



SEURANTARAPORTTI  
13.3.2014

**TOIMET TYÖMARKKINOIDEN TOIMIVUUDEN TURVAAMISEKSI JA TYÖVOIMAN  
TARJONNAN LISÄÄMISEKSI**

**1. Kokonaisarvio rakennepoliittisen ohjelman työpoliittisten toimien ja työpoliittisen periaatepäätöksen toteutumasta**

Valtioneuvoston periaatepäätös työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan turvaamiseksi (työpoliittinen periaatepäätös/TPP) tehtiin 31.5.2012. Periaatepäätöksen mukaan Suomen työpolitiikka muodosta rakennepoliittisen kokonaisuuden, jonka tavoitteena on:

- nopeasti työstä työhön periaatteen tukeminen
- elinkeino- ja työelämän jatkuvan uusiutumisen tukeminen
- koko työvoimapotentialin käyttöön saaminen.

Periaatepäätös sisältää näiden tavoitteiden toteuttamiseksi 16 linjausta. Linjausten toimeenpano on johdonmukaista ja pitkäkestoista rakennepolitiikkaa, jonka on jatkuttava myös seuraavilla hallituskausilla hallituksen ja työmarkkinajärjestöjen tiiviinä yhteistyönä. Työpolitiikan strateginen ohjelma sovitaa yhteen periaatepäätöksen toimeenpanon raportoiden siitä säännönmukaisesti hallitukselle syyskuuhun 2015 asti.

Hallitus päätti rakennepoliittisesta ohjelmasta (RAPO) talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi (29.8.2013). Se sisältää useita konkreettisia työpoliittisia toimenpiteitä, jotka toteuttavat työpoliittisen periaatepäätöksen tavoitteita ja linjauksia. Ohjelman toimeenpanoa seuraa valtiosihteeri Hetemäen johdolla toimiva johtoryhmä kevään 2014 kehysriihen asti.

*Työvoiman tarjonnan turvaaminen ja työmarkkinoiden hyvä toimivuus ovat keskeisiä kysymyksiä Suomen rakennepoliittisessa kokonaisuudessa. Tämän johdosta on tärkeää, että työpoliittiset toimenpiteet on vahvasti sisällytetty hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan. Ne konkretisoivat työpoliittisen periaatepäätöksen tavoitteita ja linjauksia. Niiden toimeenpano on käynnistynyt hyvin ja tiiviissä yhteistyössä hallituksen ja*

*työmarkkinajärjestöjen kesken. Erityisesti seuraaviin kysymyksiin on työpolitiikan kehittämisessä ja toimeenpanossa kiinnitettävä huomiota.*

## **2. Arvio hallituksen työllisyystavoitteiden toteutumasta**

Työpoliittisen periaatepäätöksen päätavoitteet ovat hallitusohjelman mukaisesti 72 prosentin työllisyysastetavoite ja viiden prosentin työttömyysastetavoite vuoteen 2015 mennessä.

Työllisyys- ja työttömyysastetavoitteet eivät ole toteutumassa tällä hallituskaudella. Työllisyyden kehityksen kannalta keskeisimmät haasteet ovat kansainvälisen talouden hitaasta kasvusta ja heikosta investointikehityksestä johtuva kysynnän puute sekä se, että Suomen markkinaosuus maailmankaupasta ei parane tai jatkaa heikkenemistään.

*Kysynnän käynnistyessä on varmistettava, etteivät tarjonnan pullonkaulat tyrehdytä kasvua. Alhainen työllisyysaste ja korkea työttömyysaste, ennen kaikkea suuri rakennetyöttömyys samanaikaisesti kun työmarkkinat toimivat entistä heikommin, vaarantavat Suomen talouskasvun, kilpailukyvn ja hyvinvoinnin. Tästä syystä työpolitiikan periaatepäätöksen kolme tavoitetta linjauksineen ovat entistäkin ajankohtaisemmat. Niiden pohjalta on jatkettava periaatepäätöksen ja rakennepoliittisen ohjelman linjausten ja toimenpiteiden toteuttamista kunnianhimoisesti ja määrätietoisesti. Rakennemuutoksen hyvä hallinta työ- ja elinkeinopolitiikan yhteistyönä sekä korkean rakennetyöttömyyden alentaminen ovat keskiössä.*

*Työpolitiikan periaatepäätöksen kolmen tavoitteen toteutumisen yksi edellytys on, että työnteon kannustavuudesta huolehditaan.*

