



## **Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet**

Valtiontalouden tarkastusviraston  
toiminnantarkastuskertomus 174/2008



# **Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet**

ISSN 1796-9506 (nid.)  
ISSN 1796-9514 (PDF)  
ISBN 978-952-499-064-6 (nid.)  
ISBN 978-952-499-065-3 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2008

# Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 34/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen julkista työväilytyksen asemaa ja painopisteitä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, miten tarkastuskertomuksessa esiin tuodut havainnot tulevat otetuiksi huomioon työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla tehtävässä kehitystyössä. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä 19. päivänä syyskuuta 2008

Ylijohtaja Jarmo Soukainen

Erikoistutkija Sami Vuorinen

Asiasanat:

julkinen työnvälitys, työllisyyden hoito, työhallinto, työpolitiikka, talouspolitiikka

# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>7</b>
<b>Resumé</b>	<b>9</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>11</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>13</b>
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	13
2.1.1 Työllisyyden hoito ja valtiontalous	13
2.1.2 Julkinen työnvälitys	15
2.2 Tarkastuskysymykset, rajaukset ja kriteerit	17
2.2.1 Tarkastuksen lähtökohta	17
2.2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuksen rajaukset	18
2.2.3 Tarkastuksen kriteerit	18
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	19
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>21</b>
3.1 Työnvälityksen tarkoitus	21
3.1.1 Työnvälityksen tarkoituksen strateginen määrittely	21
3.1.2 Työnvälityksen tarkoituksen määrittäminen käytännössä	22
3.2 Työnvälitys työhallinnon ydintoimintona	24
3.2.1 Työhallinnon ydintoiminnot työpolitiikan strategiassa	24
3.2.2 Työnvälitys työhallinnon asiakaspalvelutehtävänä	25
3.2.3 Työvoimatoimistojen näkemykset työnvälityksen asemasta työhallinnon ydintoimintona	27
3.2.4 Työhallinnon resurssien kohdentuminen käytännössä	29
3.3 Työnvälityksen kysyntälähtöisyys	30
3.3.1 Työvoiman kysyntään vaikuttaminen työnvälityksen keinoin	30
3.3.2 Kysyntälähtöisen työnvälityksen lähtökohdat	31
3.3.3 Kysyntälähtöisen työnvälityksen esteet työhallinnossa	32
<b>4 Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>34</b>
Lähteet	37

### Työnvälityksen asema ja painopisteet

Julkinen valta panostaa voimakkaasti työllisyyden hoitoon. Työllisyyden hoidon tavoitteena on yhtäältä yhteiskunnan kokonaistuotannon ja kilpailukyvyn vahvistaminen ja toisaalta työttömyydestä aiheutuvien kansantaloudellisten haittojen ja kustannusten ehkäiseminen.

Julkinen työnvälitys on eräs työllisyyden hoidon toimenpide. Julkisen työnvälityksen avulla julkinen valta pyrkii edistämään työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa eli varmistamaan ja nopeuttamaan työhakijoiden työllistyvyyttä ja avoimien työpaikkojen täyttymistä.

Työnvälityksestä huolehtii työhallinto, jota on vuoteen 2007 asti ohjannut työministeriö. Työnvälityksen ja siihen liittyvän informaation kokoamisen laskennallinen kustannus oli tarkastuksen ajankohtana noin 84,5 miljoonaa euroa.

Työnvälityksen asema työhallinnossa ja toiminnalliset painopisteet vaikuttavat merkittäväällä tavalla siihen, millaisia resursseja työnvälityksen asiakaspalvelussa hyödynnetään. Työnvälityksen asema määrittää myös sitä, mitä toimintoja työhallinnossa pidetään keskeisinä ja millaisia suoritteita hallinto toivoo asiakaspalvelussa saavutettavan.

Tarkastuksessa on arvioitu, ovatko julkinen työnvälitys ja työhallinnon toiminta työnvälityksen toimeenpanijana tukeneet työllisyyden hoidon kansantaloudellisia päämääriä. Tarkastuksessa on lisäksi tuotu esiin lähinnä työnvälityksen asemaa ja resursointia koskevia havaintoja, joiden perusteella tarkastuksessa on voitu muodostaa käsitys siitä, onko työnvälitys ollut työhallinnon tosiasiallinen ydintoiminto.

Tarkastus osoitti että, julkinen työnvälitys on työhallinnon toiminnassa ja myös työministeriön ohjauksessa ollut alisteista muille hallinnonalalle osoitetuille tehtäville. Työministeriön ohjauksessa työhallinnon toiminta ei ole ollut sopusoinnussa valtion yleisen talouspolitiikan linjauksien kanssa.

Erityisesti rakennetyöttömyyden vähentämiseen liittyvät toimenpiteet ovat käyttäneet merkittävän osan työvoimatoimistojen asiakaspalveluresursseista. Työvoimatoimistojen toiminnanohjausjärjestelmä on kannustanut suuntaamaan toimistojen resursseja vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden palveluihin. Tämä on taas osaltaan johtanut siihen, että esimerkiksi alle kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työllistyvät työnhakijat ovat tulleet osoitetuiksi pelkästään omaehtoisen työnhaun varaan. Lukumääräisesti suurin työvoimatoimistojen asiakasryhmä on siten jäänyt työvoimatoimistoissa lähes kokonaan ilman varsinaisia työnvälityspalveluita.

Vuoden 2008 alussa työhallinnon ohjaus siirtyi perustetun työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväksi. Työ- ja elinkeinonäkökulman yhdistäminen on avannut uusia mahdollisuuksia työnvälityksen kehittämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa työhallinto kykenee aikaisempaa paremmin vastaamaan työmarkkinatilanteen muutoksiin. Esimerkiksi tilanne, jossa välitettävä työvoimareservi pienenee ja työnantaja-asiakkaiden asema työvoimatoimistojen asiakasryhmänä korostuu, tulee edellyttämään työvoimatoimistoilta uudenlaisen palveluvalikoiman, uudenlaisten keinojen ja uudenlaisten työnvälitystehtävien omaksumista.



### Arbetsförmedlingens ställning och tyngdpunkter

Det allmänna satsar stort på att sköta sysselsättningen. Målet för skötseln av sysselsättningen är å ena sidan att stärka samhällets totala produktion och konkurrenskraft, och å andra sidan att förebygga de nationalekonomiska skadeverkningar och kostnader som förorsakas av arbetslöshet.

Den offentliga arbetsförmedlingen är en åtgärd i skötseln av sysselsättningen. Med den offentliga arbetsförmedlingen vill den offentliga makten främja att efterfrågan på och utbudet av arbetskraft möts, dvs. säkerställa och försnabba att de arbetssökande får arbete och lediga arbetsplatser blir tillsatta.

För arbetsförmedlingen sörjer arbetsförvaltningen, som fram till år 2007 har styrts av arbetsministeriet. Den kalkylmässiga kostnaden för arbetsförmedlingen och sammanställandet av därtill hörande information var vid tidpunkten för revisionen ca 84,5 miljoner euro.

Arbetsförmedlingens ställning i arbetsförvaltningen och de operativa tyngdpunkterna inverkar på ett märkbart sätt på det, hurudana resurser som utnyttjas i arbetsförmedlingens kundservice. Arbetsförmedlingens ställning definierar också det, hurudana funktioner som betraktas som centrala i arbetsförvaltningen och hurudana prestationer förvaltningen önskar att skall uppnås i kundservicen.

Vid revisionen har bedömts, huruvida den offentliga arbetsförmedlingen och arbetsförvaltningens verksamhet som verkställare av arbetsförmedlingen har stött de nationalekonomiska målsättningarna för skötseln av sysselsättningen. Vid revisionen har dessutom gjorts observationer som gäller närmast arbetsförmedlingens ställning och resurstilldelning, på basis av vilka vid revisionen har kunnat bildas en uppfattning om det, huruvida arbetsförmedlingen har varit en de facto kärnverksamhet i arbetsförvaltningen.

Revisionen visade att den offentliga arbetsförmedlingen i arbetsförvaltningens verksamhet och även i arbetsministeriets styrning har fått ge vika för andra uppgifter som har ålagts förvaltningsområdet. I arbetsministeriets styrning har arbetsförvaltningens verksamhet inte harmonierat med linjedragningarna i statens allmänna ekonomiska politik.

I synnerhet de åtgärder som anknyter till att minska den strukturella arbetslösheten har använt en betydande del av arbetskraftsbyråernas kundserviceresurser. Arbetskraftsbyråernas system för styrning av verksamheten har sporrat till att inrikta byråernas resurser på tjänster för arbetssökande som har svårt att finna sysselsättning. Detta har åter för sin del lett

till att exempelvis arbetssökande som sysselsätts efter kortare arbetslöshetstid än tre månader har fått ty sig enbart till att söka arbete på egen hand. Den antalsmässigt största kundgruppen hos Arbetskraftsbyråerna har således blivit så gott som helt utan egentliga arbetsförmedlingstjänster hos Arbetskraftsbyråerna.

I början av år 2008 övergick styrningen av Arbetsförvaltningen till att handhas av det inrättade Arbets- och Näringsministeriet. Att Arbets- och Näringsperspektivet förenats har öppnat nya möjligheter till att utveckla arbetsförmedlingen. Underställd Arbets- och Näringsministeriet kan arbetsförmedlingen bättre än tidigare svara på förändringarna i Arbetsmarknadsläget. T.ex. en situation, där den Arbetskraftsreserv som förmedlas minskar, och Arbetsgivarkundernas ställning som kundgrupp hos Arbetskraftsbyråerna accentueras, kommer av Arbetskraftsbyråerna förutsätta att de tillägnar sig ett nytt serviceurval, nya verktyg och nya slag av arbetsförmedlingsuppgifter.

# 1 Johdanto

Työllisyyden hoidon toimenpiteillä pyritään nostamaan työllisyysastetta ja vähentämään työttömyyttä. Työllisyyden hoidon päämääriä ovat työttömyydestä aiheutuvien kansantaloudellisten ja sosiaalisten haittojen vähentäminen sekä yhteiskunnan kilpailukyvyn vahvistaminen.

Julkisista työvoimapalveluista annetun lain (30.12.2002/1295) mukaan julkinen työnvälitys on työllisyyden hoidon keskeinen osa. Työnvälityksellä edistetään työvoiman tehokasta ja tarkoituksenmukaista työhönsijoitumista siten, että työnantaja saa tarjottuun työpaikkaan sopivan työntekijän ja työntekijä työtä, jota hän kykenee tekemään.

Työnvälitykseen kohdistuneen tarkastuksen tavoitteena oli alun perin selvittää työnvälityksen asiakaspalveluprosessin etenemistä ja siihen liittyviä ongelmakohtia sekä varmistua työnvälityksen asiakaspalveluprosessin taustalla olevan hallinnollisen ohjauksen asianmukaisuudesta.

