Suomessa asukasluukuun suhteutettu yritysten määrä on suhteellisen alhainen. Yrittäjyyden kasvun kannalta erityisen huolestuttavaa on, että Suomessa yrittäjyyttä suunnittelevia on noin 1,5 % väestöstä, kun vastaava luku esimerkiksi Yhdysvalloissa on 8,5 %.

<sup>43</sup> Perustuu suurelta osin raporttiin: Jarmo Palm, & Seppo Manninen & Eeva Kuntsi (2003). Aloittavan yrityksen tuki ja näkökulmia itsensä työllistämisen lisäämiseksi Suomessa. Työhallinnon julkaisu 327. Työministeriö.

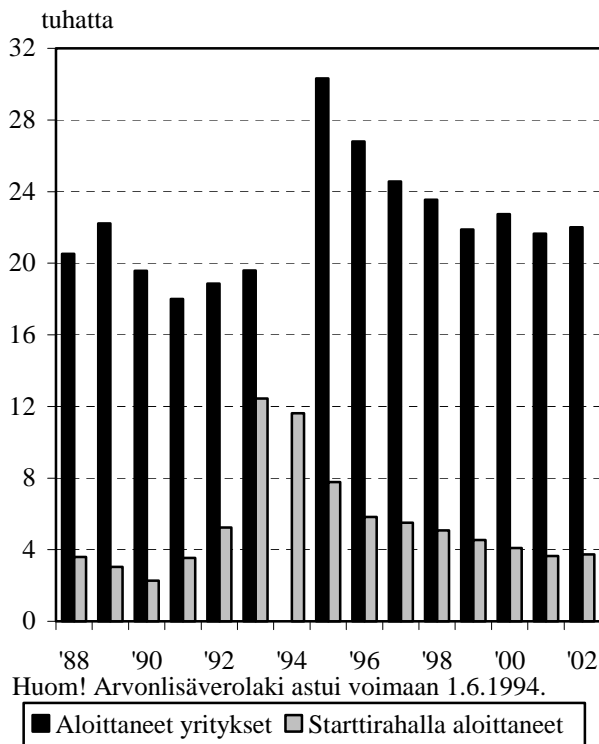
**Kuvio 5.2 Palveluelinkeinojen työllisyys vuosina 1989-2003**  
(Tilastokeskuksen työvoimatutkimus).



Palvelualojen työllisyys laski vuodesta 1989 noin 170 000 hengellä alimmalle tasolleen vuoteen 1994, jolloin palvelualoilla työskenteli noin 1 325 000 henkeä. Kyseisestä ajankohdasta lähtien palvelualojen työllisyys on noussut noin 300 000 hengellä vuoden 2003 alun noin 1 625 000 henkeen. Palvelualojen osuus työllisistä on Suomessa edelleen suhteellisen alhainen. Sekä liike-elämän että henkilöpalveluissa on Suomessa huomattavia yrittäjyyden kasvumahdollisuuksia.

Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

**Kuvio 5.3 Kaikki aloittaneet sekä starttirahalla aloittaneet yritykset vuosina 1988-2002.**  
(TM, työnvälitystilasto ja Suomen tilastollinen)



Uusia yrityksiä perustettiin Suomessa eniten laman jälkeen vuonna 1995, jolloin maahan perustettiin yli 30 000 uutta yritystä. Tämän jälkeen yritysten perustaminen on alentunut viime vuosien noin 22 000 yrityksen tasolle. Työhallinnon starttirahoituksella perustettiin eniten uusia yrityksiä laman loppuvuosina 1993-94, jolloin maassa syntyi vuosittain noin 12 000 uutta starttiyritystä. Viime vuosina starttiyrityksiä on käynnistetty vuosittain alle 4 000.

**Taulukko 5.1 Starttirahoituksen volyymit vuosina 1999-2002** (Työministeriö, työnvälitystilasto).

Vuosi	Starttisijoituksia (kpl)	Kansallisen rahoituksen osuus (kpl)	Euroopan sosiaalirahaston osuus (kpl)
1998	-	3 939	-
1999	4 548	3 127	1 421
2000	5 557	4 534	1 023
2001	4 993	4 595	398
2002	5 017	4 768	248

Starttipäätösten määrä on tarkasteluaikana kasvanut Suomessa. Luvut sisältävät myös tarkasteluvuonna voimassa olevat, kuitenkin edellisenä vuonna tehdyt starttipäätökset, mikä selittää eron kuvan 5.3 lukuihin.

