

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2019:4

# Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys Suomen työmarkkinoista



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet



Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:4

# Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys Suomen työmarkkinoista

Työmarkkinoiden nykytila, kehitysnäkymät ja tavoitetila

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-391-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö	26.2.2019	
<b>Tekijät</b>	Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto		
<b>Julkaisun nimi</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys Suomen työmarkkinoista Työmarkkinoiden nykytila, kehitysnäkymät ja tavoitetila		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2019:4		
<b>Diaari/ hankenumero</b>		<b>Teema</b>	Ministeriö
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-391-7	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-391-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-391-7</a>		
<b>Sivumäärä</b>	80	<b>Kieli</b>	suomi
<b>Asiasanat</b>	työmarkkinat, työllisyys, työttömyys, työelämä		
<b>Tiivistelmä</b>			
<p>Työ- ja elinkeinoministeriön työmarkkinanäkemys pyrkii kuvaamaan ministeriön virkakunnan käsitystä Suomen työmarkkinoiden keskeisistä piirteistä, kehityssuunnista ja haasteista. Työmarkkinanäkemyksessä pureudutaan kahdeksaan strategiseen painopisteeseen, joissa nähdään erityisiä kehittämistarpeita. Niiden osalta arvioidaan nykytila, kehitysnäkymät, tavoitetila ja vaihtoehtoisia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Näiden lisäksi käsitellään Suomen työmarkkinoiden erityispiirteitä ja historiallista kehitystä, sekä esitetään erilaisia skenaarioita mahdollisesta työllisyyskehityksestä lähitulevaisuudessa.</p> <p>Keskeisiksi tavoitteiksi työmarkkinoiden kehittämisessä on määritelty työllisyysasteen nostaminen lyhyellä aikavälillä 75 prosenttiin ja pitkällä aikavälillä 78 prosenttiin, työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen, työttömyysasteen painaminen alle 5 prosentin, sekä työelämän kehittäminen.</p> <p>Valitut strategiset painopisteet vastaavat määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen. Ne liittyvät syrjäytymisen ehkäisyyn, osaavan työvoiman saatavuuteen, työn murrokseen, tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen, työntöön kannustimiin, työllistämiskynnykseen, palkanmuodostukseen ja työmarkkinoiden pelisääntöihin.</p> <p>Näkemyistä on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä. Päävastuu valmistelusta on ollut Työllisyys ja toimivat markkinat -osastolla.</p> <p>Valmisteluryhmän puheenjohtajat: työmarkkinaneuvos Kimmo Ruth ja hallitusneuvos Susanna Siitonen (31.3.2018 saakka)</p> <p>Valmisteluryhmän sihteeri: erityisasiantuntija Erno Mähönen (yhteyshenkilö), puh: 029 5047066; Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto</p>			
<b>Kustantaja</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	26.2.2019
<b>Författare</b>	Avdelningen för sysselsättning och fungerande marknader	
<b>Publikationens titel</b>	Arbets- och näringsministeriets syn på arbetsmarknaden i Finland Nuläget, utvecklingsutsikterna och målbilden för arbetsmarknaden	
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Arbets- och näringsministeriets publikationer 2019:4	
<b>Diarie-/ projektnummer</b>		<b>Tema</b> Ministeriet
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-391-7	<b>ISSN PDF</b> 1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-391-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-391-7</a>	
<b>Sidantal</b>	80	<b>Språk</b> finska
<b>Nyckelord</b>	arbetsmarknad, sysselsättning, arbetslöshet, arbetsliv	
<b>Referat</b>	<p>Arbets- och näringsministeriets syn på arbetsmarknaden har som mål att beskriva tjänstemännens uppfattning av de viktigaste dragen hos samt utvecklingsriktningarna och utmaningarna för arbetsmarknaden i Finland. I synen på arbetsmarknaden går man på djupet med åtta strategiska områden där man upptäckt särskilda utvecklingsbehov. I fråga om dem görs en bedömning av nuläget, utvecklingsutsikterna, målbilden och möjliga åtgärder för att nå målet. Utöver detta behandlas särdragen hos och den historiska utvecklingen av arbetsmarknaden i Finland samt presenteras olika slags scenarier för möjlig arbetsmarknadsutveckling inom den närmaste framtiden.</p> <p>Som viktiga mål för utvecklingen av arbetsmarknaden har fastställts höjning av sysselsättningsgraden på kort sikt till 75 procent och på lång sikt till 78 procent, arbetsmarknad som fungerar bättre, sänkning av arbetslöshetsgraden så att den ligger under fem procent samt utveckling av arbetslivet.</p> <p>De strategiska insatsområdena har valts så att de utsatta målen kan uppnås. De handlar om förebyggande av utslagning, tillgången på kompetent arbetskraft, förändringarna i arbetslivet, jämställdheten och jämlikheten, incitamenten för att arbeta, tröskeln för att sysselsätta, lönebildningen och spelreglerna på arbetsmarknaden.</p> <p>Synen på arbetsmarknaden har beretts som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet. Avdelningen för sysselsättning och fungerande marknader har haft huvudansvaret för beredningen.</p> <p>Beredningsgruppens ordförande: arbetsmarknadsrådet Kimmo Ruth och regeringsrådet Susanna Siitonen (fram till 31.3.2018)</p> <p>Beredningsgruppens sekreterare: specialsakkunnig Erno Mähönen (kontaktperson), tfn 029 5047066; Avdelningen för sysselsättning och fungerande marknader</p>	
<b>Förläggare</b>	Arbets- och näringsministeriet	
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>	

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment	26.2.2019	
<b>Authors</b>	Employment and Well-Functioning Markets Department		
<b>Title of publication</b>	Outlook of the Ministry of Economic Affairs and Employment on the Finnish labour market Current state, development forecasts and desired state		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2019:4		
<b>Register number</b>		<b>Subject</b>	Ministry
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-391-7	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-3562
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-391-7">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-391-7</a>		
<b>Pages</b>	80	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	labour market, employment, unemployment, working life		
<b>Abstract</b>			
<p>The labour market outlook of the Ministry of Economic Affairs and Employment aims to describe the understanding of the Ministry's officials concerning the main characteristics, trends and challenges of the labour market in Finland. The labour market outlook is presented from the perspective of eight strategic focus areas that have special development needs. For each of these, the outlook assesses the current state, development perspectives, desired state and some possible solutions. In addition to these, it explores the special characteristics and historical development of the Finnish labour market and presents various scenarios for developments in the field of employment in the near future.</p> <p>The following main objectives have been defined for the development of the labour market: increasing the employment rate to 75 per cent in the short term and 78 per cent in the long term, improving the functionality of the labour market, reducing the unemployment rate to less than five per cent and developing working life.</p> <p>The strategic focus areas have been selected with the set objectives in mind. These are related to preventing marginalisation, ensuring the supply of skilled labour, the transformation of work, equality and non-discrimination, incentives for work, lowering the employment threshold, wage formation and the rules of working life.</p> <p>The outlook has been prepared by public officials at the Ministry of Economic Affairs and Employment as part of their regular duties. The Employment and Well-Functioning Markets Department was the main body in charge of its preparation.</p> <p>Chairs of the preparatory working group: Kimmo Ruth, Labour Market Counsellor and Susanna Siitonen, Senior Ministerial Adviser (until 31 March 2018)</p> <p>Secretary of the working group: Erno Mähönen, Senior Specialist (contact person), tel. +358 29 5047066; Employment and Well-Functioning Markets Department</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Electronic version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	9
<b>1 Keskeiset tavoitteet</b> .....	11
<b>2 Suomen työmarkkinat</b> .....	13
<b>3 Strategiset painopisteet</b> .....	23
3.1 Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen .....	23
3.2 Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen .....	30
3.3 Työn murrokseen varautuminen.....	35
3.4 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoilla.....	42
3.5 Työnteon kannustimien parantaminen .....	46
3.6 Työllistämiskynnyksen madaltaminen.....	49
3.7 Palkanmuodostukseen liittyvien kysymysten ratkaisu.....	51
3.8 Työmarkkinoiden pelisääntöjen uudelleentarkastelu.....	55
<b>4 Yhteenveto ratkaisuvaihtoehdoista</b> .....	61
<b>5 EU:n, OECD:n ja IMF:n työ- ja elinkeinopolitiikkaa sivuavia suosituksia</b> .....	74
<b>6 Skenaarioita seuraavan hallituskauden työllisyyskehityksestä</b> .....	76
6.1 Skenaario 1: Työllisyyden kasvu tasaantuu, työvoiman tarjonta kasvaa, työttömyys laskee hitaasti .....	76
6.2 Skenaario 2: Vahva työllisyyden kasvu ja kohtuullinen työttömyyden lasku.....	78
6.3 Skenaario 3: Vahva talouskasvu, työvoiman tarjonta ja rakennetyöttömyyden lasku.....	79



## ESIPUHE

Korkean työllisyyden tavoite on laajasti jaettu tavoite suomalaisessa yhteiskunnassa, ja keskustelu keinoista työllisyyden lisäämiseksi on jatkuva. Korkea työllisyys on tuottavuuden rinnalla talouskasvun osatekijä, ja se tukee julkisen talouden kestävyttä, ihmisten hyvinvointia ja työvoiman saatavuutta yrityksissä.

Tähän keskusteluun työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on valmistellut näkemyksen Suomen työmarkkinoiden keskeisistä ongelmista ja uudistustarpeista. TEM:n työmarkkinanäkemys kokoa yhteensä laajasti tietoa ja näkemyksiä työmarkkinoista, ja siinä on tehty johtopäätöksiä ja ehdotuksia tulevien toimenpiteiden valmistelemiseksi. Työn tarkoituksena on edistää yhteisen näkemyksen muodostumista tarvittavista työmarkkinauudistuksista ja muodostaa sisältöperustaa työ- ja elinkeinopolitiikan integroinnille. Työmarkkinanäkemys on valmistelu kantavana periaatteena työ- ja elinkeinopolitiikan yhteensovittaminen. Työn lähtökohtana on työ- ja elinkeinoministeriössä laadittu kestävä kasvun agenda, ja suositeltavat keinot tukevat sen toteutumista.

Työmarkkinanäkemykseen sisältyvän analyysin perusteella tulevalla vaalikaudella tavoitteeksi tulisi asettaa 75 prosentin työllisyysaste, ja pidemmällä aikavälillä vähintään 78 prosentin työllisyysaste. Tavoitteet ovat vaativia, ja ne edellyttävät sekä kasvua ja työllisyyttä tukevien työmarkkinauudistusten jatkamista että elinkeinopolitiikan kehittämistä pitkällä aikajänteellä. Työmarkkinoilla on monia vahvuuksia, erityisesti kasvua tukeva vahva osaamisperusta, jonka kehittymisestä on huolehdittava jatkossakin. Keskeisenä haasteena on korkealla oleva rakenteellinen työttömyys, mikä edellyttää työmarkkinoiden toimivuutta ja työmarkkinoille osallistumista lisäävien toimenpiteiden vahvistamista. Korkealla olevan työttömyyden alentaminen on välttämätöntä sekä työvoiman saatavuuden että julkisen talouden rahoituksen kannalta että ihmisten työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

Työmarkkinanäkemyksen on laatinut TEM:n valmisteluverkosto, joka on toiminut vuoden 2018 alusta huhtikuuhun saakka hallitusneuvos Susanna Siitosen johdolla ja sen jälkeen työmarkkinaneuvos Kimmo Ruthin johdolla. Valmisteluverkoston sihteerinä on toiminut erityisasiantuntija Erno Mähönen, joka on vastannut raportin laadinnasta ja monista sen sisältämistä analyyseista.

Jari Gustafsson  
kansliapäällikkö  
työ- ja elinkeinoministeriö

# 1 Keskeiset tavoitteet

Työ- ja elinkeinoministeriön työmarkkinanäkemyksen tarkoituksena on muodostaa käsitys Suomen työmarkkinoiden keskeisistä haasteista ja keinoista niiden ratkaisemiseksi. Tarkoituksena ei ole muodostaa kokonaiskäsitystä kaikista työmarkkinoihin vaikuttavista tekijöistä ja niiden keskinäisistä vaikutussuhteista. Sen sijaan tarkoituksena on keskittyä niihin seikkoihin, joissa joko havaitaan puutteita tai joiden kehitysnäkymät edellyttävät ennakoivaa korjaamista. Näkemyksen muodostaminen tukee tavoitetta työ- ja elinkeinopolitiikan integroimiseksi yhdeksi politiikka-alaksi.

Työmarkkinanäkemyksen ylätasoon tavoitteet ovat seuraavat:

Työelämän ulkopuolella olevat:	Työelämässä olevat:
Työllisyysasteen nostaminen lyhyellä aikavälillä 75 prosenttiin ja pitkällä aikavälillä 78 prosenttiin	Työmarkkinoiden toimivuuden parantaminen
Työttömyysasteen painaminen alle 5 prosentin	Työelämän kehittäminen

Työmarkkinanäkemyksen tavoitteet liittyvät siis toisaalta työmarkkinoiden ulkopuolella olevien tuomiseen osaksi työmarkkinoita ja toisaalta työmarkkinoiden parantamiseen työllisten kannalta. Kumpaakaan tavoitetta ei voida pitää toista tärkeämpänä.

Työmarkkinoiden ulkopuolisten osallistamisessa kaksi keskeisintä tavoitetta ovat työllisyysasteen nosto ja toisaalta työttömyyden alentaminen. Nämä tavoitteet ovat välttämättömiä sekä työvoiman saatavuuden, julkisen talouden rahoituksen kannalta että syrjäytymisen ehkäisyn takia. Tavoitteet toimivat pitkälti samaan

suuntaan. Työllisyysasteen nosto edellyttää työttömyyden vähentämisen lisäksi työvoiman ulkopuolella olevien aktivointia sekä työperäisen maahanmuuton lisäämistä. Työttömyysasteen lasku alle 5 prosenttiin vaatii taas eritoten vaikeasti työllistävien työllistymisedellytysten parantamista.

Työllisyysastetavoitteiksi on asetettu lyhyellä aikavälillä 75 prosenttia ja pitkällä aikavälillä 78 prosenttia. Pitkä aikaväli viittaa tässä 2030-luvulle, lyhyt aikaväli seuraavan hallituskauden loppuun. Tavoitteet ovat kunnianhimoisia, mutta mahdollisia. Väestörakenteen muutoksesta seuraava julkisen talouden kestävyysvaje ajaa tavoittelemaan entistä korkeampaa työllisyyttä. Väestörakenteen muutos ja syntyvyyden lasku huomioon ottaen työllisten määrän tulisi kasvaa noin 160 000 hengellä, jotta 75 % työllisyysasteen saavuttaminen olisi mahdollista. 78 prosentin saavuttamiseksi työllisten määrän tulisi kasvaa noin 260 000 hengellä. Jotta julkinen talous pysyy kestäväenä, olisi työllisyyden kasvun painopisteen oltava jatkossakin yksityisen sektorin työpaikoissa.

Työmarkkinanäkemys ei kuitenkaan ole vain työllistämishjelma. Yhtä lailla tärkeää on työmarkkinoiden kehittäminen jo työssä olevien osalta. Tämä tarkoittaa toisaalta työmarkkinoiden rakenteellisen toimivuuden kehittämistä: tehokkaasti toimivia työmarkkinoita, joissa työvoima ja osaaminen ovat parhaassa mahdollisessa käytössä ja työn tuottavuus on korkea. Toisaalta kyse on työelämän laadullisesta kehittämisestä, joka pitää sisällään työn laadun eri näkökulmat, mukaan lukien tasa-arvon, yhdenvertaisuuden, kestävät työurat, osaamisen kehittämismahdollisuudet ja työhyvinvoinnin. Tämä näkökulma on koko näkemystä läpileikkaava.

Näiden keskeisten tavoitteiden saavuttamiseksi työmarkkinanäkemyksessä nostetaan esille kahdeksan strategista painopistettä, joissa nähdään keskeisiä kehittämistarpeita. Kunkin osalta esitellään asian nykytila, kehityssuunta ja tavoitetila. Tämän jälkeen esitetään vaihtoehtoisia keinoja, joilla haluttua tavoitetilaa kohti voitaisiin päästä.

## 2 Suomen työmarkkinat

### Historia

Suomi oli pitkään maatalousvaltainen maa pohjoisesta sijainnistaan huolimatta. Suomessa harjoitettiin pitkään politiikkaa, jolla pyrittiin pitämään pienviljelijöiden osuus väestöstä korkeana. Tämä jarrutti sekä teollistumis- että kaupungistumisketjua. Suomi siirtyikin 60-luvulle tullessaan suoraan maatalousyhteiskunnasta palveluyhteiskunnaksi teollisuuden ollessa koko ajan joko alkutuotantoa tai palveluita pienempi työvoiman määrällä mitattuna. Myöhään tapahtunut kaupungistumisketjua vaikuttaa työmarkkinoihin vielä tänäkin päivänä.

Suomen tavaravienti on lähes koko itsenäisyyden ajan nojannut muutamiin matalan jalostusasteen tuotteisiin sekä investointihyödykkeisiin. Tämä on johtanut siihen, että Suomen talous on ollut poikkeuksellisen suhdanneherkkä, mitä oman valuutan aikana tasattiin devalvaatioilla. Euroaikana on korostunut sopeutuminen kustannustason kautta. Teollisuusrakenteen kapeus ja suhdanneherkkyys ovat lisänneet työmarkkinoiden syklisyyttä, mikä luo riskin kerran syntyneen korkean työttömyyden pitkittymiselle. Aivan viime aikoina palvelusektorin kasvu ja palveluviennin osuuden kasvu viennistä ovat muuttaneet tätä pitkään vallinnutta dynamiikkaa.

Työttömyys oli Suomessa 1970-luvun puoliväliin saakka lähes olematonta, pois lukien noin viiden prosentin työttömyyspiikki 1930-luvun laman aikana. 1970-luvun puolivälissä työttömyys nousi öljykriisin myötä vajaaseen kahdeksaan prosenttiin. 1980-luvun nousukauden ja matalan työttömyyden jälkeen työttömyys nousi 1990-luvun lamassa kaikkien aikojen ennätykseensä, yli 16 prosenttiin. Näyttääkin siltä, että 1980-luvun jälkeen työttömyys on muuttunut entistä rakenteellisemmäksi, eikä se enää ole pääsääntöisesti suhdanneluontoista.

Työllisyysasteesta on olemassa historiatietoa vasta vuodesta 1970 eteenpäin. Sinä aikana 15–64-vuotiaiden työllisyysaste oli korkeimmillaan vuonna 1989 ennen lammasta 74,3 prosenttia. Matalimmillaan työllisyysaste oli vuonna 1994 jopa 59,9 prosentissa.

Suomen sosiaali- ja työpoliittinen järjestelmä noudattaa olennaisilta osin pohjoismaista perinnettä. Pohjoismaille yhteisiä piirteitä työmarkkinoiden osalta ovat mm. seuraavat:

- kattava työttömyysturva,
- työvoiman korkea järjestäytymisaste,
- työehtosopimusten vahva rooli,
- pitkälti koordinoitunut palkkaneuvottelut,
- vahvat työmarkkinasuhteet,
- aktiivisen työvoimapolitiikan korkea rahoitusosuus,
- irtisanomissuoja ilman erorahoja,
- työn- ja perheen yhteensovittamista tukevat instituutiot,
- kahden perhe-elättäjän mallin vahva asema,
- asumisperustainen sosiaaliturva,
- universaalien sosiaaliturvaetuuksien vahva rooli,
- yksilöperustainen verotusjärjestelmä,
- korkea kokonaisveroaste,
- matalat palkkaerot,
- korkeahko työllisyysaste ja korkea työelämän laatu.

Julkisten sosiaalipalveluiden ja kollektiivisten työmarkkinainstituutioiden merkittävän roolin vastapainona Pohjoismaat ovat verrattain avoimia markkinaehtoiselle kilpailulle ja julkisen vallan puuttuminen yritysmaailmaan on melko vähäistä. Nämä tekijät erottavat selkeästi toisistaan pohjoismaisen ja mannereurooppalaisen hyvinvointimallin.

## Nykytila

Työmarkkinat toimivat Suomessa pääsääntöisesti hyvin ja työmarkkinoiden dynamiikka on vahvaa. Työsuhteiden alkaminen ja päättyminen sekä työttömien



uudelleentyöllistyminen on nopeaa<sup>1</sup>. Suomen työmarkkinoita leimaa järjestelmän vahva resilienssi, eli kyky palautua kriiseistä. Suhdanneluontoinen työttömyys on kriisien jälkeen laskenut nopeasti. Työmarkkinoiden toimivuudessa on kuitenkin ongelmia, jotka ilmenevät työvoiman saatavuusongelmina ja eräiden ryhmien työttömyysjaksojen pidentymisenä ja työmarkkinoilta syrjäytymisenä. Vaikeimmassa asemassa työmarkkinoilla ovat mm. heikosti koulutetut, ikääntyneet, osatyökykyiset ja monet ulkomaalaisryhmät. Myös osalla nuoria ja nuoria aikuisia on pysyviä vaikeuksia kiinnittyä työelämään. Erilaiset työllistymistä vaikeuttavat tekijät voivat myös kasaantua samoille henkilöille.

Suomen työmarkkinoilla on paljon vahvuuksia. Suomessa on vahvat neuvottelusuhteet työntekijöiden ja työnantajien välillä. Suomalainen työvoima on kansainvälisesti osaavaa, ja tuloerot ovat matalat. Suomalaisen työelämän laatu on kansainvälisten kyselytutkimusten (esim. Euroopan työolotutkimus) perusteella korkeaa ja meillä on verrattain helppo yhdistää työ ja muu elämä. Jälkimmäinen seikka on hyvin olennainen syntyvyyden ja naisten työssäkäynnin kannalta.