*Työllisyyden parantaminen on kestävyysvajeen kuromisen kannalta keskeistä. Yhden prosenttiyksikön vähennys työttömyydessä (25 000 henkilöä) tarkoittaa laskennallisesti miljardin lisäystä valtiontalouteen. Eli työvoiman tarjontaan ja työllisyyteen vaikuttavat työpoliittiset toimet ovat keskeisiä myös kestävyysvajeen vähentämisen kannalta.*

## **3. Työpolitiikan kokonaisuuden – Suomen mallin – hallinta ja edelleen kehittäminen**

Hallitusohjelma, työpolitiikan periaatepäätös sekä rakennepoliittinen ohjelma sisältävät lukuisia työpoliittisia toimenpiteitä. Periaatepäätöksessä määritettyjä työpolitiikan kolmea tavoitetta ja 16 linjausta toimeenpannaan askeleittain lukuisissa eri prosesseissa hallituksen ja/tai työmarkkinajärjestöjen toimesta. Yksittäisiin työpoliittisiin toimenpiteisiin liittyvää valmistelua ja sen pohjalta erilaisia päätöksiä tehdään RAPO:n ohjauksessa tai muissa prosesseissa jatkuvasti. Kokonaisuuden hahmottaminen on tästä johtuen vaikeaa.

*Entistä tärkeämpää on pitää yllä kokonaiskuvaa, mikä on Suomen työmarkkinamalli, mitkä ovat sen nykyiset ja tulevat kehittämishaasteet ja tavoitteet ja miten sitä pitää edelleen kehittää. Työpolitiikan neuvottelukunnalla on tässä tärkeä rooli. Neuvottelukunta antaa laajapohjaisen valmistelun pohjalta valtioneuvoston tulevaisuus-katsauksen työpolitiikan osuuteen näkemyksensä kesäkuussa 2014.*

#### 4. Työpolitiikan sisällön kehittämisen erityiset painopistealueet

Hyväkään aktiivintipolitiikka ei tuota tulosta, jollei sitä toimeenpaneva palvelujärjestelmä pysty vastaamaan vaatimuksiin.

Hallituskauden keskeinen työpoliittinen painopiste on lisätä aktiivitoimien merkitystä. Aktiivointilinjauksia ja toimenpiteitä on määritetty useissa eri prosesseissa (mm. nuorisotakuu, kotouttamisohjelma, kuntakokeilu ja työvoiman palvelukeskustoiminnan vakinaistaminen, työttömyysturvan uudistukset, RAPO:n velvoite tarjota aktiivitoimenpidettä kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen, aktiivintisuunnitelman ja kuntouttavan työtoiminnan uudelleenkohdentaminen jne.).

Tarvitaan myös työ- ja toimintakyvyn parantamiseen liittyviä palveluita sosiaali-, terveys- ja kuntoutusjärjestelmissä. Kuntoutuksellisia ja elämänhallinnan vahvistamiseen liittyviä palveluita tarvitaan erityisesti esimerkiksi nuorisotakuussa. Ilman toimivia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita kaikkein heikoimmassa asemassa olevat syrjäytyvät helposti aktiivipalveluista. Parhaisiin tuloksiin päästään sektorirajat ylittävien palvelukokonaisuuksien avulla.

Aktiivintipolitiikassa keskeistä on huolehtia määrän lisäksi niiden vaikuttavuudesta. Toimenpiteiden on oltava laadukkaita ja asiakkaan tarpeita vastaavia, jotta ne johtavat nopeaan ja kestäväan ratkaisuun työmarkkinoille sijoittumisessa. Tuloksellisuutta arvioitaessa on myös otettava huomioon työ- ja toimintakyvyn parantamiseen liittyvien palveluiden vaikuttavuus palvelujärjestelmässä. Aktiivintipalvelujen arvioinnissa on huomioitava niiden soveltuvuus eri asiakasryhmille, etteivät heikoimmassa asemassa olevat henkilöt jää aktivoivan palvelujärjestelmän ulkopuolelle.

Työttömien aktiivointiasteen tavoitteeksi on hallitusohjelmassa asetettu 30 prosenttia. Vuonna 2011 aktiivointiaste ylittikin tämän ollen 30,9 % mutta vuonna 2013 se laski 26,8 prosenttiin.