**Taulukko 5.2 Työvoimakoulutuksena järjestetyn yrittäjäkoulutuksen volyymit 1995-2002.** (Työministeriö, työvoimakoulutus).

Vuosi	Aloittaneet	Suorittaneet
1995	6 900	6 500
1996	8 200	7 400
1997	12 100	11 000
1998	8 200	7 100
1999	7 290	5 560
2000	5 590	4 200
2001	3 270	2 970
2002	3 080	2 500

Yrittäjäkoulutukseen osallistuneita oli eniten vuonna 1997, jolloin yrittäjäkoulutuksen suoritti 11 000 henkeä. Tämän jälkeen koulutukseen osallistuneiden määrä on laskenut huomattavasti, ja oli vuonna 2002 vain 2 500 henkeä.

## Aluekuva

Lamavuosina 1990-luvun alkupuoliskolla yritysten määrä väheni Suomessa yli 30 000 yrityksellä. Alimmillaan vuonna 1994 yrityksiä oli Suomessa noin 185 000. Tämän jälkeen yritysten määrän vuosittainen nettokasvu oli noin kaksi prosenttia. Yritysten määrä oli suurimmillaan vuonna 2001. Samana vuonna monen vuoden kasvun jälkeen yritysten määrä kääntyi Suomessa kuitenkin laskuun. Kohentunut työllisyystilanne veti varsinkin nuoria ja naisia yrittämisen sijasta palkkatyöhön. Yritysten määrän kehitys liittyy Suomessa vahvasti yleisiin suhdanteisiin. Laman jälkeen yrittäjäisyys lisääntyi, mutta nousukauden huipulla yrittäjien määrä alkoi jälleen laskea.

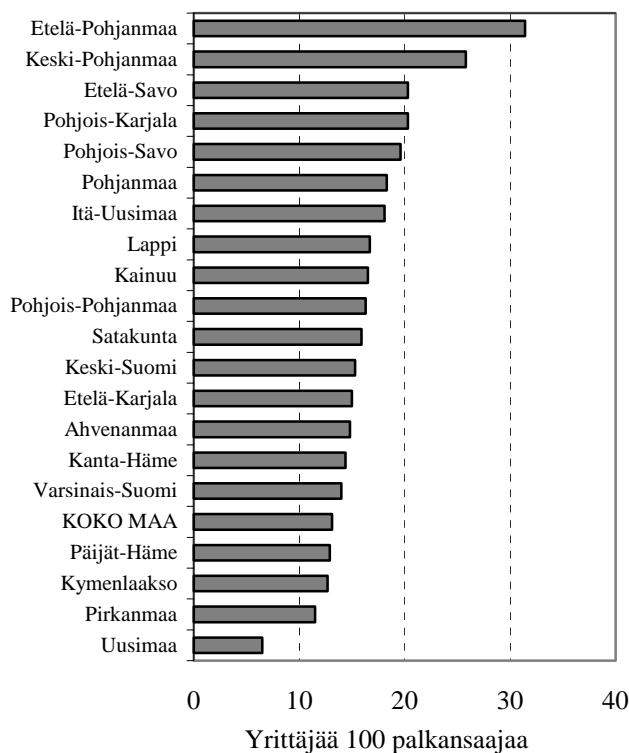
Tilastokeskuksen yritysrekisterin (2003)<sup>44</sup> mukaan Suomessa oli vuonna 2001 noin 225 000 yritystä. Alle 10 hengen mikroyrityksiä näistä oli noin 210 000 eli 93 prosenttia yrityskannasta. Suomessa mikroyritykset työllistävät vähemmän kuin EU:ssa keskimäärin. Kun Suomessa mikroyritysten osuus yritysten työllisistä on 25 prosenttia, vastaava luku EU:ssa on keskimäärin 33 prosenttia.

Yrittäjyyden määrä vaihtelee Suomen eri osissa merkittävästi (kuva 5.4). Absoluuttisilla määrillä mitattuna yrityksiä on eniten suurimmilla keskusseuduilla Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla. Yksin Helsingissä on 10 prosenttia maan yrityksistä.