Tarkastuksen aineistot on kerätty pääosin vuoden 2006 aikana. Tarkastusvirastossa tapahtuneet tarkastuksesta vastanneiden henkilöiden toimenkuvan ja virka-aseman muutokset keskeyttivät tarkastushankkeen etene-  
misen useiksi kuukausiksi.

Tarkastuksen toimintaympäristö on muuttunut tarkastuksen kestäessä voimakkaasti. Työhallinnon ohjauksesta vastannut työministeriö lakkautettiin ja sen tehtävät annettiin vuoden 2008 alussa uudelle työ- ja elinkeinoministeriölle.

Edelleen vireillä ollutta tarkastushanketta arvioitiin uudelleen talvella 2008. Toimintaympäristön muutoksista huolimatta tarkastusvirasto katsoi, että kerätystä tarkastusaineistosta esiin nousseet havainnot ovat siinä määrin perustavia, että tarkastushanke viedään päätökseen ja tarkastushavainnot raportoidaan normaaliin tapaan tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen hankesuunnitelmaa tarkennettiin siten, että tarkastuksen raportoinnissa keskitytään nimenomaisesti työnvälityksen hallinnollisiin edellytyksiin. Työnvälityksen asiakaspalveluprosessia koskeneet tarkastuskysymykset rajattiin tarkastuksen ulkopuolelle.

Tarkastuksen tarkoituksena on alkuperäisen hankesuunnitelman mukaisesti muodostaa käsitys siitä, onko työhallinto kyennyt julkisen työnvälityksen avulla tukemaan työllisyyden hoidon kansantaloudellisia päämääriä. Tämän tavoitteen mukaisesti tarkastuksessa onkin tuotu esiin työnvälityksen tarkoituksen ja sen aseman määrittelyyn sekä myös toiminnan keskeisten näkökulmien ja painopisteiden asetantaan liittyviä tekijöitä, joilla on voitu vaikuttaa työnvälityksen kykyyn edistää työvoiman kohtaantoa.

Tarkastuksen aineistoja kerätessä työvoimapolitiikan valmistelu kuului työministeriön vastuualueeseen. Kertomuksessa esitetyt havainnot eivät tämän vuoksi ole suoraan yleistettävissä nykytilanteeseen, sillä organisoitumisen muutokset ovat avanneet uusia näkökulmia muun muassa työnvälityksen painopisteiden asetantaan.

Toisaalta työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat ovat viime vuosina lisääntyneet voimakkaasti. Koska työvoimareservi pienenee edelleen, työllisyyden hoidon perustaa samoin kuin työnvälityksen tarkoitusta, asemaa ja painopisteitä jouduttaneen harkitsemaan uudelleen. On ilmeistä, että työvoimapolitiikka ja sen ohessa julkinen työvälitys ovat suuren murroksen kynnyksellä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on epäilemättä jo arvioinut ja tulee myöhemmin arvioimaan uudelleen myös tarkastuksen kohteena olevia julkiseen työnvälitykseen liittyviä näkökohtia. Tähän työhön liittyen tarkastusvirasto haluaa tuoda esiin tärkeänä pitämänsä julkista työnvälitystä koskevat tarkastushavaintonsa.

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

#### 2.1.1 Työllisyyden hoito ja valtiontalous

Työllisyyden hoito on toimenpiteiden kokonaisuus, jolla pyritään luomaan työttömälle työvoimalle mahdollisuus työntekoon ja toisaalta varmistamaan, että osaavan työvoiman saatavuus ei rajoita yritys- ja elinkeinotoiminnan edellytyksiä.

Työllisyyden hoito pitää sisällään kaksi erilaista kansantaloudellista näkökulmaa. Ensinnäkin työllisyyden kasvu lisää kansantuotetta ja edistää kansallista kilpailukykyä. Toiseksi työttömyyden väheneminen tuo säästöjä työttömyydestä aiheutuvien ja siihen välillisesti liittyvien kansan- ja julkistaloudellisten kustannuksien vähenemisen kautta.

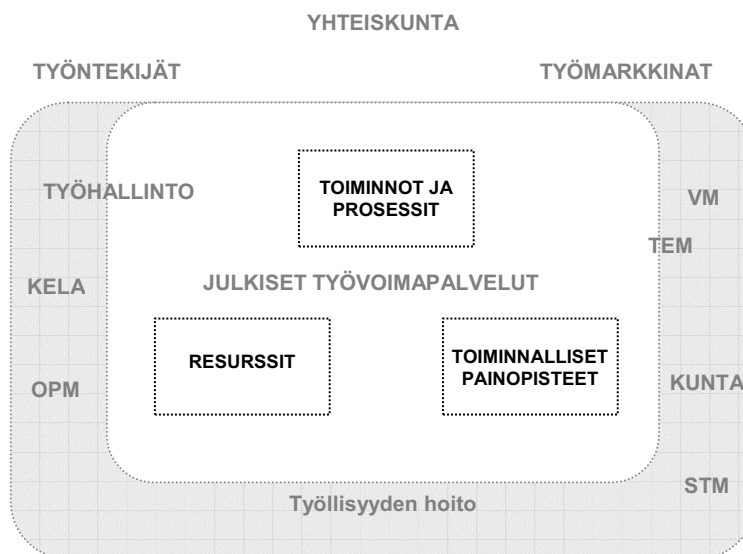
Tuotannon määrä riippuu työssä olevien henkilöiden määrästä ja työn tuottavuudesta. Tuotanto lisääntyy, jos työn tuottavuus pysyy ennallaan työssä olevien henkilöiden määrän lisääntyessä. Jos tuotettavilla hyödykkeillä on kysyntää ja niiden arvo on tuotantokustannuksia korkeampi, tuotannon kasvu lisää paitsi tuottajan ja työntekijöiden vaurautta myös vahvistaa julkistalouden asemaa.

Tuotannon määrän ja kilpailukyvyn välinen yhteys on kaksisuuntainen. Kilpailukykyisellä tuotannolla on edellytyksiä kasvattaa tuotantoa. Toisaalta lisääntynyt tuotanto, volyyymi, parantaa yksittäisen toimijan kilpailukykyä, luo perustaa tuotantokeskittymien syntymiselle sekä parantaa tuotekehityksen ja osaamisen kehittämisen edellytyksiä tukea tuotantoa.

Työttömyydestä aiheutuvia kansantaloudellisia kustannuksia ovat syntymättä jäävä kokonaistuotannon osa, yksittäisen työttömän kohdalla hänen työpanoksensa. Työttömyyteen liittyviä julkistaloudellisia menoja ovat kertymättä jäävä verotulo sekä työttömyyden aikaisen perusturvan kustannukset, työttömyysturva, asumisen tuet sekä viimekätinen toimeentuloturva. Usein työttömyyteen liittyvä pienituloisuus heijastuu myös laajemmin kansantalouteen siten, että kulutuskysyntä heikkenee ja siten myös välillisten verojen ja kulutusverojen tuotto pienenee.

Työttömyydellä on havaittu olevan yhteys lisääntyneeseen huono-osaisuuden ja syrjäytymisen riskiin. Syrjäytymisellä tarkoitetaan huono-osaisuuden tekijöiden, kuten köyhyyden, päihteiden väärinkäytön, asunnottomuuden tai rikoskäyttäytymisen, kasautumista yksilössä. Syrjäytymisen välittömät kustannukset aiheutuvat muun muassa sairaanhoito- ja mie-

lenterveyspalvelujen, lastensuojelun sekä rikosseuraamusjärjestelmän kuormittumisen kautta.



**KUVIO 1. Työllisyyden hoidon toimintakenttä ja viranomaistoimijat.**

Eri viranomaisten toiminta työllisyyden hoidossa kohdentuu työntekijöiden asemaan tai työmarkkinoiden toimintaan vaikuttamiseen. Pääosin työntekijöiden asemaan vaikuttamaan pyrkiviä viranomaisia ovat työhallinto, Kansaneläkelaitos ja useat opetusministeriön hallinnonalalla toimivat ammatillisen koulutuksen toimijat. Työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, kunnat sekä sosiaali- ja terveysministeriö taas pyrkivät ensi sijassa edistämään työmarkkinoiden toimintaa.

Toiminnan tavoitteena on parantaa yksittäisen työnhakijan työllistymisen edellytyksiä ja edistää toisaalta työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa. Työnhakijan työllistymisen edellytyksien parantamisen keinoja työhallinnossa ovat ammatillisen kehittymisen ja toimeentulon tukipalvelut. Työhallinnon korostuneena tavoitteena on vähentää erityisesti pysyväluonteista työttömyyttä. Toimeentulon tukipalvelut varmistavat työntekijän toimeentuloa hänen jäätyä työttömäksi. Toimeentulon tukipalvelun tarkoituksena on luoda edellytykset työhön paluulle. Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon edistämisen, käytännössä julkisen työnvälityksen avulla työhallinto pyrkii varmistamaan ja nopeuttamaan työnhakijoiden työllistyvyyttä ja avoimien työpaikkojen täyttymistä.

Kelan tavoitteena työllisyyden hoidossa on varmistaa työvoiman toimintakyvyn ylläpito ja uusintaminen. Käytännössä Kela osallistuu työvoiman kuntoutukseen ja huolehtii myös ansiotuloja täydentävän ja työttömyyden aikaisen perusturvan maksatuksesta.

Ammatilliset oppilaitokset kouluttavat ihmisiä ammatteihin ja ovat näin osaltaan varmistamassa osaavan työvoiman saatavuutta.

Valtiovarainministeriö vastaa valtion talous- ja finanssipolitiikan valmistelusta. Jo useiden hallituskausien ajan on työllisyyden kasvu ollut talouspolitiikan keskeinen tavoite. Valtiovarainministeriö onkin korostanut työvoiman saatavuuden vaikutuksia tuotantoon ja työttömyyden vaikutukseen valtion rahoitusasemaan – työllisyyden hoidon molempia kansantaloudellisia näkökohtia.

Kuntien toimintaan työllisyyden hoidossa ovat kuuluneet paikallinen yritys- ja elinkeinopolitiikka sekä toisaalta työllistäminen ja vapaaehtoinen työllistyvyttä tukeva toiminta.

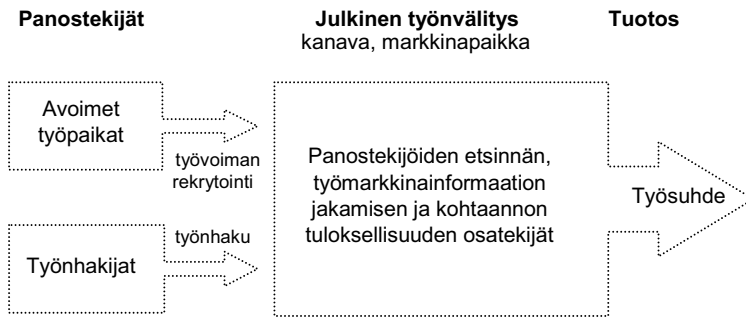
Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala vastaa muun muassa työeläkejärjestelmän, työkyky- ja työturvallisuusasioiden sekä työelämän tasa-arvokysymyksien valmistelusta.