Työmarkkinoiden lukuisista vahvuuksista huolimatta Suomeen on viime vuosikymmeninä muodostunut kohtalaisen korkea, suhdanteista riippumaton vaikeasti työllistyvien joukko. Työllisyysaste oli marraskuussa 2018 kausitasoitettuna 72,0 % ja työttömyysaste 7,1 %. Suomen työttömyysaste on edelleen selvästi EU-keskiarvoa korkeampi. Tämä on olennainen huomio varsinkin, kun Suomi ei ole kriisimaa EU-kontekstissa. Työttömiä työnhakijoita oli työnvälitystilastossa yhteensä 229 000, joista pitkäaikaistyöttömiä oli 66 000. Toisaalta Suomessa varsin suuri osuus (57 %) työttömyysjaksoista on lyhyitä, alle kolmen kuukauden mittaisia. Silti, pitkäaikaisyöttömien osuus on edelleen merkittävä. Työttömien työnhakijoiden määrä väheni edellisvuodesta 42 000:lla.

Työttömyyden taso on jäänyt Suomessa melko korkealle tasolle esimerkiksi Pohjoismaihin ja eräisiin Keski-Euroopan maihin verrattuna. Työttömyys Suomessa on siis suurelta osin rakenteellista. Keskeisiä korkeaan rakennetyöttömyyteen johtaneita ongelmia ovat olleet muun muassa työvoiman heikko ammatillinen ja alueellinen kohtaanto, heikko työnteon kannustavuus tietyissä elämäntilanteissa

---

1 OECD (2016): Back to Work: Finland: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers.

ja palkanmuodostuksen vähäinen joustavuus. Työvoiman kohtaantoa vaikeuttavat pitkät maantieteelliset etäisyydet ja kielimuuri ulkomaisen työvoiman osalta. Syitä korkeaan rakennetyöttömyyteen on toki paljon muitakin ja osin korkea rakennetyöttömyys on 1990-luvun syvän laman seurauksena syntynyttä. Rakenteellinen työttömyys kuormittaa Suomen julkista taloutta, rajoittaa talouden kasvua työvoimapulan kautta ja syrjäyttää ihmisiä työmarkkinoilta pysyvästi.

EU ja OECD ovat säännöllisesti kiinnittäneet huomiota rakenteellisen työttömyyden korkeaan tasoon Suomessa. Arvioiden mukaan rakenteellisen työttömyyden taso vuonna 2017 oli 7,3 %. Talouspolitiikan arviointineuvoston mukaan kokonaistyöttömyys on vain 30 000 henkilöä suurempi kuin rakennetyöttömyys. Näin ollen rakennetyöttömyys muodostuu talouskasvun rajoitteeksi ilman uusia politiikkatoimia.

Työttömyyden alentamisessa tarvitaan useiden eri politikasektoreiden yhdensuuntaisia toimenpiteitä riittävien vaikutusten saavuttamiseksi. Keskeisiä ovat keinot, joilla voidaan vaikuttaa erityisesti matalapalkkaisen työn kysyntään ja tarjontaan.

Työvoimapolitiikan tehokkaimmat ja vaikuttavimmat keinot vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi ovat ammatillinen työvoimakoulutus ja yksityisen sektorin palkkatuki. Lisäksi keskeistä on riittävä resursointi ja että palveluita kohdennetaan niitä eniten tarvitseville. Tärkeä politiikkainstrumentti on myös ammatillisesti suuntautunut koulutus. Vaikeassa työmarkkina-asemassa olevilla (esim. pitkäaikaistyöttömät, pitkäaikaisesti sairaat, osa maahanmuuttajataustaisista) on monialaisia palvelutarpeita. Heidän kohdallaan työllistymisen kannalta on usein keskeistä edellisten lisäksi eri palveluiden yhteensovittaminen. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden monialainen uudistaminen onkin tärkeää, jotta heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä voidaan edistää sekä lisätä työvoiman liikkuvuutta ja työperäistä maahanmuuttoa.

Vaikka työllisyyskehitys onkin ollut odotettua suotuisampaa, erityisesti pitkäaikaisyöttömien kohdalla, ei kehitys jatku yhtä hyvänä ilman rakenteellisia uudistuksia. Jo tällä hetkellä on havaittavissa työmarkkinoiden ylikuumenemisen merkkejä: rekrytointivaikeuksia ja kasvavia palkkaliukumia. Pelkkä hyvä suhdannekehitys ei siis riitä poistamaan rakenteellisen työttömyyden kovaa ydintä. Lisäksi talouskasvun ennakoitu hidastuminen vaikuttaa työllisyyden kehitykseen.

Korkealla olevaa työttömyyttä on saatava alennettua selvästi, sillä riskinä on, että työvoimapula jatkuu samalla kun työttömyyden taso pysyy korkealla. Koska suuri osa työttömyydestä on rakenteellista, talouskasvu ja korkeasuhdanteen jatkumiseen eivät enää alenna työttömyyttä merkittävästi, vaan tarvitaan tehokkaita politiikkatoimia rakenteellisten ongelmien poistamiseksi.

Rakennetyöttömien määrä todennäköisesti jatkaa laskuaan lähivuosina, kuten myös työttömien määrä kokonaisuudessaan<sup>2</sup>. Väestökehityksen haasteet pakottavat kuitenkin tehostamaan työmarkkinoiden toimintaa selvästi edellisiin kahteen vuosikymmeneen nähden. Uuden globaalien talouskriisin ilmetessä suhdannevetoinen hyvä työllisyyskehitys voi nopeastikin kääntyä.

Ikääntyvien työssäkäynti on lisääntynyt tasaisesti viimeisen 20 vuoden ajan. Yli 55-vuotiaat ovatkin Suomessa voimakkaimmin kasvanut työllisten ikäryhmä. Taus-talla on toisaalta eläkejärjestelmässä tehdyt uudistukset, mutta myös ikääntyvien koulutustason ja työkyvyn paraneminen. Eliniän pitämisen myötä ikääntyvät tulevat jatkossakin muodostamaan merkittävän työvoimareservin, jonka tehokas hyödyntäminen on avain korkeaan työllisyyteen.

## Työmarkkinoita muovaavat megatrendit

Tällä hetkellä näköpiirissä olevia suuria työmarkkinoita muovaavia globaaleja megatrendejä on kolme. Ne ovat:

1. Digitaalisen teknologian aiheuttama murros (mm. digitalisaatio ja automatisaatio)
2. Globalisaatio
3. Kaupungistuminen

Digitaalinen teknologia muuttaa kautta linjan työn tekemisen tapoja. Digitalisaatio mahdollistaa sekä työn järjestämisen uudella tavalla että työn tekemisen ajasta ja paikasta riippumatta. Automatisaatio taas etenee tekoälyn ja koneoppimisen kautta myös kognitiivisiin tehtäviin, kun aiemmin automatisoitiin vain manuaalista

<sup>2</sup> Lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, syksy 2018. TEM-analyyseja 86/2018. Työ- ja elinkeinoministeriö.

työtä. Siltikin automatisointi tulee ensivaiheessa keskittyvään pääsääntöisesti rutiiniluontoisiin tehtäviin, joissa haluttu lopputulos on helppo määritellä. Toisena megatrendinä on globalisaatio, mikä nykyisessä aallossaan on pitkälti digitalisaation aikaansaamaa. Digitalisaatio mahdollistaa enenevässä määrin myös palvelusektorin globalisaation, jolloin myös palvelut kohtaavat kansainvälisen kilpailun, ei vain vientiteollisuus. Kaupungistuminen taas vaikuttaa siihen, kuinka työmarkkinat tulevat jatkossa rakentumaan sekä globaalisti että kotimaassa. Entistä suurempi osa maailman väestöstä tulee asumaan kaupunkiseudulla entistä palveluvaltaisemmilla työmarkkinoilla.

Teknologisesta kehityksestä aiheutuvien globaalien megatrendien lisäksi Suomen työmarkkinoille haasteita aiheuttaa väestön ikääntyminen. Se vaatii löytämään ratkaisuja, joilla riittävä taloudellinen huoltosuhde saadaan turvattu. Ikääntyvien työllisyys ja työssäjaksamiseen nousevatkin entistä suurempaan rooliin työmarkkinoilla. Syntyvyyden dramaattinen lasku viime vuosina lisää entisestään tavoitteen tärkeyttä. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan työikäisen 15–64-vuotiaan väestön määrä vähenee nykytasosta noin 60 000 hengellä vuoteen 2030 mentäessä ja 90 000 vuoteen 2035 mennessä. Ennusteen taustalla on oletus keskimäärin 15 000 hengen vuosittaisesta nettomaahanmuutosta. Syntyvyyden lasku muuttaa ikärakennetta, ja asettaa siten paineen nostaa työllisyysastetta entistä korkeammalle, jotta suomalaisen hyvinvointivaltiomallin edellyttämät julkiset menot kyetään rahoittamaan.

Suoraan työmarkkinoihin vaikuttavien megatrendien lisäksi välillisesti työmarkkinoita muovaa myös ilmastonmuutos ja sen torjunnan edellyttämä siirtyminen vähähiiliseen talouteen. Ilmastonmuutoksen torjunta muuttaa talouden rakennetta ja asettaa uusia vaatimuksia työmarkkinoiden resilienssille. Kyseessä ei kuitenkaan ole työmarkkinoiden näkökulmasta pelkkä uhka: Euroopan työ- ja elinolojen kehittämistätiö Eurofoundin tekemän selvityksen mukaan Pariisin ilmastopimuksen työllisyysvaikutukset EU-alueella olisivat myönteisiä. Arvion mukaan vuoteen 2030 mennessä Pariisin sopimus nostaa EU-alueen työllisyyttä 0,5 prosenttiyksiköllä, kun taas USA:ssa se laskee työllisyyttä 1,6 prosenttiyksikköä. Vaikutus Suomeen olisi niinkään positiivinen, hieman alle 0,4 prosenttiyksikköä.<sup>3</sup>

3 Eurofound (2019): Energy scenario: Employment implications of the Paris Climate Agreement. Euroopan unionin julkaisuvirasto, Luxemburg.

## Mitä 75 % työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttää?

Lyhyellä aikavälillä työllisyyteen vaikuttaa voimakkaasti yleinen talouskehitys, jonka ennustetaan tänä ja ensi vuonna jatkuvan hyvänä. Työ- ja elinkeinopolitiikan tavoitteet ovat kuitenkin pääosin rakenteellisia ja ulottuvat selvästi pitemmälle tulevaisuuteen.

Työllisyysasteen nousua rajoittavat nykyisellään työvoiman saatavuus ja ongelmat työvoiman kohtaannossa. Kohtaannon ongelmat liittyvät talouden muutokseen ja sen seurauksiin työpaikkarakenteessa. Supistuvilta aloilta ja ammateista työttömäksi jääneiden on osin vaikea työllistyä uudelleen muissa ammateissa. Tätä jarruttaa koulutuksen ja osaamisen puute, työllistymisen kannustinongelmat sekä työvoiman rajallinen alueellinen liikkuvuus.

Työvoiman osuus työikäisestä väestöstä on viime vuosina ollut 75–77 prosentin luokkaa. Jotta työllisten määrä voisi oleellisesti kasvaa, täytyy työvoimaosuuden nousta yli 80 prosentin. Tämä olisi merkittävä muutos nykytilanteeseen nähden, vaikka yli 64-vuotiaiden työllisyys onkin noussut. Samalla koko työvoiman määrän tulisi kasvaa, vaikka Tilastokeskuksen ennusteen mukaan työikäisten määrä supistuu. Keskeisiä keinoja työllisyyden nostamiseksi ovatkin rakenteellisen työttömyyden huomattava alentaminen, työperäisen maahanmuuton lisääminen ja työvoimaan kuulumattomien osallistamista työmarkkinoille.

Samat rajoitteet työllisten määrän tavoiteltavassa kehityksessä tulevat vastaan, kun työlliset jaotellaan työsuhteiden tyypin mukaan. Osa-aikatyön sekä erityyppisen yksinyrittäjyyden voidaan odottaa yleistyvän, mutta näiden työn muotojen kasvu tuskin pystyy nostamaan koko työllisyyttä riittävästi. Pelkästään osa-aikaisten tai yksinyrittäjien määrän lisääminen ei myöskään ole tarkoituksenmukainen keino työllisyyden nostamisessa. Pysyvät kokoaikaiset työsuhteet ovat edelleen hallitsevin työn tekemisen muoto, mutta niiden määrä on viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana noussut vain noin 10 %, vaikka talous ja työikäisen väestön määrä ovat kasvaneet. Työelämän monien laadullisten ja rakenteellisten muutosten myötä kokoaikatyön lisääminen voikin jatkossa olla aiempaa vaikeampaa.

Työllisyysasteen nostaminen edelleen 75 prosenttiin vaatii määrätietoisia politiikkatoimenpiteitä ja laajoja rakenneuudistuksia. Ei riitä, että vain tehdään muutoksia julkiseen menokehykseen, vaan on uudistettava yhteiskunnallisia rakenteita. Tavoite

on haastava. Keskeisiksi kysymyksiksi nousevat muun muassa rakennetyöttömyyden purkaminen, osaavan työvoiman saatavuuden vahvistaminen, työvoiman liikkuvuuden edistäminen sekä alueellisesti että ammatillisesti, työnteen kannusteiden parantaminen, työllistämiskynnyksen madaltaminen ja palkanmuodostusjärjestelmän uudistaminen. Näitä kysymyksiä käsitellään strategisten painopisteiden kautta.

### **Mitä 78 % työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttäisi?**

Verrattuna lyhyemmän aikavälin 75 % työllisyysastetavoitteeseen, edellyttää 78 % tavoite merkittävästi pidemmälle meneviä politiikkareformeita. Tällöin on huomioitava, että työmarkkinoiden lisäksi myös muiden yhteiskunnan rakenteiden olisi merkittäväällä tavalla muututtava.

Hyvin harva maa maailmassa yltää OECD:n mittareilla 78 % työllisyystavoitteeseen 15–64-vuotaiden ikäryhmässä. Tuon rajan ylittävät vain Islanti ja Sveitsi. Ruotsissa työllisyysaste oli vuonna 2017 noin 77 %.

Suomessa on eräitä rakenteellisia tekijöitä, jotka vaikeuttavat työllisyysasteen nostoa merkittävästi yli 75 prosentin. Pienten lasten vanhempien osa-aikatyö on Suomessa selvästi harvinaisempaa kuin esimerkiksi Ruotsissa. Jotta 78 prosentin työllisyystavoite olisi realistinen, tulisi osa-aikatyön yleistyä merkittävästi tässä ryhmässä kokopäiväisen kotihoidon kustannuksella.

Suomessa varusmiespalveluksen suorittaa vuosittain yli 20 000 nuorta ja siviilipalveluksen noin 3 000. Varusmiespalveluksessa on jatkuvasti keskimäärin 19 000 henkeä ja siviilipalveluksessa yli 2 000 henkeä. Tämän joukon lisääminen työllisiksi korottaisi työllisyysastetta noin 0,8 prosenttiyksikön verran. Asevelvollisten väestöosuuden ero esim. Ruotsiin verrattuna on merkittävä. Täten 78 prosentin työllisyystavoite voikin vaatia asevelvollisuuden ja reservin koon kriittistä tarkastelua.

Myös ikärakenteen muutos itsessään nostaa työllisyysastetta, kun nuorten ikäluokkien osuus pienenee. Muutos johtuu työikäisen väestön ikärakenteen muutoksesta, eikä se itsessään lisää työllisyyttä. Tilastokeskuksen viimeisimmän väestöennusteen mukaisen väestörakenteen muutoksen voidaan arvioida jo itsessään nostavan työllisyysastetta nykyisestä noin yhden prosenttiyksikön verran vuoteen 2035 mennessä. Vaikutus alkaa kuitenkin näkyä vasta 2030-luvulla.

Jotta työllisyysaste voisi nousta yli 78 prosentin, tarvitaan edellisistä huomioista riippumatta perustavanlaatuisia muutoksia yhteiskunnassa. Väestön työvoimaosuuden olisi kasvettava huomattavasti. Kitkатыöttömyyden tulisi taas laskea selvästi nykyisestä. Se vaatisi työnvälitysteknologian ja -prosessien merkittävää paranemista. Työttömyysaste olisi saatava painettua hyvin alhaiselle tasolle, arviolta noin neljään prosenttiin. Myös työnteon kannusteiden tulisi merkittävästi parantua, mikä on vaikeaa toteuttaa ilman sosiaaliturvan vähimmäistason laskua.

Kriittiseen tarkasteluun tulisivat myös koulutusajat ja siten esimerkiksi tyypillisen korkeimman suoritettavan tutkinnon taso, sekä korkeakoulujen sisäänottojärjestelmä. Työvoimaan osallistumisas-teen vaatisi myös merkittävää lisäystä työperäisessä maahanmuutossa. Työvoiman tulisi liikkua nykyistä herkemmin sinne, missä on työpaikkoja.

Työllisyyden nostaminen 78 prosenttiin pelkästään kokoaikaisilla työsuhteilla ei ole realistinen vaihtoehto. Osa-aikatyön mahdollisuuksien lisäämisellä olisi siis keskeinen rooli. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien ja muiden työmarkkinoiden erityisryhmien olisi selvästi nykyistä laajamittaisemmin osallistuttava osa-aikatyömarkkinoille. Se voi vaatia myös julkisen vallan osallistumista palkkustannusten kattamiseen.

Jotta tavoitteeseen olisi mahdollista päästä, olisi edellä mainittujen lisäksi Suomessa onnistuttava keskeisimmässä elinkeinopoliittisissa tavoitteissa, jotka ylläpitävät talouskasvua.

15–64-vuotiaiden työllisyysasteet OECD-maissa vuonna 2017	
Islanti	86,1 %
Sveitsi	79,8 %
Uusi-Seelanti	76,9 %
Ruotsi	76,9 %
Alankomaat	75,9 %
Japani	75,3 %
Saksa	75,3 %
Tanska	74,2 %
Viro	74,1 %
Iso-Britannia	74,1 %
Norja	74,0 %
Tšekki	73,6 %
Kanada	73,4 %
Australia	73,0 %
Itävalta	72,2 %
Liettua	70,4 %
Yhdysvallat	70,1 %
Latvia	70,1 %
<b>Suomi</b>	<b>70,0 %</b>
Slovenia	69,3 %
Israel	69,0 %
Unkari	68,2 %
Portugali	67,8 %
Irlanti	67,7 %
Korea	66,6 %
Luxemburg	66,3 %
Slovakia	66,2 %
Puola	66,1 %
Ranska	64,7 %
Belgia	63,1 %
Chile	62,7 %
Meksiko	61,1 %
Espanja	61,1 %
Italia	58,0 %
Kreikka	53,5 %
Turkki	51,6 %
Lähde: OECD Statistics	

Seuraavassa taulukossa esitetään yksi mahdollinen skenaariolaskelma siitä, millaisella työllisyyden rakenteen kehityksellä 78 prosentin työllisyysastetavoite olisi mahdollista saavuttaa vuoteen 2035 mennessä.

Yksi skenaariovaihtoehto työllisyys- ja työttömyystavoitteiden saavuttamisesta

Luvut 1000 henkeä	2017	2020e	2025e	2030e	2035e
Jatkuva kokoaikatyö	1570	1620	1660	1660	1650
Jatkuva osa-aikatyö	232	240	260	280	300
Määräaikainen kokoaikatyö	245	250	260	260	250
Määräaikainen osa-aikatyö	100	100	130	140	150
Palkansaajat yhteensä	2147	2210	2310	2340	2350
Yksinyrittäjät	171	180	200	210	220
Työlliset yhteensä	2473	2545	2670	2710	2735
Työlliset (15-64 v)	2403	2470	2570	2590	2615
Työikäinen väestö (15-64 v)	3451	3419	3406	3387	3354
Työllisyysaste, %	69,6	72,2	75,5	76,5	78,0
Työvoima (15-74 v)	2707	2730	2790	2825	2850
Työttömyysaste, %	8,6	6,8	4,3	4,1	4,0
Työttömät	234	185	120	115	115
Työvoiman ulkopuolella	1407	1398	1291	1232	1159
Väestö (15-74v)	4114	4128	4081	4057	4009
Työvoimaosuus, %	65,8	66,1	68,4	69,6	71,1
Työnantajayrityksiä, 1000 kpl	115	120	125	127	128



## 3 Strategiset painopisteet

### 3.1 Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen

#### Nykytila

Suomen talousmalli perustuu korkeaan osaamiseen. Osaavan ja laadukkaan työvoiman saatavuus on keskeinen tekijä talouskasvun ylläpitämisessä sekä väestöllisen huoltosuhteen korjaamisen ja hyvinvointivaltion rahoituksen kannalta. Korkeakaan työttömyys ei ole peruste olla huolehtimatta riittävästä osaavan työvoiman saatavuudesta (sis. työperäisen maahanmuuton) johtuen työvoiman kohtaanto-ongelmista. Rakenteellisen työttömyysasteen ollessa korkea ei voida luottaa siihen, että työmarkkinoiden olemassa oleva reservi riittäisi kattamaan elinkeinoelämän työvoimantarvetta tulevina vuosina. Pula osaavasta työvoimasta voi muutoin muodostua kasvun esteeksi. Osaavan ja kyvykkään työvoiman tarjonnan kasvu myös luo itsessään uutta kysyntää työvoimalle. Tämä johtuu siitä, että yritykset tekevät investointipäätöksiä osittain myös työvoiman saatavuuden perusteella.

Rekrytointiongelmien taso on tällä hetkellä hälyttävän korkea. Vuonna 2017 rekrytointiongelmia koki Tilastokeskuksen työnantajahaastattelujen perusteella 37 % työvoimaa hakeneista toimipaikoista. 16 % toimipaikoista koki työvoimapulaa eli ainakin yksi henkilö jäi lopulta saamatta. Rekrytointivaikeuksien ennakoidaan vain pahenevan lähivuosina.

Työvoiman osaaminen on Suomessa poikkeuksellisen vahvaa. Työntekijöiden palkallisessa kouluttamisessa Suomi on Euroopan työolotutkimuksessa (2015) maailman kärkeä ja suomalaisten aikuisten luku- ja numerotaidot ovat PIAAC-tutkimuksen (2012) mukaan toiseksi parhaat maailmassa. Kuitenkin kansainvälisessä työnjaoissa Suomi on menettämässä osaamiseen perustunutta kilpailuetuaan.