<sup>44</sup> Tilastokeskus (2003). Yritysrekisteri.

Väestömäärään suhteutettuna yrittäjyyttä on kuitenkin eniten Etelä-Pohjanmaalla, jossa 100 palkansaajaa kohti on yli 30 yrittäjää mukaan lukien maatalousyrittäjät. Toiseksi eniten yrittäjiä on Keski-Pohjanmaalla, missä 100 palkansaajaa kohti on 25 yrittäjää. Vastaavat luvut ovat alhaisimman yritystiheyden maakunnissa Uudellamaalla 7, Pirkanmaalla 12 ja Kymenlaaksossa 13.

**Kuvio 5.4 Yrittäjyys Suomen maakunnissa vuonna 2000.** (Tilastokeskus)



Vaikka kokonaisuutena yrittäjyys väheni Suomessa vuonna 2001 yrittäjien määrä kasvoi voimakkaasti Satakunnassa sekä taantuvina pidetyissä maakunnissa Etelä-Karjalassa sekä Etelä- ja Pohjois-Savossa. Yrittäjyys näyttääkin lisääntyvän parhaiten siellä missä muita vaihtoehtoja on vähän.

Yrittäjyyskulttuurissa on Suomessa huomattavia alueellisia eroa. Suomi voidaan karkeasti jakaa vahvan yrittäjyyskulttuurin läntiseen ja heikon yrittäjyyskulttuurin itäiseen Suomeen. Vahvoja yrittäjyyden kulttuurin alueita leimaa se, että väestön arvot, asenteet ja motivaatiot suosivat yrittäjyyttä ja itsensä työllistämistä. Heikon yrittäjyyskulttuurin alueilla on tyypillisesti suurteollisuutta ja vähän pienyrittäjyyttä. Näillä alueilla ihmiset ovat perinteisesti tottuneet palkkatyöhön ja yrittäjyyden esikuvia on ollut vähän tarjolla.

## 5.1 Vahvistetaan ammatinharjoittamista ja itsensä työllistämistä.

Aloittaville yrityksille suunnattu, yksityisten ja julkisten yrityspalvelujen muodostama neuvonta- ja rahoitusjärjestelmä on Suomessa kattava ja laadukas. Ongelmana on palvelujen pirstoutuneisuus. Palvelujen tehostaminen ei edellytä uusia organisaatioita, vaan nykyisen palveluverkoston uudistamista. Tavoitteena on rakentaa alueellisesti kattava verkosto aloittaville yrittäjille kohdistettuja, yhden luukun periaatteen mukaan toimivia palveluja.

Yhdistelmäpalvelujen kehittämiseksi on kauppa- ja teollisuusministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, työministeriön, TE-keskusten ja Suomen Kuntaliiton yhteistyönä käynnistetty kehittämishanke, jossa tähdätään 50 seutukunnallisen yrityspalvelupisteen luomiseen.

*Seudulliset yrityspalvelupisteet* ovat julkisten ja yksityisten palveluorganisaatioiden yhteisiä, erityisesti aloittaville ja mikroyrityksille suunnattuja verkosto-organisaatioita. Ne auttavat yrittäjiä kokonaisvaltaisesti yritysten perustamiseen liittyvissä kysymyksissä. Hallinnolliset päätökset tehdään edelleen asianomaisissa viranomais- ja rahoitusorganisaatioissa. Seudullisten yrityspalvelujen perustehtävät määritellään valtakunnallisesti, mutta yksiköillä on vahva alueellinen palveluprofiili, jossa huomioidaan alueelliset elinkeinorakenteen ja työmarkkinoiden piirteet. Yhteispalvelut organisoidaan seutukunnalliseksi, ja niiden vetovastuu voi alueiden lähtökohdista riippuen olla TE-keskuksilla, työvoimatoimistoilla, seutukunnallisilla elinkeinoyhtiöillä tai muilla neuvontaorganisaatioilla.