Kauppa- ja teollisuusministeriö oli työllisyyden hoidon näkökulmasta elinkeinopoliittinen toimija, joka pyrki muun muassa vahvistamaan suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja lisäämään näin välillisesti työvoiman kysyntää.

Vaikka eri viranomaisten tehtävät ja tavoitteet työllisyyden hoidossa vaihtelevat, viranomaisten yhteisinä tavoitteina ovat työllisyysasteen nostaminen ja työttömyyden vähentäminen. Toiminnan päämäärinä taas ovat työttömyydestä aiheutuvien kansantaloudellisten ja sosiaalisten haittojen vähentäminen sekä yhteiskunnan kilpailukyvyn vahvistaminen.

### 2.1.2 Julkinen työnvälitys

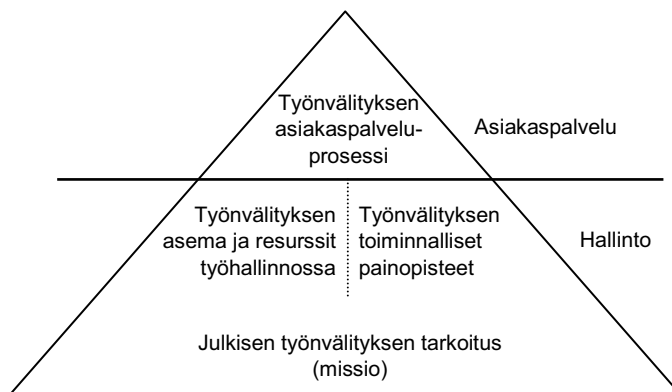
Työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaannon edistäminen, käytännössä julkinen työnvälitys, on keskeinen työllisyyden hoidon toiminto. Työnvälityksen avulla työhallinto pyrkii varmistamaan ja nopeuttamaan työhakijoiden työllistyvyttä ja avoimien työpaikkojen täyttymistä.



**KUVIO 2. Kohtaanto.**

Työnvälitys näyttäytyy ulospäin asiakaspalveluprosessina. Prosessissa työvoimatoimiston virkailija arvioi vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa hänen edellytyksiään toimia avoinna olevissa työtehtävissä, tarjoaa työnhakijalle työtä, tai mikäli työnhakijalla ei ole edellytyksiä ottaa vastaan avoinna olevaa työpaikka, pyrkii muilla toimenpiteillä parantamaan työttömän työnhakijan asemaa työmarkkinoilla.

Työnvälityksen asiakaspalveluprosessin taustalla oleva hallinnollinen ohjaus määrittää työnvälityksen toimintaedellytyksiä, suoritteita ja tuloksia. Työnvälitystä ohjataan muun muassa siten, että linjataan työnvälityksen tarkoitusta, määritellään tehtäväalueen ja toiminnan painopisteitä sekä päätetään työnvälityksen resursoinnista, ohjauksen käytännöistä ja tulostavoitteiden asettamisesta.



**KUVIO 3. Työnvälityksen tuloksellisuuden jäävuorimalli.**



Työnvälityksen asiakaspalveluprosessin ja hallinnon välisessä yhteydessä (kuviokuva 3) työnvälityksen asiakaspalvelu sijoittuu "asiakaspinnan" yläpuolelle ja hallinto "pinnan" alapuolelle. Hallinnolliset toimenpiteet määrittävät työnvälityksen asiakaspalvelun toimintaedellytykset. Toisaalta nimenomaan asiakaspalvelun toimenpiteet ja käytännöt tuottavat kaikki työnvälityksen suoritteet ja tulokset.

Työnvälityksen asema työhallinnossa ja toiminnalliset painopisteet vaikuttavat merkittäväällä tavalla siihen, millaisia resursseja työnvälityksen asiakaspalvelussa hyödynnetään. Työnvälityksen asema määrittää myös sitä, mitä toimintoja työhallinnossa pidetään keskeisinä ja millaisia suoritteita hallinto toivoo asiakaspalvelussa saavutettavan.

Normeihin ja ministeriön suorittamaan ohjaukseen perustuvat toiminnan painopisteet muodostuvat käytännöiksi toimistojen johtajien toiminnan ja toimintaympäristötekijöiden yhteisvaikutuksesta.

Jäävuorimallin pohjataso, työnvälityksen tarkoitus, missio, luo perustan työnvälityksen aseman ja toiminnallisten painopisteiden määrittelylle. Tarkastuksessa työnvälityksen tarkoituksena on ollut edistää työvoiman kohtaantoa ja näin ollen vahvistaa kansantalouden kokonaistuotantoa ja kilpailukykyä. Tarkastuksen lähtökohtana olleen määrittelyn vuoksi työnvälityksen tarkoitusta on tarkastuksessa ollut tarpeen tarkastella hallinnonalarajat ylittävästä kansantaloudellisesta näkökulmasta.

## 2.2 Tarkastuskysymykset, rajaukset ja kriteerit

### 2.2.1 Tarkastuksen lähtökohta

Tarkastuksessa työnvälityksen on katsottu olevan yksi keskeinen työllisyyden hoitoa palveleva toimenpide. Tarkastuksessa on pyritty muodostamaan käsitys siitä, miten julkinen työnvälitys ja työhallinnon toiminta työnvälityksen toimeenpanijana tukevat työllisyyden hoidon kansantaloudellisia päämääriä.

Tarkastuksessa on pyritty myös tuomaan esiin työnvälityksen tarkoituksen ja aseman määrittelyyn sekä myös toiminnan keskeisten näkökulmien ja painopisteiden asetantaan liittyviä sellaisia tekijöitä, joilla voidaan vaikuttaa työnvälityksen kykyyn edistää työvoiman kohtaantoa.

## 2.2.2 Tarkastuskysymykset ja tarkastuksen rajaukset

Julkisen työnvälityksen tuloksellisuutta on arvioitu tarkastuksessa sen perusteella, kyetäänkö työnvälityksellä vaikuttamaan myönteisesti työnhakija-asiakkaan työttömyyden keston ja työllistymiseen ja toisaalta työnantaja-asiakkaan työvoiman saatavuuteen.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, edistääkö julkinen työnvälitys tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa.

Tarkastuksen pääkysymystä on tarkastuksessa lähestytty kolmen työnvälityksen asemaan, toimintaedellytyksiin ja toiminnan painopisteisiin kohdistuvan kysymyksen avulla:

- Onko työhallinto määritellyt työnvälityksen tarkoituksen tavalla, joka tukee työllisyyden hoidolle ja siten valtion talouspolitiikalle asetettuja kansantaloudellisia päämääriä?
- Onko työhallinto määritellyt työnvälityksen työhallinnon ydintoiminnoksi tai luonut työnvälitykselle muutoin toimintaedellytykset, joilla on kyetty vaikuttamaan työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon?
- Vastaavatko työnvälitykselle asetetut painopisteet parhaalla mahdollisella tavalla työvoiman kysyntään ja työmarkkinoilla esiintyviin rekrytointiongelmiiin?

Tarkastus on rajattu koskemaan ensi sijassa työnvälityksen edellytyksiä. Tarkastuksen yhteydessä on muodostettu käsitys myös työnvälityksen palveluprosessin toiminnasta (ks. tämä kertomus, kuvio 3, luku 2.1.2). Kun otetaan huomioon työvoimapalveluiden organisoimien uudistukset, raportoinnissa on päätetty keskittyä pääosin työnvälitystoiminnon hallinnollisiin edellytyksiin.

## 2.2.3 Tarkastuksen kriteerit

Tarkastuksen kriteereinä ovat olleet työhallinnon palvelukyky sekä toiminnan yhdensuuntaisuus valtion talouspoliittisen valmistelun päämäärien kanssa.

Työnvälityksen palvelukyvyllä tarkoitetaan työhallinnon kykyä vaikuttaa työttömyyden keston tai avoinna olevan työpaikan täyttymiseen. Työnvälityksen palvelukyvyyn indikaattoreina on tarkastuksessa käytetty työhallinnon tuottamaa tilastoaineistoa sekä tarkastuksen yhteydessä kyselyn avulla koottua tilastollista tietoa työpaikkojen täyttymisestä, työnvälityksen resursseista sekä työnvälityksen resurssien kohdentumisesta työvoimatoimistoittain.

Valtion talouspolitiikan päämäärien aineellisena lähtökohtana tarkastuksessa on käytetty Talouspolitiikan strategiaraporttia vuodelta 2006, jossa talouspolitiikan valmistelusta vastaava valtionvarainministeriö on tuonut esiin keskeisimmät työhön ja työllisyyden hoitoon liittyvät julkisen talouden haasteet.

## 2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen aineistoina ovat olleet tarkastuksen yhteydessä kootut kysely- ja haastatteluaineistot, työhallinnon raportoinnin tilastoaineisto sekä laaja kirjallinen aineisto.

Tarkastuksen yhteydessä toteutettiin 130 työvoimatoimistoon kohdennettu kysely. Kysely osoitettiin toimistojen johtajille ja johtajan tehtäviä hoitaneille sijaisille. Kyselyn vastausprosentti oli 91,5. Kyselyssä vastaajia pyydettiin korostuneesti esittämään omia subjektiivisia arvioita esitettyjen kysymysten alueilta. Pyrkimyksenä oli koota aineisto, joka tarkastelisi työvälistysoimintoa paitsi vahvuuksien myös heikkouksien ja kehittämistarpeiden näkökulmasta.

Kyselyaineiston täydentämiseksi tarkastusta varten haastateltiin kymmenen työvoimatoimiston johtajaa. Tarkastuksen aikana on lisäksi haastateltu työministeriön ja valtiovarainministeriön budjettiosaston työllisyysasioista vastaavia virkamiehiä sekä rekrytointimediayrityksen, vuokratyöyrityksen sekä yhden monikansallisen palvelualan yrityksen rekrytointiyksikön edustajia.

Tarkastuksen menetelminä ovat olleet aineistojen kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset analyysit.

Tarkastuksessa on vertailtu eri viranomaisten näkemyksiä työvälistyksen tarkoituksesta. Vertailun avulla arvioitiin eri viranomaisten ja toisaalta myös työhallinnon sisäisiä työvälistyksen tarkoitusta koskevia näkemyseroja. Työvälistyksen tarkoitusta on selvitetty työllisyyden hoitoon osallistuvien viranomaisten strategia-asiakirjojen sekä tarkastuksen yhteydessä toimitetun kyselyn ja tehtyjen haastattelujen avulla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin ja saatiin palaute työ- ja elinkeinoministeriöltä. Palaute on otettu huomioon tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen ovat suorittaneet ylitarkastaja Anne Karlin-Vartiovaara ja erikoistutkija Sami Vuorinen. Tarkastajien työ on kohdentunut siten, että päävastuu tarkastuksen aineistojen kokoamisesta on ollut ylitarkastaja Karlin-Vartiovaaralla ja erikoistutkija Vuorinen on taas vastannut tarkastuksen raportoinnista. Tarkastuksen aineistoihin kuuluvat haastattelut tar-

kastajat ovat tehneet yhdessä. Tarkastusta on ohjannut tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Työnvälityksen tarkoitus

Tässä luvussa esitetään havaintoja työnvälityksen perustarkoituksesta ja sen määrittelystä. Havainnot on tuotu esiin kaksitasoisesti. Ensinnäkin tarkastuksessa on selvitetty eräiden viranomaisten tekemiä työnvälityksen tarkoitusta koskevia määrittelyjä ja tarkoituksen määrittelyyn läheisesti liittyvien strategisten määrittelyjen suhdetta. Tarkastelu on perustunut strategia-asiakirjojen analyysiin.