Inhimillisten voimavarojen riittämättömyys muodostaa talouskasvun kiihtyessä pulonkaulan korkeaa osaamista vaativan yritystoiminnan lisääntymiselle sekä yritysten kasvulle ja kilpailukyvyille. Riittämätön koulutus, työkokemus tai puutteet muissa työn vaatimissa taidoissa ovatkin usein rekrytointiongelmien taustalla. Työnantajien mukaan noin puolessa ongelmista ovat taustalla<sup>4</sup> myös hakijoiden henkilökohtaiset ominaisuudet ja puutteelliset sosiaaliset taidot.

Elinikäinen oppiminen ei Suomessa vieläkään toteudu halutulla tasolla. Instituutio-keskeinen koulutus ja tutkintokeskeisyys, rahoitusjärjestelmän jäykkyys, kannustimien puute alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen sekä heikko toimeentulo oppimisen aikana heikentävät motivaatiota elinikäiseen oppimiseen. Ulkomailla hankittua koulutusta ja työelämän osaamista ei tällä hetkellä tarpeeksi tunnisteta.

Keskeinen tekijä työvoiman saatavuudessa on myös työvoiman alueellinen liikkuvuus, joka edesauttaa kotimaisten työvoimareservien hyödyntämistä. Nordean teettämän tuoreen kyselyn<sup>5</sup> (2016) perusteella noin 30 prosenttia suomalaisista olisi valmis muuttamaan työn perässä toiselle paikkakuntalle ja 45 prosenttia ei. Neljännes vastaajista ei osannut sanoa. Muuttovalmius on korkeampaa Pohjois- ja Itä-Suomessa kuin Länsi- ja Etelä-Suomessa. Tilastokeskuksen 15–34-vuotiaita koskevan kyselyn<sup>6</sup> (2016) mukaan työttömistä nuorista noin puolet olisi valmis muuttamaan työn perässä.

Kaupungistumisen myötä työpaikat keskittyvät entistä enemmän kasvukeskuksiin, jollei tätä kehitystä pyritä jarruttamaan. Kaupungistumiskehitys asettaa haasteita erityisesti asutopolitiikalle, jotta asumisen hinta kasvukeskuksissa ei muodostuisi työvoiman liikkumisen esteeksi. Toisaalta, kaupungistuminen tuottaa työmarkkinoille tuottavuutta parantavia hyötyjä työpaikkojen siirtyessä lähemmäksi toisiaan (mm. osaamisen leviäminen ja nopeat liikenneyhteydet), sekä tiivistää työssäkäyntialueita. Työssäkäyntialueiden tiivistyminen vahvistaa työmarkkinoiden dynamiikkaa ja vähentää kohtaanto-ongelmien syntyä. Asuntojen saatavuus kasvukeskuksissa on keskeinen työvoiman liikkuvuuteen vaikuttava tekijä.

4 Maunu, Tallamaria (2017): Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2017. TEM-analyyseja 85/2018.

5 Kärkkäinen, Olli (2016): Suomalaisten muuttohalukkuus on heikkoa. Nordea Markets.

6 Tilastokeskus, työvoimatutkimuksen lisäosa 2016

Väestörakenteen muutoksista johtuen Suomi tarvitsee sekä maassa tilapäisesti työskenteleviä että maahan pysyvästi asettuvaa työvoimaa. Suomen väestömäärä on jo viime vuosina kasvanut lähinnä maahanmuuton ansiosta, sillä Suomessa syntyneiden määrä on ollut kuolleiden määrää pienempi. Suomessa asuvat maahanmuuttajat ovat myös ikärakenteeltaan kantaväestöä nuorempia. Vuonna 2016 Suomessa asuvista ulkomaalaistaustaisista työkäisiä (15–64-vuotiaita) oli 76 prosenttia, kun taas kantaväestössä työkäisiä oli 62 prosenttia. Maahanmuuttajien työllisyydessä on kuitenkin isoja maahanmuuton taustasyihin liittyviä ja sukupuolten välisiä eroja. Maahanmuuton keinoin taloudelliseen huoltosuhteeseen vaikuttaminen edellyttääkin, että maahanmuutto on pysyvää ja riittävän suurta ja että maahanmuuttajat työllistyvät hyvin.

Suomi kilpailee työvoimasta ja kansainvälisistä osaajista muun maailman kanssa. Suomalaiset yritykset tarvitsevat ulkomailta erityisesti sellaista erityisosaamista, mitä Suomesta ei ole saatavilla. Tuoreen Euroopan komission maaraportin<sup>7</sup> (2017) mukaan Suomen houkuttelevuus korkean osaamistason maahanmuuttajien keskuudessa on ollut verrattain vähäistä, mikä on johtanut työperäisen maahanmuuton vähäisyyteen. Tällä hetkellä Suomeen hakeutuu kansainvälisesti katsoen niukasti ulkomaalaisia korkeasti koulutettuja tai muita osaajia. Erityisesti EU-ETA -valtioiden ulkopuolelta Suomeen suuntautuva työperäinen muutto on vähäistä.

Yritykset hankkivat osaavaa työvoimaa myös käyttämällä ulkopuolista työvoimaa (alihankinta ja vuokratyö) joko kotimaasta tai ulkomailta. Suomeen tullaan työskentelemään lähetettyinä työntekijöinä ja myös niin, että henkilö käytännössä työskentelee useammassa maassa. Henkilö voi olla suomalaisen työnantajan palveluksessa arkipäivisin Suomessa ja viikonloppuisin työskennellä asuinmaassaan toiselle työnantajalle.

Suomelta on puuttunut kansallinen strategia ja pysyvät rakenteet työntekijöiden ja erityisasiantuntijoiden samoin kuin kansainvälisten opiskelijoiden houkutteluun, asettautumiseen ja pitämiseen. Viimeisen 15 vuoden aikana maahanmuuton elinkeinopoliittinen näkökulma on vahvistunut lähinnä alueilla toteutettujen EU-hankkeiden myötä. Myös yritysten ja kansainvälisten osaajien kohtaamisessa on

<sup>7</sup> Linkki maaraporttiin: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-finland-fi\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-finland-fi_0.pdf)

haasteita. Poikkihallinnollisen yhteistyön lisäämiseksi käynnistettiin vuonna 2017 valtioneuvoston yhteinen Talent Boost – Kasvua kansainvälisistä osaajista -toimintapohjelmaksi. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa yritysten kasvua ja kansainvälistymistä yhteensovittamalla elinkeino-, innovaatio-, työllisyys-, koulutus- ja maahanmuuttopolitiikka kasvua tukevaksi kokonaisuudeksi. Kv-osaajiin keskittyvän Talent Boost -ohjelman ohella Suomi tarvitsee työvoiman maahanmuutolle pitkäjänteisen strategian ja toimintamallin vastaamaan yritysten työvoimatarpeisiin. Keskeisessä asemassa ovat julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ja niiden kehittäminen.

OECD on nostanut esiin Suomen innovaatiotoiminnan maa-arvioinnissaan tarpeen lisätä innovaatiotoimintamme kansainvälisyyttä ja globaaleja verkostoja inhimillisen pääoman kautta. Myös toimivan startup-ekosysteemin edellytyksenä on osaan työvoiman saaminen kansainvälisesti.

Työvoiman saatavuutta voidaan maahanmuuton ja syntyvyyden lisäksi parantaa työuria pidentämällä ja työttömyyttä vähentämällä. Nämä keinot eivät kuitenkaan yksinään riitä huoltosuhteen heikkenemisen paikkaamiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan muita kuin vaikeasti työllistyviä on rekisteröidyssä työttömyydessä noin 100 000. Lisäksi potentiaalista työvoimareserviä on jonkin verran työvoiman ulkopuolella. Suomen kansainvälisesti antelias lasten kotihoidon tuki kannustaa pienten lasten vanhempia, eritoten äitejä, jättäytymään työvoiman ulkopuolelle.

## Kehitysnäkymät

Vuoden 2015 Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan työkäisten määrä vähennee 75 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Pekka Myrskylän ja Topias Pyykkösen Elinkeinoelämän valtuuskunnalle (EVA) 2015 tekemän analyysin<sup>8</sup> mukaan vuotuisen maahanmuuton tulisi kasvaa 34 000 maahanmuuttajaan, jotta työvoima ei lähivuosisikymmeninä supistuisi ja työvoiman tarpeeseen voidaan vastata. Syntyvyyden alenemisen ja väestöennusteiden muutoksen myötä tarve on todennäköisesti tätäkin suurempi. Työssä olevan ulkomaisen työvoiman nykyisellä määrällä ei ole merkittävää vaikutusta huoltosuhteeseen.

<sup>8</sup> Myrskylä Pekka & Pyykkönen Topias (2015): Tulevaisuuden tekijät – Suomi ei pärjää ilman maahanmuuttoa. EVA analyysi No 42.

Tilastokeskuksen tekemien työnantajahaastatteluiden mukaan työnantajien kokeamat rekrytointiongelmat ovat tällä hetkellä selvässä kasvussa. Vastaavasti vuoden 2018 ammattibarometrin mukaan yhä useammassa ammatissa on pulaa työvoimasta.

Väestön yleinen osaamistason nousu on pysähtynyt eikä korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus enää kasva merkittävästi huolimatta siitä, että työikäisen väestön koulutukseen osallistumisaste on korkea – jopa 1,7 miljoonaa henkilöä osallistuu johonkin koulutukseen vuosittain.

Teknologisen kehityksen – etenkin digitalisaation – myötä osaamisvaatimukset työelämässä nousevat jatkuvasti. Työllisenä pysyminen vaatii jatkuvaa työn ohessa tapahtuvaa osaamisen päivittämistä, elinikäistä oppimista, sekä valmiutta ammatilliseen ja alueelliseen liikkuvuuteen.

Nuorten osaaminen on laskusuunnassa. Joka yhdeksänneltä nuorelta puuttuu peruskoulun jälkeen jatko-opinnoissa tai työelämässä tarvittavat valmiudet. Koulutuksellinen tasa-arvo on heikkenemässä ja koulutus jakautuu epätasaisesti. Vailla peruskoulun jälkeistä tutkintoa on noin puoli miljoonaa 20–64-vuotiasta. Vailla perusteellista tutkintoa olevien nuorten edellytykset pärjätä nykyajan työmarkkinoilla ovat heikot. Lähes miljoonalla suomalaisella aikuisella on puutteelliset taidot käyttää digitaalista teknologiaa työssä ja arjessa. Osa maahanmuuttajista tarvitsee pitkäkestoista osaamisen kehittämistä työmarkkinoille siirtymisen tueksi.

Kansallisista työvoimareserveistä nopeimmin kasvaa ikääntyvien osuus. Eläköitymisiän ennustetaan jo tehtyjen uudistusten seurauksena nousevan edelleen, mikä lisää ikääntyvien osuutta työvoimasta. Ikääntyvien työllisyyden kasvattaminen nouseekin entistä tärkeämmäksi. Sen sijaan nuorempien ikäluokkien työllisyys ei ole juuri kasvanut.

Viimeisimmän kahden vuoden aikana on sosiaaliturvatodistuksissa havaittu trendi, että entistä useampi Suomeen töihin tuleva työskentelee useammassa maassa. Tämä ilmiö on havaittavissa niin ulkomailta Suomeen tulevien että Suomesta ulkomaille lähtevien osalta sekä koko EU:n alueella.

## Tavoitetila

On toteutettu jatkuvan oppisen poikkihallinnollinen strategia ja uudistettu koulutuksen rahoitusjärjestelmää ja kehitetty osaavan työvoiman saatavuutta tukevia lyhyen ja pitkän aikavälin toimia eri hallinnonaloilla.

Työvoiman osaamisvaatimusten ja -tarpeiden sekä niiden muutosten ennakointi toimii koordinoitusti. Koulutusjärjestelmää on uudistettu rakenteellisesti ja sisällöllisesti siten, että se kykenee aiempaa tehokkaammin ja monipuolisemmin tuottamaan osaamisen kehittämisen palveluja. Ulkomailla hankittu osaaminen tunnistetaan nykyistä paremmin ja sitä voidaan joustavasti täydentää. Osaamisen kehittämisen palveluiden ja työelämän välinen kynnys on matala. Osaavan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto on hyvällä tasolla.

Työn tekeminen koetaan mielekkääksi ja osaamiseen ja oppimiseen panostetaan läpi työuran. Ikääntyvien työkyky on korkea ja osaaminen ajantasaista.

Työkäisen väestön vähentyessä hyödynnetään aktiivista työvoiman (sekä työntekijät että asiantuntijat) ja opiskelijoiden maahanmuuttopolitiikkaa yhtenä keinona vastata osaavan ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuuteen työmarkkinoilla. Samalla tasoitetaan heikkenevää väestöllistä huoltosuhdetta ja monipuolistetaan suomalaista työelämää.

Suomi tarjoaa houkuttelevan ympäristön sijoittuvien yritysten työntekijöille perheineen. Suomalainen työelämäbrändi on kansainvälisesti tunnettu ja sen vaikutukset näkyvät ulkomaisten investointien ja osaajien lisääntyneenä virtana Suomeen Suomalaiseen työelämään on helppo palata ulkomailla tehdyn työuran jälkeen.

Suomella on aktiivinen ja ennakoiva työvoiman maahanmuuton strategia ja toimintamalli työvoiman tarpeeseen vastaamisessa. Suomessa jo olevien maahanmuuttajien työpanos on saatu nykyistä paremmin työmarkkinoiden käyttöön.

Työuria pidennetään alusta, lopusta ja keskeltä. Nuorten osalta huolehditaan, ettei uusia pudokkaita pääse syntymään.

Ammatillinen ja alueellinen liikkuvuus on selvästi nykyistä suurempaa. Uudelleenkouluttautumisen edellytyksiä on vahvistettu merkittävästi. Kaupungistumista ei

jarruteta, vaan edistetään työvoiman liikkuvuutta. Asumisen markkinahinta pysyy kohtuullisena myös kasvukeskuksissa.

Koulutusjärjestelmä mahdollistaa yksilöiden elinikäisen osaamisen ylläpitämisen, uusintamisen ja kehittämisen työelämän muutosten vaatimalla tavalla. Työnantajat osallistuvat koulutuksen kustannuksiin ja voivat tarpeensa mukaan hyödyntää koulutuspalveluja henkilöstönsä osaamisen kehittämiseen. Yksilöiden koulutuksen aikainen etuusjärjestelmä on uudistettu, mutta yksilöillä voi olla myös kohtuullista omaa vastuuta koulutuksen kustannuksista.

Koulutusneuvonnan ja uraohjauksen saatavuus ja toteutus on turvattu monikanavaisesti. Urasuunnittelutaitojen kehittäminen on osa osaamisen kehittämistä kaikilla koulutusasteilla ja kaikissa koulutusmuodoissa. Ohjaus- ja neuvontapalvelut tukevat maan laajuisesti opiskelijoiden tarkoituksenmukaista sijoittumista ja koulutusresurssien tehokasta käyttöä. Keskimääräiset opiskeluaajat lyhenevät, keskeyttämiset vähenevät, ja koulutuspalvelujen tuottajat uudistavat tarjontaansa työmarkkinoiden kysynnän mukaan.

### **Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetilaan pääsemiseksi**

- Laaditaan jatkuvan oppimisen poikkihallinnollinen strategia
- Panostetaan nuorten aikuisten koulutustason nousuun
- Vahvistetaan monikanavaisia ohjaus- ja urasuunnittelupalveluita
- Koulutussisällöt vastaamaan työelämän tarpeita
- Työvoiman tietoyhteiskuntataitojen vahvistaminen
- Maahanmuuttajien työllistymisen edellytysten parantaminen
- Luodaan Suomeen uusi huippuosaamisen toimintamalli
- Vähennetään koulupudokkaiden määrää
- Ulkomaisen työvoiman saatavuuden strategia
- Ulkomaisen työvoiman rekrytointiprosessin keventäminen
- Parannetaan vieraillla kielillä toimivien päiväkotiryhmien saatavuutta
- Perhevapaaudistus
- Lisätään markkinaehtoista asuntotuotantoa kasvukeskuksissa
- Asuntokaupan varainsiirtoveron poistaminen
- Aktiivisen työnhaun ehtojen uudistaminen työttömyysturvassa

## 3.2 Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen

### Nykytila

Toimivilla työmarkkinoilla mahdollisimman harvan työttömyys pitkittyy ja yritykset saavat tarvitsemansa työvoiman. Työvoimapolitiikan keinoilla tuetaan työmarkkinoiden toimintaa siten, että varmistetaan avoimien työpaikkojen täyttyminen ja työttömyysjaksojen jääminen mahdollisimman lyhyeksi.

Työ ylläpitää ihmisen osaamista ja työelämävalmiuksia, mistä johtuen työn saanti vaikeutuu pitkän poissaolon jälkeen. Työllistymistä voivat vaikeuttaa esimerkiksi työnhakijan koulutukseen, ikään, työkykyyn ja terveydentilaan liittyvät tekijät. Pitkittyvän työttömyyden ehkäisy on tärkeää, koska ongelmien jatkuessa toimivien ratkaisujen löytyminen vaikeutuu. Työmarkkinoille on tyypillistä, että krooniseksi kasvanut työttömyys laskee hitaasti (ns. hystereesi-ilmiö). Tämä johtuu siitä, että työvoiman osaaminen heikkenee, jollei sitä käytetä tai päivitetä. Syrjäytymisen ehkäisyllä voidaan välttää vaikeiden pitkäaikaistyöttömyysongelmien synty jo ennalta.

Työttömyyden pitkittymisen torjunnan lisäksi on tärkeää alentaa jo syntynyttä pitkäaikaistyöttömyyttä. Keskeisessä asemassa tässä ovat työvoimapalvelut ja muut työnhakijan tarpeen mukaiset palvelut.

Yksi työmarkkinoilta syrjäytymisen riskiryhmä ovat maahanmuuttajataustaiset. Tiettyissä maahanmuuttajaryhmissä työllisyysaste on kantaväestö korkeampi, mutta eräät maahanmuuttajaryhmät ovat selvästi keskimääräistä heikommassa työmarkkina-asemassa. Kantaväestöön verrattuna koko maahanmuuttajaväestön työllisyys on (laskentaperusteesta riippuen) noin 10–15 prosenttiyksikköä pienempi ja työttömyys noin 2,5-kertainen. On kuitenkin huomioitava, että maassaoloajan kasvaessa erot maahanmuuttajien ja kantaväestön välillä pienenevät.

Maahanmuuttajien riski syrjäytyä työmarkkinoilta kohdistuu muita useammin maahanmuuttajanaisiin ja pakolaisuuden perusteella Suomeen muuttaneisiin. Maahanmuuttajanaisten heikko työllisyysaste johtuu osin ulkomaalaistaustaisten naisten varhaisesta perheellistymisestä, joka heijastuu vähäisempänä koulutuksena ja työkokemuksena sekä puutteellisena kielitaitona. Maahanmuuttajanaisten työllisyys kohenee kuitenkin maassa vietetyn ajan myötä ja lasten saamisen jälkeen, mutta hitaammin kuin suomalaistaustaisilla äideillä. Perhevapaajärjestelmällä onkin



keskeisiä vaikutuksia maahanmuuttajataustaisten naisten työssäkäyntiin, kuten myös maahanmuuttajanaisille soveltuvilla kotouttamis- ja osaamisen kehittämisen palveluilla.

Osaamisen kehittämisen tarpeiden lisäksi osalla maahanmuuttajista on monialaisia palvelutarpeita, esimerkiksi psyykkisen ja fyysisen hyvinvoinnin ongelmia. Palveluintegraatio maakunnan SOTE- ja kasvupalveluiden sekä koulutuspalveluiden välillä onkin keskeisen tärkeää maahanmuuttajien kannalta.

Maahanmuuttajataustaisten lisäksi on olemassa myös muita vähemmistöryhmiä, jotka ovat selvästi koko väestöä heikommassa työmarkkina-asemassa. Esimerkiksi romaneiden sijoittuminen työmarkkinoille eroaa edelleen selvästi muusta väestöstä. Yksi keskeinen tekijä on koulutustaso, mutta myös muun väestön kielteiset asenteet ja syrjintä.

Nuorten työllisyyden tukeen on perusteltua kiinnittää erityistä huomiota, koska vaikeudet työmarkkinoille kiinnittymisessä ennakoivat pirstaleisempaa ja lyhyempää työuraa. Liian monella nuorella on kasautuvia vaikeuksia osaamisen ja elämänhallinnan alueilla.

Nuorten osaaminen on laskusuunnassa. Joka yhdeksäs nuori on peruskoulun jälkeen ilman valmiuksia, joilla pärjää elämässä tai jatko-opinnoissa. Vuonna 2016 pelkän perusasteen suorittaneita 20–29-vuotiaita oli noin 111 000 henkilöä, mikä on 16 prosenttia ikäluokasta. Heistä noin 70 000 on työttömiä työnhakijoita. Koulutuksen puute kasvattaa merkittävästi syrjäytymisen riskiä ja lyhentää odotettua työuran kestoa keskimäärin lähes kymmenellä vuodella.<sup>9</sup> Haasteena on erityisesti työmarkkinoiden ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten merkittävä määrä sekä ongelmien kasautuminen yhä enemmän nuorille miehille. Oppivelvollisuuden kesto on yksi keskeinen politiikkainstrumentti, jolla ilman toisen asteen koulutuspaikkaa jäävien nuorten määrää voidaan vähentää.

Työmarkkinoilta syrjäytymisen riskiä lisäävät erilaiset työ- tai toimintakyvyn rajoitteet sekä elämäntilanteeseen ja arjenhallintaa liittyvät ongelmat. Vammaisen ja

9 Myrskylä, Pekka (2012): Hyvin koulutetuilla pisimmät työurat. Tilastokeskus: Hyvinvointikatsaus 1/2012.

pitkäaikaissairaana työllistymistä vaikeuttaa myös se, että rekrytointi voi olla erityinen taloudellinen tai tuotannollinen riski yritykselle.

Palkkatuetta työtä tarjoavien yhdistysten ja säätiöiden sekä rekisteröityen uskonnollisen yhdyskuntien taloudelliset mahdollisuudet tarjota muuta kuin valtion kokonaan rahoittamia työpaikkoja ovat vähäiset. Verrattain huono vaikuttavuus kustannuksiin nähden on johtanut palvelussa olevien henkilöiden määrän rajoittamiseen.