Työhallinnon yritystoimintaa käynnistävälle työttömille suuntaamasta *starttirahoituksesta* on myönteisiä kokemuksia, ja rahoitusmuotoa on edelleen jatkettava ja kehitettävä. Starttirahoituksen ongelmana ovat olleet suhteellisen lyhyet rahoitusjaksot ja se, ettei starttirahaa ole voinut käyttää ennen varsinaista yrityksen perustamista edeltävään liiketoiminnan suunnitteluvaiheeseen. On selvittettävä mahdollisuudet starttirahoituksen keston pidentämiseen oleellisesti nykyisestä, keskimäärin noin kuuden kuukauden mittaisesta rahoituksesta. Starttirahoituksen uudistamisen esimerkkinä voisi olla Irlannin malli, jossa rahoituksen kesto on yhteensä neljä vuotta. Siinä tuki on ensimmäisenä toimintavuonna 100 prosenttinen, ja laskee asteittain neljanteen vuoteen, jolloin tukea saa 25 prosenttia maksimituesta. Vuonna 2002 tehtiin Suomessa noin 3 600 uutta starttirahoituspäätöstä. Starttiyrittäjyyttä on mahdollista lisätä erityisesti etnisessä ja naisyrittäjyydessä.

Usein parhaat edellytykset yrittäjäksi ryhtymiseen ovat ihmisillä, joilla on alan kokemusta palkkatyössä. *Palkkatyösuhteessa olevien yrittäjyyden lisäämiseksi* on luotava väyliä yrittäjyyden kokeilemiseen kohtuullisella riskillä. Vuorotteluvapaajärjestelmää on uudistettava ja markkinoitava niin, että vuorotteluvapaan aikana voi ryhtyä käynnistämään ja kokeilemaan yrittäjyyttä.

Hanketoiminnalla voidaan edistää aloitettavaa yrittäjyyttä. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) yksi keskeinen tavoite on yrittäjyyden vahvistaminen. Ongelmana on tähän saakka ollut hankkeiden liiallinen pirstoutuminen. Hanketoiminnan vaikuttavuuden parantamiseksi on rakennettava *aloitettavaa yrittäjyyttä tukeva ESR-tuotekehitysohjelma*.

Olemassa oleva *yhtiölainsäädäntö* on yhteinen suurille ja pienille yrityksille, eikä se kaikin osin sovellu pienimpien yritysten toimintalogiikkaan. Yhtiölainsäädäntöä on uudistettava nykyistä paremmin pienyrityksille soveltuvaksi. Vaihtoehtoisesti on harkittava itsensä työllistäville yksinyrittäjille suunnattua ”Oy Minä Ab” -yhtiömuotoa.

## **5.2 Tuetaan liiketoiminnan jatkuvuus yrittäjän ikääntymisen myötä yleistyvissä luopumistilanteissa.**

Kuluvalla vuosikymmenellä noin 70 000 yrittäjää on ikääntymisen takia luopumassa yritystoiminnastaan. Arviolta joka toisella luopujalla ei ole tiedossa yritystoiminnan jatkajaa. Liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi on perustettava yritystoiminnasta luopuvien

ja yrittäjyyden aloittamisesta kiinnostuneiden fyysisiä ja virtuaalisia *kohtaamispaikkoja*.

Tämän pääluvun muissa osissa käsitellään yrittäjyyttä tukevia, esimerkiksi verotukseen ja palvelujärjestelmään liittyviä linjauksia ja toimenpiteitä, jotka kytkeytyvät myös yritysten jatkuvuuden edistämiseen luopumistilanteissa.

### 5.3 Parannetaan nuorten yritysten selviytymisen ja kasvun edellytyksiä.

Suomessa lähes puolet aloittavaista yrityksistä kuolee ensimmäisen viiden toimintavuoden aikana. Tutkimuksissa on todettu, että yrityksille on tarjolla riittävästi tukea yrityksen perustamisvaiheessa, mutta sen jälkeen yrittäjät usein kokevat jäävänsä yksin.

Nuorten yritysten jatkuvuuden ja kasvun turvaamiseksi on kehitettävä palvelukonsepteja yrityksen perustamisen jälkeisen 2-3 vuoden ”kuolemanlaaksovaiheen” ajaksi. Kokeneiden yrittäjien osaamisen siirtymistä aloittaville yrittäjille on edistettävä käynnistämällä valtakunnallisten ja alueellisten kehittämishankkeiden avulla.