Toiseksi luvussa on selvitetty työnvälityksen tarkoituksen määrittymistä käytännössä. Lähtökohtana on paikallishallinnon toiminnan kohdentuminen ja työnvälityksen tarkoitusta koskevat näkemykset. Tältä osin tarkastelussa on hyödynnetty tarkastuksen yhteydessä tehtyä kyselyä sekä työvoimatoimistojen haastatteluja.

### 3.1.1 Työnvälityksen tarkoituksen strateginen määrittely

Valtiovarainministeriön talouspolitiikan strategiaraportti 2006 on nostanut esiin kolme työhön ja työllisyyden hoitoon liittyvää julkisen talouden keskeistä haastetta. Julkisen talouden vakaus ja kestävyys edellyttää valtiovarainministeriön mukaan julkisten menojen hillintää, tuottavuuden parantamista sekä talouden kasvupotentiaalin vahvistamista. Haasteina ovat siis parempi työllisyys, korkeampi työn tuottavuus sekä työmarkkinoiden toimivuus.

Työllisyyden parantamiseksi valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota työurien pidentämiseen, työvoiman liikkuvuuteen, kohtaannon parantamiseen sekä työnteon kannustavuuteen.

Valtiovarainministeriön strategiaraportissa on tuotu esiin työhallinnon panos julkisessa työnvälityksessä. Valtiovarainministeriö on todennut työhallinnon toiminnan painopisteet työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaanto-ongelman lievittämisessä. Toisaalta valtiovarainministeriö on selväsanaisesti edellyttänyt työhallinnolta nykyistä selkeämpiä käytäntöjä muun muassa työnvälityksen toimenpiteiden täytäntöönpanossa.

Työministeriön julkaisemassa työpolitiikan strategiassa vuosille 2003–2007–2010 on esitetty viisi strategista linjausta.

Strateginen linjaus numero 2 on osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen. Linjauksen haluttuna vaikutuksena on, että työvoiman saata-

vuusongelmat eivät tulevaisuudessa rajoita taloudellista kasvua Suomessa. Strategian mukaan tämä edellyttää, että

- nuoret kiinnittyvät työelämään keskimäärin kaksi vuotta nykyistä aikaisemmin
- työelämästä poistutaan nykyistä myöhemmin
- työttömien työnhakijoiden resurssit otetaan käyttöön nykyistä paremmin.

Strategian mukaan näihin vaikutuksiin pyritään viiteen toimintalinjaukseen liittyvien toimenpiteiden avulla. Työnvälityksen tarkoituksen näkökulmasta keskeinen on ensimmäinen toimintalinjaus, työllistetään nopeasti.

Työllistetään nopeasti -toimintalinjaukseen liittyä kuusi toimenpidettä:

1. Työnvälitystä tehostamalla työllistetään työttömät ja työpaikkaa vaihtavat mahdollisimman nopeasti avoimille työmarkkinoille.
2. Kehitetään työvoimatoimistoista työnhakukeskuksia, jotka toimivat työnhakijoiden ja työnantajien aktiivisina kohtauspäikkoinä.
3. Kehitetään työvoimatoimistojen työnantajapalveluita lisäämällä työvoimatoimistojen työnantajayhteyksiä ja varmistamalla yritysten osaavan työvoiman saatavuus toimivien ennakointimenettelyjen avulla.
4. Otetaan käyttöön entistä tehokkaampi sähköinen palvelujärjestelmä.
5. Lievennetään sukupuolen mukaista työnjakoa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi ja työllistymisen nopeuttamiseksi.
6. Lisätään työmarkkinoiden alueellista liikkuvuutta.

Valtiovarainministeriön valmisteleman talouspolitiikan strategiakertomuksen ja työministeriön julkaiseman työhallinnon strategian perusteella työnvälitys on yhdistettävissä työllisyyden lisäämisen, työttömyydestä aiheutuvien haittojen vähentämisen sekä osaavan työvoiman saatavuuden varmistamisen strategiaan päämääriin. Työnvälityksen tarkoituksena on siis tukea työllisyyskehitystä siten, että edistetään kohtaantoa ja vaikutetaan näin yhdessä muun talouspolitiikan toimien kanssa julkisen talouden vakauteen ja kestävyYTEEN.

### 3.1.2 Työnvälityksen tarkoituksen määrittäminen käytännössä

Työvoimatoimistojen toimintojen kautta voidaan vaikuttaa vain erittäin rajallisesti työpolitiikan strategisten tavoitteiden saavuttamiseen. Työpolitiikan strategisten linjauksien ja työvoimatoimistojen palvelujen välinen

yhteys onkin verrattain heikko. Tästä syystä työnvälityksen tarkoitus voi määrittyä käytännössä hyvin eri tavoin ja erilaisista lähtökohdista käsin kuin työpolitiikan strategiassa.

Tarkastuksen yhteydessä tehty kysely osoitti, että työhallinnon sisäinen näkemys työnvälityksen tarkoituksesta on hajanainen. Joka neljäs kyseeseen vastanneesta työvoimatoimiston johtajasta oli sitä mieltä, että työhallinnossa ei ole yhteistä näkemystä työnvälityspalveluille asetetuista tavoitteista ja eri välineiden tehokkaasta käytöstä.

Vastaukset saattavat heijastaa määritelmällistä epätietoisuutta siitä, onko työnvälitys työvoimapoliittinen toimenpide vai erillinen työvoimatoimiston toiminto. Työvoimapoliittisena toimenpiteenä työnvälityksen tarkoituksena olisi päättää vain yli kolme kuukautta työttömänä olleen työnhakijan työttömyys työtä tarjoamalla. Erillinen työhallinnon työnvälitystoiminto taas olisi käsitteellisesti pyrkimystä vaikuttaa kaikkien työttömien työnhakijoiden työttömyyden kestoon ja myös nopeuttaa avoimna olevien työpaikkojen täyttymistä tehtävään sopivalla työntekijällä.

Myös työnvälitystoimintoon sisältyvien tehtävien kokonaisuus on määriteltä toimistoittain vaihtelevalla tavalla. Siinä missä eräässä työvoimatoimistossa työnvälitys miellettiin rajoittuvan avoim työpaikka -tulosteiden julkaisemiseen toimiston ilmoitustaululla, toisissa työvoimatoimistoissa työnvälityksen on katsottu koostuvan muun muassa aktiivisesta vuorovaihtuksesta työnantaja-asiakkaiden kanssa, työpaikkojen etsinnästä ja talentamisesta tietojärjestelmään, mahdollisuudesta selata avoimia työpaikkoja -sivustoa sekä työn tarjoamisen ja työhön osoittamisen toimenpiteistä.

Tarkastushavaintojen perusteella työnvälityksen tarkoituksen määritelmä työhallinnossa näyttää olevan jossain määrin hajanainen. Hajanaisuuden taustalla on työvoimatoimistojen johtajien käsityksen mukaan monitasoinen, päällekkäinen ja prioriteetiton toiminnanohjausjärjestelmä. Työvoimatoimistoissa on koettu, että ohjaava ministeriö ei ollut tehnyt valintoja toiminnan suunnaksi, päämääräksi ja tavoitteiksi. Toisaalta kun ministeriön ohjaus on ollut sikäli päällekkäistä, että kukin työministeriön osasto ohjasi työvoimatoimistojen toimintaa vain omasta näkökulmastaan, toimistonjohtajat saattoivat painottaa strategian täytäntöönpanossa, työhallinnon tarkoituksen alueellisten painotuksien määrittelyssä, hyvinkin erilaisia lähtökohtia ja tavoitteita.

Nykytilanteessa on tarpeen varmistaa selkeä ohjausjärjestelmä, asemoida työnvälitys suhteessa muihin työvoimatoimiston tehtäviin ja vahvistaa työnvälitystoiminnon tavoitteellisuutta sekä asettaa työnvälitykselle mahdollisimman konkreettinen päämäärä ja tavoite. Työnvälityksen tarkoituksena koskevien näkemysten hajaannus voi johtaa koskevien toimistokohtais-

ten painopiste-erojen kasvuun, jolloin myös työhallinnon ja ohjaavan ministeriön alueellinen ohjauskyky heikkenee.

## 3.2 Työnvälitys työhallinnon ydintoimintona

Tässä luvussa esitetään tarkastuksessa tehtyjä havaintoja siitä, millainen asema työnvälityksellä on ollut työhallinnon muihin tehtäviin nähden.

Tarkastuksessa on lähdetty siitä, että työnvälityksen tulisi olla yksi työhallinnon ydintoiminto. Ydintoiminto-käsite kuvaa työnvälityksen asemaa eräänä työhallinnon keskeisimmistä arvoa tuottavista toiminnoista. Käsite merkitsee myös sitä, että kun työhallinnon onnistumista tehtävissään tarkastellaan ydintoiminnoissa onnistumisen perusteella, työnvälityksen toimintaedellytykset ja toimintaan kohdennetut resurssit mahdollistavat tehokkaan työnvälityksen.

Kertomuksen luvussa työnvälityksen asemaa on tarkasteltu kolmesta eri näkökulmasta:

1. Miten työpolitiikan strategia määrittää työnvälityksen asemaa työhallinnon toimintona?
2. Miten työhallinnon asiakaspalvelutehtävät heijastavat työnvälityksen asemaa työhallinnon toimintona?
3. Millainen asema työnvälityksellä on työhallinnossa työvoimatoimistojen johtajien näkemyksien mukaan?

Lopuksi luvussa arvioidaan sitä, tukevatko työvoimatoimistojen resursointi ja resurssien kohdentaminen eri toimintojen ja tehtävien välillä sekä työhallinnon ohjauksen käytännöt tuloksellista työnvälitystä.

### 3.2.1 Työhallinnon ydintoiminnot työpolitiikan strategiassa

Työpolitiikan strategian linjausten mukaan työpolitiikalle määritellyt keskeiset tavoitteet ovat olleet

- rakennetyöttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisy
- osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen
- työn tuottavuuden parantaminen
- työperusteisen maahanmuuton valmistelu
- yrittäjyyden lisääminen.