Aktiivintipolitiikan vahvistaminen yhdistettynä työttömien työnhakijoiden määrän kasvuun ja julkisen palvelun kasvaviin tuottavuusvaateisiin asettaa työpoliittiselle palvelujärjestelmälle erittäin merkittävän haasteen. Palvelujärjestelmän toimintakyvyn ja vaikuttavuuden parantamiseksi on käynnistetty työpoliittinen palvelurakennearviointi, joka tuottaa arvion Suomen työpolitiikan palvelurakenteen nykytilasta ja kehittämistarpeista kansainvälisiä kokemuksia hyödyntäen.

*Työpoliittiset toimenpiteet on mitoitettava niin, että vähintään 30 %:n aktivointiastetavoite saavutetaan. Sen osana aktiivitoimien vaikuttavuutta on parannettava. Työpolitiikan periaatepäätöksessä oleva linjaus työvoimapolitiikan riittävän resursoinnin turvaamisesta on varmistettava tulevina vuosina. Työpolitiikan neuvottelukunta tarkastelee työmarkkinoiden erityisryhmien (nuoret, maahanmuuttajat, ikääntyneet, osatyökykyiset) tilannetta ja eri toimien vaikuttavuutta kokonaisuutena keväällä 2014 tehden tätä koskevat johtopäätökset.*

*Viime aikoina työllisyysasteen kehitys on ollut erityisen heikkoa parhaassa työiässä olevien keskuudessa. Tämä tulisi ottaa huomioon työpoliittisten toimenpiteiden suunnittelussa.*

*Aktivointipolitiikan tuloksellisuus edellyttää, että palvelujärjestelmä kykenee tuottamaan niin määrällisesti kuin laadullisestikin tarvittavat palvelut. Työpoliittisten toimenpiteiden lisäksi on palvelujen tuottamistapoja kehitettävä innovatiivisesti eri hallinnonalojen ja sektorien yhteistyönä niin että kasvaneeseen tarpeeseen pystytään vastaamaan entistä vaikuttavammin ja tuottavammin. Työpolitiikan neuvottelukunta tulee ottamaan kantaa palvelurakennearvioinnin esityksiin vuoden 2014 aikana.*

#### Siirryttävä nykyistä ennakoivampaan rakennemuutoksen hallintaan.

Rakennemuutos jatkuu suomalaisessa elinkeinoelämässä, työmarkkinoilla ja työelämässä voimakkaana. Muutos on välttämätöntä Suomen kilpailukyvyyn ja työllisyyden kannalta mutta elinkeino- ja työelämän jatkuvan positiivisen uusiutumisen tukemiseksi tarvitaan rakennemuutoksen hallintaa, elinikäistä oppimista, työelämän toimintatapojen kehittämistä, ja ajanmukaista työolainsäädäntöä.

Äkillisten rakennemuutosten hoitomalli on ollut hyvä tapa vastata muutoksiin. Siihen kiinteästi liittyvää muutosturvaa on alettu uudistamaan. Työelämä 2020 –hanke, Työhyvinvointifoorumi ja Johtamisen kehittämisverkosto parantavat suomalaisen työelämän valmiuksia nostaa tuottavuuttaan ja kilpailukykyään jatkuvassa muutostilanteessa.

*Rakennemuutoksen hoitamismallia on tarpeen kehittää entistä ennakoivammaksi nähtävissä olevien työmarkkinamuutosten pohjalta. Tässä lähtökohtana on eri alueiden ja toimialojen toimintaedellytysten parantaminen työ- ja elinkeinopolitiikan yhteistyönä. Tätä koskeva suunnitelma tulee työpolitiikan neuvottelukunnan käsittelyyn kesäkuussa 2014.*

*Muutosturvan toimintamallin kehittämiseksi on asetettu kolmikantainen työryhmä muutosturvan toimivuutta selvittäneen tutkimusraportin pohjalta.*

### Osatyökykyisten ja muiden työmarkkinoiden ulkopuolella olevien työpanos tarvitaan käyttöön.

Koko työvoimapotentialin käyttöön saamisen tulee sisältää osatyökykyiset ja vammaiset henkilöt ja heidän työpanoksensa. Työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työhaluisia ja työkykyisiä henkilöitä sekä työttömänä työnhakijana olevia vajaakuntoisia on arvioiden mukaan kymmeniä tuhansia henkilöitä.

Osatyökykyisiä voidaan pitää erilaisina työllistyjinä ja heidät tulee huomioida niin palveluissa kuin sosiaaliturvassa. Rakennepoliittinen ohjelma sisältää useita osatyökykyisyyteen liittyviä toimenpiteitä, joita parhailaan toimeenpannaan.