Eri puolilla Suomea perustetuista paikallisista, yleensä toimialoittain tai klustereittain ryhmittyneistä *kokemustenvaihtopiireistä* on myönteisiä kokemuksia. Ne ovat usein tärkeänä tukena erityisesti aloittaville ja nuorille yrittäjille. Vertaisryhmätoimintaa on hyvien kokemusten pohjalta edelleen levitettävä. Ryhmien käynnistämässä ja koordinoimisessa julkisilla asiantuntijaorganisaatioilla on keskeinen rooli.

Lähivuosina yritystoiminnasta eläkkeelle siirtyvät yrittäjät muodostavat tärkeän potentiaalain aloittavien yrittäjien *mentoreiksi*. Heillä on sekä vankkaa yrittäjyyden että toimialan substanssiosaamista, jonka siirtyminen nuorelle yrittäjäsukupolvelle on tärkeää. Seniorikonsultit voivat osallistua uuden yrityksen toimintaan keskustelukumppaneina, hallituksen jäsenenä tai riskirahoittajina.

*Sähköisiä palveluja* on kehitettävä tukemaan nuoria yrittäjiä. On selvitetävä erityisesti nuorille yrityksille suunnattavan keskustelu- ja kokemustenvaihtofoorumin avaamista esimerkiksi Yritys-Suomi -verkkopalvelujen yhteyteen.

### 5.4 Luodaan uutta palveluyrittäjyyttä.

Kehittyneet läntiset teollisuusmaat ovat muuttuneet elinkeinorakenteeltaan palveluvaltaisiksi. Suomessa kehitys on ollut useimpia kilpailijamaita hitaampaa. Suomessa yksityisten palvelujen osuus työpaikoilla mitattuna on OECD-maiden alhaisimpia. Arviot palvelualojen työllistämispotentiaalista vaihtelevat suuresti. Varovaisestikin arvioiden palvelualoille mahtuu Suomessa kymmeniä tuhansia työpaikkoja nykyistä enemmän.

Yritysten asiantuntija- ja rahoituspalvelujärjestelmä on rakennettu paljolti tuotannollisen yritystoiminnan tarpeista käsin. *Palveluyrittäjyyden vauhdittamiseksi julkisia asiantuntija- ja rahoituspalveluja on suunnattava nykyistä vahvemmin tukemaan palveluyrittäjyyttä*. Myös tuotanto- ja henkilöpalvelujen tuotteistamiseen ja toimintatapojen uudistamiseen kohdistuvaa julkista tutkimus- ja tuotekehitysrahoitusta on lisättävä.

Vaikka naisten perustamien yritysten määrä on viime vuosina lisääntynyt, *naisyrittäjyydessä* on edelleen huomattavia kasvumahdollisuuksia. Naisilla yrityksen perustamisen lähtökohdat ovat usein erilaiset kuin miehillä. Muun muassa Finnveran naisnaisyrittäjä-

lainasta ja Naisyrittäjyyskeskuksen mentoritoiminnasta saatujen myönteisten kokemusten perusteella naisyrittäjille suunnattuja asiantuntija- ja rahoituspalveluja on edelleen kehitettävä.

Ulkomaalaisperäisen väestön kasvun myötä etnisessä yrittäjyydessä on kasvumahdollisuuksia. Aloittavien yritysten asiantuntijapalveluissa ei aina riittävästi tunnisteta etnisen yrittäjyyden erityistarpeita. Myöskään maahanmuuttajat eivät tiedä riittävästi aloittaville yrityksille suunnatuista tukipalveluista. *Etnisen yrittäjyyden* kasvattamiseksi on lisättävä maahanmuuttajien erilaisista lähtökohdista ja tarpeista rakennettuja neuvonta- ja rahoituspalveluja.

Väestön ikääntyminen, taloudellinen vaurastuminen ja kulutustottumusten muutokset lisäävät henkilöpalvelujen, esimerkiksi hoiva- ja virkistyspalvelujen kysyntää tulevaisuudessa. Yhä useammat ihmiset haluavat ostaa kotityöpalveluja ja monilla alueilla palvelujen kysyntä ylittää jo nyt niiden tarjonnan. Kotipalveluyrittäjyyden kasvattamiseksi on harkittava vuoden 2003 alusta voimassa olleen, ostetun kotipalvelun verovähennysoikeuden laajentamista tai ostopalvelun mahdollistamista työnantajan järjestämäksi työsuhde-eduksi.