Työhallinnon keskeiset toiminnot taas ovat

- työvoimapalvelujen suunnittelu- ja ohjaustoiminnot
- ammatillisen kehittymisen palvelut
- työnvälitys
- työllistävyyttä ja toimeentuloa edistävät tukipalvelut
- työttömyysturvan hallinnointiin liittyvät tehtävät.

Työpolitiikan linjaukset ovat tarkastuksen perusteella heijastuneet voimakkaasti siihen, minkä toimintojen työhallinto katsoo olevan työvoimatoimistojen ydintoimintoja. Työpolitiikan linjausten perusteella työhallinnon keskeisin ydintoiminto on vähentää rakennetyöttömyyttä.

Työnvälitys ei näyttäisi työpolitiikan strategian perusteella nousevan työhallinnon ydintoiminnoksi tai edes muutoin keskeiseen asemaan. Kun työhallinnon strategian jaottelu on neliportainen – visio, strateginen linjaus, toimintalinjaus ja toimenpide – työnvälitys asettuu strategian neljännelle eli toimenpidetasolle.

### 3.2.2 Työnvälitys työhallinnon asiakaspalvelutehtävänä

Työnvälityksen asemaa työhallinnon tehtäväkentässä on tarkastuksessa tarkasteltu asiakaspalveluhenkilöstön työn kohdentumisen kautta.

Työhallinnon koko henkilöstön määrä oli 4 477 henkilöä vuonna 2005. Työhallinto jakautui tuolloin työministeriöön ja työvoima-asiain alue- ja paikallishallintoon. Suuri osa, eli noin 93 %, työhallinnon henkilöstä työskenteli alue- ja paikallishallinnossa. Noin neljä viidestä alue- ja paikallishallinnon työntekijästä puolestaan työskenteli, kuten työskentelee edelleen, asiakaspalvelutehtävissä. Työhallinnon asiakaspalvelutehtävissä työskenteli siten noin 3 300 työntekijää vuonna 2005.

Työvoima-asiain paikallishallinnon menot olivat vuonna 2005 noin 218,9 miljoonaa euroa. Työnvälityksen laskennalliset kustannukset olivat tästä noin 41,6 miljoonaa euroa. Jos kustannuksiin otetaan mukaan myös asiakkuuden hallinnan, työnantajakäytien ja tietopalvelun neuvonnan kustannukset, työnvälityksen ja sitä tukevan informaation kokoamisen laskennallinen kustannus oli vuonna 2005 noin 84,5 miljoonaa euroa. Tieto työnvälityksen kustannuksista on kuitenkin epätarkka, sillä hallinnossa vallitsee epätietoisuutta siitä, mitä menoja työnvälitystoiminnon kustannuksiin sisällytetään. Kokonaiskustannusten yksilöiminen on ollut vaikeaa myös toimistojen työ-aikakirjanpidon otospohjaisuuden vuoksi.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005.*

Työvoimatoimistojen asiakaspalvelu on varsinkin ilmoittautumisvaiheessa toiminnallinen kokonaisuus, jossa yhdistyvät työvoimaneuvojan useat työvoimapolun roolit ja myös etuusviranomaisen rooli.

Työvoimaneuvoja kirjaa työnhakijan työnhaun alkamisen ja tallentaa työnhaun kannalta keskeisen taustatiedon, segmentoi työnhakijaa muun muassa hänen ikänsä, työkokemuksensa, taustansa ja työllistymisedellytyksiensä mukaisesti toimenpiteisiin, saattaa vireille työttömyysturvan ja mahdollisuuksien mukaan pyrkii myös antamaan tietoa avoimista työpajoista. Eri toimintojen yhdistäminen on perusteltua, sillä esimerkiksi työttömyysetuus voi useissa tapauksissa toimia ensisijaisena perusteena työvoimatoimistoon asioimaan hakeutumisessa.

Työvoimatoimiston työnvälitystehtävän näkökulmasta asiakaspalvelun tarkoituksena on saattaa työnhakija ja työn tarjoaja yhteen ja päättää tai ehkäistä näin työnhakijan työttömyysjakso.

Vaikka työnvälitys onkin kiinteä osa työvoimatoimiston asiakaspalvelutehtävää, tarkastuksen perusteella on muodostunut sellainen käsitys, että työnvälitykseen käytetty asiakaspalveluaika on vähentynyt viime vuosina. Työnvälityksen osuutta asiakaspalvelutehtävistä ovat nakertaneet paitsi omaehtoisien työnhaun korostaminen, nimenomaan työnhakija-asiakkaiden työllistymisedellytyksien kehittämiseen ja rakennetyöttömyyden vähentämiseen liittyvät toimenpiteet.

Työttömyysuhan alaiset tai lyhytaikaisesti työttömänä olleet ja hyvät työllistymisedellytykset omaavat henkilöt osoitetaan työvoimatoimistossa pääsääntöisesti hakemaan työtä omatoimisesti. Noin kolme neljästä työvoimatoimiston työttömästä työnhakija-asiakkaasta työllistyy alle kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Tämä työvoimatoimiston suurin asiakasryhmä jää siten käytännössä kokonaan työnvälityksen asiakaspalvelutoimenpiteiden ulkopuolelle. Kun otetaan huomioon asiakasryhmän suuri koko, työttömyyden keston vähäiselläkin lyhenemisellä olisi mahdollista saada aikaan huomattavia valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Nopeasti työllistyvien joukko työllistää kuitenkin työvoimatoimistoa muiden kuin työllistymistä tukevien asiakaspalvelutoimenpiteiden muodossa. Esimerkiksi työttömyysturvaan liittyvä valmistelu, edellytyksistä varmistuminen, päätöksenteko, valvonta ja muutoksenhaku työllistävät työvoimatoimistoa aina, kun asiakas ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi. Työmäärä on lähes sama työttömyyden kehosta riippumatta. Näin esimerkiksi vain joitakin päiviä työttömänä olevan työnhakijan työttömyysetuuskäsittely vaatii moninkertaisen työmäärän verrattuna siihen, mitä työllistymistä tukevia palveluita hän ehtii saada työvoimatoimistosta.

Nopeasti työllistyvien kohdalla työhallinnon rooliksi työnvälityksessä jää tyypillisesti vain koota avoimia työpaikkoja koskeva tieto ja julkaista se Internet-sivuilla. Tällaisen mekaanisen työnvälityksen ongelmana pi-

dettiin sitä, että myös useat nopeasti työllistyvät hyötyisivät työvoimaneuvojien palveluista vaikka työllistyvätkin itsenäisesti. Esimerkiksi toistuvissa lyhytaikaisissa työsuhteissa ja koulutustaan vastaamattomissa töissä työskentelevät työhakijat pitäisi saada aktiivisen työnvälityksen piiriin.

Huomattavalla osalla työvoimatoimistojen asiakkaista ei ole edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille. Näihin niin sanotusti vaikeasti työllistyviin asiakkaisiin käytetään osuuteensa nähden moninkertainen työvoimatoimistojen asiakaspalveluresurssi. Rakennetyöttömyyden vähentämiseen tähtäävä painotus on ilmeisestikin heijastunut siihen, että työnvälityksessä on siirrytty yhä enemmän omatoimiseen työnhakuun ja muihin asiakaspalveluresurssia säästäviin käytäntöihin.

Tarkastuksen yhteydessä tehty kysely tuki havaintoa yksiselitteisesti. Kyselyvastauksissa katsottiin muun muassa, että asiakaspalveluhenkilöstön työpanos on kohdentunut väärin asioihin. Useiden toimistonjohtajien käsityksen mukaan työhallinnon tehtäväkenttä on viime vuosina painottunut liiaksi vaikeasti työllistyvien henkilöiden palveluun. Työvoimatoimisto rinnastettiin useissa vastauksissa sosiaalitoimistoon, jossa on unohdettu toimiston perustehtävä eli työvälitys.

Työvoimatoimistojen johtajat toivat sekä työnvälityksen asiakaspalveluresurssia koskevissa kyselyvastauksissa että haastatteluissa esiin huomionsa työhallinnon ohjausjärjestelmän puutteista. Ohjausjärjestelmän keskeisenä puutteena pidettiin sitä, että ohjaus ei ole mahdollistanut resurssien nopeaa kohdentamista asiakaspalvelukapeikkoihin, esimerkiksi työnvälityksen tehostamiseen.

Kun asiakkaiden määrä työvoimaneuvojaa kohden katsottiin jo nyt olevan ylärajoilla, vastaukset heijastivat näkemystä, että nykytilanteessa asiakaspalvelukapeikot johtavat nimenomaan työnvälityksen edellytyksien leikkaamiseen.

Vastaajat katsoivat tarvitsevansa enemmän toimistokohtaista ja paikalliset tai seudulliset työmarkkinat huomioivaa ohjausta, jossa otetaan esille tavoitteisiin nähden hyvin hoidettuja asioita ja kehittämistarpeita. Useissa vastauksissa ja myös haastatteluissa esiin tullut kritiikki kohdistui työministeriön ohella erityisesti työ- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastoon, jonka toimintaa nimenomaan alueellisena ohjaajana pidettiin puutteellisena.

### 3.2.3 Työvoimatoimistojen näkemykset työnvälityksen asemasta työhallinnon ydintoimintona

Työnvälitys koetaan paikallistasolla erittäin tärkeäksi osaksi työvoimatoimistojen toimintaa. Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä kyselyssä lähes

yhdeksän kymmenestä (87 %) työvoimatoimiston johtajasta katsoi, että työnvälitys on tai sen tulisi olla työvoimatoimiston ensisijainen ydintoiminto tai ainakin toimiston keskeinen toiminto.

Nykyistä tilannetta ei kuitenkaan pidetty tyydyttävänä. Huomattava enemmistö vastanneista toimistonjohtajista (71 %) oli sitä mieltä, että työnvälitys ei painotu riittäväällä tavalla muihin työvoimatoimiston tehtäviin nähden ja että työnvälityksen asemaa toimiston tehtäväkentässä tulisi korostaa nykyistä enemmän.

Tarkastuksen perusteella työhallinnon tehtäväkenttä on jakautunut yhtäältä rakennetyöttömyysongelmaan vaikuttamiseen ja toisaalta työvoiman rekrytointia tukeviin palveluihin. Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tilanne näyttäytyi tyypillisesti polaarisena jatkumona, jonka ääripäinä olivat sosiaalitoimistomainen toiminta ja elinkeinotoimistomainen toiminta.

Työvoimatoimistojen miellettiin liukuneen viime vuosina voimakkaasti jatkumolla kohti sosiaalitoimistomaista toimintamallia. Haastateltavien mukaan erityisesti työvoiman palvelukeskusten perustaminen on johtanut siihen, että vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden palvelu on korostunut viime vuosina työvoimatoimistojen toiminnassa.

Haastatellut työvoimatoimistojen johtajat korostivat, että työvoimatoimistojen roolina pitää selkeästi olla työn välittäminen ja paikallisen yritys- ja elinkeinotoiminnan tukeminen. Työvoimatoimiston ei pidä siirtyä kunnallisten sosiaalitoimistojen tehtäväkentälle. Joidenkin haastateltavien mielestä kunnallisten sosiaalitoimistojen tulisi esimerkiksi ottaa yksinomainen vastuu rakenne- ja pitkäaikaistyöttömien kuntoutuksesta ja jättää näin työvoimatoimistolle resursseja paikallisen yritys- ja elinkeinotoiminnan kehittämiseen yhdessä työnantajien ja oppilaitosten kanssa.

Työvoimatoimistot ovat tietoisesti pyrkineet jossain määrin palaamaan jatkumolla kohti elinkeinotoimistomaista toimintamallia ja vahvistamaan elinkeinopoliittisia tehtäviään. Voimakkaasti lisääntyneet rekrytointiongelmat ovat alueellisesti lisänneet myös panostuksia työnvälitykseen. Haastattelujen mukaan esimerkiksi työnhakukeskusten perustaminen on lisännyt työvoimatoimistojen näkyvyyttä työllistyvyyttä tukevana yhteistyökumppanina niin työnantajien kuin myös potentiaalisten työnhakijoiden suuntaan, koska työnhakukeskukset ovat mahdollistaneet myös työsäkäyville ja opiskelijoille suunnattujen työvoimapalveluiden tarjoamisen.

Tarkastuksen perusteella työnhakukeskusten organisoinnissa ja toimintamalleissa on kuitenkin suuria eroja. Siinä missä eräiden työvoimatoimistojen yhteydessä toimivat työnhakukeskukset ovat uudenlaisia avauksia työnantajien ja työnhakijoiden kohtaamisen tukemiseen, monissa työvoimatoimistoissa työnhakukeskus-nimeä käytetään omaehtoiseen työnhakuun varatuista asiakaspaikoista. Työnhakukeskus-konseptin tulisivikin olla val-

takunnallisesti nykyistä yhtenäisempi, jotta uusi toimintamalli tukisi työnvälitystoimintoa ja vahvistaisi aidosti työmarkkinoiden kohtaantoa.

### 3.2.4 Työhallinnon resurssien kohdentuminen käytännössä

Lukujen 3.2.1–3.2.3 perusteella on ilmeistä, että työnvälitys ei ole työhallinnon tosiasiallinen ydintoiminto. Tämän vuoksi on tarpeen selvittää, tukeeko työvoimatoimistojen resursointi riittävällä tavalla tuloksellista työnvälitystä.

Työvoimatoimistojen toimintaresurssit määrittyvät pääosin toimiston toimialueen työvoiman ja työnhakijamäärien perusteella. Työvoimatoimistoja ohjataan lisäksi erilaisten toiminnan tuloksellisuusmittareiden avulla.

Tarkastuksessa ilmeni, että työvoimatoimistojen mielestä tuloksellisuusmittarit ja resurssien kohdentamisen periaatteet ovat ristiriidassa keskenään. Sellainen työvoimatoimisto, joka kykenee vaikuttavaan toimintaan ja onnistuu työnvälitystehtävässä tavalla, joka heijastuu alueella työttömyyden ja työnhakijoiden määrän vähenemisenä, saa tuloksellisesta toiminnasta lisämäärärahan. Kun määrärahamitoitus perustuu pääosin työnhakijajoukon tarpeisiin, työvoimatoimiston määrärahaa leikataan pienemmän työnhakijajoukon vuoksi.

Työvoimatoimistojen johtajat katsoivat, että tämänkaltainen palkitsemisjärjestelmä ei kannusta työvoimaneuvoja aidosti edistämään työhön sijoittumista. Jos esimerkiksi toiminta vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden parissa on työvoimatoimiston kannalta palkitsevampaa, toiminta ohjautuu sen mukaisesti. Työvoimatoimistojen johtajat korostivatkin kyselyvastauksissaan ja myös tarkastushaastatteluissa, että työhallinnon ohjausta on suunnattava siten, että työnvälitys nousee työvoimatoimistojen keskeisimmäksi tehtäväksi. Tämä voi edellyttää sitä, että merkittävä osa työvoimatoimiston resurssista riippuisi siitä, miten toimiston työnvälitys onnistuu vaikuttamaan työpaikkojen täyttymiseen alueellaan.

Työvoimatoimistoissa on jo useiden vuosien ajan hoidettu työvoimapolitiikan ohella myös sosiaalipolitiikkaa. Tämä on epäilemättä merkinnyt työnvälityksen resurssien pienenemistä. Viime vuosina on kuitenkin eri työvoimatoimistojen toimialueille perustettu työvoiman palvelukeskuksia, joissa on keskitytty kaikkein vaikeimmin työllistyville työnhakijoille suunnattaviin palveluihin. Työvoiman palvelukeskukset ovat käynnistäneet sikäli myönteisen kehityksen, että työvoimatoimistojen mahdollisuudet keskittyä työllistävyyttä ja työvoiman saatavuutta välittömästi palveluihin tehtäviin ovat parantuneet.

Vaikeasti työllistyville työnhakijoille kohdennettujen palvelujen lisäksi työnvälitykseen kohdennettavia resursseja voitaisiin lisätä tehostamalla tukitoimintoja ja niiden ohjausta. Esimerkiksi tietojen taltiointi atk-järjestelmään ja työnhakusuunnittelun muodollisuudet vievät paljon resursseja, varsinkin verrattuna siihen, mikä on näiden taltioiden ja suunnitelmien hyödynnettävyys ja merkitys kokonaisuuteen.<sup>2</sup> Myös työttömyysturvakäsittelyn yksinkertaistaminen, varsinkin nopeasti työllistyvien työnhakijoiden osalta, loisi nykyistä paremmat edellytykset tulokselliselle työnvälitykselle.

### 3.3 Työnvälityksen kysyntälähtöisyys

Työnvälityksessä saatetaan yhteen työnhakija ja avoin työpaikka. Työnvälityksen asiakkaina ovat siten työnhakija- ja työnantaja-asiakas.

Tässä luvussa selvitetään ensinnäkin, voidaanko työnvälityksellä vaikuttaa työvoiman kysyntään. Luvussa kuvataan myös kysyntälähtöisen työnvälityksen ajattelutapaa ja tuodaan esiin tarkastushavaintoja työhallinnon toimintakulttuurin muuttumisen esteistä.

#### 3.3.1 Työvoiman kysyntään vaikuttaminen työnvälityksen keinoin

Julkisen työnvälityksen lähtökohtana on perinteisesti ollut työnvälityspalvelun tarjoaminen työttömille työnhakijoille eli työvoiman tarjoaminen työmarkkinoille. Tämän taustalla on ollut se, että työttömyyden taso on viime vuosiin asti taannut kohtalaisen suuren työvoimareservin. Työvoiman kysynnän näkökulmasta julkinen työnvälitys on muodostanut ensi sijassa vain ilmoittelukanavan.

Näkemyksistä, voidaanko työvoiman kysyntää edistää julkisen työnvälityksen keinoin, on edelleen jakautunut työvoimatoimistojen johtajien käsityksissä. Tarkastuksessa tehdyssä työvoimatoimistojen johtajille kohdennetussa kyselyssä joka kolmas vastaaja oli sitä mieltä, että työvoimatoimisto ei kykene toimillaan vaikuttamaan työvoiman kysyntään.

---

<sup>2</sup> *Tarkastusvirasto on aiemmin tarkastuskertomuksessa 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa tuonut esiin havainnon resurssien kohdentumisesta työllistyvyyttä heikosti palveleviin toimintoihin.*

Ellei julkisen työnvälityksen keinoin todellakaan pystytä vaikuttamaan myönteisesti työvoiman kysyntään, työnantaja-asiakkaisiin suuntautuneet erityiset palvelut, työnvälityksen niin sanottu kysyntälähtöinen ote, eivät tuota hyötyä. Tarkastuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että julkisen työnvälityksen keinoin voitaisiin ainakin tuoda esiin niin sanottuja piilotyöpaikkoja, vahvistaa julkisen työnvälityksen julkisuuskuvaavaa työnantaja-asiakkaiden keskuudessa sekä vahvistaa julkisen työnvälityksen "markkinaosuutta" työnvälityksestä ja luoda näin edellytyksiä työnvälityksen tehostumiselle.

Kysyntälähtöisen työnvälityksen lähtökohtana on työnvälityksen työnantaja- ja työnhakijapalveluiden kitkaton yhteistoiminta. Yhteistoiminta mahdollistaa avoimen työpaikan täyttymisen nopeasti tehtävään sopivalla henkilöllä. Työhallinnon oma arvio yhteistoiminnasta osoittaa, että yhteistoiminnassa on vielä kehitettävää. Vain neljännes tarkastuksen yhteydessä tehtyyn kyselyyn vastanneista toimistonjohtajista oli sitä mieltä, että työnantaja- ja työnhakijapalvelut niveltäivät vastaushetkellä kitkattomasti yhteen.

Yhteistoiminta on avainasemassa kehitettäessä työhallinnon kykyä palvella työnantaja-asiakkaita. Jotta avoin työpaikka voidaan täyttää nopeasti tehtävään sopivalla henkilöllä, tarvitaan syvää ymmärrystä työpaikasta ja tehtävästä sekä toisaalta työnhakijan osaamisesta ja valmiuksista omaksua uusia työtehtäviä.

Kokemukset yksityisen sektorin työvälytystoiminnoista ovat osoittaneet, että tehokkaassa työnvälityksessä hallitaan tavallisen keskeisen taustatiedon lisäksi myös työpaikkaa ja työntekijää koskevaa hiljaista tietoa. Työvälytys toimiikin kitkattomasti käytännössä vain, jos työntekijän osoittamisesta tehtävään vastaavalla henkilöllä on hyvä käsitys avoimen työtehtävän sisällöstä ja työhön liittyvistä usein yksilöllisistä vaatimuksista.

### 3.3.2 Kysyntälähtöisen työnvälityksen lähtökohdat

Kysyntälähtöisen työnvälityksen lähtökohtana on luoda yhteistyösuhteet työnantaja-asiakkaisiin. Työvoimatoimisto kykenee palvelemaan työnantajia monin eri tavoin. Haastatteluissa nousikin useaan otteeseen esiin se, että työvoimatoimiston tulisi tuoda työnantajayhteiksissä voimakkaasti esille työvoimatoimiston moninaista osaamiskenttää ja ratkaisumahdollisuuksia. Toimivan yhteistyön kautta yritykset kääntyvät työvoimatoimiston puoleen erilaisissa rekrytointiin liittyvissä ongelmissaan. Tämä johtaisi muun muassa niin sanottujen piilotyöpaikkojen esiin tulemiseen.

Kyselyvastaukset heijastivat sinänsä varsin yhtenäisesti käsitystä siitä, mitä pitäisi tehdä. Useissa vastauksissa korostettiin nimenomaisesti, että

kysyntälähtöisen työnvälityksen lähtökohtana ovat yhteistyö ja verkostoituminen eri toimijoiden kanssa.