*Osatyökykyiset työssä -ohjelma tarjoaa tukea ja välineitä osatyökykyisten työssä jatkamiseen ja työllistymiseen. Ohjelma koskee sekä työelämässä olevia että työelämän ulkopuolella olevia osatyökykyisiä. Osatyökykyisten toimeentuloon liittyvää lainsäädäntöä kehitetään suuntaan, joka paremmin tukee kuntoutumista ja osittaisen työskentelyn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista. Erityisesti kohderyhmänä on nuorten kuntoutuminen. Toisaalta myös työuransa keskivaiheilla ja loppupäässä olevien osalta on kiinnitettävä huomiota keinoihin, joilla voidaan tukea työssä pysymistä silloin, kun työelämän kovenevat vaateet ja laskeva työkyky uhkaavat johtaa työelämästä putoamiseen. Tässäkin on työpolitiikalla oma roolinsa.*

### Osallistava sosiaaliturva on uusi merkittävä mahdollisuus syrjäytymisen torjunnassa.

Kannustava sosiaaliturva on tärkeä osa työpolitiikan kokonaisuutta.

Rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteenä kehitetään osallistavaa sosiaaliturvaa.

*Osallistavan sosiaaliturvan avulla on mahdollista ehkäistä työkykyisten työttömien syrjäytymistä, kannustaa osallistumiseen ja samalla lisätä sosiaaliturvan yleistä hyväksyntää yhteiskunnassa. Osallistaminen kohdistuisi todennäköisesti myös niihin, joita ei työvoimapolitiikan toimenpitein saada osallistettua. Täten se koskettaa laajempaa ihmisten ja toimenpiteiden kirjoa.*

### Työ- ja toimintakykyä tukevan palvelujärjestelmän kehittäminen

Pysyvän rakennetyöttömyyden vallitessa työttömien ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden toimintakykyyn ja työelämävalmiuksiin liittyvät kysymykset ovat tulleet yhä ajankohtaisemmiksi.

*Tarvitaan yhä tiiviimpää yhteistyötä työ- ja elinkeinohallinnon, kuntoutuspalveluiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon välillä. Työvoiman palvelukeskusmallin lakisäätöistäminen ja toiminnan kehittäminen ovat tässä merkittävässä roolissa.*

*Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan parhaillaan sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamista, jonka yhteydessä uudelleen suunnataan heikossa työmarkkina-asemassa oleville tarkoitetut sosiaalihuollon palvelut. Tavoitteena on toisaalta parantaa palveluiden vaikuttavuutta toimintakyvyn ja työllistymisedellytysten näkökulmasta, toisaalta selkeyttää työnjakoa työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaalihuollon välillä.*

*Kuntoutusjärjestelmää arvioitaessa huomioidaan myös työttömien kuntoutustarpeet ja palveluiden kohdentuminen heihin. Rakennerahastokaudella 2014-2020 toteutetaan laajasti toimia heikossa työmarkkina-asemassa olevien työ- ja toimintakyvyn parantamiseksi ja heille suunnattujen palveluiden kehittämiseksi. Työttömien terveydenhuollon järjestämisen toimintamalleja vahvistetaan työ- ja elinkeinohallinnon ja kuntien terveydenhuollon välisenä yhteistyönä.*

#### Elinikäinen oppiminen on keskeinen osa työpolitiikkaa jatkossakin.

Rakennepoliittisen ohjelman koulutuspoliittiset toimet keskittyvät ennen muuta nuorten koulutukseen. Kuitenkin myös aikuisten osaamisen ylläpito ja kehittäminen on tärkeä osa työpolitiikan Suomen mallia, jotta työmarkkinoiden ja työelämän rakennemuutoksissa pystytään siirtymään uusiin entistä parempiin työpaikkoihin. Tämän mukaisesti vuoden 2014 alusta astui voimaan lakipaketti työntekijöiden ammatillisen osaamisen kehittämisen toimintamallin ja sitä koskevan verokannustimien toteuttamisesta. Siinä periaatteena on, että kartoitetaan systemaattisesti henkilöstön osaamistarpeet, ennakoidaan muutokset ja ryhdytään kouluttamaan ennalta varautuen yhteistyömenettelyn kautta.

Kelpoisuusehtojen väljentäminen on yksi tekijä, joka luo edellytyksiä työllistymiseen ja työpaikasta toiseen siirtymiseen. Esimerkiksi hoiva-avustajan tutkinto on avannut monille työnhakijoille uusia työllistymismahdollisuuksia sekä tuonut sote-sektorille sen tarvitsemää työvoimaa.