Julkishallinnon roolin muuttuminen palvelujen tuottajasta niiden järjestäjäksi lisää palveluyrittäjyyttä. Yrityspalvelujen kasvua vauhdittaa sekä uusien palvelujen kysynnän lisääntyminen että olemassa olevien, aikaisemmin tuotannollisten yritysten itse hoitamien palvelujen ulkoistaminen palveluyrityksille.

Myös aivan uudenlaiset palvelujen organisoitumismuodot yleistyvät. Tulevaisuudessa yhä useammat palvelut tuotetaan uusosuuskunnissa, sosiaalisissa yrityksissä tai niin sanotun sosiaalitalouden piirissä. Erityisesti maaseudulla ovat yleistyneet aikaisemmin erillisinä tuotettujen palvelujen yhdistämisestä syntyneet yhdistelmä- ja monipalvelut.

Hallitus on valmistelemassa laajaa yritysverotusta koskevaa uudistuspakettia, johon liittyy muun muassa arvonlisäverotuksen uudistukset. Verouudistuksia, mukaan lukien yritysverotus, on käsitelty tarkemmin luvussa 1.1 ”lisätään jokanaisen ja -miehen työpaikkoja verotus- ja maksupolitiikan muutoksilla”.

## **5.5 Mahdollistetaan uudet yritysmuodot ja tuotannon organisointitavat.**

Perinteisen yrittäjyyden ja palkkatyön välimaastossa on syntynyt nopeasti *uudenlaista yrittäjämäistä toimintaa*, esimerkiksi freelancer-, verkosto- ja vuokratyön ympärille. Perinteisen yrittäjyyden lähtökohdista rakennettuja aloittavan yrittäjyyden neuvonta- ja rahoituspalveluja on kehitettävä tukemaan uusia työn ja tuotannon organisoitumismuotoja. Uusien yritysmuotojen tuntemusta palveluverkostossa on lisättävä.

*Uusosuuskunnat* ovat viime vuosina olleet yksi yleistyvä yritystoiminnan organisoitumismuoto. Aloittavan yrittäjän näkökulmasta osuuskunnalla on monia etuja muihin yhtiömuotoihin nähden. Niiden leviämistä on hidastanut uusosuuskuntiin liittyvän osaamisen niukkuus yrityspalveluissa. Suomeen on koulutettava uusosuuskunnista tietoa omaava ja välittävä, alueellisesti kattava asiantuntijaverkko.

Työministeriössä on valmisteltu vajaakuntoisten ja pitkäaikaistyöttömien työllistymisen tukemiseksi *sosiaalista yrittäjyyttä* koskeva lakiesitys. Sosiaalisilla yrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, joiden henkilöstöstä 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai pitkäaikaistyöttö-

miä. Sosiaalisilla yrityksillä on henkilöstön alentuneen työkyvyn takia oikeus valtion subventioon palkkakustannuksissa. Sosiaalisten yritysten uskotaan tulevaisuudessa syntyvän tuhansia työpaikkoja.

*Henkilöstön vuokraus* on ollut viime vuosina yksi nopeimmin kasvavista aloista Suomessa, joskin kansainvälisesti verrattuna ala on vielä varsin kehittymätöntä. Henkilöstöpalveluihin on syntynyt paljon uutta yritystoimintaa. Tyypillisiä vuokratyövoimaa käytäviä aloja ovat muun muassa ravitsemus-, vartiointi- ja toimistoalat. Viime vuosina ovat yleistyneet myös atk- ja terveydenhoitohenkilöstön vuokratyövoimapaalvelut.

Erityisesti maaseudun pienyrityksissä *yhdistelmäpalveluista* on tullut entistä tärkeämpi yritystoiminnan organisointimuoto. Väkiluvun laskiessa ja palvelujen kysynnän heikentyessä yhdistelmäpalveluilla voidaan usein turvata riittävä yrittäjän toimeentulo. Monialaryrittäjäyys on nopeasti yleistynyt myös maataloilla. Jo nyt keskimäärin yli 50 prosenttia maanviljelijöiden tuloista tulee maatalan ulkopuolisista toiminnoista. Osa-aikaisen, maatalan ulkopuolisen yrittäjyyden toimintaedellytyksistä on huolehdittava maaseudun asuttuna säilymisen takia. Maaseudun pienyritystoimintaan suunnatun rahoituksen lisäksi on hyödynnettävä mahdollisuudet muihin rahoitusmuotoihin tai niiden yhdistelmiin maaseudun pienyrittäjyyden monipuolistamiseksi.