Työhallinnon [www.mol.fi](http://www.mol.fi) Internet-sivu ja työnvälitysfoorumi on kävijämäärältään ollut eräs maamme vilkkaimmista Internet-sivuista. Tarkastuksessa tehdyssä kyselyssä eräät työvoimatoimistojen johtajat toivat kuitenkin esiin, että julkisen työnvälityksen osuus kaikesta työnvälityksestä ei ole enää tehokkaan työnvälityksen edellyttämällä korkealla tasolla. Vastaajien mukaan huomattava osa rekrytoinneista tehdään työvoimatoimiston ohi. Julkisen työnvälityksen osuuden pienentyminen voi näiden vastaajien mukaan johtaa työnvälityksen hajautumiseen ja siten koko työnvälityskentän tehostomisuuden lisääntymiseen.

Työnvälitys on perinteisesti mielletty julkiseksi toiminnaksi ja sen on katsottu palvelevan paitsi yksilön mahdollisuutta tehdä työtä ja yritysten kilpailukykyä myös julkisen talouden suotuista kehitystä. Työnvälitykseen syntynyt taloudellisesti kannattava yksityinen toiminta saattaa osittain heijastaa kritiikkiä julkisen työnvälityksen laatua kohtaan. Toisaalta yksityisen työnvälityksen kannattavuus perustuu ainakin siihen, että sen tarjoama työvoima on valikoitunutta, ja siihen, että yksityisen työnvälityksen ei tarvitse käyttää resursseja viranomaistehtäviin.

Kun yksityisen toimijan tarjoama työvoima on valikoitua, myös julkisen työnvälityksen on palveltava työnantaja-asiakkaita avoimesti ja asiakaslähtöisesti. Työnantajan näkökulmasta työvoimatoimiston palveluissa on huomioitava ainakin tarjottavan työvoiman laatu sekä palvelun refleksiivisyys. Työhallinnon yleinen toimintakulttuuri on mahdollistanut tämän kaltaista palvelua vain rajallisesti.

Toimintakulttuurin muutokseen liittyviä keskeisiä tarpeita on ainakin se, että lisätään työvoiman laatua varmistavan työnhakijan työllistymisen edellytyksien mukaan tapahtuvaa työnhakijajoukon segmentointia sekä vahvistetaan työvoimaneuvojan kanta-aottavaa työtötettä.

Työvoimatoimiston palvelun refleksiivisyydessä on kyse siitä, kuinka nopeasti toimisto kykenee tarjoamaan työnantajalle sopivan työnhakijan. Työtehtävästä riippuen refleksiivisessä palvelussa ei aina haeta tehtävään nimenomaisesti koulutettua henkilöä tai jäädä odottamaan niin sanotusti parasta mahdollista hakijaa, vaan paikka pyritään täyttämään nopeammin tehtävään sopivalla henkilöllä.

### 3.3.3 Kysyntälähtöisen työnvälityksen esteet työhallinnossa

Tarkastuksessa havaittiin, että työnantaja-asiakkaiden palvelukonseptit vaihtelivat merkittävästi toimistoittain. Osoittautui, että toimistoissa, jois-



sa jo alun perin suhtauduttiin epäilevästi työnvälityksen mahdollisuuksiin vaikuttaa työvoiman kysyntään, ei ollut luotu työnantaja-asiakkaiden palvelun edellyttämiä rakenteita. Toisaalta kysyntälähtöisyyttä aktiivisesti kehittäneiden työvoimatoimistojen yhteistyösuhteet vahvistivat työnvälityksen edellytyksiä ja tukivat havaittavasti toimiston työnvälitystehtävää.

Toimivan yhteistoiminnan esteenä ovat tarkastuksen perusteella olleet työvoimatoimistojen toimintakulttuuriin ja palvelurakenteisiin liittyvien ongelmien lisäksi myös eräät julkisen työnvälityksen julkisuuskuvaan ja tehtävän hoitoon liittyvät rasitteet.

Työnvälityksen työnhakija-asiakkaat valikoituvat työvoimatoimistoon pääosin työttömyyden kautta. Merkittävä osa työttömistä työnhakijoista etsii ja löytää työtä itsenäisesti. Apuna heillä on tyypillisesti työvoimatoimiston jakamaa avoimia työpaikkoja koskevaa tietoa. Sen sijaan sellaiset työttömät työnhakijat, jotka tarvitsevat työnhaussa tukea, eivät aina vastaa työkyvyltään ja -motivaatioltaan työmarkkinoiden vaatimuksia. Työvoimatoimistojen julkisuuskuvaa työnantajien keskuudessa rasittaa edelleen aiempi käytäntö, jossa työnhakijan halukkuutta työhön selvitettiin työhön osoittamisen avulla.

Työhön haluttomien henkilöiden osoittaminen työvoimaa hakeneelle työnantajalle johti aiemmin useissa tapauksissa kiusallisiin tilanteisiin. Työhaluttomat henkilöt ovat eräissä tapauksissa jopa painostaneet työnantajia antamaan työvoimatoimistolle lausunnon, joka mahdollisti työttömyysturvan jatkumisen. Kyselyssä tulikin esiin näkemyksiä, että työvoimatoimistojen kyky palvella työnantajia paransi merkittävästi, jos työnvälitys ja työttömyysturvan viranomaiskäsitely erotettaisiin toisistaan.

Ennakkoluulot työvoimatoimistojen palvelukykyä kohtaan ovat edelleen vahvoja. Toisaalta työhallinnolla ei ole edelleenkään keinoja tai edes lupaa segmentoida asiakkaita heidän työhalukkuutensa perusteella. Tarjottavan työvoiman laadun varmistaminen kaikissa olosuhteissa on siten edelleen erityinen haaste työvoimatoimistoille. Useissa kyselyvastauksissa tuotiinkin esiin työhallinnon huonoa mainetta työvoiman tarjoajana.

Työvoimapulan syventyessä ja rekrytointiongelmien lisääntyessä julkisen työnvälityksen on yhä voimakkaammin painotettava työnantaja-asiakkaiden kanssa tapahtuvaan kysyntälähtöiseen työhön. Ellei julkiseen työnvälitykseen enää riitä välitettävää työvoimaa, koko julkisen työnvälityksen ja myös muiden työhallinnon palveluiden sisältö on tarpeen arvioida uudelleen.

## 4 Tarkastusviraston kannanotot

Julkista työnvälitystä koskeneen tarkastuksen tavoitteena on ollut muodostaa käsitys siitä, miten julkinen työnvälitys ja työhallinnon toiminta työnvälityksen toimeenpanijana ovat tukeneet työllisyyden hoidon kansantaloudellisia päämääriä.

Tarkastuksen pääkysymyksenä on ollut, edistääkö julkinen työnvälitys tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa.

Työllisyyden hoito on tarkastuksessa näyttäytynyt toimenpiteiden kokonaisuutena, jolla on pyritty luomaan työttömälle työvoimalle mahdollisuus työntekoon ja toisaalta varmistamaan, että osaavan työvoiman saatavuus ei rajoita yritys- ja elinkeinotoiminnan edellytyksiä.

Työnvälityksen toimintaedellytykset, suoritteet ja tulokset määrittyvät hallinnollisen ohjauksen kautta. Työnvälitystä on ohjattu muun muassa siten, että linjataan työnvälityksen tarkoitusta, määritellään tehtäväalueen ja toiminnan painopisteitä sekä päätetään työnvälityksen resursoinnista, ohjauksen käytännöistä ja tulostavoitteiden asettamisesta.

Tarkastus on osoittanut, että työnvälitys ei ole viime vuosina ollut työhallinnon ydintoiminto, vaan työnvälitys on jäänyt strategisella tasolla ja myös käytännön toiminnassa työhallinnon muiden toimintojen ja toimenpiteiden varjoon.

*Työhallinnon näkemys työnvälityksen tarkoituksesta ei ole ollut sopuoinnussa työllisyydenhoidon kansantaloudellisen merkityksen ja valtion talouspolitiikan kanssa.*

Työnvälityksen ohjaus perustuu työpolitiikan strategiseen valmisteluun. Työpolitiikan strategian tulee tukea valtion yleistä talouspolitiikkaa. Valtiovarainministeriön valmisteleman talouspolitiikan strategiakertomuksen ja työministeriön laatiman työpolitiikan strategian perusteella työnvälitys on toimenpide, jonka tarkoitus on yhdistettävissä työllisyyden lisäämisen, työttömyydestä aiheutuvien haittojen vähentämisen sekä osaavan työvoiman saatavuuden varmistamisen strategiaan päämääriin.

Valtiovarainministeriö on useissa yhteyksissä korostanut työnvälityksen ja työvoiman kohtaantoon vaikuttamisen kansantaloudellista merkitystä. Tarkastuksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että työhallinnon näkemys työnvälityksen tarkoituksesta ei ole ollut sopuoinnussa työllisyydenhoidon kansantaloudellisen merkityksen ja valtion talouspolitiikan valmistelun kanssa.

Kun työllisyyden hoidon peruslähtökohta on työhallinnossa ollut merkittävästi erilainen valtionvarainministeriön linjaukseen nähden, työnvälitystä ei ole nostettu työhallinnon strategiassa työllisyyden hoidon keskeiseksi toiminnoksi eikä työnvälitykseen kohdentunut työpanos ole siksi kaikissa oloissa tukenut riittävästi työvoiman nopeaa työllistymistä.

*Työnvälitys ei ole viime vuosina ollut työhallinnon ydintoiminto, eivätkä työnvälitykseen kohdenneet resurssit ole kaikissa oloissa mahdollistaneet tehokasta työnvälitystä.*

Työnvälityksen yhteiskunnallinen merkitys huomioon ottaen työnvälityksen tulisi olla yksi työhallinnon ydintoiminto. Tämä tarkoittaisi, että työhallinto olisi määritellyt työnvälityksen yhdeksi keskeisistä arvoa tuottavista toiminnoistaan. Tämä merkitsisi myös sitä, että työnvälityksen toimintaedellytykset ja toimintaan kohdenneet resurssit mahdollistavat kaikissa oloissa tehokkaan työnvälityksen.

Työhallinnon tehtäväkenttä on jakautunut voimakkaasti kahteen keskeiseen toimintaan, rakennetyöttömyysongelmaan vaikuttamiseen ja työvoiman rekrytointia tukeviin palveluihin. Työhallinnon ohjausjärjestelmä on viime vuosina painottanut ensisijassa rakennetyöttömyyteen vaikuttamista. Työvoimatoimiston toiminta vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden parissa on turvannut toimiston resurssien tasoa tuloksellista työvälitystä paremmin. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että työhallinnon toiminta on ohjautunut ja resurssit ovat kohdentuneet suurelta osin vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden palveluihin.

Työnvälitys ei ole viime vuosina ollut työhallinnon ydintoiminto, eivätkä työnvälitykseen kohdenneet resurssit ole kaikissa oloissa mahdollistaneet tehokasta työnvälitystä.

Kun työvoimatoimiston asiakaspalveluresurssi on suurelta osin kohdentunut rakennetyöttömyyteen vaikuttamiseen, työvoimatoimiston suurin asiakasryhmä, alle kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen työllistyvät työhakijat, ovat jääneet käytännössä kokonaan työnvälityksen asiakaspalvelutoimenpiteiden ulkopuolelle. Kun otetaan huomioon asiakasryhmän suuri koko, työttömyyden keston vähäiselläkin lyhenemisellä olisi mahdollista saada aikaan huomattavia valtiontaloudellisia vaikutuksia.

*Työnantaja-asiakkaiden aseman korostuminen työvoimatoimiston asiakasryhmänä tulee edellyttämään uudenlaisen palveluvalikoiman, uudenlaisten keinojen ja uudenlaisten työnvälitystehtävien omaksumista.*

Työvoimatoimistot kykenevät omalla toiminnallaan vaikuttamaan työvoiman kysyntään. Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että julkisen

työnvälityksen keinoin voidaan ainakin tuoda esiin niin sanottuja piilotyöpaikkoja, vahvistaa julkisen työnvälityksen julkisuuskuvaa työnantaja-asiakkaiden keskuudessa sekä vahvistaa julkisen työnvälityksen markkinaosuutta työnvälityksestä ja luoda näin edellytyksiä työnvälityksen tehostumiselle.

Kysyntään vaikuttamiseksi toimistojen on luotava omaan toimintaympäristöönsä sopivia palvelukonsepteja työnantaja-asiakkaille. Lisäksi työvoimatoimiston palvelu- ja hallintorakennetta tulee mukauttaa kysyntälähtöiseen työnvälitykseen sopivaksi. Tämä edellyttää kuitenkin muutoksia työhallinnon työnvälityksen toimintakulttuuriin, muun muassa työnhakija-asiakkaiden segmentoinnin vahvistamista ja kantaa ottavan työnvälityksen lisäämistä.

Kysyntälähtöinen työnvälitys lisääntynee väistämättä lähivuosina sen vuoksi, että välitettävä työvoima, työttömien työnhakijoiden määrä, vähentyy. Samalla työnantaja-asiakkaiden asema työvoimatoimiston asiakasryhmänä korostuu merkittävästi. Tämä taas tulee edellyttämään myös uudenlaisen palveluvalikoiman, uudenlaisten keinojen ja mahdollisesti uudenlaisten työnvälitystehtävien omaksumista.

# Lähteet

---

## 1. Normilähteet

Laki julkisesta työvoimapalvelusta, 30.12.2002/1295.

HE laiksi julkisesta työvoimapalvelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, 225/2002 vp.

Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.

HE työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 115/2002 vp.

HE 119/2005 vp. Valtion talousarvioksi vuodelle 2006.

Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoimapalvelusta 30.12.2002/1344.

Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.

## 2. Työministeriön ohjeet

Maksulliset erityispalvelut (henkilöstöratkaisut ja henkilöstövuokraus) talouden ohjaus (O/10/2005).

Palvelutarpeen arviointi, merkitseminen ja palvelutarveryhmittely (O/15/2004).

Työnhakijaksi rekisteröityminen, työnhaun voimassaolo ja työnhakijan informointi (O/6/2003).

Työnhakusuunnitelma ja yksilöity työnhakusuunnitelma (O/8/2003).

Työvoiman vuokrausta ja työnvälitystä järjestävien yritysten ja yhteisöjen työnvälityspalvelut työvoimatoimistoissa (O/6/2005).

Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen -hankkeen esitysten toimeenpanon käynnistäminen työhallinnossa (O/13/2005).

### 3. Virallislähteet

Työministeriö (2004): Työministeriön ohjaus- ja tavoitetyöryhmän selvitys.

Työministeriö (2005): Tavoite ja ohjausryhmän esitykset vuoden 2006 tulostavoite- ja seurantaindikaattoreiksi.

Työministeriö (2005): Työllisyyskertomus vuodelta 2004. Työhallinnon julkaisu 350/2005.

Työministeriö (2006): Työllisyyskertomus vuodelta 2005. Työhallinnon julkaisu 363/2006.

Työministeriö (2005): Työministeriön johdon raportointi, vuosiraportti 2004.

Työministeriö (2005): Vuosikertomus 2004.

Valtioneuvosto (2006): Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2005.

Valtionalouden tarkastusvirasto (2005): Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa. Valtionalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus 109/2005.

Valtiovarainministeriö (2006): Talouspolitiikan strategia -raportti 2006. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2006.

Valtiovarainministeriö 27.7.2006: Työllisyys ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin vastaaminen. Taustamuistio.

### 4. Kirjallisuus

Aho, Simo – Virjo, Ilkka – Tyni, Päivi – Koponen, Hannu (2005): Työttömät ja palvelutarve, työttömille kohdistetun kyselyn ja työnhakusuunnitelmien analyysin tuloksia. Työpoliittinen tutkimus nro 271.

Arnkil, Robert – Spangar, Timo – Nieminen, Jarmo (2000): Suomen työvoimapolitiittisen uudistuksen arviointi palveluprosessin ja paikallistoimistojen näkökulmasta. Työpoliittinen tutkimus nro 219.

Elinkeinoelämän keskusliitto (2005): Rekrytointikanavat ja rekrytointivaikeudet EK:n jäsenyrityksissä.

Heinonen, Elisabet (2001): Yksilöllisten työvoimapalvelujen kehittäminen yhteistyössä asiakkaiden kanssa - Incentive Measures -projektin esittelyä. Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2001.

Heinonen, Elisabet – Hämäläinen, Kari – Räisänen, Heikki - Sihto, Matti – Tuomala, Juha (2004): Mitä on työvoimapolitiikka? Vatt-julkaisuja 38.

Hynninen, Sanna-Mari – Kangasharju, Aki – Pehkonen, Jaakko (2006): Regional Matching Frictions and Aggregate Unemployment. Vatt-keskustelualoitteita 383.

Hämäläinen, Hanna (2006): Työvoiman rekrytointi toimipaikoissa vuonna 2005, Selvitys työvoiman hankintakanavista, rekrytointiongelmista ja toimipaikkojen tulevaisuudennäkymistä. Työministeriö.

Kiviniemi, Markku (1985): Julkisen hallinnon ja toiminnan palvelukykyisyys.

Räisänen, Heikki (2006): Kaksi näkökulmaa julkisen työnvälityksen tehokkuuteen. Vatt-keskustelualoitteita 393.

Räisänen, Heikki (2004): Työpaikan täyttö työvoimatoimiston työnhakijalla. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2004.

Räisänen, Heikki (2004): Työvoiman hankinta julkisessa työnvälityksessä. Vatt-keskustelualoitteita 107.

Räisänen, Heikki (2004): What Kind of Job-broker is the Public Employment Service? Evidence from Finnish Job Vacancy Microdata in 2002-2003. Vatt-keskustelualoitteita 352.

Tiainen, Pekka (2003): Työvoiman kysynnän ja tarjonnan vuorovaikutus, työllisyys ja työttömyys. Työpoliittinen Aikakauskirja 2/2003.

Työministeriö (2006): Hyvää työtä ja osaavaa työvoimaa, työministeriön tulevaisuuskausa-ensimmäinen hallituskaudelle.

Työministeriö (2003): Työpolitiikan strategia 2003–2007–2010. Työhallinnon julkaisu 334/2003.

Työministeriö (2005): Työministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelma 2006–2011.

Työministeriö (2005): Työpoliittinen aikakauskirja 4/2005.

Työministeriö (2005): Työpolitiikan strategian 2003–2007–2010 tarkiste, Strategiakatsaus, Kevät 2005.

Työministeriö (2005): Työvoimatoimiston keskeiset työprosessit ja niiden tuottavuuden kehittäminen. Työhallinnon julkaisu 356/2005.

Työministeriö (2005): Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen. Työhallinnon julkaisu 353/2005.

Työministeriö (2006): Väyliä työhön, Tupo 2 -työryhmän mietintö.

Työministeriö (2006): Työhallinnon henkilöstön osaamisstrategia. Työhallinnon julkaisu 367/2006.

Valtakari, Mikko (2000): Työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistuksen rekrytointia edistävät vaikutukset. Työpoliittinen tutkimus nro 220.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2005): Aluetekijöiden tarkastelua julkisessa työnvälityksessä. VATT-muistioita 73.

## 5. Kysely

16.5.2006 Kaikille työvoimatoimistojen johtajille osoitettu Webropol-kysely. Kyselylomakkeita lähetettiin 130 kpl, vastausprosentti 91,5.

## 6. Haastattelut

28.11.2005 Työvoimatoimisto, vt. toimiston johtajan ja työvoimaneuvojan haastattelu.

2.12.2005 Rekrytointimediayrityksen markkinointipäällikön haastattelu.

19.12.2005 Työvoimatoimisto, vt. toimiston johtajan sekä kahden työnantaja- ja työnhakijapalveluja edustavan työvoimaohjaajan haastattelu.

10.1.2006 Henkilöstön vuokrauspalveluyrityksen aluepäällikön ja kenttäjohtajan haastattelu.



13.1.2006 Työministeriö, toimeenpano-osasto, työnvälitys ja työvoiman rekrytointi -tiimi, neuvottelevan virkamiehen haastattelu.

25.1.2006 Työnhakukeskus, työvoimaneuvojan haastattelu.

20.2.2006 Työvoimatoimiston työvoimavuokrausyksikkö, henkilöstökonsultin haastattelu.

6.4.2006 Työministeriö, toimeenpano-osasto, työnvälitys ja työvoiman rekrytointi -tiimi, neuvottelevan virkamiehen haastattelu.

27.6.2006 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan sekä kahden apulaistoittonjohtajan haastattelu.

4.7.2006 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan haastattelu.

4.7.2006 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan haastattelu.

5.7.2006 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan ja johtavan työvoimaneuvojan haastattelu.

5.7.2006 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan haastattelu.

6.7.2006 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan haastattelu.

20.9.2006 Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, sektorivirkamiehen haastattelu.

21.9.2006 Valtiokonttori, hallinnon ohjaus -toimiala, henkilöstöhallinnon asiantuntijan ja projektipäällikön haastattelu.

30.10.2006. Monikansallisen palveluyrityksen rekrytointiyksikön päällikön ja henkilöstökonsultin haastattelu.

## 7. Puhelinkeskustelut ja sähköpostitse saadut vastaukset

1.12.2005 Työvoimatoimisto, toimiston johtajan puhelinhaastattelu.

19.9.2006 Työministeriö, sähköpostivastaus tietopyyntöön.

27.9.2006 Työministeriö, sähköpostivastaus tietopyyntöön.

## Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio  
*– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle*
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen  
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli  
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus  
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet  
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen  
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden tila  
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rata- ja rautatiekunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahoilla toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus  
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkais tarkastus rakennus- ja ympäristöministeriön ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämissuohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki  
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-064-6 (nid.)