Nykymuotoisten sosiaalisten ja yhteiskunnallisten yritysten rooli työllistämässä on jäänyt hyvin vähäiseksi. Yhteiskunnalliset yritykset ovat markkinoilla liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä mutta yhteisön yhtiöjärjestykseen tai sääntöihin on kirjattu yhteiskunnallinen päätavoite ja tähän liittyvät voitonjaon rajoitukset. Toimintamalli voi kuitenkin käytännössä kohdata erityisiä haasteita esim. hankintamenettelyjen kilpailutuksissa sekä rahoituksessa ja tuen saamisessa.

Suomessa tehdään poikkeuksellisen harvoin osa-aikatyötä, joskin sen määrä on kasvussa. Mahdollisuus tehdä osa-aikatyötä voi olla keskeinen keino monille työmarkkinoiden ulkopuolisille päästä kiinni työelämään. Eurostatin mukaan Suomessa työkäisistä työllisistä osa-aikaisia vuonna 2017 oli 15,0 %, kun taas Ruotsissa osuus oli 23,3 %, Saksassa 26,9 % ja Alankomaissa jopa 49,9 %.

## **Kehitysnäkymät**

Maahanmuuttajilla työllistyminen ja ansiotason nousu on viime vuosikymmeninä nopeutunut. 2000- ja 2010 -luvulla Suomeen muuttaneet ovat parantaneet työllisyyttään ja ansiotasoaan nopeammin kuin 1990-luvulla muuttaneet.

Vuoden 2015 jälkeen maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja kehitettiin voimakkaasti. Työmarkkinalähtöistä kehittämistyötä on pidetty oikeasuuntaisena, ja kehittämistyötä tulee jatkaa sekä samalla panostaa myös yritysten kanssa tehtävän yhteistyön vahvistamiseen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin.

Nuorten kohdalla huolestuttava ilmiö on viimeisimmän finanssikriisin jälkeen ollut 20–30-vuotailta miehillä, joiden kohdalla NEET-nuorten (Not in Employment, Education or Training, Suomessa ml. varusmiespalvelus) osuus on Tilastokeskuksen

tietojen mukaan kasvanut. Myös 20–30-vuotailta naisilla osuus kasvanut, joskin hitaammin kuin miehillä. Kuitenkin viimeisimmän kahden vuoden ajan NEET-nuorten määrä ollut jälleen laskussa työmarkkinoiden elpymisen seurauksena.

Joillakin työttömien ryhmillä on lähtökohtaisesti keskimääräistä vaikeampaa työllistyä. Riski työttömyyden pitkittymisestä on mahdollista ainakin jossain määrin tunnistaa etukäteen. TE-toimistoissa käytössä olevan profilointityökalun tavoitteena on ennustaa tätä riskiä. Ennuste antaa lisätietoa palvelutarpeen arviointiin. Tilastollisessa riskiprofiloinnissa esimerkiksi ikä kasvattaa pitkäaikaistyöttömyyden riskiä.

TE-toimistojen lakisääteinen velvollisuus järjestää työhakijan haastattelut enintään kolmen kuukauden välein mahdollistaa asiakkaan työllistymisvaikeuksiin paneutumisen aiempaa paremmin. Työttömän työllistymissuunnitelma päivittämisen yhteydessä tulee esille asioita, jotka voivat edellyttää asiakkaan ohjaamista muihin palveluihin (esim. terveystarkastukseen).

Viimeaikaiset uudistukset työnhakijoiden aktivoimiseksi työnhakuun ja työpaikkojen vastaanottamiseen korostavat aikaisempaa vahvemmin työttömyysturvan vastikkeellisuutta. Velvoitteet haastavat osaltaan myös palvelujärjestelmää, esimerkiksi työnhakutaitoja parantavia palveluja tarvitaan aiempaa enemmän.

## **Tavoitetilä**

Työttömyysjaksot ovat keskimäärin nykyistä lyhyempiä ja entistä harvempi jää pitkäaikaistyöttömiksi. Nuoret eivät syrjäydy työmarkkinoilta, vaan löytävät helposti väyliä kohti työelämää. Yleinen asenneilmasto on muuttunut erityisryhmien työllistymistä tukevaksi.

Työllistymistä edistävä palvelujärjestelmä on uudistettu kasvupalveluksi, jonka tavoitteena on nopea työllistyminen ja yritysten työvoiman saatavuus. Moniammatillisen palvelun järjestämiseksi on muodostettu toimivat kasvupalvelun ja sote-palvelujen yhteistoimintamallit. Palvelujärjestelmä hyödyntää saumattomasti sekä maakuntien että kuntien, mutta myös kolmannen sektorin ja yksityisen sektorin tuottamia palveluita.

Vaikeassa asemassa työmarkkinoilla olevien työllistymistä edistetään oikein kohdennetuilla työvoimapalveluilla. Entistä useammalla heikossa työmarkkina-asemassa olevalla on mahdollisuus osa-aikatyöhön. Työvoiman ammatillista osaamista kehitetään työelämän muutoksiin vastaamiseksi. Kotoutumisen edistämisen palveluilla nopeutetaan uusien maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille.

Heikossa työmarkkina-asemassa oleville on tarjolla tarvelähtöisiä työllistymisen edistämisen ja osaamisen kehittämisen palveluita ja tarvittaessa niihin yhdistetään muita, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluita. Työmarkkinoiden toimintaan liittyvät rakenteelliset uudistukset (esim. etuusjärjestelmä) tukevat työllisyyttä. Maahanmuuttajien työllisyysaste, erityisesti maahanmuuttajanaisten ja pakolaistaustaisten henkilöiden, nousee. Työnantajilla on keskeinen rooli kotoutumisen edistämisessä.

Palveluiden vaikuttavuuden lisäämiseksi aiemmin heikosti vaikuttavia palveluita on uudistettu ja panoksia on lisätty vaikuttavimpiin toimenpiteisiin. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudistamista jatketaan tavoitteena alueellisesti yhdenvertainen ja nykyistä vaikuttavampi järjestäminen yhdistäen julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin panoksia.

### **Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetaan pääsemiseksi**

- Panostetaan nuorten aikuisten koulutustason nousuun
- Vahvistetaan monikanavaisia ohjaus- ja urasuunnittelupalveluita
- Vähennetään koulupudokkaiden määrää
- Luodaan vastuuhenkilöjärjestelmä tukemaan nuoria, joilla kohonnut syrjäytymisriski
- Maahanmuuttajien työllistymisen edellytysten parantaminen
- Aktiivisen työnhaun ehtojen uudistaminen työttömyysturvassa
- Heikossa työmarkkina-asemassa olevien tuettu työllistyminen
- Uudistetaan kuntouttava työtoiminta
- Kehitetään yhteiskunnallista rittäjyyttä
- Työvoimapalveluiden resurssien tehokkaampi kohdentaminen
- Jatketaan kasvupalvelu-uudistuksen valmistelua

### 3.3 Työn murrokseen varautuminen

#### Nykytila

Työn murroksella tarkoitetaan niitä lähitulevaisuuden muutoksia työelämässä ja työmarkkinoilla, jotka syntyvät teknologisen kehityksen seurauksena. Keskeisimpinä työn muutoksen ajureina voidaan pitää kolmea suurta megatrendiä:

1. Digitalisaatio
2. Automatisaatio
3. Globalisaatio

Nämä kolme teknologisen kehityksen aikaansaamaa muutosaaltoa ovat aiheuttaneet ja aiheuttavat merkittävimmät muutokset työelämässä nähtävissä olevassa tulevaisuudessa. Digitalisaation eteneminen on mahdollistanut alustatalouden, jonka merkitystä globalisaatio vahvistaa. Digitalisaatio mahdollistaa työn irrottamisen ajasta ja paikasta, ja on luonut esineiden internetin (IoT). Tietotyön automatisaatio tulee aiheuttamaan merkittävän rakennemuutoksen, joka mullistaa olemassa olevaa ammattirakennetta. Globalisaatio leviää digitalisaation avulla erityisesti palveluihin.

Teknologiset muutokset, etenkin digitalisaatio, mahdollistavat teknisesti uudenlaiset tuottaja-asiakas-asetelmat. Tämä näkyy uusien työn muotojen, kuten vuokratyön, alustatalouden, uudenlaisten yksinyrittäjyyden muotojen (portfoliotyö, joukkoistettu työ, yrittäjäkollektiivit), freelance-työn, työntekijöiden jakamisen, ym. esiinnousuna. Euroopan työ- ja elinolojen kehittämissäätiö Eurofound on tunnistanut<sup>10</sup> seuraavat 2000-luvulla Euroopassa nousseet uuden työn muodot:

- työntekijöiden jakaminen: useampi työnantaja jakaa työntekijän vakituiseen työsuhteeseen
- työtehtävien jakaminen: yksi työtehtävä jaetaan useammalle osa-aikaiselle työntekijälle

---

<sup>10</sup> Mandl, Irene & muut (2015): New forms of employment. Eurofound.

- vuokrattava työnjohto: korkeasti koulutettu työvoima vuokrataan yhdestä yrityksestä toisen yrityksen projektiin väliaikaisesti tai ratkaisemaan erityistä ongelmaa
- satunnaistyö: työntekijällä ei ole velvoitetta työskennellä säännöllisesti, vaan hänet kutsutaan töihin tarvittaessa (esim. ns. nollatuntisopimukset)
- ICT-pohjainen liikkuva työ: paikasta riippumaton tietoliikenneyhteyksien varassa tehtävä työ
- tositepohjainen työ: harmaan talouden välttämiseksi työsuoritus maksetaan auktorisoidulta organisaatiolta hankitulla tositteella, joka kattaa sekä palkan että sosiaaliturvamaksut
- portfoliotyö: itsensätyöllistäjä tekee pieniä työsuoritteita suurelle joukolle asiakkaita (sellaisen työn osalta jota on ennen tehty työsuhteissa)
- työn joukkoistaminen: työ jaetaan internetpohjaisen alustan kautta laajalle joukolle, usein anonyymeja, tekijöitä selkeästi määriteltynä pieninä paloina
- yrittäjäkollektiivit: yksinyrittäjät työskentelevät yhdessä skaalaedun saamiseksi

Työn murroksen merkitys työsuhteen muotoihin on kuitenkin pysynyt Suomessa ja muuallakin Euroopassa varsin vähäisenä, eivätkä epätyypilliset työt ole julkisuusku- vasta huolimatta vallanneet työmarkkinakenttää. Työsuhteissa tehtävä kokoaikai- nen työ on pysynyt hallitsevana työn tekemisen muotona ja määräaikaisten työsu- hteiden määrä on pysynyt suurin piirtein ennallaan. Työllisistä suomalaisista lähes 1,6 miljoonaa on jatkuvassa kokoaikatyössä ja lähes 250 000 määräaikaaisessa kokoai- katyössä. Viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana osa-aikatyö on kuitenkin työsu- hteiden määrällä mitattuna Suomessa noin kaksinkertaistunut noin 230 000:een. Samoin yksinyrittäjyys on yleistynyt lähes 50 prosentilla 1990-luvun loppuun verrat- tuna. Vuokratyöntekijöitä on noin 40 000 ja ns. nollatuntisopimuksia yhteensä noin 80 000. Lisäksi erilaisten laskutusalojen kautta vähintään satunnaisesti työkei- koja tekeviä on arviolta noin 50 000. Työn tekemisen muodoissa on siten tapahtu- nut maltillista siirtymää kohti keikkamaista ja yrittäjämäistä mallia.

Teknologiset ratkaisut saattavat yhteen työn keikkatyön kysynnän ja tarjonnan ai- empaa tehokkaammin. Palveluelinkeinojen nousu ja talouden vaurastuminen ovat osaltaan lisännyt tällaisen työn kysyntää. Erilaisten maksualustojen kautta kanavoit- tuva työ on osa alustataloutta (esim. Uber). Alustatalouden piirissä tehtävän työn määrä on Pohjoismaissa kuitenkin vielä marginaalinen: Tilastokeskuksen mukaan

vain 0,3 prosenttia 15–74-vuotiaista suomalaisista, eli noin 14 000, sai vähintään neljänneksen ansioistaan digitaalisista alustoista vuonna 2017. Uudet työn muodot ovatkin toistaiseksi varsin vähäinen osa työelämää.

Merkittävä osuus globaaleilla markkinoilla kilpaillusta yksinkertaisesta alustatyöstä tehdään kehittyvissä maissa, kuten Intiassa. Korkeiden kustannusten länsimaat eivät käytännössä pysty kilpailemaan näiden palveluiden tuotannossa matalan elinkustannustason maiden kanssa. Sen sijaan kehittyneiden maiden rooliksi on jäänyt kehittyneempien ja monimutkaisempien palveluiden tuottaminen. Täten alustatalouden rooli kehittyneissä talouksissa tulee todennäköisesti olemaan vähintään jossain määrin paikkaan sidottua, tai sitten poikkeuksellista osaamista vaativaa.

Digitaaliset ratkaisut ovat mahdollistaneet nopean ja tehokkaan sopimustoiminnan, mikä näkyy erityisesti jakamistalouden esiinnousuna. Tällaisista ratkaisuista esimerkkejä ovat Airbnb, TaskRabbit ja erilaiset autojen yhteiskäyttöön perustuvat palvelut.

Suomalaiset aikuiset ovat luku-, numero- ja ongelmanratkaisutaidoiltaan maailman huippua. Sama koskee kansalaisten valmiuksia hyödyntää digitaalisia viestintävälineitä ja tietoverkkoja. Suomi on Euroopan ykkönen siinä, kuinka aktiivisesti työnantajat kouluttavat henkilöstöään. Nämä tekijät parantavat Suomen edellytyksiä vastata työn murroksen luomaan haasteeseen.

## **Kehitysnäkymät**

Uudet työn muodot tuskin syrjäyttävät merkittävässä määrin perinteistä tyypillisissä työsuhteissa tehtävää työtä. Joiltain osin ne voivat jopa olla järjestettyjä jatkuvan kokoaikaisen palkansaajatyösuhteen muotoon. Lukuisat työtehtävät vaativat jatkossakin sitoutumista ja työpaikkaspesifiä osaamista, mikä hillitsee vaihtoehtoisten työmuotojen kasvua. Uudet työn muodot muodostavat kuitenkin jatkossa näkyvän osan suomalaistakin työelämää.

Tulevaisuuden työelämässä korostuu yrittäjämäinen toimintatapa, koska kasvava osa asiantuntijatyöstä on entistä enemmän projektimaista. Pitkät työurat yhden työnantajan palveluksessa eivät ole yhtä yleisiä kuin aiemmin. Erilaiset laskutus- alustat ja muut tekniset ratkaisut lisäävät yrittäjämäisen työn välitystä ja tekemistä.

Tulevaisuudessa yritykset ostavat nykyistä enemmän työsuorituksia yksinyrittäjiltä. Työsuhteinen palkkatyö säilyy kuitenkin tärkeimpänä työllistämisen ja työn tekemisen muotona. Myös erilaisten palkkatyön ja yrittäjyyden välisten yhdistelmien ja rinnakkaisten asetelmien määrä tulee lisääntymään.

Yrityksille alustatalous helpottaa työpanoksen ostamista ilman työsuhdetta, työnantajavelvoitteita ja muuta työsuhteisiin liittyvää sääntelyä. EU-maista esimerkiksi Ilossa-Britanniassa ja Saksassa alustatalouden parissa tehtävä työ on jo nyt selvästi yleisempää kuin Suomessa. Yksi syy tälle on kieli. Mikäli alustatalouden käyttö yleisty huomattavasti, tuo se tarpeen tarkastella uudelleen työsuhteen tunnusmerkistön kriteerejä.

Yritystoiminnan laajeneva globaali kilpailu ja siihen liittyvät nopeat olosuhteiden muutokset heijastuvat myös työmarkkinoille. Niiden toimivuus on entistä tärkeämpää sekä työllisyyden että yritystoiminnan menestyksen kannalta. Työmarkkinoiden instituutiolta odotetaan siten nykyistä nopeampaa uudistumiskykyä. Globaali kilpailu tulee digitalisaation myötä kohdistumaan merkittävästi nykyistä vahvemmin palvelusektoriin. Tämä muuttaa perinteisen rakenteen, jossa teollisuus on kansainvälisesti kilpailtua ja palvelukilpailu rajoitetumpaa.

Digitaalisuus muuttaa olennaisesti työn tekemisen tapaa. Se mahdollistaa monien työtehtävien irrottamisen työ tekemisen paikasta, ja joissain tapauksissa myös vuorokaudenajasta. Tämä näkyy monina muutoksina työn sisällössä: etätöiden yleistymisenä, joustavina työaikajärjestelyinä, työn liikkuvuuden lisääntymisenä, digitaalisten työtilojen yleistymisenä – ja digitaalisina alustoina, joiden kautta yksittäiset ihmiset myyvät ja ostavat työpanosta. Digitalisaatio tarjoaa uusia ratkaisuja työn alueellisen kohtaannon parantamiseksi. Myös työnhaku siirtyy enenevässä määrin digitaalisiin välineisiin, joiden taustalla toimivat matching-algoritmit.

Digitaalisuus muuttaa myös erityisryhmien asemaa työmarkkinoilla ja joissain tapauksissa itse erityisryhmän käsitettä. Modernin teknologian luomat apuvälineet voivat kokonaan poistaa aiemmin merkittävästi työkykyä alentaneita rajoitteita. Tulevaisuudessa nämä apuvälineet voivat jopa parantaa työkykyä suhteessa tyyppilliseen työntekijään. Digitalisuuden lisätessä työn erkanemista työn tekemisen paikasta muuttaa se myös kieleen sitoutuneen palvelutyön luonnetta. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi automaattista kielen kääntämistä applikaatioiden avulla.



Digitalisuus ja työn muotojen moninaistuminen mukauttavat enenevässä määrin työtä yksilöllisesti, jolloin erityisryhmien mahdollisuudet työllistyä lisääntyvät.

Digitalisaatio asettaa moninaisia haasteita työelämän sääntelyyn. Jotta sääntely ei estäisi digitaalisten sovellusten hyödyntämistä työelämässä, on sen kyettävä reagoimaan työnteon ajan ja paikan hälvemiseen.

Tekoälyn ja koneoppimisen myötä rutiininomainen tietotyö tulee automatisoitumaan samalla lailla kuin kokoonpanotehtävät ovat automatisoituneet menneinä vuosikymmeninä. Automatisaation kohteena ovat ensisijassa täysin digitaaliset rutiininomaiset tehtävät. Enenevässä määrin automatisoituvat kuitenkin myös sellaiset tehtävät, jotka ovat osin manuaalisia, osin kognitiivisia, mutta hyvin toistuvia ja rutiininomaisia. Muutos tulee koskemaan niin matalasti kuin korkeastikin koulutettujen työtehtäviä siltä osin, kun ne ovat samankaltaisena toistuvia.

Automatisaation vaikutus tulee näkymään laajasti erilaisissa ammateissa ja kautta maailman, aluksi kuitenkin lähinnä korkean kustannustason maissa. Harva kokonainen ammatti katoaa, mutta työtehtävien automatisointi vähentää työvoimantarvetta voimakkaasti useissa ammattiryhmissä ja muuttaa työn sisältöä. Eräiden selvitysten mukaan vaikutus Suomeen olisi kuitenkin rajallisempi kuin moniin muihin länsimaihin. Esimerkiksi OECD:n vuonna 2018 julkaistun arvion<sup>11</sup> mukaan Suomen pääkaupunkiseudulla vain 5 prosenttia työpaikoista tullaan automatisoimaan vähintään 70 prosentin todennäköisyydellä ja Itä- ja Pohjois-Suomessakin vain 8 prosenttia. Osuus on maailman pienimpiä. Työmarkkinoiden sopeutumista automatisaation edistääkin korkea osaamistaso, työmarkkinoiden vahva dynamiikka ja joustavat siirtymät työmarkkinoilla.

Globaalit ja kansalliset yhteiskunnan sekä elinkeino- ja työelämän muutokset ja murrokset asettavat yksilöille ja yhteisöille vaatimuksia jatkuvasta – elinikäisestä – osaamisen ylläpitämisestä, uusintamisesta ja kehittämisestä. Tämä edellyttää jälleen koko koulutusjärjestelmän ja sen rahoituksen sekä opiskelun tukijärjestelmien uudelleen tarkastelua. Lisäksi monipuolisten ja laadukkaiden uraohjaus- ja tukipalvelujen tarve kasvaa merkittävästi.

---

<sup>11</sup> Nedelkoska & Quintini (2018): Automation, skills use and training. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 202 ja OECD (2018): Job Creation and Local Development 2018..

Toimeksiantoina, ilman työnantajan ja -tekijän välistä työsuhdetta tehtävään työhön ei liity samanlaista turvaa kuin työsuhteiseen työhön. Tarve yksilöllisiin vakuutuksiin perustuvaan turvaan tai sosiaaliturvajärjestelmän uudelleentarkasteluun voi tältä osin kasvaa.

Suomessa toimii yhä enemmän monikansallisten yritysten toimipisteitä, joissa työskentelevät ovat lähtöisin eri maista ja joissa työkielenä on yleensä englanti. Yritysten ja työpaikkojen kansainvälistyminen edellyttää hyvää kielitaitoa sekä monikulttuurisuuteen opettelua.

Työelämän laadun odotetaan säilyvän Suomessa pääpiirteissään hyvänä. Erityisesti fyysisen työympäristön odotetaan paranevan teknologisen kehityksen seurauksena. Muuttuva työelämä asettaa kuitenkin uudenlaisia henkisiä vaatimuksia. Toisaalta uudet työn muodot mahdollistavat entistä laajemmin heikossa työmarkkina-asetmassa olevien pääsyn osaksi työmarkkinoita.

Teknologisen kehityksen ja ammattirakenteen muutoksen myötä työntekijäammatit lähentyvät laadullisesti asiantuntija-ammatteja. Työntekijäammattien perinteisen ongelmat – työn fyysinen kuormitus ja epäterveellisyys – korvautuvat pitkälti moderneilla tietotyön haasteilla.

## **Tavoitetila**

Työn murros on onnistuttu kääntämään mahdollisuudeksi. Työpaikoilla on kehittämistä tukeva kulttuuri, jossa tuotteiden, palveluiden ja toimintatapojen uudistaminen yhteistyössä on jatkuvaa. Toiminta on vuorovaikutteista ja ennakoivaa, uutta teknologiaa hyödynnetään ja johtaminen on laadukasta. Johtamisessa korostuu avoimuus, dialogisuus ja valmentaminen. Luottamus pääoma on muodostunut työelämän kivijalaksi ja työelämä koetaan kautta linjan laadukkaana.