## **5.6 Vahvistetaan sisäistä yrittäjyyttä.**

Suomi on palkkatyöhön orientoitunut yhteiskunta, vaikka yrittäjyyden puitetekijät sinänsä ovat hyvät. Väestön koulutustaso on hyvä, naisten työhönosallistumisaste on korkea, maan teknologinen taso on maailman huippua, talouskasvu on ollut ripeää ja Suomessa on työttömän työvoiman yrittäjäpotentiaalia runsaasti. Yritysten perustamista ei estä myöskään kansainvälisesti vertaillen kohtuullinen hallinnollinen byrokratia. Tässäkin raportissa edellä kuvatun, aloittavan yrityksen rahoitus- ja neuvontapalvelujen taso on monista kehittämistarpeistaan huolimatta korkea.

Yrittäjyydelle suotuisista puitetekijöistä huolimatta itsensä työllistävien osuus työvoimasta on Suomessa kansainvälisesti verrattuna alhainen. Myös aikomuksissa ryhtyä yrittäjäksi Suomi sijoittuu vertailututkimuksissa heikosti. Erityisen huolestuttava piirre on korkeasti koulutettujen alhainen yrittäjäaktiivisuus. Yrittäjiksi ei ryhdytä, vaikka yrittäjyyteen suhtaudutaan myönteisesti ja yrittäjyyden puitetekijät ovat hyvät. Suomessa vallitsee yrittäjyyden paradoksi.

Yrittäjyyden vahvistumisen pohjimmaiset syyt liittyvät sisäisen yrittäjyyden heikkouteen. Suomalaisten asenteet, motivaatio ja yrittäjäaikomukset eivät suosi yrittäjäksi ryhtymistä. Sisäistä yrittäjyyttä on vahvistettava yrittäjyyskasvatuksessa kaikilla koulutusasteilla. Suomessa on toteutettu lukuisia kehittämishankkeita yrittäjyyskasvatuksen lisäämiseksi kouluopetuksessa, ja monet oppilaitokset ovat jopa erikoistuneet yrittäjyyteen. Hyvien kokeilujen ja käytäntöjen mallit on levitettävä valtakunnallisiin opetusohjelmiin.

## **5.7 Kohtuullistetaan yrittäjän riskinkantoa ja sosiaaliturvaa.**

Suuryritys- ja palkkatyöorientoituneen yrityskulttuurin lisäksi Suomen alhaista yrittäjäaktiivisuutta on selitetty residuaalikannustimilla eli sillä, ettei yrityksen perustaminen ole riskit huomioon ottaen taloudellisesti kilpailukykyinen vaihtoehto palkkatyöhön tai työelämän ulkopuolelle jäämiseen verrattuna. Yrittäjyshalukkuuden turvaamiseksi yrittä-

misen riskiä on kohtuullistettava. Erityisesti on huolehdittava siitä, ettei yrittäjäksi ryhtymisestä seuraa kielteisiä taloudellisia vaikutuksia yrittäjän perheenjäsenille.

Suomessa yrittäjyyteen liittyviä riskejä on usein arvioitu kansainvälisesti verrattuna varsin ankariksi. Suomalaista yrittäjyyteen ryhtymisen kannustavuutta vähentää palkkatyön turvallisuus yrittäjyyteen verrattuna. Yrittäjyyteen luontaisesti kuuluvan riskin ja yritystoiminnasta saatavan voittomahdollisuuden suhdetta pidetään usein epäedullisena, kun esimerkiksi nuoret tekevät yrittäjyyden ja palkkatyön välisiä uraratkaisujaan.

Yrityksen investoinnit ja usein myös käyttöpääoman tarpeiden rahoittaminen edellyttävät yhtiömuodoista riippumatta useimmiten omavelkaisia takauksia ja henkilökohtaisia vakuuksia. Yrittäjäperheen omaisuuden menetykset konkurssien yhteydessä ovat usein kohtuuttoman raskaita.