Työpolitiikan periaatepäätöksessä on asetettu tavoitteeksi, että 60 prosenttia aikuisväestöstä osallistuu vuoden aikana koulutukseen. Osuus jäi 52 prosenttiin vuonna 2012.

*Nuorten työllistämisessä työvoimatarpeen ja nuorten työllistämisen oikeaa kohtaamista lisää merkittävästi oppisopimuskoulutuksen käyttöönotto nuorten työllistämisessä. Oppisopimuskoulutus voidaan myös kohdentaa toimialoille, joissa on työvoimapulaa.*

*Aikuisten osaamisen ylläpito ja parantaminen on tärkeä osa työpolitiikan Suomen mallia. Aikuisväestön osallistumista koulutukseen on tarpeen lisätä vähintään asetettuun 60 prosentin tavoitteeseen.*

*Rakennepoliittisessa ohjelmassa olevien kelpoisuusehtojen väljentämisen kattava ja nopea toteuttaminen on tärkeää työllistymisen ja työstä toiseen siirtymisen näkökulmasta. Kelpoisuusehtojen väljentämisen rinnalla on keskeistä uudistaa sosiaali- ja terveyshuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakenteita ja kehittää moniammatillista työnjakoa. Hoiva-avustajatutkinnon rohkaisevien kokemusten perusteella arvioidaan myös muiden toimialojen mahdollisuuksia tunnustaa myös tutkinnon osien tuottama osaaminen. Tutkinnon osia kehitetään myös tässä tarkoituksessa tukemaan toimialojen osaavan työvoiman saatavuutta.*

*Työpolitiikan neuvottelukunta sekä työ- ja koulutus- ja elinkeinoasiain neuvosto seuraavat tähän liittyvien toimien ja koulutukseen osallistujien määrän kehittymistä tehden tätä koskevia johtopäätöksiä.*

#### Työaikasääntelyn toimivuus vaikuttaa suuresti työmarkkinoiden toimivuuteen.

Työaikalainsäädännön ja siihen perustuvan sopimustoiminnan tavoitteena on luoda työpaikoille mahdollisuudet ottaa käyttöön sekä tuotanto- ja palvelutoiminnan että henkilöstön tarpeet tasapainoisella tavalla huomioon ottavat riittävän joustavat ja turvalliset työaikajärjestelyt. Työaikasääntely eroaa eri maissa suuresti toisistaan erilaisista institutionaalisista ja historiallisista syistä johtuen. Työpolitiikan neuvottelukunnan aloitteesta on käynnistynyt selvitys koskien suomalaista työaikajärjestelmää suhteessa kilpailijamaihin. Selvitettävänä ovat oikeudelliset kysymykset.

*Työaikasääntely vaikuttaa suuresti työmarkkinoiden toimivuuteen, kilpailukykyyn ja työntekijöiden asemaan. Työpolitiikan neuvottelukunta saa työaikasääntelystä keskeisten kilpailijamaiden malleja koskevan raportin kesäkuussa 2014. Päätelmät tehdään selvitystyön edetessä myöhemmin.*

Alueellista liikkuvuutta edistettävä kokonaisvaltaisesti.

Alueellinen liikkuvuus on tärkeä osa työmarkkinoiden toimivuutta. Rakennepoliittinen ohjelma sisältää konkreettisia päätöksiä työn vastaanottovelvoitteesta kauempaa kotoa, mikä lisää jonkin verran työvoiman alueellista liikkuvuutta. Tämän ohella työpoliittinen periaatepäätöksen pohjalta asetettu alueellisen liikkuvuuden työryhmä jatkaa laajapohjaisesti alueellisen liikkuvuuden edistämiseen liittyvien eri politiikkatoimien tarkastelua. Keväällä 2013 keskityttiin pääasiassa asumiseen liittyviin kysymyksiin ja seuraavaksi kartoitetaan vero- ja sosiaaliturvapolitiikkaan sekä koulutuspolitiikkaan ja työvoimapolitiikkaan liittyviä alueellista liikkuvuutta edistäviä toimia vaikutuksineen. Alueellisen liikkuvuuden ohella tarvitaan luonnollisestikin myös liikkuvuutta tehtävästä ja työpaikasta toiseen.

*Alueellinen liikkuvuus on tärkeä osa työmarkkinoiden toimivuutta, johon on kiinnitettävä jatkossakin huomiota. Työpolitiikan neuvottelukunta käsittelee alueellisen liikkuvuuden työryhmän esityksiä vuonna 2014 tehden siitä politiikkajohtopäätökset.*