Työsuhteinen ja eri tavoin organisointu yrittäjänä tehtävä työ pysyvät työnteon muotoina toisistaan erillään. Kolmatta kategoriata työntekijän ja yrittäjän väliin ei luoda. Ansiosidonnaisten eläkkeiden ja muun sosiaaliturvan rahoitus perustuu jatkossakin työsuhteisiin tai yrittäjäänsioon, mutta sosiaaliturvajärjestelmä huomioi nykyistä paremmin siirtymät yrittäjyyden ja työsuhteen välillä.

Sosiaaliturvajärjestelmä huomioi joustavasti uusiin työn muotoihin liittyvät riskit ja työntekijän statuksen nopeat muutokset. Yksilöt voivat joustavasti liikkua roolista toiseen tai työskennellä eri rooleissa yhtä aikaa. Tulot ja toimeentulo kertyvät monilla nykyistä useammista lähteistä. Sosiaaliturvajärjestelmä on helposti ennakoitava, ja kannustaa työntekoon kaikissa tilanteissa.

Työmarkkinoiden lainsäädäntö ja sopimusjärjestelmä vastaavat uuden työn ja toimintaympäristön edellyttämiin tarpeisiin ja haasteisiin. Olemme onnistuneet rakentamaan siltoja polveilevien työurien ja erilaisten työmuotojen välille.

Automatisaation aiheuttamaan rakennemuutokseen on onnistuttu vastaamaan ylläpitämällä työntekijöiden osaamista ja kouluttamalla heitä uudelleen uusiin työtehtäviin.

Yrityksen perustaminen on helppoa samoin kuin siirtymät yrittäjyyden ja palkkatyön välillä. Säädös- sekä muu toimintaympäristö sekä asenteet yrittäjyyttä kohtaan kannustavat ryhtymään yrittäjäksi ja edelleen työnantajaksi. Yrittäjyyskasvatusta ja -koulutusta tarjotaan kaikilla koulutusasteilla, minkä seurauksena kaikilla kansalaisilla on valmiudet ryhtyä yrittäjäksi.

Työn ja yrittäjyyden eri muodot kuten yksinyrittäjyys ja alustojen välityksellä tehtävä yrittäjämäinen työ lisäävät työmarkkinoille osallistumista. Ne tuovat yksilöille vaihtoehtoja ja nostavat työpanoksen määrää taloudessa. Erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevat ovat päässeet työn uusien muotojen avulla osalliseksi työmarkkinoilla.

### **Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetaan pääsemiseksi**

- Käynnistetään hanke sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi
- Panostetaan nuorten aikuisten koulutustason nousuun
- Työvoiman tietoyhteiskuntataitojen vahvistaminen
- Nostetaan työttömyysturvan suojaosaa
- Varmistetaan vähimmäisehtojärjestelmän toimivuus
- Arvioidaan työsuhteisen työn ja yrittäjyyden välistä rajanvetoa ja siihen liittyvän työläinsäädännön toimivuutta ja selkeyttämistarpeita

### 3.4 Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoilla

#### Nykytila

Vaikka Suomi on monella mittarilla hyvin tasa-arvoinen maa, eivät työmarkkinat Suomessa ole erityisen tasa-arvoisia. Suomen työmarkkinoiden erityinen ongelma on sukupuolten välinen ammatillinen segregatio. Euroopan työolotutkimuksen (2015) mukaan Suomen ammattirakenne on Euroopan toiseksi eriytynein Viron jälkeen. Vain 11 % suomalaisista ilmoitti, että hänen työnimikkeellään työskentelee yhtä paljon miehiä ja naisia. Lukema vastaa hyvin Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tietoa tasa-ammattien osuudesta vuonna 2013 (10,2 %). Ammatillinen eriytyminen on johtanut myös korkeahkoon palkkaeroon miesten ja naisten välillä (EU:n 8. suurin). Segregatio jäykistää työmarkkinoita, ehkäisee ihmisten osaamispotentiaalin tehokasta hyödyntämistä sekä aiheuttaa turhia työurien ja koulutusjaksojen keskeyttämisiä ja alanvaihtoja.

Erot työllisyysasteessa miesten ja naisten välillä eivät kuitenkaan ole erityisen suuret. Naisten työllisyysaste onkin Suomessa poikkeuksellisen korkea, minkä juuret ovat osin historialliset. Suomen vahva kokoaikatyönormi on aiheuttanut sen, että verrattain harva nainen Suomessa työskentelee osa-aikaisesti. Monissa muissa EU-maissa naisten osa-aikatyö on selvästi yleisempää (Saksassa noin puolet yleisempää kuin Suomessa ja Alankomaissa yli kolme kertaa yleisempää). Perheenperustamisiässä olevien naisten työllisyysaste jää kuitenkin jälkeen muista Pohjoismaista, vaikka tilastointierot huomioidaan. Tämä selittyy pitkälti sillä, että Suomessa lapsia hoidetaan enemmän kotona ja vähemmän päiväkodissa kuin muissa Pohjoismaissa. Ero näkyy erityisesti 1–3-vuotiaiden lasten kohdalla. Suomen perhepolitiikka kannustaakin naisten kotiinjäämistä verrattain paljon muihin Pohjoismaihin verrattuna. Kotihoidon tukea sai vuonna 2017 yhteensä 93 900 naista ja 7 200 miestä.

Lasikattoilmiö ei Suomessa heikennä naisten urakehitystä niin paljon kuin suurimassa osassa EU-maita. Suomessa on Ruotsin jälkeen eniten naisia esimiehinä (42 % Euroopan työolotutkimuksen mukaan). Toisaalta yritysten johdossa naisten edustus on edelleen hyvin vähäinen. Tasa-arvo työelämässä ei siis ole tältäkin osin vielä toteutunut. Naisten uralla etenemistä heikentää olennaisesti keskimäärin miehiä selvästi suurempi hoivavastuu. Naiset käyttävät yli 90 % isän ja äidin kesken jaettavista perhevapaista, mikä vaikuttaa naisten urakehitykseen.

Kokopäivätyötä tekevien naisten keskimääräinen palkkataso on noin 83 % kokopäivätyötä tekevien miesten palkkatasosta. Suurin osa sukupuolten välisistä palkkaeroista johtuu miesten ja naisten työskentelystä erilaisissa ammateissa ja eri aloilla. Näiden tekijöiden huomioiminen kaventaa palkkaeron 17 prosentista 4–6 prosenttiin arviosta riippuen. Osittain miesten ja naisten ammatilliseen eriytymiseen johtavat jo koulutusvalinnat, mutta myös muut uravalinnat. Muita syitä ovat muun muassa yhteiskunnan asenteet, roolimallit, sukupuolistereotyytiat sekä mahdollisuudet lastenhoidon ja työn yhdistämiseen eri työpaikoissa.

Syrjintä työelämässä on yleistä, mutta usein tiedostamatonta ja vaikeaa osoittaa, joten vain harva tapaus etenee viranomaisten tutkittavaksi. Euroopan työolotutkimuksen (2015) mukaan Syrjintäkokemukset työelämässä ovat Suomessa yleisempiä kuin Euroopassa keskimäärin. ILO:n kehittämien syrjintätestien perusteella Suomessa venäläistaustainen hakija kohtaa syrjintää noin joka toisen työhakemuksen kohdalla<sup>12</sup>. Syrjintää on Suomessa hieman enemmän kuin muissa vastaavissa testeissä Euroopassa ja Amerikassa keskimäärin ja maahanmuuttajat myös kokevat Suomessa enemmän syrjintää kuin muissa EU-maissa keskimäärin (esim. EU MIDIS 2017). Syrjintää kokeneista kuitenkin vain pieni osa tuodaan viranomaisten tietoon. Työsuojeluviranomaisten puhelinpalveluun tuli vuonna 2017 noin 500 yhteydenottoa työelämässä koetun syrjinnän takia, mikä on moninkertainen määrä verrattuna vuoteen 2010. Tämä on kuitenkin vain jäävuoren huippu koko ilmiöstä.

Syrjintäkokemukset ovat lukumääräisesti yleisempiä valtaväestön syrjintäperusteissa, kuten ikä, sukupuoli, raskaus ja terveydentila, koska väestöpohja on suurempi. Vähemmistöihin kuuluvat kokevat kuitenkin suhteellisesti enemmän syrjintää, mikä vaikeuttaa heidän työmarkkina-asemaansa. Kansalaisuuteen tai kieleen perustuvan syrjinnän osalta yhteydenotot työsuojeluviranomaisille koskevat yleensä alipalkkausta, epäasiallisia työaikoja, vähimmäistason alittavia työsuhteen ehtoja tai loukkaavaksi koettua käyttäytymistä.

---

12 Larja & muut (2012): Discrimination in the Finnish Labor Market: An Overview and a Field Experiment on Recruitment. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment. Employment and Entrepreneurship 16/2012.

## Kehitysnäkymät

Miesten ja naisten palkkaerot ovat maltillisesti kaventuneet 2000-luvun aikana. 15 vuodessa kokonaispalkkaerot ovat supistuneet noin 3 prosenttiyksikköä. Naisten keskimääräinen palkkataso on nousut noin 80 prosentista 83 prosenttiin miesten palkkatasosta. Ruotsissa osuus on tällä hetkellä 87 prosenttia.

Isien pitämien perhevapaiden määrä on kasvanut hitaasti 2000-luvun aikana. Vuosina 2006–2016 isien pitämien perhevapaapäivien osuus on kasvanut noin 6 prosentista noin 10 prosenttiin. Suurelta osin tämä selittyy isäkuukauden käytön kasvulla. Isien perhevapaiden käytössä Suomessa ollaan selvästi Ruotsia jäljessä.

Työelämä siis osin tasa-arvoistuu, mutta ilman politiikkamuutoksia kehitys on hyvin hidasta. Ammatillinen eriytyminen näyttää kuitenkin säilyvän edelleen voimakkaana.

Maahanmuuton kasvun myötä on kiinnitetty kasvavaa huomiota maahanmuuttajien työllisyyden parantamiseen, esimerkiksi koulutuksella ja työelämäkontakteja edistämällä. Etnisen taustan, kielen tai kansalaisuuden perusteella tapahtuva syrjintä vaikeuttaa myös maassa jo olevien maahanmuuttajien työllistymistä sekä vähentää osaltaan ulkomaisen työvoiman halukkuutta muuttaa maahan ja Suomessa opiskelleiden halukkuutta jäädä maahan opintojen päätyttyä.

Monien erityisryhmien kohdalla sekä yleinen asenneilmasto että työnantajien asenteet kohderyhmän rekrytointia kohtaan ovat muuttuneet myönteisempään suuntaan. Vuonna 2006 työministeriön julkaiseman tutkimuksen<sup>13</sup> mukaan palvelutyönantajien asenteet olivat varsin kielteiset erityisesti mielenterveyskuntoutujien tai vammaisten henkilöiden rekrytointia kohtaan. TEM:n vuonna 2017 julkaiseman työnantajatutkimuksen<sup>14</sup> perusteella asenteet ovat runsaan kymmenen vuoden aikana muuttuneet myönteisemmiksi. Työnantajien asenteet eivät ole irrallisia yhteiskunnan yleisestä asenneilmastosta vaan heijastavat sitä.

13 Ala-Kauhaluoma & Härkäpää (2006): Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. Työministeriö.

14 Ala-Kauhaluoma & muut (2017) Osatyökykyisistä osaavaa työvoimaa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 42/2017.

## Tavoitetila

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo suomalaisilla työmarkkinoilla toteutuvat selvästi nykyistä paremmin. Monimuotoisen työelämän hyödyt tunnistetaan ja niitä hyödynnetään Suomen osaamis- ja innovaatiopohjan sekä yritysten kasvun, uudistumisen ja kansainväistymisen vahvistamisessa.

Ammatillista eriytymistä sukupuolten välillä on pitkällä aikavälillä vähennetty merkittävästi. Entistä useampi nainen työskentelee aloilla, jotka ennen olivat miesnemmistöisiä, ja entistä useampi mies ennen naisenemmistöisillä aloilla. Isien perhevapaiden käyttö moninkertaistuu ja pienten lasten äitien työllisyysaste saadaan nostetuksi pohjoismaiselle tasolle. Miesten ja naisten väliset palkkaerot supistuvat merkittävästi nykyisestä.

Suomessa kyetään hyödyntämään merkittävästi nykyistä paremmin eri kulttuureista tulevien ihmisten osaamista, sekä myös eri kulttuurien itsessään luomia vahvuuksia. Suomalaisen työelämän laatu, avoimuus ja monimuotoisuus houkuttelevat osaavaa työvoimaa.

### Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetilaan pääsemiseksi

- Perhevapaaudistus
- Ulkomaisen työvoiman rekrytointiprosessin keventäminen
- Toimenpiteet (ks. kpl 4) sukupuolten välisen ammatillisen segregaaation purkamiseksi
- Vahvistetaan monikanavaisia ohjaus- ja urasuunnittelupalveluita
- Julkisen sektorin rekrytoinnit työelämän monimuotoisuutta edistäväksi
- Uudistetaan työntekijöiden osallistumisjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö

## 3.5 Työnteon kannustimien parantaminen

### Nykytila

Verotus ja etuudet vaikuttavat siihen, kuinka kannustavaa työvoiman ulkopuolelta tai työttömyydestä työhön siirtyminen on tai kuinka kannustavaa on lisätä työpäntään. Jos kannustavuus on heikko tai peräti negatiivinen, voidaan tätä työttömän tapauksessa kutsua työttömyysloukuksi ja tulojen kasvattamisen tapauksessa tuloloukuksi, työvoiman ulkopuolisen osalta voidaan myös puhua työllistymisloukusta.

Jokainen yksilö tulkitsee tilannettaan kannustavuuden suhteen yksilöllisesti. Tutkimuskirjallisuudessa<sup>15</sup> katsotaan usein, että yli 80 prosentin työllistymisveroasteet merkitsevät heikkoja työnteon kannusteita tai loukkua. Tämä on kuitenkin vain usein käytetty arvio tai laskentapohja, yhtä hyvin voitaisiin pyrkiä perustelevaan esimerkiksi näkemys, että jokaiselle tulisi jäädä ainakin puolet lisätulosta käteen. Yksilö ei useinkaan tunnista tarkkaa työllistymisveroastettaan, mutta arvottaa samaa ilmiötä henkilökohtaisen vaatimuspalkansa (reservaatiopalkka) avulla. Jokaiselle yksilölle voidaan laskea henkilökohtainen kynnyispalkka, jonka ylittämällä käteen jäävä tulo kasvaa verrattuna työttömänä oloon. Tämä voi kuitenkin olla aivan eri palkkataso kuin se millä yksilö arvioi työnteon kannattavan suhteessa menetettyyn vapaa-aikaan.

Työttömyysjakson jälkeen henkilö joutuu usein jatkamaan työuraansa ainakin aluksi edellistä työpaikkaa alemmalla palkalla. Tämä koskee etenkin kokeneempia työntekijöitä. Lainsäätäjä on ottanut työttömyysetuuksia saavien työttömien työnhakijoiden työllistymiseen varsin tiukan kannan: palkkasuoja koskee vain TES-palkkaa tai tavanomaista palkkaa ja tietyin edellytyksin on kolmen kuukauden ammattitaitosuoja, millä on myös palkkavaikutusta. Palkkavaikutukset muodostuvat ammattien palkkatasojen eron kautta, jolloin työttömyyden alkuvaiheessa ei tarvitse hyväksyä muuta kuin oman alan työtä koskevia työtarjouksia, joissa palkkaus voi olla parempi kuin toisilla aloilla. Ammattisuoja heikentää työn vastaanottamisen kannusteita, koska se voi nostaa palkkavaatimuksia. Toisaalta ammattisuojan ensisijainen

15 ks. esim. Viitamäki; Heikki (2015): Työnteon kannustimet – mitä jää käteen? VATT muistiot 50.



tarkoitus onkin parantaa yhteensovituksen laatua ja sitä kautta mahdollistaa henkilön sijoittuminen mahdollisimman tuottavaan työhön.

Työttömyysturva ja verotus muodostavat kannustinongelmia etenkin silloin, jos työtön työnhakija arvostaa vain lyhyen aikavälin taloudellista etua. Kannustinongelmia kokevat erityisesti yksinhuoltajat tai hyvää ansiosidonnaista päivärahaa saavat henkilöt. Myös työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja asumistuen yhdistelmät tuottavat kannustavuuden kannalta ongelmallisia tilanteita. Kun ansioturva voi olla jopa yli 90 % aiemmista tuloista, ei kannustavuudelle jää kaikissa tapauksissa paljoa tilaa. Työttömän henkilön siirryttyä osa-aikatyöhön, voivat työpanoksen kasvattamisen kannustimet olla heikot. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeus muodostaa kannustinongelman, joka lisää ikääntyneiden työntekijöiden irtisanomisia ja pidentää työttömyysjaksoja.

Kannustinongelmien purkamisen perusongelma on se, että purkamalla kannustinloukku yhdestä kohdasta se siirtyy toisaalle niin kauan, kun perusturvan taso on vakio. Täten patenttiritkaisujen löytäminen kannustinongelmiin on käytännössä mahdotonta. Järjestelmää voidaan kuitenkin kehittää niin, että kannusteet kehittyisivät mahdollisimman tasaisesti tulojen kasvaessa. Yksi keino parantaa työnteon kannusteita kaikissa tuloluokissa on keventää työn verotusta.

## **Kehitysnäkymät**

Vuonna 2019 käyttöön otettava kansallinen tulorekisteri (KATRE) mahdollistaa etuuksien ja verotuksen suhteellisen reaaliaikaisen toimeenpanon, joten erilaisia byrokraloukkuja voidaan sen käyttöönoton yhteydessä vähentää. Tällaisia tilanteita voi nyt esiintyä esimerkiksi lyhytkestoisten töiden vastaanotossa, jos henkilön etuuden laskenta ja maksatus viivästyvät.

Vuonna 2019 päättyvässä TOIMI-hankkeessa pyritään hahmottelemaan erilaisia malleja perusturvan kokonaisuudistukseksi, jolla parannettaisiin työnteon kannusteita.

Verotus- ja sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistus on välttämätön, kun tavoitellaan korkeaa työllisyyttä. Suurten kokonaisuudistusten valmistelu ja läpivieminen on kuitenkin hyvin haasteellista, koska järjestelmä koostuu niin monista eri

palasista, jotka vaikuttavat eri tavalla eri edunsaajiin. Kokonaisuudistukseen valmistautumisen ohella on siksi jatkettava nykyisen järjestelmään sisältyvien kannustimien tarkastelua ja uudistamista.

## Tavoitetila

Työn verotuksesta ja etuuksista muodostuvat taloudelliset kannustimet pitää asettaa siten, että työn vastaanottaminen on aina taloudellisesti kannustavampaa etuuksiin verrattuna. Tavoitetilaksi asetetaan se, että 100 % ylittäviä työllistymisveroasteita ei esiinny ja 80 % ylittäviä asteita saadaan vähennettyä. Sosiaaliturvajärjestelmä on joustava, sekä työhön ja yrittäjyyteen kannustava.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä on yksinkertainen, selkeästi määritelty ja omatoimiseen työnhakuun ohjaava.

Työttömyysturvan suojaosajärjestelmän kannustinvaikutuksia on parannettu. Tavoitteena on myös arvioida uudelleen erittäin pitkäkestoisen työttömyyden suhde perusoikeuksiin sen selvittämiseksi, missä mielessä esim. yli 10 vuoden työttömyys on työttömyyttä ja onko tällaisen henkilön toimeentulo hoidettavissa muutoin kuin työttömyysturvalla.

### Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetilaan pääsemiseksi

- Käynnistetään hanke sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi
- Verotuksen painopisteen siirtäminen työn verotuksesta muihin veroluokkiin
- Heikossa työmarkkina-asemassa olevien tuettu työllistyminen
- Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alarajan nostaminen (eläkeputki)
- Nostetaan työttömyysturvan suojaosaa
- Perhevapaaudistus

## 3.6 Työllistämiskynnyksen madaltaminen

### Nykytila

Työllistämiskynnyksen madaltaminen lisää työvoiman kysyntää ja siten laskee työttömyyttä ja nostaa työllisyyttä. Työllistämiskynnykseen keskeisesti vaikuttavia tekijöitä ovat työn verokiila, irtisanomissuoja, palkkaehdot sekä työnantajan hallinnolliset velvoitteet.

Korkea irtisanomissuoja korottaa työllistämiskynnystä, sillä se lisää työllistämisen riskiä työnantajan näkökulmasta. Irtisanomissuojan tasoa pidetään kansainvälisten vertailuiden<sup>16</sup> perusteella Suomessa keskitasoisena. Suomessa ei työntekijää voida irtisanoa välittömästi eikä ilman asiallista ja painavaa syytä, mutta toisaalta erorahoja ei tyypillisesti makseta. Irtisanomisen kustannuksena voidaan käyttää irtisanomisajan palkkaa, mikä tyypillisesti on kolme kuukautta. Toisaalta matala irtisanomiskynnys lisää irtisanomisten määrää, joten irtisanomissuojan työllisyysvaikutus ei ole selvä.

Työn verokiila vaikuttaa työllistämiskynnykseen erityisesti siksi, että se nostaa työn kustannusta suhteessa pääomainvestointeihin (esim. robotit ja automaattit). Jos verokiila on hyvin korkea, on kannattavampaa investoida koneisiin kuin palkata lisää työvoimaa. OECD:n mukaan työn verokiila on Suomessa 43 %. Korkeimmillaan se on Belgiassa (54 %), Saksassa (50 %) sekä Italiassa ja Ranskassa 48 %. Pohjoismaista Tanskassa ja Norjassa verokiilat ovat matalat (36 %), Ruotsissa Suomen tasoa. OECD-maiden matalimmat verokiilat löytyvät Uudesta-Seelannista (18 %) ja Sveitsistä (22 %).