Usein yrittäjän vastuu veloista ei pääty konkurssiin. Mikäli konkurssimenettelyssä omaisuuden realisointi ei riitä velkojen hyvittämiseen, yrittäjälle voi jäädä huomattavia vastuita jäljelle. Näitä vastuita ei aina ole mahdollista täyttää esimerkiksi tavanomaisella palkkatyöllä ihmisen elinaikana. Tällaisissa tapauksissa on perusteltua ja myös velkojien edun mukaista, että käytössä olisi nykyistä joustavampi järjestelmä velkavastuiden koh- tuullistamiseksi.

## **5.8 Luodaan edellytyksiä uusien kasvuyritysten synnylle, uuden teknologian hyödyntämiselle ja verkottumiselle.**

Kansainvälinen, yhä voimakkaammin verkottunut yritystoiminta on Suomen talouskasvun selkäranka. Klusteriajattelun mukaisesti veturiyritysten vahvistamiseen tähtäävä strategia mahdollistaa paitsi kärkiyritysten myös niihin vahvasti verkottuneiden pienten yritysten ja eri toimialojen muodostamien ketjujen kehittämisen samanaikaisesti. Kärkiyritysten vahvistamiseen tähtäävä strategia on tärkeää, koska veturiyrityksillä alihankintaverkostoineen on tulevaisuudessakin keskeisin rooli maan talouden kilpailukyvyllä. Uusien yritysten syntymisen kannalta veturiyritysten menestyminen on tärkeää, koska merkittävä osa uusyrityksistä syntyy kärkiyritysten rönsyistä jalostuneina uusina yrityksinä.

ICT-ala viime vuosina ollut Suomen vahvin kasvuala, joka tarjoaa myös tulevaisuudessa uusia mahdollisuuksia eri alojen ja alueiden yrittäjyyden vahvistumiselle. Tähän asti ICT:n kehitys on kytkeytynyt vahvasti korkean teknologian alojen kehitykseen. Tulevaisuudessa ICT:n yhdistäminen perinteisen osaamisen aloille ja nouseviin uusiin teknologioihin synnyttää lupaavia uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Esimerkkeinä ovat älykkäät huonekalut ja vaatteet, funktionaaliset elintarvikkeet sekä telelääketiede. Tulevaisuuden potentiaalisia kasvualoja ovat erityisesti bio- ja nanoteknologioita soveltavat sekä hyvinvointi- ja ympäristöklustereihin liittyvät alat.

Uuden, innovatiivisen yritystoiminnan synty- ja kasvumahdollisuuksia edistetään perustamalla luovia toimintaympäristöjä aloittaville ja -kasvuyrityksille. Monista osaamis- ja teknologiakeskuksista sekä yrityshautomoista on saatu myönteisiä kokemuksia. Alueellisista lähtökohdista rakennetuilla luovilla toimintaympäristöillä voidaan tehokkaasti edistää uusien tuotteiden, palvelujen ja toimintatapojen leviämistä. Ne edistävät yritysten yhteistyötä, teknologioiden leviämistä ja uusien sisältöjen syntymistä teknologioiden ympärille.

Valtakunnallisen osaamiskeskushankkeen väliarvioinnin 1999 - 2002<sup>45</sup> mukaan osaamiskeskuksissa on tarkasteluajanjaksolla syntynyt 316 korkean teknologian yritystä. Uusia työpaikkoja on syntynyt noin 6 000. Lisäksi osaamiskeskusten avulla on kyetty säilyttämään 5 000 työpaikkaa. Työhallinto on osallistunut monipuolisesti muun muassa ESR-rahoituksella osaamiskeskusten käynnistämiseen ja kehittämiseen. Tällä hetkellä työhallinto on mukana osaamiskeskusten niin sanottujen pehmeän teknologian alojen kuten kulttuuriteollisuuden ja palvelualojen innovaatioympäristöjen kehittämisessä. On tärkeää, että työhallinto myös tulevaisuudessa osallistuu tällaisten kehittäjäverkostojen toimintaan.

---

<sup>45</sup> Huippuosaamisesta alueille kilpailukykyä (1993). Osaamiskeskusten väliarviointi 1999-2002. Sisäasiainministeriön julkaisu 2/2003.

TYÖMINISTERIÖ  
PL 34, 00023 Valtioneuvosto  
(Eteläesplanadi 4, Helsinki)  
Puh. (09) 160 06  
Faksi (09) 1604 7950  
[www.mol.fi](http://www.mol.fi)