Suomessa ei ole minimipalkkalakia, vaan palkkojen vähimmäisehdot määräytyvät työehtosopimusten kautta, jotka yleissitovassa kentässä laajenevat koskemaan myös osaa järjestäytymättömistä yrityksistä (noin 10 % työvoimasta). TES-pohjainen vähimmäispalkkajärjestelmä on tehokas ja toimiva verrattuna minimipalkkalakiin, sillä TES-järjestelmä huomioi paremmin toimialakohtaiset erot tuottavuudessa, sekä ajantasaisen tuottavuuskehityksen.

<sup>16</sup> OECD Indicators of Employment Protection & OECD (2013): OECD Employment Outlook 2013.

Työnantajan hallinnolliset velvoitteet muodostavat osan työllistämiskynnyksestä. TE-Min teetättämän selvityksen<sup>17</sup> mukaan suurimpien työnantajavelvoitteiden hallinnolliset kokonaiskustannukset yrityksille ovat 5,8 miljardia euroa vuodessa. Tästä noin 16 prosenttia arvioidaan olevan lainsäädännöstä johtuvaa hallinnollista taakkaa.

Toisaalta työnantajat työllistävät lisää vain, jos taloudessa riittää kysyntää toiminnan laajentamiselle. Täten talouskasvu on keskeistä yritysten työllistämispäätösten kannalta.

## Kehitysnäkymät

Väestöllisen huoltosuhteen heikkeneminen luo kaikissa länsimaissa painetta nostaa työllisyyttä. Yksi keskeinen keino on työllistämiskynnyksen madaltaminen.

Työsuhdeturvan osalta työllistämiskynnystä on monissa maissa pyritty laskemaan mm. määräaikaisilla työsopimuksilla, tai muilla epätyypillisillä työsopimuksilla. Tällaiset reformit kuitenkin herkästi luovat ns. kahden kerroksen työmarkkinat, joissa liikkuvuus marginaalityövoimasta ydintyövoimaan on rajallista. Sitä ei pidetä optimaalisena työvoiman ja osaamisen allokaation kannalta, eikä myöskään työelämän tasa-arvon näkökulmasta. Esimerkiksi OECD<sup>18</sup> onkin nostanut esille tällaisten osittaisten työmarkkinareformien haittapuolia. Työllistämiskynnyksen laskemisen nimissä ei ole järkevää tehdä sellaisia reformeja, jotka vaarantavat työmarkkinoiden toimivuuden jäykistämällä työmarkkinoiden sisäistä dynamiikkaa.

Esimerkiksi Saksassa on pyritty laskemaan työn verokiilaa erikseen pienituntimääräisten työsopimusten (Minijob, Midijob) kohdalla. Näin on laskettu työllistämiskynnystä, mutta toisaalta kannustettu suppeisiin työsuhteisiin. Toimenpiteen työllisyysvaikutukset ovat kiistanalaisia<sup>19</sup>.

17 Ramboll Management Consulting & Deloitte Oy (2010): Selvitys yrityksille aiheutuvista hallinnollisista kustannuksista – Työnantajavelvoitteet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Kilpailukyky 7/2010.

18 Ks. OECD (2018): Good Jobs for All in a Changing World of Work. The OECD Jobs Strategy.

19 Aihetta käsitteleviä tutkimuksia on käyty läpi artikkelissa "Akyol, Metin & muut (2013): Were Hartz Reforms Responsible for the Improved Performance of the German Labour Market? Economic Affairs. Feb, vol. 33 issue 1"

OECD-maissa viimeisten vuosikymmenten trendi on ollut se, että tiukan irtisano-  
missuojan maissa sääntelyä on löysennetty, mutta toisaalta vähäisen sääntelyn  
maissa sääntelyä on hieman tiukennettu. Verokiilan osalta trendi OECD-maissa on  
varsin vakaa. Sekä Ruotsissa että Suomessa verokiila on laskenut 2000-luvun aikana;  
Ruotsissa lasku on ollut Suomea voimakkaampaa.

### Tavoitetila

Työllistämiskynnys on nykyistä matalampi. Työn verokiilaa lasketaan nykyisestä. Pal-  
kanmuodostusrakenteen muutoksilla ei nosteta työllistämiskynnystä nykyisestä.

Työnantajan oikeusvarmuus työntekijän palkkauksessa on nykyistä vahvempi.

#### Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetilaan pääsemiseksi

- Verotuksen painopisteen siirtäminen työn verotuksesta muihin vero-  
luokkiin
- Ulkomaisen työvoiman rekrytointiprosessin keventäminen
- Heikossa työmarkkina-asemassa olevien tuettu työllistyminen
- Tuetaan nykyajan haasteet huomioivan palkanmuodostusmallin raken-  
tamista
- Varmistetaan vähimmäisehtojärjestelmän toimivuus
- Kevennetään edelleen yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa

## 3.7 Palkanmuodostukseen liittyvien kysymysten ratkaisu

### Nykytila

Teknologian kehitys ja talouden globalisaatio ovat merkittävästi muuttaneet yrittys-  
ten toimintaympäristöä. Sen muutokset ovat nopeutuneet ja tulleet vaikeammin  
ennakoitaviksi. Teknologian vauhdittama avoin kilpailu luo menestymisen mah-  
dollisuuksia periaatteessa kaiken kokoisille yrityksille. Ulottuvilla ovat valtavat ja  
samalla ankarasti kilpaillut markkinat, jotka ulottuvat myös niille sektoreille, joissa  
kilpailu on aiemmin ollut kansallista. Digitaalisessa taloudessa yksittäisten yritysten

kasvu ja myös toiminnan päättyminen tapahtuvat paljon nopeammin kuin teolliseen valmistukseen painottuneessa taloudessa.

Näiden muutosten seurauksena mahdollisuudet yritys- ja työntekijätason erittäin suuriin tuottavuuseroihin ovat lisääntyneet. Tuottavuuserot herättävät kysymyksen palkkojen muodostumisesta: onko nykyinen pääosin liittotason sopimismekanismi toimiva, vai pitäisi päätösvallan palkoista ja muista työehdoista olla enemmän yritys- ja toimipaikkatasolla?

Suomen palkanmuodostusjärjestelmä on yksi maailman keskittyneimmistä, ja sitä kautta se näyttäytyy monissa mittauksissa<sup>20</sup> erittäin jäykkänä. Käytännössä tämä jäykkyys kansainvälisissä vertailuissa tarkoittaa tyypillisesti keskitettyjen tulopoliittisten ratkaisujen (ml. kiky-sopimus) vahvaa roolia palkanmuodostuksessa.

Toisaalta paikallisen, yritys- tai toimipaikkatasolla tapahtuvan, sopimisen osuus on Suomessa vähäinen useisiin muihin maihin verrattuna (esim. muut Pohjoismaat). Merkittävä osa sopimisesta tapahtuu sen sijaan toimialatasolla. Kilpailukykysojimuksen (kiky) yhteydessä työmarkkinaosapuolet sopivat paikallisen sopimisen mahdollistavien lausekkeiden lisäämisestä työehtosopimuksissa.

Keskusjärjestö- tai toimialatasolla tapahtuvan keskitetyn kollektiivisen sopimisen katsotaan usein nostavan keskimääräistä palkkatasoa niin, että tuottavuudeltaan heikommat työntekijät eivät työllisty. Lisäksi ongelmana voi olla yrityskohtaisten tuottavuuserojen heikko välittyminen palkkaukseen, mikä heikentää tuottavuuskehitystä. Nykyinen sopimismekanismi sitoo yleissitovuuden kautta myös työnantaja-liittoihin järjestäytymättömiä yrityksiä. Suomen yleissitovuusmekanismi on kansainvälisessä vertailussa laaja. Sen vaikutuspiiri on kuitenkin Suomeakin suurempi esimerkiksi Ranskassa, Belgiassa, Sveitsissä, Portugalissa ja käytännössä Itävallassa<sup>21</sup>.

20 World Economic Forum (2018): Global Competiveness Index 2017-2018 & OECD Employment Outlook 2018.

21 Visser, Jelle (2015): ICTWSS-tietokanta, versio 5.0. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.

Toinen keskeinen aspekti palkanmuodostusrakenteessa on palkkakoordinaatio. Palkanmuodostusta koskevan tutkimuskirjallisuuden keskeinen viesti<sup>22</sup> on se, että korkeaan työllisyyteen voidaan päästä kahdella tavalla. Ilman palkkakoordinaatiota siihen voidaan päästä hajautetussa markkinaehtoisessa järjestelmässä silloin, kun ammatillinen järjestäytyminen on vähäistä. Muussa tapauksessa palkkakoordinaation merkitys on keskeinen inflatoristen ja kilpailukykyä heikentävien palkankorotusten ehkäisemiseksi. Suomen palkanmuodostusjärjestelmä on erittäin vahvasti koordinoitu.

Pohjoismaisessa kontekstissa on viime aikoina keskusteltu<sup>23</sup> paljon ”organisoidusta hajauttamisesta”, jossa kollektiivista palkanmuodostusta on osittain siirretty liittotasolta työpaikkatasolle niin, että koordinaatiovastuu palkkamaltista säilyy toimialaa edustavilla työmarkkinajärjestöillä. Neuvotteluvastuu palkoista on osittain luovutettu liittotasolta työpaikoille jyvitetäväksi, sisältäen kuitenkin liittotason perälaudan, mikäli paikallisesti ei päästä sopimukseen korotusten jakamisesta. Jossain tapauksissa neuvottelu voi siirtyä liittotasolle, mikäli paikallistasolla ei päästä sopimukseen. Usein liittotasolla on myös määritelty erinäisiä minimejä paikallisille korotuserille. Lisäksi kriisiytyneitä paikallista palkkaneuvottelua voidaan usein yrittää sovitella liittotasolla. Näin kaikki osapuolet on saatu sitoutettua uuteen sopimismalliin. Samalla on pyritty huolehtimaan palkkakoordinaation säilymisestä vahvana.

Siirtyminen lähemmäs yksilö- ja työpaikkatason sopimista voi parantaa mahdollisuuksia tuottavuudeltaan erilaisen työvoiman palkkaamiseen ja vahvistaa työvoiman tuottavuuskehitystä. Hintana on kuitenkin palkkaerojen kasvu yritysten ja ammattiryhmien sisällä. Tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita vastaavaa palkkaerojen kasvua koko työmarkkinoiden tasolla, mikäli palkkakoordinaatio tapahtuu edelleen toimialatasolla. Kilpailukykyyn osalta riskinä on palkkakoordinaation heikkeneminen, mikä voi johtaa kilpailukykyä heikentäviin palkankorotuskiertäisiin. Lisäksi työpaikkatason palkkajousten liian vahva asema voi hidastaa heikosti tuottavien yritysten poistumista markkinoilta. Kuitenkin, organisoitua hajauttamista

22 Ks. esim. Traxler, F. & Brandl, B. (2012): Collective Bargaining, Inter-Sectoral Heterogeneity and Competitiveness: A Cross-National Comparison of Macroeconomic Performance. *British Journal of Industrial Relations*. Vol 50 nro 1. Myös OECD (2018): OECD Employment Outlook 2018.

23 Ks. Stokke, Torgeir Aarvaag (2008): The Anatomy of Two-tier Bargaining Models. *European Journal of Industrial Relations* ja OECD (2018): OECD Employment Outlook 2018.

koskien on olemassa joitain empiirisiä tutkimuksia<sup>24</sup>, jotka viittaavat tuottavuusvai-  
kutusten olevan myönteisiä.

Suomella, toisin kuin esimerkiksi Ruotsilla, ei ole omaa itsenäistä rahapolitiikkaa,  
jonka avulla voitaisiin tasapainottaa kilpailukykyä heikentäviä palkankorotuksia.  
Tämä asettaa palkkamaltille erityisen suuren painoarvon Suomen taloudellisen kil-  
pailukyvyn ylläpitäjänä. Lisäksi Suomen palkkapolitiittiset instituutiot ovat suppeam-  
mat kuin Ruotsissa, jossa palkkapolitiikan toimivuutta edistää sovittelijana toimiva  
Medlingsinstitutet.

Kollektiivinen palkanmuodostus on Suomessa työmarkkinajärjestöjen vastuulla.  
Julkinen valta luo kuitenkin edellytyksen onnistuneelle sopimiselle, ja voi tukea työ-  
markkinajärjestöjä tässä prosessissa.

## **Kehitysnäkymät**

Avoin kansainvälinen kilpailu ulottuu nykyistä vahvemmin kaikille toimialoille,  
muovaa yrityskenttää ja sen toimintatapaa. Myös palvelusektori altistuu globaalille  
kilpailulle. Työn tekemisen muodot monipuolistuvat. Varsinkin asiantuntijatyötä  
arvioidaan ja hinnoitellaan enemmän tulosten kuin ajan perusteella. Työtä tehdään  
entistä useammin ajasta ja paikasta riippumatta. Paikallisen sopimisen merkitys kol-  
lektiivisopimisessa kasvaa Suomessakin, muttei yhtä voimakkaasti kuin muissa Poh-  
joismaissa. Bruttopalkkojen hajonta on nykyistä suurempi.

Suomen osalta keskeinen muutos palkkaneuvottelurakenteessa on Elinkeinoelä-  
män keskusliiton ilmoitus luopua keskusjärjestösopimuksista, ml. keskitetyistä tu-  
lopoliittisista ratkaisuisista. Tämä luo paineen löytää uusi malli palkkakoordinaation  
turvaamiseksi liittojärjestötasolla (ns. ”Suomen malli”). Mikäli keskitettyjä tulopoliit-  
tisia ratkaisuita ei tämän seurauksena tulevaisuudessa enää tehdä, joustavoittaa se  
Suomen palkanmuodostusta myös kansainvälisissä vertailuissa.

---

24 Esim. Lundborg, P. (2005) Individual Wage Setting, Efficiency Wages and Productivity in Sweden. FIEF Working Paper Series. Stiftelsen facköreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning ja katsaus aiheeseen OECD (2018): OECD Employment Outlook 2018.



Jatkossa ei voida enää ajatella, että teollisuus ainoana vientisektorina määrittäisi palkanormit. Enenevässä määrin myös palvelualat kohtaavat kansainvälistä kilpailua. Tämä on otettava huomioon, kun muodostetaan tulevaisuuden palkkaneuvottelurakennetta.

### Tavoitetila

Palkoista sopiminen tapahtuu jatkossakin pääasiassa kollektiivisesti työehtosopimusautonomiaa kunnioittaen. Suomeen ei säädetä minimipalkkalakia.

Kollektiivisen neuvottelujärjestelmän puitteissa palkat ottavat nykyistä paremmin huomioon henkilötason erot osaamisessa ja tuottavuudessa, sekä tuottavuuserot yritysten välillä. Palkanmuodostus toimii siten, että työvoimakustannukset ja työn tuottavuus ovat sopusoinnussa keskenään. Käytettävissä olevia tuloja tasataan sosiaaliturvan ja verotuksen avulla.

On löydetty Suomeen sopiva palkkaneuvottelumalli, joka turvaa maan talouden kansainvälisen kilpailukyvyn. Palkkakoordinaatiosta huolehditaan työmarkkinajärjestöjen taholta, jotta hintakilpailukykyä heikentäviltä palkankorotuksilta vältytään. Liittotason neuvotteluissa määritellään raamit ja perälaudat paikallisen tason sopimiselle.

#### Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetilaan pääsemiseksi

- Tuetaan nykyajan haasteet huomioivan palkanmuodostusmallin rakentamista
- Uudistetaan työntekijöiden osallistumisjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö
- Varmistetaan vähimmäisehtojärjestelmän toimivuus

## 3.8 Työmarkkinoiden pelisääntöjen uudelleentarkastelu

### Nykytila

Suomalaisen työelämän kehittäminen, työlainsäädännön valmistelu ja monet sosiaalipoliittiset uudistukset ovat perustuneet valtion, työnantajanjärjestöjen ja

palkansaajajärjestöjen keskinäiseen yhteistyöhön ja luottamukseen. Päätöksenteko on ollut konsensushakuista. Usein on eteenpäin viety vain uudistuksia ja hankkeita, joista kaikki osapuolet ovat olleet yhtä mieltä tai joiden kanssa jokainen osapuoli on voinut elää. Tämä konsensushakuisuus on ollut järjestelmän vahvuus ja heikkous.

Viime aikoina järjestelmä ei ole toiminut kaikin osin optimaalisella tavalla: kolmi-kannan osapuolilla ei ole ollut riittävää ratkaisuhakuisuutta vaikeiden kysymysten käsittelyssä. Osaltaan tämä on johtunut siitä, että liittotason rooli on korostunut työmarkkinajärjestöjen toiminnassa eikä toimialakohtaisilla liitoilla ole ollut yhden-suuntaisia näkemyksiä järjestelmän kehittämisestä. Työmarkkinajärjestöjen kenttä on myös elänyt niin työnantaja- kuin työntekijäpuolellakin, mikä on haastanut järjestelmän toimivuuden.

Työmarkkinajärjestelmä on ollut keskeinen osa Suomen taloudellista ja poliittista järjestelmää. Työmarkkinajärjestelmässä puolestaan työehtosopimuksilla on ollut erittäin merkittävä rooli. Tämä johtuu paitsi alakohtaisten työehtosopimusten laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta myös siitä, että työlainsäädäntö on mahdollistanut laajasti työehtosopimuksilla laista poiketen sopimisen. Täysin ehdottomien lainsäännösten määrä onkin vuosien varrella vähentynyt.

Työehtosopimusten noudattamisvelvollisuus perustuu joko työehtosopimuslain mukaiseen sidottuuteen (normaalisitovuuskenttä) tai työopimuslaissa säädettyyn järjestäytymättömän työnantajan velvollisuuteen soveltaa työsuhteen ehtoina yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä.

Työehtosopimusosapuolten kelpoisuus sopia työehtosopimuksilla työsuhteen ehdoista perustuu ILO:n sopimuksilla ja eräillä muilla kansainvälisillä sopimuksilla turvattuun työehtosopimusautonomiaan sekä kansalliseen työehtosopimuslakiin. Sopimiskompetenssi on varsin laaja. Työmarkkinaosapuolten sopimusoikeutta on joiltakin osin kuitenkin rajoitettu työlainsäädännöllä.

Työehtosopimusten rooli on kahtalainen. Toisaalta niillä turvataan työntekijöiden vähimmäistyöehdot sopimuskaudeksi ja toisaalta niillä sitoudutaan työrauhaan vastaavaksi ajaksi. Työehtosopimusjärjestelmän kattavuus on varsin pitkälle turvannut työrauhan suomalaisilla työmarkkinoilla. Eri aloilla on sopimuskausien aikana järjestetty lähinnä lyhytaikaisia, mielenosoitusluonteisia työnseisauksia, joilla on ollut

vaihtelevan suuruiset taloudelliset vaikutukset yritysten toimintaan ja sekä osin laajemminkin yhteiskuntaan. Lisäksi viime vuosina ammattiyhdistysliike on aktivoitunut järjestämään poliittisia työtaistelutoimenpiteitä (mm. lakkoja, ylityökietoja, vuoronvaihtokieltoja), joiden kohteena ei ole oma voimassa oleva työehtosopimus vaan poliittiset päätöksentekijät. Poliittisten työtaistelujen määrät ja kestot ovat aiheuttaneet joillekin aloille mittavia vahinkoja ja työnjärjestelyihin liittyviä ongelmia.

Työrauhavelvollisuus ei koske yleissitovia työehtosopimuksia noudattavia yrityksiä ja niiden työntekijöitä. Noin 80 % Suomen työvoimasta kuuluu työehtosopimuksen piiriin suoraan normaalisitovuuden kautta. Sen lisäksi noin 10 % kuuluu yleissitovuuden kautta. Noin 10 % Suomen työvoimasta on kokonaan ilman työehtosopimusta<sup>25</sup>.

Työehtosopimusten vähimmäisehtoluonteesta johtuu, että työehtosopimuksilla ei saada alittaa sovellettavana olevan työehtosopimuksen tasoa sen paremmin normaalisitovuus- kuin yleissitovuuskentässä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että suomalaisilla työmarkkinoilla ei saa kilpailla työehtosopimuksessa sovittua tasoa alemmilla työsuhteen ehdoilla. Tämä koskee sekä täällä olevia suomalaisia että ulkomaisia yrityksiä, mutta myös tänne lähetettyjen työntekijöiden vähimmäisehtoja.

Nykyinen työehtojen määräytymisjärjestelmä merkitsee sitä, että mitä kattavammin työehtosopimuksilla on sovittu työehdoista, sitä vähemmän lainsäädännöllä voidaan tosiasiasa vaikuttaa työehtoihin. Lainsäädännön muutokset vaikuttavatkin täysimittaisesti vain sellaisessa työmarkkinakentässä, jossa alalla ei ole tehty työnantajaa sitovaa työehtosopimusta (noin 10 % työmarkkinakentästä). Poikkeuksena tästä ovat täysin pakottavat säännökset, jotka on otettava huomioon työehtosopimusten soveltamiskäytännössä (mm. yhdenvertaisuussäntely). Työehtosopimusmääräysten ohittaminen myöskään pakottavalla sääntelyllä kesken työehtosopimuskauden ei ole mahdollista.

## Kehitysnäkymät

Valtakunnallisten toimialakohtaisten työnantaja- ja työntekijäliittojen merkitys työmarkkinatoimijoina on kasvanut viime vuosina ja kasvanee edelleen samalla kun

---

25 Ahtiainen, Lasse (2016): Työehtosopimusten kattavuus vuonna 2014. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työ ja yrittäjyys 11/2016.

työmarkkinakeskusjärjestöjen rooli sopijapuolina vähenee. Tämä tarkoittaa sitä, että myös lainsäädäntöpöydässä eri liittojen intressit ovat vahvemmin esillä ja koordinoitujen kantojen esittäminen vaikeutuu. Yhteisen tahtotilan löytäminen ja uudistuksista sopiminen vaatii uudenlaista lähestymistapaa ja voi viedä aiempaa enemmän aikaa.

Palkansaajien järjestäytymisasteen trendi on hitaasti heikkenevä (työolobarometrit). Ennistä useampi sen sijaan kuuluu pelkkään työttömyyskassaan, muttei ammattiliittoon. Tällä ei kuitenkaan ole ollut välitöntä merkitystä työehtosopimusten kattavuuteen, koska työehtosopimusten noudattamisvelvollisuus on kytköksissä työnantajien järjestäytymiseen. Työnantajien järjestäytymisaste on pysynyt ainakin toistaiseksi korkeana.

Vaativuudet työmarkkinoiden joustavoittamisesta ovat kasvaneet vuosi vuodelta. Toisaalta työehtosopimusosapuolia on kannustettu lisäämään valtakunnallisiin työehtosopimuksiin paikallisen sopimisen sallivia määräyksiä, jotta paikalliset olosuhteet voidaan ottaa nykyistä paremmin huomioon. Toisaalta on esitetty lainsäädännön muuttamista siten, että paikallisesti voitaisiin sopia työehtosopimukset alittaen, jos asiasta päästään työpaikalla yhteisymmärrykseen. Tällaisen mallin omaksuminen vaikuttaisi erittäin merkittävällä tavalla kollektiivisopimusten ja niiden osapuolten asemaan ja toisaalta se voisi horjuttaa työntekijöiden suojeluperiaatteen toteutumista sekä viime kädessä myös työrauhaa työmarkkinoilla.

Paikallisen sopimisen rooli Suomen työmarkkinakentässä todennäköisesti kasvaa, vaikkei merkittäviä poliittikkamuutoksia tehtäisikään. Laajimmat mahdollisuudet lisätä joustoja ovat työehtosopimusosapuolilla itsellään. Kysymys on pitkälti paikallisen sopimisen mahdollisuuksien lisäämisestä alakohtaisiin työehtosopimuksiin ja niiden soveltamisesta paikallistasolla. Luottamukselliset suhteet sopimusosapuolten välillä, sekä toimivat perälaudat, on tutkimuskirjallisuudessa<sup>26</sup> tunnistettu onnistuneet paikallisen sopimisen edellytyksiksi.

## Tavoitetila

Suomelle välttämättömät uudistukset työelämässä pystytään toteuttamaan kolmikantapöydässä eri tahojen intressit huomioon ottaen. Valtiovallan näkemyksillä on

---

26 Ks. Stokke, Torgeir Aarvaag (2008): The Anatomy of Two-tier Bargaining Models. *European Journal of Industrial Relations*.

merkittävä rooli osapuolten erilaisten näkemysten yhteensovittamisessa ja kansallisten etujen valvomisessa. Työelämän uudistukset perustetaan yhteiseen tilannekuvaan, ja toteutettaville konkreettisille hankkeille turvataan riittävät resurssit sekä mahdollisuudet hyvän säädösvalmistelun peruseriaatteiden noudattamiseen. Näin syntyy uusi ratkaisuhakuisen kolmikantatyön toteutustapa, Kolmikanta 3.0.

Työnteon vähimmäisehtojen on perusteltua jatkossakin rakentua pääasiassa kollektiivisopimusten ja kollektiivisen neuvotteluprosessin varaan. Toisaalta työlainsäädännöllä tulee edelleen olla merkittävä rooli kv- ja EU-velvoitteita toimeenpantaessa. Vähimmäisehtojärjestelmän tulee rakentua sille perustalle, että Suomessa tehtävä työ tehdään samoin vähimmäisehdoin riippumatta työn teettäjän kansallisuudesta.

Kollektiivisopimisjärjestelmän sisällä työehdoista sopimisen painopistettä on siirretty nykyistä vahvemmin kohti työpaikkatasolla tapahtuvaa sopimista. Toimialatason sopimisella nähdään jatkossakin merkittävä rooli niin paikallistasolla tapahtuvan sopimisen mahdollistajana ja turvalukkona kuin toimialakohtaisten sääntöjen muodostajana.

Työlainsäädäntöä tarkastellaan siltä näkökannalta, kuinka paljon sääntelystä voidaan jättää toisin sovittavaksi toisaalta työsopimuksella ja toisaalta työehtosopimuksella. On arvioitu, missä määrin ja missä asioissa lainsäädännössä voidaan lisätä joustavuutta antamalla työehtosopimuksesta riippumatonta sopimiskelpoisuutta työsopimuskumppaneille. Näillä järjestelyillä ei kuitenkaan kyseenalaisteta työehtosopimusosapuolten asemaa eikä työehtosopimusautonomiamia. Paikallisen sopimisen pelisäännöistä yleissitovuuskentässä on säädetty erikseen.

Työsuhdeturva ja muu työelämän sääntely ovat mahdollisimman samantasoisia sopimustyyppistä ja työn luonteesta riippumatta. Sääntely kohtelee kaikkia tasapuolisesti, ei kannusta eikä luo useamman portaan työmarkkinoita. Sovituista työehdoista pidetään kiinni kaikenlaisissa työpaikoissa.

Toimivilla työmarkkinoilla työmarkkinahäiriöiden määrä on vähäinen. Sopimuksetoman tilan aikana osapuolten väliset neuvottelusuhteet ja toisaalta valtakunnansovittelijan rooli edistävät neuvotteluratkaisuun pääsemistä. Työrauhaa kunnioitetaan ja työtaisteluista johtuvat riidat ratkaistaan tehokkaasti.

Pelisääntöjen noudattamisen valvonnalla turvataan työmarkkinoiden toimivuus. Valvonnan tehokkuus perustuu tarkoituksenmukaisiin valvontakeinoihin ja valvontaresurssien riittävään määrään."

#### **Vaihtoehtoisia keinoja tavoitetaan pääsemiseksi**

- Luodaan uudistettu Kolmikanta 3.0 -valmistelutapa
- Varmistetaan vähimmäisehtojärjestelmän toimivuus
- Uudistetaan työntekijöiden osallistumisjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö
- Arvioidaan työsuhteisen työn ja yrittäjyyden välistä rajanvetoa ja siihen liittyvän työlainsäädännön toimivuutta ja selkeyttämistarpeita

## 4 Yhteenveto ratkaisuvaihtoehtoista

Tässä listassa avataan tarkemmin edellä suositeltuja toimenpiteitä ja kerrotaan, mihin Työmarkkinanäkemyksen strategiaan painopisteisiin ne vastaavat.

### *Verotus*

1. Verotuksen painopisteen siirtäminen työn verotuksesta muihin veroluokkiin
  - Muista veroluokista erityisesti kiinteä omaisuus (ml. metsämaa ja vapaa-ajan asunnot) nähdään hyvänä verotuskohteena
  - Kiinteä omaisuus on Suomessa verrattain kevyesti verotettua. Sen verottamiseen ei liity merkittäviä negatiivisia kannustimia tai kilpailun vääristymistä
  - Tavoitteena veropohjan laajentaminen
  - Työtulojen verotus on Suomessa kireää, ja siihen liittyy merkittäviä kannustinongelmia
  - Kevennetään ansiotuloverotusta koko asteikolla, mutta painotetaan kevennys pieni- ja keskituloisiin
  - Hyödyt: parantaa työnteon kannustimia, helpottaa kannustinloukkujen purkua
  - Haitat/riskit: kiinteän omaisuuden verotuksen korotusta saatetaan pitää epäoikeudenmukaisena niissä tilanteissa, joissa omaisuudenhaltijan tulot ovat pienet. Yksi ratkaisu tähän on kiinteistöverotuksen kohteiden verotusarvojen saattaminen vastaamaan paremmin kohteiden aitoa markkina-arvoa
  - Strategiset painopisteet: Työnteon kannustimien parantaminen, Työllistämiskynnyksen madaltaminen

2. Asuntokaupan varainsiirtoveron poistaminen
  - Vauhdittaa asuntokauppaa erityisesti kasvukeskuksissa kannustaen asunnon omistajia muuttamaan itselleen paremmin sopivaan asuntoon. Lisäksi toissijaisesti kannustaa muuttamaan työn perässä.
  - Poistetaan vero asteittain markkinahäiriön välttämiseksi
  - hyödyt: lisää työvoiman liikkuvuutta<sup>27</sup> ja parantaa työllisyyttä
  - hinta: noin 700 miljoonaa euroa vuodessa
  - kustannus kompensoitavissa esim. verottamalla omistusasuntoja pienellä prosenttiosuudella vuosittain tai korottamalla kiinteistövero
  - Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen

### *Koulutus ja ohjaus*

3. Panostetaan nuorten aikuisten koulutustason nousuun
  - Pelkän perusasteen varassa olevia nuoria aikuisia on yli 100 000.
  - Kohdennetaan koulutusta ja oppimisen tukitoimia 19–29-vuotiaisiin ja tuetaan myös työssä olevien nuorten kouluttautumista.
  - Hyödyt: Työllisyysasteen nosto ja työurien piteneminen
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen, Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, Työn murrokseen varautuminen
4. Vahvistetaan monikanavaisia ohjaus- ja urasuunnittelupalveluita
  - Lisätään monikanavaisten ohjaus- ja urasuunnittelupalveluiden resursseja kaikilla koulutusasteilla ja kaikissa siirtymä- tai nivelvaiheissa. Ohjaus- ja urasuunnittelupalveluja tulee kohdentaa niin nuorille kuin aikuisille aiempaa enemmän.
  - Urasuunnittelutaidot otettava osaksi opetussuunnitelmia kaikilla koulutusasteilla
  - Tuetaan Ohjaamoiden tukirakenteiden muodostumista valtakunnalliseksi ohjauksen ja nuorten tuen kehittämisalustaksi. Valtio, maakunnat, kunnat ja järjestöt.
  - Lisätään kasvupalvelu-uudistuksen mukaisesti markkinaehtoisten toimijoiden roolia Ohjaamoissa.

---

<sup>27</sup> Eerola, Essi & muut (2018): Effects of Real Estate Transfer Taxes: Evidence from a Natural Experiment Val-tioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2018



- Hyödyt: nuorten syrjäytymisen väheneminen, työttömyysjaksojen lyheneminen, työurien pidentyminen ja ammatillisen segregaaation vähentäminen
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen, Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoille
5. Luodaan vastuuhenkilöjärjestelmä tukemaan nuoria, joilla kohonnut syrjäytymisriski
- Tutkijat ovat tunnistaneet useita varhaista kohonnutta syrjäytymisriskiä osoittavia indikaattoreita.
  - Tavoitteena on, että nuorella on nimettynä yksi henkilö (viranomainen tai 3. sektorin henkilö), joka auttaa palveluissa ja sparraa nuorta eteenpäin. Vahvasti poikkihallinnollinen kokonaisuus.
  - Hyödyt: Vähentää nuorten syrjäytymistä
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen
6. Koulutusjärjestelmä ja koulutussisällöt vastaamaan työelämän tarpeita
- Koulutusjärjestelmässä koulutusresursseja kohdennetaan nykyistä enemmän tutkintotavoitteisesti painottuneesta koulutuksesta lyhytkestoisempiin ja käytännönläheisempiin työmarkkinoiden tarpeisiin nopeasti reagoiviin koulutussisältöihin.
  - Toisen ja korkea-asteen ammatillisesti suuntautuneen koulutuksen ohjaus- ja rahoitusmekanismeja uudistettava siten, että koulutusjärjestelmän kyky vastata nopeisiin osaamisen kysynnän muutoksiin paranee.
  - Edellyttää ennakointijärjestelmän kehittämistä.
  - Koulutusjärjestelmän rahoituspohja arvioitava uudelleen
  - Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen
7. Vähennetään koulupudokkaiden määrää
- Selvitetään keinot, joilla varmistetaan että koko ikäluokka suorittaa vähintään toisen asteen tutkinnon.
  - Tavoite: toisen asteen koulutuksen käymisen lisääminen, koulupudokkaiden määrän vähentäminen
  - Hyödyt: ehkäisee nuorten syrjäytymistä ja vahvistaa työelämävalmiuksia sekä parantaa nuorten ikäpolvien taloudellista asemaa. Vahvistaa työvoiman osaamista. Parantaa työllisyyttä pitkällä aikavälillä (Talouspoliittinen arviointineuvosto, Katsaus talouspolitiikasta 2017)

- Kohdejoukko: Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportin mukaan perustason jälkeisen koulutuksen puute koskee ikäluokittain 3000–6000 nuorta.
  - Kohdejoukko: Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportin mukaan uudistus koskisi ikäluokittain 3000–6000 nuorta.
  - Kustannus: Riippuu toteutustavasta. Kustannus koulutusjärjestelmälle arviolta 15–100 miljoonaa euroa vuodessa (riippuen oppimateriaalikulujen korvauksesta)
  - Riskit: Voi lyhyellä aikavälillä vähentää alle 18-vuotiaiden työllisyyttä. Puutteelliset ohjauksen resurssit, mikäli ei erikseen varmisteta, sillä muutos tuo lisää haasteellisia opiskelijoita toiselle asteelle.
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen, Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen
8. Työvoiman tietoyhteiskuntataitojen vahvistaminen
- Koko työvoiman perustaitoja on nostettava. Työssä olevien osaamisen kehittämisestä on huolehdittava lisäämällä geneerisiä taitoja kuten matemaattisia, kielellisiä, päättelykykyyn liittyviä ja sosiaalisia taitoja sekä tietoteknisten perustaitojen koulutusta ja joustavia mahdollisuuksia ammatillisesti suuntautuneisiin jatko- ja täydennyskoulutuksiin.
  - Kohderyhmänä erityisesti ikääntyvät.
  - Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, Työn murrokseen varautuminen
9. Luodaan Suomeen uusi huippuosaamisen toimintamalli
- Luotava kansallinen strategia ja rakenteet kansainvälisten osaajien Suomeen houkuttelemiseksi.
  - Kehitettävä kansallista innovaatioympäristöä siten, että se houkuttelee sekä suomalaisia että ulkomaisia huippuosaajia pysymään Suomessa.
  - Vaikutettava työnantajien toimintakulttuuriin ja asenteisiin siten, että osataan hyödyntää huippuosaajia yritysten kasvun ja kansainvälistymisen ajureina.
  - Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen
10. Laaditaan jatkuvan oppimisen poikkihallinnollinen strategia
- Hyödynnetään ammatillisen koulutuksen reformin sekä työvoimakoulutusten joustavuutta ja korkeakoulujen koulutustarjontaa.

- Tutkinnon osista tai sitä pienempien kokonaisuuksien suorittamisesta tehdään avointa ja joustavaa. Tutkintoon johtamattoman koulutuksen tarjontaa lisätään korkeakouluissa.
  - Työn ohessa tapahtuvan opiskelun ja jatko- ja täydennyskoulutusten lisäämiseksi arvioidaan opintovapaa- ja aikuiskoulutustukea koskevan lainsäädännön uudistustarpeita. Työelämäyhteistyötä lisätään ja kehitetään yhteisresursoinnin toimintamallia.
  - Yhtenä tavoitteena ikääntyvien osaamistason parantaminen.
  - Strategiset painopisteet: **Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen**
11. Parannetaan vierailta kielillä toimivien päiväkotiryhmien saatavuutta
- Hyödyt: Houkuttelee ulkomaista työvoimaa asettumaan Suomeen
  - Kustannus: riippuu panostuksesta
  - Strategiset painopisteet: **Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen**
12. Toimenpiteet sukupuolten välisen ammatillisen segregaaation purkamiseksi
- Laaja, eri kouluasteet käsittävä hanke, jonka tavoitteena koulutuksen ja työn sukupuolittaisen jakautumisen purkaminen
  - Kehitetään päiväkotien sukupuolitietoista ja –neutraalia kasvatusta, peruskouluissa tasa-arvoista pedagogiikkaa ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen sisältöjä
  - Te-toimistojen / kasvupalvelujen järjestäjien vastuulla ovat ammatillisen eriytymisen purkamiseen liittyvät toimenpiteet: sukupuolitietoinen koulutus ja johtaminen johtaminen
  - Strategiset painopisteet: **Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoilla**

### *Maahanmuutto ja kotoutuminen*

13. Ulkomaisen työvoiman rekrytointiprosessin keventäminen
- Selvitetään työnannon perusteella myönnettävien oleskelulupien (ml. saatavuusharkinta) käsittelyjen pullonkaulat ja tehdään selvityksen perusteella ehdotukset prosessien kehittämiseksi. Lähtökohtana sääntelyn keventäminen/purkaminen.
  - Työvoiman saatavuusharkinnan hyötysuhde on kokonaisuuden kannalta vähäinen, sillä se koskee vain pientä osaa työperäisestä maahanmuutosta. Sääntelyn keventäminen kuitenkin edellyttää valvonnan tehostamista.

- Hyödyt: lisää työvoiman saatavuutta, monipuolistaa osaamista, vähentää merkittävästi hallinnollista taakkaa, lisää ulkomaisten työntekijöiden autonomiaa suhteessa työnantajaansa sekä parantaa ulkomaisen työvoiman ammatillista liikkuvuutta
- Riskit: ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttö ja työehtojen polkeminen, jos valvontaa ei samanaikaisesti vahvisteta (erityisesti suomea osaamattomat)
- Ilman uudistuksia Suomi ei pärjää kilpailussa kansainvälisistä osaajista ja kansainvälisten työntekijöiden rekrytointiin liittyvät viranomaisprosessit venyvät liian pitkiksi, minkä seurauksena yritysten toiminta ja kasvu Suomessa vaarantuu.
- Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoilla, Työllistämiskynnyksen madaltaminen

#### 14. Ulkomaisen työvoiman saatavuuden strategia

- Laaditaan poikkihallinnollinen strategia ulkomaisen työvoiman saatavuuden kehittämiseksi
- Toimeenpannaan Talent Boost -ohjelmaa kansainvälisten osaajien houkuttelun vahvistamiseksi sekä Suomessa jo olevien kansainvälisten osaajien asiantuntemuksen kanavoimiseksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä innovaatiotoiminnan tueksi.
- Toimeenpannaan ohjelma/kampanja työelämän monimuotoisuuden lisäämiseksi
- Hyödyt: lisää työvoiman saatavuutta, monipuolistaa osaamista ja innovaatiotoimintaa
- Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen

#### 15. Maahanmuuttajien työllistymisen edellytysten parantaminen

- Jatketaan maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkujen nopeuttamista, muun muassa työelämälähtöistä kotoutumiskoulutusta kehittämällä sekä tehostamalla ohjausta ja siirtymiä ammatilliseen ja muuhun koulutukseen sekä lisäämällä koulutettujen maahanmuuttajien pätevöitymisväyliä
- Selvitetään pohjoismaisia malleja maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi, mukaan lukien taloudellisten kannustimien käyttö yritysten rekrytointikynnyksen madaltamiseksi ja yritysten roolin vahvistamiseksi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Lisäksi selvitetään,

- miten voitaisiin hyödyntää pohjoismaisia kokemuksia maahanmuuttajille suunnatuista ammatti- ja alakohtaisista työllistymispaketeista.
- Tunnistetaan maahanmuuttajanaisten työllistymisen esteitä ja kohdennetaan toimenpiteitä maahanmuuttajanaisten työllisyyden parantamiseksi.
  - Vahvistetaan maahanmuuttajien ammatillista verkostoitumista mentoiminnin ja yhteiskehittämisen mallein sekä suuntaamalla työvoima- ja kasvupalvelukoulutuksia korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille (esim. puolisoina Suomeen muuttaneet ja korkeakoulujen valmistumisvaiheessa olevat ulkomaalaiset tutkinto-opiskelijat)
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen, Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen

### *Työvoimapolitiikka*

16. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien tuettu työllistyminen
- Mahdollistetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistyminen TES-minimiä alemmalla palkalla niin, että erotus subventoidaan palkan-saajalla julkisin varoin.
  - Vaihtoehtoisesti sovitaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa ehdoista, joilla heikossa työmarkkina-asemassa olevien sallitaan työllistyä väliaikaisesti madalletulla (esim. harjoittelija-) palkalla ja vastineeksi julkinen sektori osallistuu työllistymistä edistävän palvelun (esim. kielikoulutus) järjestämiseen ohjelmaan osallistuville.
  - Osatyökykyisten työhön osallistumista ja työssä pysymistä tuetaan käynnistettävän Työkykyohjelman toimenpiteillä.
  - Sote- ja kasvupalvelut integroidaan monialaisiksi palvelukokonaisuuksiksi
  - Tavoitteena on osatyökykyisten työskentely mahdollisimman laajasti yrityksissä ja muilla normaaleilla työpaikoilla, eikä oman subventoidun sektorin muodostaminen.
  - Hyvin pitkäkestoisia henkilökohtaisia tukia voidaan käyttää joidenkin vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja hyvin pitkään työttömänä olleiden työllistämiseen, niin että työnantaja voi välissä vaihtua.
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen, Työnteon kannustimien parantaminen, Työllistämiskynnyksen madaltaminen

17. Aktiivisen työnhaun ehtojen uudistaminen työttömyysturvassa
- Uudistetaan työhaun ehdot tukemaan työnhaun omatoimisuutta ja lisäämään aktiivista työnhakua
  - Hyödynnetään digitaalisia välineitä, kuten työmarkkinatoria
  - Hyödyt: työmarkkinoiden kohtaannon paraneminen, työttömyysjaksojen lyheneminen
  - Riskit: Tuen riittävyys työnhaussa, alueet ja tilanteet joissa omaehtoinen työnhaku ei onnistu
  - Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen
18. Jatketaan kasvupalvelu-uudistuksen valmistelua
- Tavoitteena on palvelun nykyistä vaikuttavampi järjestäminen yhteensovitattaen julkishallinnon (valtio, alue-, paikallistaso) sekä yksityisen ja kolmannen sektorin panoksia.
  - Palvelujärjestelmää kehitetään työ- ja elinkeinopolitiikkaa integroivana kokonaisuutena.
  - Varmistetaan palvelujen järjestäminen yhdenvertaisesti koko Suomessa
  - Luodaan monialaisen palvelun laajempi, kansallinen konsepti, joka koostaa yhteen monialaisen palvelun yhteiset elementit, säädöspohjan ja varmistaa rahoituksen riittävyyden.
  - Kuntien roolia ja kannusteita vahvistetaan nuorten työllisyyden edistämiseksi
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen
19. Uudistetaan kuntouttava työtoiminta
- Jaetaan kuntouttava työtoiminta kahteen lohkoon: työmarkkinoille paluuseen kuntouttavaan ja sosiaaliseen kuntoutukseen.
  - Toiminnan sisältöä uudistetaan, laatutasoa nostetaan ja osallistujien kuntoutuspäiviä lisätään.
  - Työmarkkinoille paluuseen kuntouttavista kunnille maksettavaa korvausta nostetaan, minkä vastineena työtoimintaan osallistuvien tuntimäärää kasvatetaan. Vastaavasti järjestäjien velvollisuudet ja rahoitustarve kasvavat.
  - Riskit: vaatii osaavan arviointiprosessin, jolla omat kustannuksensa
  - Kustannusarvio kokonaisuudessaan 15 miljoonaa euroa.
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen
20. Työvoimapalveluiden resurssien tehokkaampi kohdentaminen

- Työvoimapalvelujen resursseja kohdennetaan tutkimustiedon perusteella tehokkaimpiin välineisiin kuten työvoimakoulutukseen ja yksityisen sektorin palkkatukeen sekä starttirahaan.
- Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen

### *Työttömyysturva*

21. Käynnistetään hanke sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi
  - Tavoitteet: tukea siirtymiä työn ja yrittäjyyden välisissä, kannustaa osamisen kehittämiseen, purkaa kannustinloukkuja ja yksinkertaistaa sosiaaliturvaa
  - Lähtökohtana työnhakuun ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumiseen velvoittava työttömyysturva
  - Tavoitetila: 100 % ylittäviä työllistymisveroasteita ei esiinny ja 80 % ylittäviä asteita saadaan vähennettyä
  - Strategiset painopisteet: Työn murrokseen varautuminen, Työnteon kannustimien parantaminen
22. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alarajan nostaminen (eläkeputki)
  - Otetaan huomioon eläkejärjestelmän muuttuneet ikäraajat. 1957 tai sen jälkeen syntyneillä lisäpäivien ikäraja on 61 vuotta. Työmarkkinajärjestöt ovat eläkesopimuksessa päättäneet suorittavansa tätä koskevaa tarkastelua.
  - Hyödyt: työurien pidentäminen, ikääntyvien työnteon kannustimien parantaminen, työllisyysasteen nosto, rakennetyöttömyyden purku
  - Haaste: vaatii työmarkkinajärjestöjen päätöstä
  - Strategiset painopisteet: Työnteon kannustimien parantaminen
23. Nostetaan työttömyysturvan suojaosaa
  - TEAS-selvitys<sup>28</sup> on arvioinut nykyisen työttömyysturvan suojaosan lisäävän työnteon kannusteita
  - Arvioidaan mielekäs suojaosan korotus arviointitutkimuksen pohjalta (nykyään 300 euroa).
  - Hyödyt: kannustaa työtöntä ottamaan työtä vastaan

---

28 Kyyrä, Tomi & muut (2018): Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018. Valtioneuvoston kanslia.

- Haitat: joissain tilanteissa subventoi osa-aikatyötä verorahoilla, eli luo kannustimen työskennellä mieluummin osa- kuin kokoaikaisesti
- Kustannus: Riippuu korotuksen suuruudesta
- Strategiset painopisteet: Työnteon kannustimien parantaminen, Työn murrokseen varautuminen

### *Työelämän sääntely*

24. Arvioidaan työehtosopimusjärjestelmään ja yleissitovuusjärjestelmään liittyvät muutostarpeet ja tehdään tarvittavat muutokset, jotta järjestelmät vastaisivat työmarkkinoiden tarpeita.
  - Aloitetaan hanke, jossa selvitetään tarvittavat toimenpiteet
  - Otetaan huomioon alakohtaiset erityispiirteet sekä selkeyden ja oikeusvarmuuden vaatimukset
  - Hyödyt: Oikeusvarmuus, selkeys, yritysten välisen kilpailun tasapuolistuminen, joustavuuden lisääntyminen työmarkkinoilla
  - Riskit: Työehdot voivat joissain tapauksissa myös heiketä, yritysten (ml. ulkomaiset yritykset) keskinäisen kilpailuaseman muuttuminen ja siihen liittyvät haasteet
  - Strategiset painopisteet: Työn murrokseen varautuminen, Työllistämiskynnyksen madaltaminen, Työmarkkinoiden pelisääntöjen uudelleentarkastelu
25. Uudistetaan työntekijöiden osallistumisjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö
  - Koskee erityisesti yhteistoimintaan liittyvää lainsäädäntöä
  - Hyödyt: Parantaa työnantajan ja henkilöstön välistä luottamusta, mikä on edellytys paikallisen sopimisen onnistumiselle
  - Strategiset painopisteet: Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoilla, Palkanmuodostukseen liittyvien kysymysten ratkaisu, Työmarkkinoiden pelisääntöjen uudelleentarkastelu
26. Arvioidaan työsuhteisen työn ja rittäjyyden välistä rajanvetoa ja siihen liittyvän työlainsäädännön toimivuutta ja selkeyttämistarpeita
  - Hyödyt: oikeusvarmuuden lisääntyminen, työelämän osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien selkiytyminen
  - Strategiset painopisteet: Työn murrokseen varautuminen, Työmarkkinoiden pelisääntöjen uudelleentarkastelu



*Muut ehdotukset*

27. Perhevapaaudistus

- kotihoidontuen enimmäiskeston lyhentäminen (tuen saajia vuonna 2017 noin 100 000 henkeä)
- isille kiintiö perhevapaista
- lisärahoitus varhaiskasvatukseen
- varhaiskasvatuksen maksujen alennus
- joustavat siirtymät äidin sekä isän perhevapaiden ja (osa-aika)työn välillä
- tavoite: 2-vuotaista lapsista yli 80 % ja 3–5-vuotaista yli 90 % osallistuu varhaiskasvatukseen.
- selvitetään mahdollisen yksilöllisen päivähoitomaksujen määräytymisen vaikutuksia
- hyödyt: lisää naisten työllisyyttä ja vahvistaa sukupuolten välistä tasa-arvoa työmarkkinoilla. Helpottaa työn ja perheen yhteensovittamista. Lisää pienituloisten perheiden työssäkäyntiä. Positiivisia vaikutuksia lasten tuleviin työuriin.
- kustannus: mahdollisuus toteuttaa uudistus kustannusneutraalisti lyhentämällä oikeutta kotihoidon tukeen, mutta vaikuttavimmillaan todennäköisesti kasvattaisi valtion menoja
- riskit: lyhyellä aikavälillä voi aiheuttaa perheissä tulonmenetyksiä, te-palvelujen resurssien riittävyys etenkin maahanmuuttajanaisten kohdalla, voi kasvattaa osa-aikatyön osuutta, voi aiheuttaa kuluja lyhyellä aikavälillä
- Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen, Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoilla, Työnteon kannustimien parantaminen

28. Luodaan uudistettu Kolmikanta 3.0 -valmistelutapa

- Valmistelutavassa luodaan ensin yhteinen työ- ja elinkeinopolitiikan tilannekuva ja johdetaan siitä politiikkatoimenpiteet.
- Toimeksiannon laatiminen siten, että se jättää riittävän liikkumavaran tarkoituksenmukaisten ratkaisujen tekemiseksi.
- Nykyistä laajempi esivalmistelu
- Huomioidaan nykyistä paremmin ratkaisumallien toimialakohtaiset vaikutukset

- Haetaan mahdollisimman tuloksellista tapaa toteuttaa konkreettisia työmarkkinauudistuksia
  - Tavoitteena luottamuksen paraneminen työmarkkinoilla
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoiden pelisääntöjen uudelleentarkastelu
29. Kevennetään edelleen yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa
- Kevennetään hallinnollisesti tarpeettoman raskaita lakisääteisiä velvoitteita
  - Laajennetaan työ- ja elinkeinoministeriössä sovellettavaa Yksi yhdestä -menettelyä myös muille hallinnonaloille
  - Huomioidaan uuden lainsäädännön valmistelussa aiempaa paremmin pieniin yrityksiin kohdistuva hallinnollinen taakka
  - Strategiset painopisteet: Työllistämiskynnyksen madaltaminen
30. Lisätään markkinaehtoista asuntotuotantoa kasvukeskuksissa
- Asuntotuotannon lisäyksessä ei voida nojata pelkästään sosiaaliseen asuntotuotantoon, sillä sen vaikutukset yleiseen hintatasoon asunto-markkinoilla voivat olla jopa hintoja korottavia
  - Keinot: kaavoitus ja rakennusmääräykset
  - Hyödyt: työvoiman liikkuvuuden parantaminen
  - Strategiset painopisteet: Osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen
31. Kehitetään yhteiskunnallista yrittäjyyttä
- Valmistellaan strategia toimenpiteineen, jonka tavoitteena on kehittää nykyistä laajempi yhteiskunnallisen yrityksen toimintamalli, ja tarpeelliset säännökset yhteisötalouden ja yhteiskunnallisen yrittäjyyden edistämiseksi. Tavoitteena on, että uudessa mallissa yhteiskunnalliset yritykset työllistäisivät vaikeasti työllistyviä. Yhteiskunnallisia yrityksiä kohdeltaisiin kuitenkin kilpailupoliittisesti samalla tavalla kuin muitakin yrityksiä. Kumotaan laki sosiaalisista yrityksistä.
  - Tehdään yhteiskunnallinen yrittäjyys nykyistä näkyvämmäksi
  - Tunnistetaan paremmin sosiaaliset innovaatiot ja niiden merkitys yrittäjyyden edistämisessä ja tukemisessa
  - Tunnistetaan yhteiskunnallisten yritysten erityispiirteet palvelujärjestelmissä ja vastataan palvelutarpeisiin asiakaslähtöisesti räätälöidyllä tuella yritystoiminnan edistämiseksi (esim. ohjaus ja neuvonta, osaamisen kehittäminen jne.)
  - Strategiset painopisteet: Työmarkkinoilta syrjäytymisen vähentäminen

32. Julkisen sektorin rekrytoinnit työelämän monimuotoisuutta edistäväksi
  - Kehitetään julkishallinnon rekrytointipolitiikkaa tukemaan työelämän monimuotoisuutta. Hyödynnetään nykyistä vahvemmin erilaisista taustoista tulevien työntekijöiden kulttuurisia vahvuuksia.
  - Strategiset painopisteet: Tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vahvistaminen työmarkkinoilla
33. Tuetaan nykyajan haasteet huomioivan palkanmuodostusmallin rakentamista
  - Päävastuu työmarkkinajärjestöillä
  - Periaatteena koordinoitu hajauttaminen
  - Palkanmuodostuksen joustavoituminen sekä yritys että työntekijätasolla
  - Hyödyt: työn tuottavuuden paraneminen, työllisyyden kasvu, kilpailukyyn vahvistaminen suhdannevaihteluissa
  - Riskit: Voi johtaa palkkaerojen kasvuun esimerkiksi sukupuolten välillä, jollei sitä muilla toimenpiteillä estetä
  - Strategiset painopisteet: Palkanmuodostukseen liittyvien kysymysten ratkaisu, Työllistämiskynnyksen madaltaminen

## 5 EU:n, OECD:n ja IMF:n työ- ja elinkeinopolitiikkaa sivuavia suosituksia

### EU:n neuvosto 2018 suosituksia

- varmistaa, että hallintouudistus sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannustehokkuuden ja yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseksi hyväksytään ja toteutetaan
- parantaa kannustimia työn vastaanottamiseen ja varmistaa työttömille ja työmarkkinoiden ulkopuolella oleville riittävät ja hyvin integroidut palvelut

### OECD 2018 suosituksia

- työn verokiilan alentamista jatkettava
- muut veromuutokset: kiinteän omaisuuden verotusta nostettava ja markkinahinnat paremmin huomioon verotusarvoissa, ympäristöveroja nostettava, kulutusveropohjaa laajennettava ja alennetut kannat poistettava, asuntolainojen korkovähennys poistettava
- ympäristölle haitalliset tuet poistettava
- työkäisten etuudet harmonisoitava ja yhteensovitus ansioihin koordinoitava
- kotihoidon tuki uudelleenorganisoitava edistämään lastenhoitoon osallistumista ja työhönohallitumista
- lastenhoitomaksut yksilöperusteisiksi
- työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alarajaa nostettava vähintään lakisääteisen eläkeiän mukaisesti

## **IMF 2017 suosituksia**

- heikko kohtaanto ja matala osallistumisaste joissain kohorteissa osoittaa reformitarvetta
- palkkojen seurattava tuottavuutta, toimiala- ja yritystasoilla
- työmarkkinoilla on rakenteellisten uudistusten tarve
- palkanmuodostus joustavammaksi yritystasolla
- työnteon kannustimet, työurien jatkaminen ja työvoiman liikkuvuuden lisääminen

## 6 Skenaarioita seuraavan hallituskauden työllisyyskehityksestä

Tässä kappaleessa käsitellään kolme erilaista lyhyen aikavälin skenaariota työmarkkinoiden kehityksestä seuraavan hallituskauden aikana. Skenaariot perustuvat erilaisiin oletuksiin yleisestä talouskehityksestä ja hallituskauden aikana tehtävistä politiikkamuutoksista.

### 6.1 Skenaario 1: Työllisyyden kasvu tasaantuu, työvoiman tarjonta kasvaa, työttömyys laskee hitaasti

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Työikäinen väestö 15-64	3451	3442	3434	3426	3420	3418	3418
Työvoima	2707	2735	2740	2748	2756	2764	2772
Työlliset	2473	2530	2545	2560	2570	2580	2590
Työllisyysaste, %	69,6	71,4	71,9	72,4	72,8	72,8	73,0
Työttömät	234	205	195	188	186	184	182
Työttömyysaste, %	8,6	7,5	7,1	6,8	6,7	6,7	6,6

Skenaarion oletukset ja tulkinta:

- Skenaariossa talouskasvu jatkuu vahvana vain enää noin vuoden eikä työmarkkinoiden toimivuus parane. Jo tehtyjenkin uudistusten vaikutukset

jäävät työttömyyden kannalta pieniksi; tältä osin skenaariota voi pitää hieman pessimistisenä. Sen sijaan työvoiman tarjonta kasvaa hieman, jota puolestaan voi pitää jossain määrin optimistisena – muttei kuitenkaan epärealistisena – oletuksena. Merkittäviä uusia uudistuksia ei toteuteta.

- Työvoiman kysyntä kasvaa hyvin (+ 57 000) vuonna 2018, mutta hidastuu sen jälkeen (+ 15 000 v. 2019 ja sen jälkeen pitkän aikavälin hitaan talouskasvun mukaisesti + 10 000 – 15 000 vuodessa). Skenaariossa työllisyyden kasvu siis hidastuu hyvin nopeasti jo vuodenvaihteessa 2018/2019. Tältä osin skenaario on melko pessimistinen.
- Työllisyyden kasvu tulee suurelta osin työvoiman tarjonnan kasvun kautta, joka kasvaa noin 8 000 hengellä vuosittain ja se (yli)kompensoi työikäisen (15–64 v.) pientä laskua. Työllisyysaste nousee, mutta melko hitaasti etenkin vuodesta 2020 lähtien.
- Työikäisen väestön määrän muutokset v. 2019 alkaen Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisia.
- Työllisten määrän kasvusta osa syntyy myös sitä kautta, että yli 64-vuotiaiden työllisten määrä jatkaa kasvuaan; vuonna 2017 heitä oli noin 70 000, skenaariossa v. 2023 määrä on jo 90 000. Vahvemman työvoiman kysynnän skenaariossa määrä voi nousta korkeammaksikin; tässä skenaariossa maltillisempi oletus on perusteltu.
- Työttömyys laskee vuoden 2019 jälkeen hitaasti, koska työllisyyden kasvu tulee pääosin työvoiman tarjonnan kautta, ml. jo eläkeiän saavuttaneet. Lisäksi rakennetyöttömyys rajoittaa työttömyyden laskua ja työllisyyden kasvua selvästi jo vuonna 2019.
- Skenaario ulottuu seuraavan hallituskauden loppuun; trendien jatkaminen vuoteen 2025 merkitsisi kuitenkin sitä, että 75 % työllisyysastetta ei vielä tuolloin saavutettaisi ja työttömyysaste jäisi yli 6 %.

## 6.2 Skenaario 2: Vahva työllisyyden kasvu ja kohtuullinen työttömyyden lasku

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Työikäinen väestö 15-64	3451	3442	3434	3426	3420	3418	3418
Työvoima	2707	2741	2755	2765	2775	2785	2795
Työlliset	2473	2539	2564	2584	2604	2624	2644
Työllisyysaste, %	69,6	71,7	72,5	73,1	73,1	74,3	74,7
Työttömät	234	202	191	181	171	161	151
Työttömyysaste, %	8,6	7,4	6,9	6,5	6,2	5,8	5,4

Skenaarion oletukset ja tulkinta:

- Skenaariossa talouskasvu jatkuu vahvana tänä vuonna ja melko vahvana myös koko skenaarion periodilla; ei kuitenkaan kovin paljoa vahvempana kuin pitkän aikavälin arvioissa on esitetty.
- Työttömyys laskee enemmän kuin skenaariossa 1. Sen voi ajatella osin perustuvan siihen, jo tehdyillä rakenneuudistuksilla on positiivisia vaikutuksia, mutta lisäksi työttömyyden lasku lähelle 5 % tasoa edellyttäneen lisää uudistuksia erityisesti osaavan työvoiman saatavuuteen liittyen, joka jo nyt on keskeinen pullonkaula.
- Työvoiman kysyntä kasvaa hyvin (+ 66 000) vuonna 2018 ja jatkuu sen jälkeenkin melko vahvana koko periodin ajan (+ 20 000 vuodessa). Työllisyyden kasvu edellyttäisi nyt kohtalaisen hyvää talouskasvua, riippuen hieman siitä, minkä tyypistä kasvu olisi.
- Työvoiman tarjonta kasvaa hieman vahvemmin kuin skenaariossa 1.
- Työikäisen väestön määrän muutokset v. 2019 lähtien Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisia.
- Työllisten määrän kasvusta osa syntyy myös sitä kautta, että yli 64-vuotiaiden työllisten määrä jatkaa kasvuaan; vuonna 2017 heitä oli noin 70 000, skenaariossa v. 2023 määrä on noussut 94 000 eli hieman korkeammaksi kuin skenaariossa 1.
- Työllisyyden kasvu tulee tässä skenaariossa yhtä lailla työttömyyden laskun kuin työvoiman tarjonnankin kautta.



- Skenaario ulottuu seuraavan hallituskauden loppuun; trendien jatkaminen vuoteen 2025 merkitsisi kuitenkin sitä, että päästäisiin vuonna 2025 jo yli 75 % työllisyysastetta ja ehkä noin 5 % työttömyyteen.
- Sille, että työttömyys laskisi alle 5 % olisi realistisempi vaihtoehtoinen skenaario sellainen, jossa yli 64-vuotiaiden työllisyys kasvaisi vielä hiukan nopeammin ja työttömyys hieman hitaammin.

### 6.3 Skenaario 3: Vahva talouskasvu, työvoiman tarjonta ja rakennetyöttömyyden lasku

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Työikäinen väestö 15-64	3455	3442	3434	3426	3420	3418	3418
Työvoima	2707	2735	2745	2760	2775	2790	2805
Työlliset	2473	2535	2565	2590	2615	2640	2663
Työllisyysaste, %	69,6	71,5	72,4	73,1	73,9	74,5	75,0
Työttömät	234	200	180	170	160	150	142
Työttömyysaste, %	8,6	7,3	6,6	6,2	5,8	5,4	5,1

Skenaarion oletukset ja tulkinta:

- Tässä skenaariossa kaikki tekijät kehittyvät suotuisasti. Ensinnäkin talouskasvun täytyy olla jonkin verran korkeampi kuin mitä pitkän aikavälin kasvuksi on yleisesti arvioitu. Lyhyellä aikavälillä niin voi ollakin, keskipitkällä aikavälillä oletus on varsin optimistinen.
- Keskeinen argumentti, miksi kasvu hidastuu merkittävästi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, on ollut se, että työvoiman tarjonta muodostuu rajoitteeksi. Tässä skenaariossa niin ei ole. Jotta työvoiman tarjonta kasvaisi paremmin kuin se viime aikoina on kasvanut, se vaatii työn tarjontaa lisäävien uudistusten toteutumista. Toisaalta vahva talouskasvu ja hyvä työvoiman kysyntä sinänsä kasvattavat työvoiman tarjontaa jonkin verran.
- Tässä skenaariossa myös 65+-ikäryhmän työllisyys kasvaa enemmän kuin muissa skenaarioissa – muttei kuitenkaan epärealistisen paljon, jos

viimeisen kymmenen vuoden trendi jatkuu. Se edellyttää toisaalta hyvää työvoiman kysyntää ja sitä, että esimerkiksi eläkeuudistuksen ja muiden tekijöiden vuoksi työurat pitenevät ikääntyneillä.

- Tässä skenaariossa työttömyys laskee selvästi viime aikojen rakennetyöttömyyden tason alle. Rakennetyöttömyyden raja ei sinänsä ole mikään absoluuttinen raja, jonka alle työttömyys ei voi laskea, mutta se ei laske sitä alemmaksi ilman seurauksia (palkkapaineet, inflaatio, lopulta työvoiman kysynnän kasvu pysähtyy tai jopa laskee).
- Työttömyyden lasku näin matalaksi edellyttää uudistuksia, joilla rakennetyöttömyys voi aleta, ja lisäksi panostamista työvoiman osaamiseen.
- 75 % työllisyysaste siis saavutettaisiin, mutta se edellyttäisi hyvää talouskasvua koko seuraavan hallituskauden ajan, rakennetyöttömyyden alentamista sekä työvoiman tarjonnan kasvattamista kaikissa ikäryhmissä. Tämä edellyttäisi pitkälle meneviä rakenteellisia uudistuksia seuraavan hallituskauden alkuvaiheessa.

# Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys Suomen työmarkkinoista

Suomen työmarkkinoissa on selkeitä vahvuuksia mutta myös heikkouksia. Tärkeimmiksi kehittämiskohteiksi työ- ja elinkeinoministeriössä on tunnistettu osaavan työvoiman saatavuus, työmarkkinoilta syrjäytyminen, työn murrokseen varautuminen, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus työelämässä, työnteon kannustimet, työllistämiskynnys, palkanmuodostus ja työelämän pelisäännöt. Tavoitteena on nykyistä toimivammat työmarkkinat, parempi työelämä, sekä työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden vähentäminen.

Verkojulkaisu

ISSN 1797-3562

ISBN 978-952-327-391-7

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Julkaisumyynti: [julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi](http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi)