

**Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän  
uudistamista  
koskeva selvitys**

Työryhmän raportti

**29.04.2005**

**TYÖMINISTERIÖ**

## Sisällysluettelo

Alkusanat .....	1
Eriävä mielipide.....	2
Työryhmän asettamispäätös.....	5
Yhteenveto.....	7
1. Lähtökohtia julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän ja organisoinnin kehittämiseksi.....	9
2. Organisaation ja ohjausjärjestelmän nykytila ja keskeiset kehittämistarpeet.....	11
2.1 Työministeriö .....	11
2.2 TE –keskukset.....	12
2.3 Työvoimatoimistot ja työhallinnon onnistumisen arviointi.....	13
2.4 Tulosohejaus .....	16
2.5 Tuottavuus.....	18
2.6 Kumppanuus, verkostoyhteistyö ja uudet palvelumahdollisuudet .....	18
3. Julkinen työvoimapalvelu .....	19
3.1 Julkisen työvoimapalvelun keskeiset haasteet .....	19
3.2 Visio tavoitetilasta.....	19
3.3 Onnistumisen edellytykset.....	20
4. Esitys julkisen työvoimapalvelun uudeksi organisaatioksi ja ohjausjärjestelmäksi .....	22
4.1 Työministeriön tehtävät ja ohjaussuhde julkiseen työvoimapalveluun .....	24
4.1.1 Perusratkaisusta ohjauksen nelikenttä .....	24
4.2 Julkinen työvoimapalvelu uudessa ohjausmallissa .....	27
4.2.1 Julkisen työvoimapalvelun toimistoverkko .....	29
4.2.2 Sähköiset palvelut.....	30
4.2.3 Kumppanuus ja verkostoyhteistyö .....	30
4.2.4 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmä .....	31
4.2.5 Osaamisen kehittäminen .....	33
4.2.6 Tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmät .....	34
4.3 Julkisen työvoimapalvelun ydintehtäviä tukevat palvelut.....	35
5. Erityiskysymyksiä.....	36
5.1 EU:n rakennerahasto-ohjelmat ja julkisen työvoimapalvelun virasto.....	36
5.2 Työperusteinen maahanmuutto ja julkisen työvoimapalvelun virasto.....	36
6. TE –keskuksen tehtävät ja julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistaminen.....	37

## LIITTEET

Liitteet 1-5: TE –keskuspaikkakuntien ja suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen vertailua, Kuviot 1. - 5.

Liite 6: Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmää koskevan selvityksen käsittely työhallinnossa tammi-huhtikuussa 2005.

## Alkusanat

Työministeriö asetti 07.02.2005 työryhmän (279/021/2005 TM) selvittämään julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamista. Selvitystyön lähtökohtana oli vuoden 2005 valtion talousarvion täydennysosa (HE 151/2004 vp), jossa todettiin, että erikseen selvitetään, miten työvoimatoimistojen ja muun työvoimahallinnon sekä TE –keskusten suhde tulevaisuudessa järjestetään.

Kansliapäällikkö Markku Wallin täsmensi työryhmän toimeksiantoa 17.02.2005. Täsmennyksen mukaan ryhmän tehtävänä oli erityisesti selvittää sellaista julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän ratkaisumallia, jossa julkista työvoimapalvelua toteuttaa yksi julkisen työvoimapalvelun virasto ja työvoimatoimistojen ohjaustoiminta erotetaan TE –keskuksista.

Työryhmän toimikaudeksi asetettiin 07.02. - 30.04.2005.

Selvitystyöllä ja työryhmän tekemillä esityksillä on liittymiä ja kytkentöjä mm. seuraaviin hankkeisiin tai ohjelmiin: Työpolitiikan ja työhallinnon strategia 2007-2010-2013 –projekti, Työhallinnon aluestrategia –hanke, strategiatyön kehittämisverkoston STRADA –hanke, Työhallinnon henkilöstön osaamisstrategia –hanke, Työhallinnon tulosprisma -hanke, Työhallinnon Tietämyseskus-hanke, valtionhallinnon ja työhallinnon e-strategia –hankkeet, valtiovarainministeriön Palvelukeskus –hanke, kauppa- ja teollisuusministeriön hanke TE –keskusten ydinpalvelujen ja -prosessien kehittämiseksi, kauppa- ja teollisuusministeriön Suomen yrityspalvelut –hanke. Työryhmä ei ole tekemissään esityksissä tarkemmin ottanut kantaa muiden kehittämishankkeiden esityksiin ja kytkentöihin.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti tehnyt esityksen julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamisesta ja luovuttaa sen kunnioittaen työministeriölle.

Työryhmän esitykseen liittyy eriävä mielipide, jonka ovat 29.04.2005 jättäneet osastopäälliköt Hannele Jokiniemi ja Markku Kaunisto.

Helsingissä 29.04.2005

Työryhmän puheenjohtaja, ylitarkastaja	Marja-Riitta Pihlman
Hallitusneuvos Raili Hartikka	Hallitusneuvos Päivi Kerminen
Työmarkkinaneuvos Tuija Leminen	Työmarkkinaneuvos Kari Rintanen
Hallitusneuvos Mikko Salmenoja	Työmarkkinaneuvos Jussi Toppila
Osastopäällikkö Hannele Jokiniemi	Osastopäällikkö Markku Kaunisto
Toimistonjohtaja Juha Kouvo	Toimistonjohtaja Veli-Matti Vesterinen
Toimistonjohtaja Sirkka Rytönen	
Työryhmän sihteeri, vanhempi hallitussihteeri	Susanna Siitonen

## Eriävä mielipide

Eriävä mielipide JTP -työryhmän mietintöön esitykseen

Tyytymättöminä siihen, ettei työryhmän toimeksiantonsa mukaisesti pohtinut riittävästi vaihtoehtoisia tapoja työhallinnon ohjauksen kehittämiseksi, olemme pakotettuja jättämään esitykseen eriävän mielipiteemme. Varsinkin ohjauksen parantaminen nykyisellä organisaatiopohjalla jäi ilman kehittämisehdotusta. Paheksomme myös TE -keskusten työvoimaosastojen toimintaan kohdistettua tarkoitushakuista arvostelua, joka perustuu varsin yksipuolisiin selvityksiin. Työvoimaosastojen johto ja henkilöstö koostuu valtaosin työhallinnon pitkän ja monipuolisen kokemuksen omaavista henkilöistä. Koemme yksisilmäisen arvostelun loukkauksena henkilöstön ammattitaitoa ja lojaalisuutta työhallintoa kohtaan.

Työvoima- ja työllisyysasioiden merkitys kasvaa tulevaisuudessa. Työministeriötä ja työhallintoa tarvitaan. Hallinnon on palveltava tehokkaasti sekä työnhakija-, työntekijä- ja työnantaja-asiakkaita. Työhallinnon ohjausjärjestelmää tulee tehostaa tulosten ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Jos ohjausta pidetään pääongelmana, sitä voidaan parantaa nykyisen hallintorakenteen puitteissa useilla eri toimenpiteillä. Työryhmältä tilattu organisatorinen muutos, ns. laatikkoleikki on tuloksiltaan yksi kaikkein epävarmimpia tapoja.

Ohjauksen tehostaminen yksinkertaisimmillaan esimerkiksi siten, että TM tiivistäisi osastopäälliköiden ohjaamista kehityskeskustelujen avulla ja osastopäällikköpäivien pitämällä vähintään kerran kuukaudessa, saattaisi olla yksi tehokkaimmista menetelmistä edellyttäen, että kokouksia samalla kehitetään sekä sisällöllisesti että menetelmällisesti. Näiden toimenpiteiden seurauksena työvoimaosastojen ja työvoimatoimistojen välinen dialogi myös kehittyisi työministeriön toivomaan suuntaan. Tämä on vain yksi pieni esimerkki mahdollisuudesta tehostaa ohjausta nykyisillä hallintorakenteilla.

JTP -esityksestä voi saada käsityksen, että ohjauksen ongelmat johtuisivat nimenomaan TE -keskusten työvoimaosastoista. Ilman kokonaisvaltaista selvitystä, jossa tarkasteltaisiin myös kriittisesti työministeriön ohjaustoimintaa ja työvoimatoimistojen johtamisongelmia, ei tällaista johtopäätelmää voida vetää. Voidaan jopa perustellusti väittää, että työvoimaosastojen toteuttama ohjaus, koulutus- tuki- ja neuvontapalvelu on ollut ohjausketjun yksi parhaiten toimivista osista.

TM:n omassa ohjaustavassa on runsaasti kehitettävää. Ohjausta toteutetaan varsin hajanaisesti eri osastoilta ja toimeenpano-osaston eri yksiköistä. Keskeisten hankkeiden suunnitteluprosessit on irrotettu aikataulullisesti normaalista tujo-, vuosi- ja resurssisuunnittelusta ja niistä annetaan tietoa välillä joillekin pilottitoimistoille, välillä kaikille työvoimatoimistoille ja joskus myös työvoimaosastoille, joiden on kuitenkin edellytetty tukevan hankkeita. Esimerkkeinä tällaisista hankkeista voidaan mainita työvoiman palvelukeskukset, työnhakukeskukset ja UPJ -prosessiin sisältyvä henkilökohtaisen suoriutumisen arviointi.

Strategisen tulohjauksen, säädöshjauksen ja henkilöstökoulutuksen tehokkainta yhdistelmää ei ole löydetty eikä tähän asti ilmeisesti haettukaan. Esimerkiksi osastopäällikköpäiviä on järjestetty harvoin ja kehityskeskusteluyhteys työvoimaosastojen ja työministeriön johdon välillä puuttuu kokonaan.

Paljon kehittämisvaraa on myös työvoimatoimistojen johtamisessa, hyvän johtamisen palkitsemisjärjestelmässä, osaamisessa ja asenteissa. Useimmiten kyse on siitä, saako johtaja siirretyksi tiedon kaikille virkailijoille ja saako hän tapahtumaan tarvittavat työkäytäntöjen muutokset käytännössä. Myös johtajien henkilökohtaiset näkemykset ratkaisevat usein esimerkiksi sen, kuinka tosissaan lähdetään hallinnon tulostavoitteita tai säännöksiä ryhdytään toteuttamaan.

Kehittämistä on toki myös työvoimaosastojen tavoissa ja mahdollisuuksissa työvoimatoimistojen ohjaukseen sekä TE -keskusten tähän toimintaan osoittamissa resursseissa. Työvoimaosastojen työvoimatoimistojen ohjaukseen tarvitsemat resurssit onkin ehdottomasti turvattava. Väitämme, ettei ongelman ydin kuitenkaan sijaitse työvoimaosastoissa. Jos niiden toimintaan todella perehtyy, ohjaus osoittautuu sekä professionaaliseksi että työministeriön linjauksia lyhentämättömästi toteuttavaksi.

Nykyinen KTM:n TE -keskusten yleishallinnollinen ohjaus ei ole riittävästi tukenut työhallinnon tehtäviä. Työhallinnon käytettävissä olevia resursseja on TE -keskuksissa siirretty muihin tehtäviin ja työvoimaosastojen toimintamäärärahoja on leikattu. Tämä on osoitus TE -keskuksen monitavoitteisen organisaatioyhteistyön ongelmallisuudesta ja siitä miten ”yleishallintoviranomainen” pitää vähemmän tärkeänä muiden hallintojen tavoitteita.

On välttämätöntä vahvistaa TE -keskusten työvoimaosastojen edellytyksiä ohjata ja tukea työvoimatoimistojen toimintaa. Tämä edellyttää työvoimatoimistojen säilyttämistä työvoimaosastojen alaisina, työministeriön ja TE -keskusten työvoimaosastojen välisen ohjaus- ja yhteistyösuhteen tiivistämistä ja myös TE -keskusministeriöiden hyvää keskinäistä yhteistyötä.

Tulosohjausta tulee kehittää strategisempaan suuntaan siten, että otetaan huomioon sekä valtakunnalliset että alueelliset strategiat. Työhallinnon onnistumisen kannalta on tärkeää sovittaa elinkeinopoliittiset ja koulutuspoliittiset ja sosiaalipoliittiset strategiat yhteen työpolitiikan strategioiden kanssa - myös alue- ja paikallistasolla.

Kuten JTP -ryhmän esityksistä selviää, ohjaus ei onnistu ilman alueellisia yksiköitä, aluetoimistoja tai vastaavia. Miksi tällaisia luotaisiin uudestaan kun ne jo ovat olemassa, eli työvoimaosastot. Miksi työhallinto luopuisi näistä (noin 350 henkilön) resursseista tai jättäisi ne toisarvoisiin tehtäviin kun osaavista resursseista kuitenkin on pulaa pidemmällä aikavälillä? Työvoimaosastot on järkevää pitää osana työhallintoa. Jos se edellyttää osaston itsenäisyyden varmistamista tai irrottautumista TE -keskuksista, on työministeriön ryhdyttävä näihin toimenpiteisiin.

JTP -työryhmän ehdottamissa ”suoran ohjauksen” malleissa lähes kaikki nykyiset työvoimaosastojen tehtävät jouduttaisiin siirtämään perustettaville aluetoimistoille. Tämä aiheuttaisi valtavan kuormituksen lisäyksen näissä toimistoissa (mikäli työvoimaosastojen henkilöstöä ei olisi niihin siirretty). Se kaikki olisi pois suorasta asiakaspalvelusta, mikä romahduttaisi toiminnan tuloksellisuuden.

JTP -työryhmän ehdottamalla organisatorisella muutoksella on suuret riski- ja uhkatekijänsä. Muutoksella voidaan vakavasti vahingoittaa koko työvoimapolitiikan toimeenpanon järjestelmää ja saada aikaan toivottujen tulosten asemesta kaaos, joka vaarantaa merkittävien toiminnallisten uudistusten toteutuksen (mm. työmarkkinatuki uudistus) ja huonoimmassa tapauksessa voi kestää jopa vuosikymmeniä. Eräät esimerkit nimittäin pelottavat.

Näiden uhkakuvien toteutuminen tapahtuisi vielä tilanteessa, jossa työhallinnon voimavarat tulisi hallinnollisen näpertelyn sijasta mobilisoida megaluokan ongelmien torjuntaan: uhkaavan osaavan työvoiman pulan torjuntaan ja rakennetyöttömyyden purkamiseen.

Tilivelvollisuus uudistuksessa työministeriölle tulee turvata mahdollisuus antaa talousarvioasetuksen mukainen arviointi – ja vahvistuslausuma koko hallinnon osalta työvoimaosastot ja työvoimatoimistot mukaan lukien. Mikäli tästä ei ole mahdollista sopia ministeriöiden kesken, on helpompaa ja järkevämpää muuttaa talousarviolakia ja –asetusta kuin lähteä toteuttamaan työryhmän esittämää organisaatiomuutosta.

Joensuussa ja Tampereella 29.4.2005

Hannele Jokiniemi  
Osastopäällikkö  
Pohjois-Karjalan TE-keskus

Markku Kaunisto  
Osastopäällikkö  
Pirkanmaan TE-keskus

## Työryhmän asettamispäätös

TYÖMINISTERIÖ

07.02.2005

279/021/2005 TM

Viite Vuoden 2005 talousarvioesityksen täydennysosa (HE 151/2004 vp)  
Asia Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamista koskevan selvitysryhmän asettaminen

Työministeriö on tänään tekemällään päätöksellä asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää julkisen työvoimapalvelun organisoinnin ja ohjausjärjestelmän uudistamistarpeet ja tehdä tähän liittyvät esitykset 30.04.2005 mennessä.

### Työryhmän tehtävät

Työryhmän selvitystehtävä liittyy vuoden 2005 talousarvioon. Vuoden 2005 talousarvioesityksen täydennysosan (HE 151/2004 vp) mukaan erikseen selvitetään, miten työvoimatoimistojen ja muun työvoimahallinnon sekä TE -keskusten suhde tulevaisuudessa järjestetään. Selvitys valmistellaan siten, että ratkaisut voidaan tehdä päätettäessä vuoden 2006 talousarvioesityksestä.

Työryhmän tehtävänä on selvittää vaihtoehtoja ja keinoja, joilla julkisen työvoimapalvelun organisointia ja ohjausta voidaan parantaa niin, että palvelun tuottavuus, vaikuttavuus ja asiakaslaatu paranee. Työryhmän on selvitettävä, millä keinoin strategian toimeenpanoa voidaan työhallinnossa tehostaa ja otettava työssään huomioon tulosprisman mukaiset vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden näkökulmat.

Organisoinnin ja ohjausjärjestelmän uudistamista koskevissa ehdotuksissa otetaan huomioon myös alue- ja paikallishallinnon edellytykset osallistua paikalliseen, seudulliseen ja alueelliseen kehittämistyöhön.

Työryhmä tekee työministeriölle esityksen seuraavista asiakokonaisuuksista:

- Työministeriön tehtävät ja ohjaussuhde TE –keskuksiin ja työvoimatoimistoihin
- TE –keskusten tehtävät työpolitiikan hoitamisessa ja suhde työvoimatoimistoihin
- Julkisen työvoimapalvelun visio – 'Suomen työvoimapalvelu 2010'
- Julkisen työvoimapalvelun organisoinnin ja ohjauksen vaihtoehtoiset mallit

## Työryhmän toimikausi

Työryhmän toimikausi on 07.02. - 30.04.2005 ja ryhmän on jätettävä esityksensä ohjausjärjestelmän uudistamiseksi työministeriölle 30.04.2005 mennessä.

## Työryhmän jäsenet

Ylitarkastaja Marja-Riitta Pihlman/TM/TR, pj.  
Hallitusneuvos Raili Hartikka/TM/TT  
Hallitusneuvos Päivi Kerminen/TM/TY  
Työmarkkinaneuvos Tuija Leminen/TM/TKO  
Työmarkkinaneuvos Kari Rintanen/TM/TS  
Hallitusneuvos Mikko Salmenoja/TM/HT  
Vanhempi hallitussihteeri Susanna Siitonen/TM/TO, sihteeri  
Työmarkkinaneuvos Jussi Toppila/TM/ST

Osastopäällikkö Hannele Jokiniemi/Pohjois-Karjalan TE –keskuksen työvoimaosasto  
Osastopäällikkö Markku Kaunisto/Pirkanmaan TE –keskuksen työvoimaosasto  
Toimistonjohtaja Juha Kouvo/Päijät-Hämeen työvoimatoimisto  
Toimistonjohtaja Sirkka Rytönen/Pieksämäen työvoimatoimisto  
Toimistonjohtaja Veli-Matti Vesterinen/Turun työvoimatoimisto

Työryhmä voi kutsua kuultavaksi asiantuntijoita työministeriön asiantuntijatiimeistä, alue- ja paikallishallinnon toimintayksiköistä ja käyttää tarvittaessa myös ulkopuolista asiantuntijaa.

## Työryhmän kustannukset

Työministeriö maksaa TE -keskusten ja työvoimatoimistojen edustajien sekä muiden mahdollisten ulkopuolisten asiantuntijoiden työryhmäkokouksiin ja mahdollisiin tutustumismatkoihin liittyvät matkakustannukset.

Kansliapäällikkö

Markku Wallin

Ylijohtaja

Marja Merimaa

## Yhteenveto

Esityksenä on kaksiportainen organisaatio- ja ohjausmalli – työministeriö ohjaa suoraan julkista työvoimapalvelua. Esityksen lähtökohtina ovat: selkeä työnjako, keskittyminen perustehtäviin ja keskeisiin asiakkaisiin, suora ohjausjärjestelmä, yksi julkinen työvoimapalvelu, systemaattinen johtamisen ja tuloksellisuuden tuki, huomio kokonaisuunnistumiseen sekä alueellinen verkostoyhteistyö ja kumppanuus. Työryhmä on myös työstänyt yhteisen käsityksen julkisen työvoimapalvelun perustehtävästä, visiosta ja keskeisistä onnistumisen edellytyksistä, jotka ovat pohjana esitetylle ratkaisulle.

Työryhmä on selvittänyt vaihtoehtoja, joilla julkisen työvoimapalvelun organisointia ja ohjausta voidaan parantaa niin, että työhallinto jatkossa onnistuu entistä paremmin ja strategian suuntaisesti perustehtävässään ja keskeisten asiakkaiden palvelussa.

Ehdotusten valmistelussa on otettu huomioon alue- ja paikallishallinnon edellytykset osallistua alueelliseen ja seudulliseen kehittämistyöhön. Työskentelyssä on myös otettu huomioon kansliapäällikkö Markku Wallinin täsmennykset työryhmän toimeksiantoon. Työryhmä on valmistellut esityksen sellaisesta organisointi- ja ohjausratkaisusta, jossa työvoimatoimistojen ohjaus irrotetaan TE –keskuksista työministeriön alaisuuteen.

Työryhmä on koonnut selvitystyönsä pohjaksi työhallinnon toimintaympäristön keskeisiä haasteita sekä havaintoja työhallinnon nykyisen organisaation ja ohjausjärjestelmän toimivuudesta. Työvoiman ikääntyminen, kilpailu osaavasta ja hinnaltaan sopivasta työvoimasta, pätkissä tarjolla oleva työ, pitkittyvä, toistuva ja syrjäytymistä lisäävä työttömyys, alueiden eritahtinen kehitys sekä muutosten nopeus ja ennustamattomuus ovat työhallinnon toimintaympäristön haasteina. Työhallinto pyrkii vastaamaan toimintaympäristön haasteisiin työpolitiikan strategian tehokkaalla toimeenpanolla. Työnantajat saavat osaavaa työvoimaa, rakenteellista työttömyyttä alennetaan, luodaan yhteistä käsitystä työperusteisesta maahanmuuttopolitiikasta, yrittäjyyden edistämisestä ja työn tuottavuuden parantamisesta. Jotta työpolitiikan strategian toimeenpano onnistuu, on työhallinnon varmistuttava siitä, että koko organisaatio ja erityisesti työvoimatoimistot toimivat asiakastyössään ja kumppanuussuhteissaan strategisten tavoitteiden suuntaan. Strategian tehokas toimeenpano edellyttää, että organisaatio reagoi nopeasti tuleviin muutoksiin, johtamis- ja viestintäjärjestelmät ovat suorat ja julkisen työvoimapalvelun resursseja hyödynnetään joustavasti.

Yhtenä strategian toimeenpanon keskeisenä kehittämishaasteena on työhallinnon kolmiportaisen ohjausjärjestelmän epätasainen vaikuttavuus, joka näkyy keskeisille asiakkaille ja organisaation johdolle työvoimatoimistojen erilaisena onnistumisena.

Työryhmän esityksenä on kaksiportainen organisointi- ja ohjausmalli, jossa työhallinnolla on matala organisaatio, selkeät tehtäväjaot, vähän ohjauksen solmukohtia ja nykyistä enemmän resursseja alue- ja paikallishallinnon ohjaukseen. Mallissa työministeriö ohjaa suoraan yhtä julkisen työvoimapalvelun virastoa, joka muodostuu nykyistä suuremmista työvoimatoimistoyksiköistä:

Työministeriön ja julkisen työvoimapalvelun toimeenpanon työnjakoa selkeytetään. Työministeriö keskittyy nykyistä vahvemmin työpolitiikan ja sitä koskevan lainsäädännön valmisteluun, strategiatyön johtamiseen sekä työpolitiikkaa koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön. Työpolitiikan strategia ohjaa julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoa ja työministeriö varmistaa strategian suuntaista toimintaa tulosohjausmenettelyin.

Työministeriö tekee julkisen työvoimapalvelun kanssa tulossopimuksen, jossa sovitaan työpolitiikan toimeenpanosta, keskeisistä strategian mukaisista tavoitteista ja resursseista.

Esityksen mukaan julkisen työvoimapalvelun perustehtävänä on 'työtä ja työvoimaa' – työtä hakeva saa haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja työnantaja tarvitsemaansa osaavaa työvoimaa. Julkisen työvoimapalvelun muodostavat nykyistä suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistot, julkisen työvoimapalvelun ns. konsernijohto ja ohjaus- ja kehittämisrakenne. Julkisen työvoimapalvelun viraston johtamisesta vastaa konsernijohto, jonka muodostavat julkisen työvoimapalvelun johto ja työvoimatoimistojen johtajat. Konsernijohto johtaa julkista työvoimapalvelua työpolitiikan strategialinjausten suuntaisesti ja varmistaa, että organisaatio saavuttaa vuotuiset tavoitteensa. Ratkaisulla varmistetaan jatkuva suora strategia- ja johtamisvuoropuhelu toimeenpanosta vastaavan organisaation sisällä.

Tulosohjausmenettelyyn kytkeytyy säännöllinen tuloksellisuuden seuranta ja onnistumisen arviointi. Työministeriö arvioi koko julkisen työvoimapalvelun onnistumista ja julkisen työvoimapalvelun konsernijohto puolestaan arvioi alueellisen toiminnan tuloksellisuutta. Arviointia ja johtamista tuetaan ajantasaisella palaute-, tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmällä, joka tuottaa tietoa toimintaympäristöstä, asiakkaiden tarpeista, toiminnan tuloksista ja vaikuttavuudesta – julkisen työvoimapalvelun kokonaisuonnistumisesta.

Kun ohjaus- ja kehittämistehtävät kootaan yhteen julkiseen työvoimapalveluun, turvataan toisaalta työvoimatoimistojen suora strategian mukainen ohjaus ja ohjauksen kytkentä palvelun johtamiseen, toisaalta kehittämistoiminnan koordinointi ja pitkäjänteinen kehittäminen. Koska julkinen työvoimapalvelu keskittyy perustehtävänsä, talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut hankitaan jatkossa perustettavilta valtionhallinnon palvelukeskuksilta tai muilta asiantuntijaorganisaatioilta.

Julkisen työvoimapalvelun toimeenpanon vahvan perustan muodostavat työvoimatoimistot. 2000-luvun alussa käynnistynyttä toimistoverkkouudistusta jatketaan muodostamalla nykyisen toimistoverkon työvoimatoimistoista suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen verkosto. Työvoimatoimiston tehtävänä on julkisen työvoimapalvelun strategian suuntainen ja tehokas toimeenpano omalla toiminta-alueellaan. Työvoimatoimisto on työmarkkinakysymysten asiantuntija ja toimii aktiivisesti keskeisten kumppaneidensa kanssa alueen työllisyyden, hyvinvoinnin ja kasvun edistämiseksi. Toimisto huolehtii siitä, että toimintaympäristön haasteet ja asiakkaiden tarpeet tunnistetaan ja toimintaa kehitetään suunnitelmallisesti yhteistyössä muiden paikallisten toimijoiden kanssa.

Julkisen työvoimapalvelun osaamista kehitetään strategian suuntaisesti ja vakiintuneena toimintatapana on jatkuva oppiminen. Yksi julkinen työvoimapalvelu antaa mahdollisuuden osaamisen tehokkaaseen ja joustavaan käyttöön. Ratkaisu mahdollistaa toisaalta osaamisen keskittämisen, toisaalta erikoistumisen ja osaamisen syventämisen, mutta edellyttää uutta ajattelua rekrytointiin ja osaamisen kehittämiseen.

Yhteistyö alueiden kehittämisessä perustuu yhä enemmän eri asiantuntijoiden verkostomaiseen työskentelyyn ja harkittuihin lisäarvoa tuoviin kumppanuuksiin. Julkisen työvoimapalvelun ja TE –keskusten suhde ei ole esityksen mukaan jatkossa ohjauksuuhde. TE –keskukset ja julkisen työvoimapalvelun työvoimatoimistot tekevät yhteistyötä yhteisten asiakkaiden palvelujen varmistamiseksi mm. seudullisten yrityspalvelujen tarjoamisessa ja kasvuyritysten palveluissa.

## **1. Lähtökohtia julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän ja organisoinnin kehittämiseksi**

Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset asettavat työhallinnolle ja julkisen työvoimapalvelun toimeenpanolle jatkuvasti uusia kehittämishaasteita. Työhallinnon on ennakoitava muutoksia ja kyettävä reagoimaan nopeasti toimintaympäristön haasteisiin ja asiakkaiden uusiin tarpeisiin. Tämä edellyttää muutoksiin valmista ja kehittymishakuista organisaatiota sekä tehokasta, joustavaa johtamis- ja ohjausjärjestelmää.

Työhallinnon toimintaympäristö on muuttunut viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi ja työpolitiikan tavoitteet nähdään nykyisin taloudellisen kasvun ja hyvinvoinnin kannalta merkittävinä. Julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaavat työvoimatoimistot toimivat aktiivisesti alueensa kehittämisessä ja tekevät yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa yhteisten asiakkaiden palvelemiseksi. Seudulliset elinkeino-, hyvinvointi- ja työllisyysstrategiat tehdään yhteistyössä kuntien, alueellisten kehitysyhtiöiden ja muiden kehittämissyökeiden kanssa.

Työhallinnossa on myös kehitetty eri asiakasryhmille uusia palvelulinjoja ja palvelukonsepteja, joiden ohjaaminen ja tuloksellisuuden varmistaminen edellyttää nykyistä keskitetympää ohjausta ja koordinaatiota. Työllisyysohjelman hankkeena valmistellun julkisen työvoimapalvelun rakenneuudistuksen myötä syntyneet avoimille markkinoille suuntaavat työnhakukeskukset ja rakennetyöttömyyden purkamiseen keskittyvät työvoiman palvelukeskukset ovat esimerkkejä uusista palvelukonsepteista.

Sähköiset verkkopalvelut ja asiakkuuden hallintajärjestelmät tarjoavat mahdollisuuden järjestää työhallinnon ja keskeisten yhteistyötahojen asiakaspalvelua uudella tavalla. Toisaalta kehittyvät tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmät mahdollistavat uudenlaisia ohjaus- ja johtamisratkaisuja.

Valtionhallinnon tuloksellisuus- ja tuottavuusvaatimukset ovat tilivelvollisuus uudistuksen myötä kasvaneet ja työhallinnon on entistä voimakkaammin kiinnitettävä huomiota siihen, että talousarvion määrärahoilla saadaan aikaan tavoitellut työvoimapolitiittiset vaikutukset. Tulevaisuuden haasteena on tuottavuuden kasvattaminen niukkenevilla resursseilla.

Jotta jatkossa voidaan entistä paremmin varmistaa työvoimapolitiikan vaikuttavuus sekä vastata toimintaympäristön haasteisiin ja keskeisten asiakkaiden tarpeisiin, on julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoa, ohjausjärjestelmää ja organisaatiota jatkuvasti arvioitava ja uudistettava.

Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamista selvittänyt työryhmä on valmistellut alustavan esityksen ohjausjärjestelmän ja organisaation uudistamiseksi. Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän ja organisoinnin kehittämisehdotusten pohjana ovat työhallinnon keskeiset haasteet, perustehtävät, keskeiset asiakkaat, nykytilan ja onnistumisen arviointi, toimintaympäristön muutokset ja työpolitiikan strategiset linjaukset. Työryhmä on valmistellut työministeriölle annettavan esityksensä seuraavista lähtökohdista:

### ***Julkinen työvoimapalvelu keskittyy perustehtäväänsä ja keskeisiin asiakkaisiinsa***

- julkisen työvoimapalvelun missiona on 'Työtä ja työvoimaa'
- toimintaympäristön haasteet tunnetaan; työtä ja työvoimaa hakevien asiakkaiden tarpeet ovat selvillä
- perustehtävän toteutumista ja strategian toimeenpanoa tukevat asiakkaiden tarpeista lähtevät selkeät palvelut ja palvelukanavat
- tukipalvelut ulkoistetaan

### ***Julkisessa työvoimapalvelussa on selkeä työnjako, matala organisaatio ja suora ohjausjärjestelmä***

- työpolitiikan strategia ohjaa toimintaa
- ohjauksen ja toimeenpanon työnjako on selkeä
- julkisessa työvoimapalvelussa on matala organisaatio ja vähän ohjauksen solmukohtia
- toimeenpanosta vastaa yksi julkinen työvoimapalvelu – yksi tilivirasto
- työnjakoon ja organisointiin liittyviä muutoksia tehdään koko organisaatiossa

### ***Julkisen työvoimapalvelun johtamista ja tuloksellisuutta tuetaan systemaattisesti***

- julkisen työvoimapalvelun johto osallistuu jatkuvasti työpolitiikan strategian suunnitteluun ja toimeenpanoon
- johtamista tuetaan konsultoivalla ohjauksella
- strategian toimeenpanoa ja johtamista tuetaan reaaliaikaisilla ja helppokäyttöisillä tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmillä
- julkisella työvoimapalvelulla on käytössään tuloksiin ja onnistumiseen kannustava palkitsemisjärjestelmä
- julkisen työvoimapalvelun kokonaisuonnistumista arvioidaan moninäkökulmaisesti toiminnallisten tavoitteiden (taloudellisuus, tuottavuus), laadunhallinnan (suoritteet, palvelukyky, asiakastyytyväisyys) sekä henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen näkökulmista

### ***Julkinen työvoimapalvelu kehittää osaamistaan***

- työpolitiikan strategia ohjaa osaamisen kehittämistä
- perustehtävään ja keskeisiin prosesseihin liittyvä ydinosaaminen on hyvin hallussa
- jatkuva oppiminen on julkisen työvoimapalvelun toimintatapana

### ***Julkinen työvoimapalvelu on alueellisen verkostoyhteistyön aktiivinen toimija ja luotettava kumppani***

- julkisen työvoimapalvelun toimintatapana on tavoitteellinen yhteistyö keskeisten verkostokumppaneiden kanssa
- omaa ja verkostokumppaneiden asiantuntemusta hyödynnetään aktiivisesti perustehtävässä onnistumisen varmistamiseksi

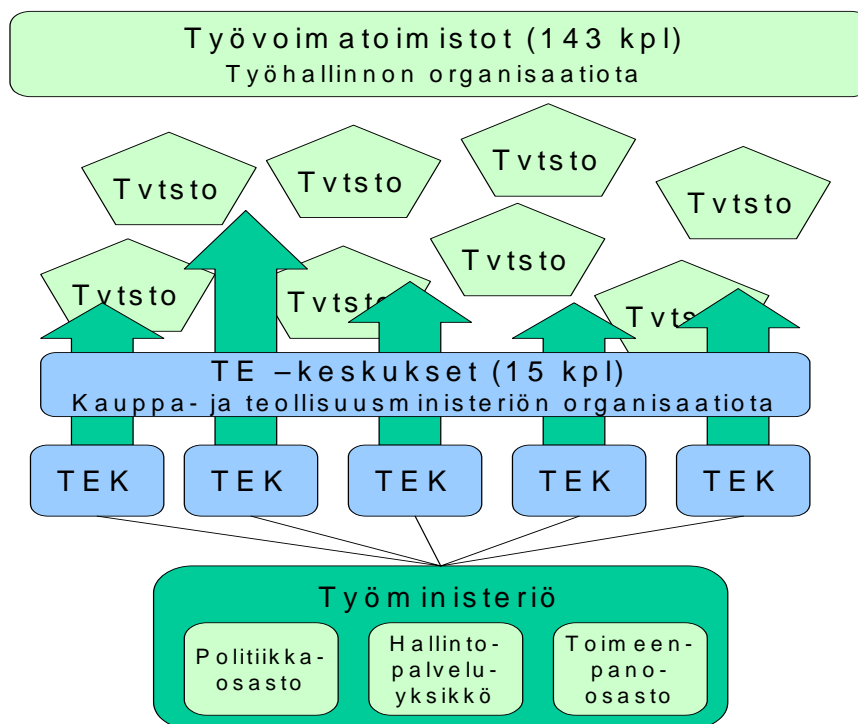
Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmää koskevassa selvitystyössä on arvioitu myös TE –keskusten nykyisiä tehtäviä työvoimapolitiikan toimeenpanossa ja erityisesti niitä toimia, joilla TE –keskuksen työvoimaosasto ohjaa työvoimatoimistoja ja edesauttaa työpolitiikan toimeenpanoa toiminta-alueellaan. Ryhmän työssä on otettu kantaa myös

joihinkin TE –keskusten työpolitiikan toimeenpanoon liittyviin tehtäviin, jotka eivät välittömästi kytkeydy TE –keskusten ja työvoimatoimistojen ohjaussuhteeseen. TE –keskusten ja julkisen työvoimapalvelun välisen ohjaussuhteen ja työnjaon uudelleenarviointi edellyttää nykykäytännöstä poikkeavien yhteistyö- ja sopimussuhteiden harkintaa, mikäli työvoimatoimistojen ohjausvastuut järjestetään uudelleen ja julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaa yksi viranomainen.

## 2. Organisaation ja ohjausjärjestelmän nykytila ja keskeiset kehittämistarpeet

Työhallinnon organisaatio ja siihen liittyvä ohjausjärjestelmä on kolmiportainen. Työministeriö ohjaa julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaavia työvoimatoimistoja kauppa- ja teollisuusministeriön organisaatioon kuuluvien työvoima- ja elinkeinokeskusten (TE –keskusten) kautta. Työministeriön ohjaustoiminta kohdistuu pääasiassa 15 TE –keskuksen työvoimaosastoihin, jotka ohjaavat alueensa työvoimatoimistoja. TE –keskusten henkilöstö on kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehiä ja työvoimatoimistojen henkilöstö työhallinnon virkamiehiä.

Kuvio 1. Työhallinnon nykyinen organisaatio ja ohjausjärjestelmä



Työhallinnon organisaatiota, ohjausjärjestelmää ja onnistumista on kuvattu luvuissa 2.1 – 2.6 ja kunkin luvun osalta on pyritty nostamaan esiin joitakin keskeisiä kehittämistarpeita.

### 2.1 Työministeriö

Työministeriön nykyisessä organisaatiossa työpolitiikan ja lainsäädännön valmistelu sekä strategiatyön johtaminen kuuluu politiikkaosastolle. Työpolitiikan toimeenpano, palvelujen kehitystyö sekä alue- ja paikallishallinnon ohjaus on toimeenpano-osaston vastuulla. Hallintopalveluyksikkö tukee työministeriön politiikka- ja toimeenpano-osaston toimintaa sekä alue- ja paikallishallinnon toimintaa. Yksikön tehtäviin kuuluvat yleishallintopalvelut ja

osaamisen kehittämisen tukeminen. Osastojen toiminnan ja yhteistyön tukena ovat osastojen johtoryhmät, työministeriön johtoryhmä sekä työministeriön kabinetti. Työpolitiikan ja sen toimeenpanon valmisteluun osallistuvat kolmikantaperiaatteen mukaisesti keskeiset työmarkkinajärjestöt ja muut työpolitiikan toimeenpanoon osallistuvat keskeiset tahot työministeriön yhteydessä toimivissa neuvottelukunnissa.

Kullakin työministeriön osastolla on toiminnasta vastaava johtaja ja työjärjestyksessä määritellyt vastuut ja valtuudet. Vaikka työministeriön toimintayksiköiden vastuut ja valtuudet on määriteltäviä työjärjestyksessä, ei työministeriön sisäinen työnjako kaikkien keskeisten prosessien osalta tue yhtenäisesti julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoa. Keskeisiä ohjaus- ja kehittämisprosesseja ja niihin liittyviä vastuita on jaettu työministeriön eri osastojen kesken ja yhteistyötä tehdään hankkeissa, projekteissa ja työryhmissä.

Julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaavan alue- ja paikallishallinnon ohjaus on ensisijaisesti työministeriön toimeenpano-osaston vastuulla. Työministeriön organisaatiossa toimeenpano-osaston palvelutuotepohjaiset substanssitiimit osallistuvat vahvasti alue- ja paikallishallinnon ohjaukseen ja tiimien asiantuntemusta käytetään myös keskeisissä poikkihallinnollisissa ohjelmissa ja kehittämishankkeissa. Tiimien asiantuntemuksen hyödyntäminen on nykyisen ohjausjärjestelmän vahvuustekijä, ja samalla myös haaste. Julkisen työvoimapalvelun kokonaisuuden kehittämiseen ja yhtenäiseen toimeenpanoon on etsitty ratkaisuja mm. projektitoiminnasta ja sisäisistä valmisteluryhmistä ja toisaalta kokoamalla ylijohtajan ja johtoryhmän tueksi toimeenpano-osaston yhteisiä valmisteluresursseja. Kehittämistoimista huolimatta julkisen työvoimapalvelun johtamiseen ja ohjaukseen kaivataan selkeämpää kokonaisuuden hallintaa.

Nykyisessä kolmiportaisessa julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmässä työministeriö ohjaa työvoimatoimistoja alueellisten TE –keskusten kautta. Käytännössä työministeriön ohjaustoiminta kohdistuu sekä TE –keskusten työvoimaosastoihin että suoraan paikallisiin työvoimatoimistoihin. Monissa keskeisissä uudistushankkeissa työministeriön ohjaustoiminta kohdistuu suoraan työvoimatoimistoihin mahdollisimman hyvän vaikuttavuuden ja onnistumisen varmistamiseksi.

Keskeisimmät käytetyt ohjausmenetelmät ovat kirjallinen säädösohjaus, tulosohjaus ja henkilöstökoulutus sekä muut vuorovaikutteiset ohjausmenetelmät kuten työkokoukset, seminaarit ja neuvottelupäivät sekä päivittäinen asiantuntijatuki.

## **2.2 TE –keskukset**

TE –keskusorganisaatio koottiin 1997 hyvin erilaisista alueellisista toiminnoista tavoitteena luoda yksi organisaatio, jonka kautta tarjotaan kehittämis- ja rahoituspalveluja erityisesti kasvuyrityksille, kehittämis- ja tarkastuspalveluja maatalousyrityksille sekä kehittämis-, rahoitus- ja koulutuspalveluja alueen työmarkkinoille. Keskusten muodostamisella tavoiteltiin valtionhallinnon erilaisten alueellisten toimintojen synergiaetuja. TE –keskusten tuottamien asiantuntijapalvelujen keskeisinä asiakkaina ovat alueen yritykset, erityisesti kasvuyritykset.

TE –keskukset ovat kauppa- ja teollisuusministeriön alaisia ja julkista työvoimapalvelua tuottavien työvoimatoimistojen ohjaus on vain osa keskusten toimintaa. TE –keskusten alaisten työvoimaosastojen toiminnassa työvoimatoimistojen ohjaus on kuitenkin keskeinen tehtävä. Paikalliset työvoimatoimistot ovat TE –keskuksen työvoimaosaston alaisia ja osaston keskeinen ja voimakkain ohjauskeino on tulosohjaus. Muita

työvoimaosastojen käyttämiä ohjauskeinoja ovat henkilöstökoulutus, alueelliset kehittämissryhmät, työkokoukset ja asiantuntijatuki työvoimatoimistoille. TE –keskusten työvoimapolitiittiset tehtävät on määritelty työvoima- ja elinkeinokeskuksista annetun laissa (23/1997, 3 §). TE –keskusten työvoimapolitiittisena tehtävänä on rahoitus-, koulutus-, kehittämis- ja muita palveluja tarjoamalla edistää työmarkkinoiden toimivuutta, työllisyyttä ja työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta sekä muutoin huolehtia työvoima-asioiden hoitamisesta. Lisäksi TE –keskusten tehtäväksi on määritelty osallistuminen alueelliseen kehittämistyöhön alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesti.

TE –keskuksen yhteydessä toimii työvoima- ja elinkeinoasioiden edistämistä varten neuvottelukunta, jonka keskus asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Keskuksen yhteydessä toimii myös työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sekä aikuisten ammatillisen lisäkoulutuksen ennakointi- ja hankintatoimikunta.

TE –keskuksen työvoimaosasto huolehtii työmarkkinoiden alueellisesta toimivuudesta, muusta työvoima- ja työelämäasioiden alueellisesta edistämisestä, maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään sopeutumisen edistämisestä ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta sekä muista erikseen säädetyistä tehtävistä. TE –keskuksen työvoimaosaston alaisina paikallishallinnon viranomaisina ovat työvoimatoimistot. Työvoimaosaston osastopäällikkö päättää esittelystä työvoimatoimistoja koskevista asioista. (93/1997, 1 § ja 4 §.)

Työministeriö ja TE –keskukset sopivat tulosohjausmenettelyllä keskeisten työvoimapolitiikan tavoitteiden toimeenpanosta ja niihin liittyvistä resursseista ja TE –keskusten työvoimaosastot edelleen alueensa työvoimatoimistojen kanssa. TE –keskuksilla on vahvaa työvoimapolitiikan toimeenpanon osaamista mm. koulutuksen suunnittelussa ja hankinnassa sekä rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa. Vahvaa osaamista on myös alueellisessa henkilöstön kehittämisessä sekä yleis- ja taloushallinnon tukipalvelujen tuottamisessa. TE –keskusten rooli on painottunut vahvasti aluestrategiatyöhön, jossa luodaan visioita, etsitään yhteisiä alueellisia tavoitteita ja sovitetaan yhteen alueellisten toimijoiden toimintoja. Alueellisella kehittämistyöllä ja siihen kytkeytyvällä proaktiivisella otteella tuetaan työvoimapolitiittisten strategialinjausten toteutumista.

Vaikka TE –keskuksilla on vahvaa osaamista työpolitiikan toimeenpanossa, alueellisessa kehittämistyössä ja alueensa työvoimatoimistojen ohjauksessa, ei julkisen työvoimapalvelun ohjaus ja palvelujen käytännön johtaminen ja kehittäminen ei ole kaikkialla toteutunut tavoitteiden mukaisesti. TE –keskusten työvoimaosastoilla on erilaisia vahvuusalueita ja toimintakulttuureja, jotka heijastuvat alueen työvoimatoimistojen ohjaustyöhön. Jotkut TE –keskusten työvoimaosastot ovat palautteessaan nostaneet esiin sen, ettei TE –keskuksen johto ole kaikkialla osoittanut riittävästi resursseja työvoimatoimistojen ohjaukseen.

### **2.3 Työvoimatoimistot ja työhallinnon onnistumisen arviointi**

TE –keskusten alaiset työvoimatoimistot (143 kpl) huolehtivat lakisääteisten julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisesta toiminta-alueellaan. Työvoimatoimisto huolehtii työvoimapalvelujen toimeenpanosta sekä työllistämisestä ja työttömyyden torjunnasta työvoimaosaston asettamien, keskinäisiin neuvotteluihin perustuvien tulostavoitteiden mukaisesti. Työvoimatoimiston päällikön on johdettava toimiston toimintaa asetettujen tulostavoitteiden mukaisesti. (617/1997, 1-2 §.)

Julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa (1295/2002) määritellään työvoimatoimistojen tarjoamat julkiset työvoimapalvelut ja niihin liittyvät palveluperiaatteet. Laissa määritellään melko yksityiskohtaisesti, mitä palvelut sisältävät ja millä tavoin palvelut tarjotaan. Lisäksi työministeriö tukee TE –keskuksia ja työvoimatoimistoja julkisten työvoimapalvelujen tuottamisessa palvelukohtaisella kirjallisella ohjeistuksella, henkilöstökoulutuksella ja muulla vuorovaikutteisella ohjauksella.

Vuosittain kootun laatupalautteen (TE –keskusten laatututkimus) mukaan TE –keskukset ovat saaneet työvoimatoimistoilta kohtuullisen hyvää palautetta ohjaustoiminnastaan. Työvoimatoimistoilta saadun palautteen perusteella työministeriön ja TE –keskusten työvoimapalveluja koskeva ohjaustoiminta ja asiantuntijatuki ei kuitenkaan ole kaikkialla ollut riittävää. Työministeriön tammikuussa 2005 tekemässä strategian toimeenpanoa koskevassa kyselyssä työvoimatoimistojen arviot työministeriön ja TE –keskusten kirjallisesta ohjaustoiminnasta nostivat esiin, etteivät virallinen ohjeistus, tulosohtaus, viestintä ja henkilöstökoulutus tue parhaalla mahdollisella tavalla valtakunnallisen ja alueellisten strategioiden toimeenpanoa.<sup>1</sup>

Työhallinnon onnistumista mitataan mm. sillä, miten hallitusohjelman ja työpolitiikan strategian keskeiset tavoitteet toteutuvat pitkällä jäniteellä, miten vuotuiset tulostavoitteet saavutetaan talousarvion määrärahoilla, miten ydinprosessit hoidetaan, miten asiakkaat kokevat saamansa palvelun ja miten henkilöstön työkyky ja hyvinvointi kehittyy. Merkittävä osa työhallinnon onnistumisesta ja tuloksista tehdään asiakastyössä työvoimatoimistoissa. Valtakunnallinen tilasto- ja tulosseuranta kertoo työvoimatoimistojen erilaisesta onnistumisesta perustehtävien ja niihin liittyvien keskeisten prosessien hoitamisessa. Osa erilaisesta onnistumisesta johtuu toimistojen erilaisesta toimintaympäristöstä ja osa työhallinnon ohjausjärjestelmän toimivuudesta.

## **TE –keskuspaikkakuntien ja suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen vertailua**

Työllisyysohjelmaan kuuluvassa Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen -hankkeessa<sup>2</sup> selvitettiin hankkeeseen osallistuvien suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen ja TE –keskusalueiden onnistumista joissakin strategisten tavoitteiden kannalta keskeisissä prosesseissa (mm. työttömyysjaksojen päätyminen, pitkittyvä työttömyys, palvelutarpeiden arviointi ja työnhakusuunnitelmat, työpaikkojen avoinnaolon kesto). Selvitys osoitti, että toimistojen ja TE -keskusalueiden onnistumisessa on suuria eroja, joita ei voi ainakaan täysin selittää erilaisella toimintaympäristöllä. (Liitteissä 1 – 5 on esitetty työvoimatoimistojen vertailutietoja.)

- Päätyneiden työttömyysjaksojen keskimääräinen kesto vaihtelee merkittävästi – esim. Seinäjoella työttömyysjakson kesto on 11 viikkoa ja Helsingin Itäkeskuksessa 26 viikkoa kun koko maan keskiarvo on 16 viikkoa (Ks. liite 1)
- Kolmen (3) kuukauden aikana päätyneiden työttömyyksien % -osuus vaihtelee merkittävästi – Etelä-Pohjanmaan 79 %:sta Uudenmaan 61 %:iin kun koko maan keskiarvo on 70%

<sup>1</sup> Lähtökohtia uudelle työpolitiikan strategialle, työministeriön kenttäkyselyn tulokset osuuksista yleinen strategian kehittäminen ja paikallisen työmarkkinainformaation haltuunotto, 2005

<sup>2</sup> Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen –hanke, 31.01.2005

- Pitkittyvän työttömyyden % -osuus kaikista työttömyyksistä vaihtelee – Etelä-Pohjanmaalla 1,2 % työttömyyksistä pitkittyy yli 12 kuukauden, Uudellamaalla 3,7 % ja koko maassa 2,4 %
- Työnhakija-asiakkaiden palvelutarpeiden arviointi vaihtelee – Lapissa työttömien työnhakija-asiakkaiden palvelutarpeet on arvioitu 97 %:sti, Uudellamaalla 59 %:sti ja koko maassa 79 %:sti
- Työttömille työnhakijoille laadittujen työnhakusuunnitelmien % -osuus vaihtelee – Pohjois-Savossa työnhakusuunnitelma on laadittu 40 %:lle, Uudellamaalla 12 %:lle viisi (5) kuukautta työttömänä olleista ja koko maassa 21 %:lle
- Työpaikkojen avoinnaolon keskimääräinen kesto vaihtelee merkittävästi työvoimatoimistoittain ja TE -keskuksittain – vuoden 2004 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana Pohjois-Pohjanmaalla työpaikkojen avoinnaolon kesto oli kuusi (6) vuorokautta ja Kaakkois-Suomessa 24 vuorokautta ja koko maassa 15 vuorokautta (Ks. myös liite 2)
- Työttömien työnhakijoiden aktivointiaste vaihtelee merkittävästi TE – keskuspaikkakuntien ja muiden suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistoissa – pääkaupunkiseudulla aktivointiaste on matala (alle 20 %), Pohjois-Savossa ja Kainuussa korkea (noin 30 %). (Ks. liite 3)
- Työpaikkojen täytyminen työvoimatoimiston hakijalla vaihtelee suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistoissa – Oulun seudulla lähes kaikki työpaikat täyttyvät työvoimatoimiston myötävaikutuksella ja Rovaniemellä vähäinen osa (Ks. myös liite 4)

## Työvoimatoimistojen asiakastuloksia

Työvoimatoimistojen keskeisten asiakkaiden arviot työhallinnon onnistumisesta viestittyvät mm. valtakunnallisten asiakaspalautetutkimusten kautta. Työvoimatoimistojen saama palaute on kouluarvosanoilla arvioituna hyvällä tasolla ja valtaosa työtä ja työvoimaa hakevista asiakkaista on saanut työvoimatoimistolta sitä palvelua, jota tuli hakemaan. Valtakunnallisen asiakaspalautetutkimuksen (2004) mukaan työtä hakevien asiakkaiden antamat arviot ovat hieman kriittisempiä kuin työnantajien arviot.

Työtä hakevien palaute on vuonna 2004 tehdyn kyselyn mukaan aiempaa kriittisempää, vaikka työhallinto on 2000 –luvulla uudistanut julkisia työvoimapalveluja kahden työvoimapolitiittisen uudistuksen tuella ja kuluvalle hallituskaudella on käynnistetty työllisyysohjelman mukainen julkisen työvoimapalvelun rakenneuudistus. Asiakaspalautetutkimuksella arvioitu työnantaja-asiakkaiden palvelun kokonaislaatu on hieman parantunut, mutta aiempaa kriittisempää palautetta työnantajat ovat antaneet mm. työvoimatoimistojen palveluajoista ja työpaikkojen ilmoittamisen sujuvuudesta.<sup>3</sup>

- TE –keskuspaikkakuntien ja muiden suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistoilla on erilaiset asiakaspalvelu- ja suorituskykyprofiilit. Tämä merkitsee sitä, että työvoimatoimisto, joka esim. onnistuu hyvin työnantajien palvelussa ei saa työtä hakevilta yhtä hyvää palautetta eikä välttämättä saavuta parhaita tuloksia keskeisissä prosesseissa. (Ks. liite 5 )

<sup>3</sup> Työvoimatoimistojen asiakaspalautetutkimus 2004, Työnhakijat ja Työnantajat

Työministeriön vuosittain teettämässä työnantajahaastattelussa selvitetään mm. työnantajien kokemia rekrytointiongelmia, työvoimapulaa, työvoimatoimiston onnistumista rekrytointikanavana ja työvoimatoimiston markkinaosuutta. Työnantajien kokemat rekrytointiongelmat ovat selvästi vähentyneet suurilla työmarkkina-alueilla, mutta työvoimaa hakeneista työnantajista edelleen noin 9 % on jäänyt ilman hakemaansa osaajaa. Työvoimatoimisto on edelleen kolmen merkityksellisimmän rekrytointikanavan joukossa, vaikka muiden rekrytointikanavien käyttö ja merkitys lisääntyy.<sup>4</sup>

## 2.4 Tulosohejaus

Työhallinnon ohjausjärjestelmän keskeisin työkalu on tulosohejaus. Tulosohejausta on sovellettu ja kehitetty työhallinnossa jo 1990-luvun alusta lähtien. Tavoitteena on ollut tehostaa palvelujen tuotantoa ja koko työhallinnon toimintaa. Tulosohejaus on lisännyt hallinnon kustannustietoisuutta ja tehostanut toimintaa monin tavoin. Tulostavoitteiden asettaminen on myös auttanut resurssien kohdentamisessa.

Työhallinnon tulosprisma –ryhmä toteaa väliraportissaan<sup>5</sup>, että valtionhallinnon tulosohejausten toimivuudessa on tehtyjen selvitysten perusteella kuitenkin edelleen puutteita ja ongelmia mm. seuraavissa asioissa:

- tulossopimukset ovat rakenteeltaan ja sisällöltään kirjavia, tuloksia koskevat prioriteetit eivät välttämättä näy, tavoitteet koskevat usein tekemistä ja toimenpiteitä, eivät tuloksia
- tulostavoitteiden ja resurssien välistä yhteyttä ei sopimuksissa useinkaan ole ilmaistu selkeästi
- tulosneuvotteluissa ei käsitellä riittävästi toiminnan kehittämiskysymyksiä
- tulosarvioinnissa käytetään vain vähän yhteisiä tunnuslukuja tai arviointikriteereitä
- analyyttistä arviointia toiminnan onnistumisesta tai tulostavoitteiden poikkeamisesta tehdään vähän
- ministeriön palaute virastoille ja laitoksille on vähäistä
- tulostavoitteiden saavuttamisesta tai saavuttamatta jäämisestä ei ole erityisiä seurauksia, tulosvastuu jää teoreettiseksi

Työministeriön ja TE –keskusten välinen tulosneuvotteluprosessi arvioidaan vuosittain työministeriön teettämällä palautekyselyllä. Neuvotteluihin osallistuneiden palautteen mukaan tulosneuvottelut ovat kehittyneet pääosin myönteiseen suuntaan ja osallistujien kouluarvosanalla antaman palautteen keskiarvo parani vuodesta 2003 (8,38) vuoteen 2004 (8,66). Kehittämiskohteina on vuoden 2004 kyselyssä mainittu mm.:

- siirtyminen tavoitetasokeskusteluista toiminnan kehittämiskeskusteluun
- tuloskausien pidentäminen
- tulostavoitteiden kehittäminen sisäisesti ristiriidattomiksi ja sellaisiksi, joihin toimistot voivat omalla työllään vaikuttaa
- tavoitetasojen määräytymiskriteerien läpinäkyvyyden parantaminen
- alueellisten erojen parempi huomioon ottaminen
- seudullisten työvoimatoimistojen osallistaminen tulosneuvotteluprosessiin
- määrärahojen jakokriteerien uudelleenarviointi

---

<sup>4</sup> Työnantajahaastattelu 2004, 4. neljännes

<sup>5</sup> Ohjaus- ja tavoiteryhmän ehdotukset tulosprisman indikaattoreiksi, 2004

Työministeriön strategiakyselyyn talvella 2004 vastanneiden palautteessa mainittiin paljolti samoja kehittämiskohteita kuin tulosneuvottelujen palautekyselyssä. Kriittisimpien työvoimatoimistojen arvioiden mukaan tulohajaus ei nykyisellään tue strategian toteutumista eikä asiakaslähtöistä toimintaa. Työvoimatoimistojen mukaan nykyisessä tulohajauksessa ei voida riittävästi ottaa huomioon työmarkkinoiden alueellisia erityispiirteitä eikä seudullisia strategioita. Tulohajaukseen ja tavoitteiden asettamiseen kaivataan lisää alue- ja paikallislähtöisyyttä. Suuria ja pieniä työvoimatoimistoja kohdellaan toimistojen antaman palautteen mukaan liian mekaanisesti ja samankaltaisesti. Työvoimatoimistot kaipaavat tulohajaukseen lisää pitkäjänteisyyttä ja sellaisia sisäisesti ristiriidattomia tulostavoitteita, joihin työvoimatoimiston työllä voidaan vaikuttaa.<sup>6</sup>

Edellä luvussa 2.3 esitetyt vertailut ja valtakunnalliset tuloseurantatiedot nostavat esiin sen, että työvoimatoimistojen onnistuminen keskeisten tulostavoitteiden saavuttamisessa on epätasaista. Julkisen työvoimapolitiikan toimeenpanon keskeisten määrärahojen valtakunnallinen seuranta osoittaa, etteivät kaikki TE –keskukset seuraa yhtä tiiviisti alueensa työvoimatoimistojen määrärahan sitomista ja käyttöä. Vuosittain työvoimapolitiikan toimeenpanon määrärahoja jää käyttämättä, vaikka määrärahamomenttien rakennetta on uudistettu joustavammaksi.

Työhallinnon tulohajauksen menettelyt on kehitetty sellaisiksi, että suurin osa prosessista hoidetaan ennakkovalmisteluna. Talousarviovalmistelun aikataulussa arvioidaan työhallinnon seuraavan vuoden tavoitteiden ja volyymin taso. Työministeriö valmistelee TE –keskuksille ja työvoimatoimistoille tulossuunnitteluohjeen ja keskeisten työvoimapolitiittisten tavoitteiden alustavat alueelliset tavoitetasot. TE –keskukset ja työvoimatoimistot valmistelevat alueensa työmarkkinakatsauksen, arvionsa työvoimapolitiittisten tavoitteiden tasosta sekä tarvitsemistaan resursseista. Työministeriö jakaa alue- ja paikallishallinnon keskeiset resurssit kunakin vuonna keskeisin työvoimapolitiittisin tunnusluvuin painotetuilla kriteereillä. Työministeriön ja TE –keskusten työvoimaosastojen tulosneuvotteluissa sovitaan työvoimapolitiittisia tavoitteita mittaavien tunnuslukujen tasosta sekä kehittämishankkeista.

Työhallinnon tulohajauksista on kehitetty strategisempaan suuntaan siten, että osa tavoitteista on useampaa vuotta koskevia yleisemmän tason tavoitteita, joiden toteutumista arvioidaan pitemmällä aikajänteellä ja joiden toteutumiseen vaikuttavat muutkin toimijat kuin julkista työvoimapolitiikka tarjoavat työvoimatoimistot. Työministeriön strategian toimeenpanoon liittyvässä kyselyssä TE –keskukset ja työvoimatoimistot toivat esiin sen, että ohjausta on edelleen kehitettävä strategisempaan suuntaan ja siirryttävä vuotta pitempiin tulostavoitekausiin.<sup>7</sup> Tulohajauksista kehitetään tulospöytäkirjan periaatteiden mukaisesti niin, että entistä monipuolisemmin otetaan huomioon mm. toiminnan vaikuttavuus, tuottavuus, laatu ja henkilöstövoimavarat.

Tulohajauksen kehittäminen mahdollistaa jatkossa myös muun tyyppiset tulohajauksen ratkaisut kuin nykyisin käytössä olevat. Tulohajausjärjestelmää voidaan parantaa myös ajantasaisten tiedonhallinta-, seuranta- ja palautejärjestelmien käyttöönotolla. Tulohajauksessa nykyistä enemmän huomiota on kiinnitettävä niihin alue- ja paikallishallinnon toimiin ja kehittämishankkeisiin, joilla edistetään strategian toimeenpanoa ja varmistetaan työvoimapolitiikan keskeisten tavoitteiden toteutumista.

<sup>6</sup> Lähtökohtia uudelle työpolitiikan strategialle, työministeriön kenttäkyselyn tulokset osuuksista yleinen strategian kehittäminen ja paikallisen työmarkkinainformaation haltuunotto, 2005

<sup>7</sup> Lähtökohtia uudelle työpolitiikan strategialle, Kenttäkyselyn tulokset osuuksista yleinen strategian kehittäminen ja paikallisen työmarkkinainformaation haltuunotto, 2005

## 2.5 Tuottavuus

Työhallinnon tavoitteena on, että julkiset työvoimapalvelut kyetään tarjoamaan koko 'työhallintokonsernissa' asiakkaiden tarpeiden mukaisesti, ammattimaisesti, laadukkaasti ja kustannustehokkaasti. Niukkenevilla resursseilla on saatava aikaan enemmän tuloksia ja parempaa vaikuttavuutta. Työministeriö on syksyllä 2004 laatinut työministeriön hallinnonalan tuottavuusohjelman vuosille 2005 - 2008. Työhallinnon tuottavuusohjelmassa määritellään tuottavuuden edistämistä koskevat peruslinjaukset ja tärkeimmät kehittämishankkeet.

Työministeriö on tammikuussa 2004 asettanut kolme työryhmää selvittämään ja toteuttamaan tulosohtaus- ja tilivelvollisuusudistuksen edellyttämiä toimenpiteitä. Ohjaus- ja tavoiteryhmän tehtävänä on laatia työministeriön ja sen toimialan tulosohtauksessa tarvittavat, tulosprisman vaatimukset täyttävät tavoitteet ja tunnusluvut.<sup>8</sup> Laskenta- ja seurantaryhmän tehtävänä on laatia tavoitteisiin ja tunnuslukuihin perustuva laskenta- ja seurantajärjestelmä sekä suunnitella työhallinnon uusi tilinpäätösmenttely. Näiden ryhmien työn tulosten perusteella laadittujen mittareiden avulla on tarkoitus entistä tarkemmin ja tavoitteellisemmin seurata tuottavuuden kehittymistä työhallinnossa.<sup>9</sup>

Työhallinto on seurannut alue- ja paikallishallinnon onnistumista tulosseurannan ja johdon raportoinnin avulla. Käytetyt seurantamenttelmät ovat nostaneet esiin kustannusten tarkastelun näkökulman. Työvoimatoimistojen tehokkuuden ja tuottavuuden arviointiin on kehitetty arviointivälinettä DEA –analyysimenttelmällä.

Yhtenä tuottavuusohjelman keskeisenä kehittämishankkeena on työhallinnon työvoimatoimistoverkon kehittäminen. Vuonna 2001 käynnistetty toimistoverkkouudistus ei ole kaikilla alueilla toteutunut alkuperäisen tavoitteen mukaisesti. Tuottavuushankkeen mukaan verkkoa kehitetään jatkossa seudulliseksi tavoitteena 75-100 keskustoimipistettä.

Ministeriöille tilivelvollisuusudistuksessa asetettu velvoite kohdentaa voimavarojen käyttö entistä selvemmin suoraan tuloksiin korostaa myös tarvetta uusiin ohjaus- ja organisointiratkaisuihin.

## 2.6 Kumppanuus, verkostoyhteistyö ja uudet palvelumahdollisuudet

Työvoimatoimistojen toimintaympäristössä ja toimintavaatimuksissa tapahtuu nopeaa kehitystä. Monilla alueilla julkisen työvoimapalvelun haasteena on samanaikainen pula osaavasta työvoimasta ja rakennetyöttömyys. Työvoimatoimistojen yhteistyö ja vuorovaikutus alueensa muiden toimijoiden kanssa vaihtelee suuresti toimistoittain. Verkstomaisen toimintatavan omaksuneista työvoimatoimistoista moni on kiinteästi mukana alueellisessa ja paikallisessa yhteistyössä ja kehittäjäverkstoissa, mutta monessa toimistossa toimintatapa on edelleen työhallintokeskeinen.<sup>10</sup>

Toimintaympäristön voimakkaiden muutosten ja kehittyvien kumppanuuksien lisäksi myös työvoimatoimistojen toimintamahdollisuudet ovat muuttuneet. Sähköisten verkkopalvelujen ja puhelinteknisten palvelujen kehittäminen on tuonut uusia mahdollisuuksia järjestää asiakaspalvelua sekä työhallinnon sisällä että yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Palvelukanavia ei kuitenkaan ole otettu tehokkaasti käyttöön työvoimatoimistojen

<sup>8</sup> Ohjaus- ja tavoiteryhmän ehdotukset tulosprisman indikaattoreiksi, 2004

<sup>9</sup> Työhallinnon tuottavuusohjelma 2005-2008

<sup>10</sup> Kohti proaktiivista työvoimapolitiikkaa, 340/2004

toimintamalleissa eivätkä kaikki keskeiset asiakkaat tunne uusia palvelumahdollisuuksia ja -kanavia kattavasti.<sup>11</sup>

### **3. Julkinen työvoimapalvelu**

Tässä raportissa ja työryhmän esityksissä julkisella työvoimapalvelulla tarkoitetaan sitä osaa työhallinnosta, joka keskeisesti vastaa työvoimapolitiikan toimeenpanosta, julkisen työvoimapalvelun kehittämisestä ja tuottamisesta.

#### **3.1 Julkisen työvoimapalvelun keskeiset haasteet**

Onnistuakseen perustehtävässään työhallinnon on jatkuvasti arvioitava toimintaympäristöstä nousevia keskeisiä haasteita ja työmarkkinoiden muutoksia. Työpolitiikan strategiassa (2003-2007-2010) on tunnistettu työhallinnon keskeiset haasteet ja ne ovat koko organisaatiossa julkisen työvoimapalvelun toimeenpanon perustana.

Julkisen työvoimapalvelun keskeiset haasteet nousevat seuraavista toimintaympäristön muutoksista ja ilmiöistä:

- Työvoima ikääntyy
- Osaavasta ja hinnaltaan sopivasta työvoimasta kilpaillaan
- Työtä on pätkissä
- Pitkittyvä ja toistuva työttömyys lisää syrjäytymistä
- Alueet kehittyvät eri tahtiin
- Muutokset ovat nopeita ja ennustamattomia

#### **3.2 Visio tavoitetilasta**

Työhallinnolla on oltava yhteinen käsitys tavoitetilasta, siitä millaiseksi asiantuntija- ja palveluorganisaatioksi julkinen työvoimapalvelu kehittyy seuraavan strategiakauden aikana. Koska julkisen työvoimapalvelun perustehtävänä on 'työtä ja työvoimaa', on työryhmä on hahmotellut julkisen työvoimapalvelun vision keskeisille asiakkaille palvelua tarjoavien työvoimatoimistojen näkökulmasta. Visio kuvaa sitä, millaisena julkinen työvoimapalvelu näkyy keskeisille asiakkaille ja yhteistyökumppaneille.

#### **Julkisen työvoimapalvelun visio – 'Suomen työvoimapalvelu 2010'**

Julkisen työvoimapalvelun perustehtävänä on varmistaa, että työtä hakeva saa haluamaansa, hänelle soveltuvaa työtä ja työnantaja tarvitsemaansa osaavaa työvoimaa.

Julkinen työvoimapalvelu on johtava, arvostettu asiantuntija ja toimija työmarkkinoihin liittyvissä kysymyksissä. Julkinen työvoimapalvelu on palveluorganisaatio, jolla on valtakunnallisesti tunnistettavat, samannäköiset ja sisällöllisesti eritellyt palvelutuotteet. Valtakunnallisena toimijana julkinen työvoimapalvelu toteuttaa kokonaisvaltaisen asiakaslähtöisen palvelun periaatetta. Tämä merkitsee sitä, että asiakkaat löytävät palvelun avulla ratkaisun kaikissa työn tai työvoiman hankintaan liittyvissä asioissa.

---

<sup>11</sup> Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen –hankkeen loppuraportti, 2005

Julkinen työvoimapalvelu tuntee toimintaympäristönsä keskeiset haasteet ja varmistaa systemaattisella ennakointityöllä, palautteen hankinnalla ja asiakkuuksien hoitamisella sen, että työmarkkinaongelmiin tartutaan varhain. Julkisen työvoimapalvelun organisaatio on rakennettu siten, että se kykenee lyhyellä varoitusaajalla vastaamaan toimintaympäristön muutoksiin ja asiakkaiden palvelutarpeisiin.

Julkisen työvoimapalvelun päätoimialat ovat:

- työmarkkinoiden toimivuuden ja kohtaannon edistäminen
- rekrytointipalvelut
- työvoimavarojen kehittäminen

Työvoimatoimistot toimintayksiköineen muodostavat julkisen työvoimapalvelun vahvan perustan. Julkisen työvoimapalvelun työvoimatoimistot ovat vahvoja seudullisia asiantuntijoita ja strategisia verkostokumppaneita. Palvelujen tuottaminen verkostoyhteistyössä perustuu keskeisten kumppaneiden tunnistamiseen, jatkuvaan paikalliseen ja seudulliseen yhteistyöhön, yhteisiin kehittämissuunnitelmiin, mitattaviin tavoitteisiin ja tuloksellisuuden seurantaan.

Julkinen työvoimapalvelu on vaivattomasti kaikkien työtä hakevien ja työtä tarjoavien saatavilla. Palvelujen tarjoamista tuetaan toimivilla sähköisillä verkkopalveluilla ja valtakunnallisella puhelinpalvelulla.

### **3.3 Onnistumisen edellytykset**

Työhallinto voi kehittyä julkisen työvoimapalvelun vision suuntaan varmistamalla, että onnistumisen keskeiset edellytykset ovat kunnossa. Onnistumisen edellytykset ovat toimivan organisaation kulmakiviä, joiden varaan ohjausjärjestelmää ja organisaatiota rakennetaan.

- **Julkisella työvoimapalvelulla on yhteinen, selkeä ja konkreettinen strategia**

Julkisen työvoimapalvelun strategia on selkeä ja se kytkeytyy työmarkkinoiden keskeisiin haasteisiin. Työpolitiikan strategian keskeisinä toimintalinjauksina ovat osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen, rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja syrjäytymisen ehkäisy, yrittäjyyden ja itsensä työllistämisen lisääminen, aktiivinen työperusteinen maahanmuutto sekä työn tuottavuuden parantaminen. Julkisen työvoimapalvelun strategiassa keskeisimpinä haasteina ovat osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen ja rakennetyöttömyyden alentaminen.

Strategia tuotetaan ja viestitään julkisessa työvoimapalvelussa niin, että organisaatio on sitoutunut sen tavoitteisiin ja toimeenpanoon.

Strategiasta johdetut tavoitteet ovat konkreettisia, realistisia ja hyväksyttäviä. Tavoitteet on määritelty siten, että ne kytkeytyvät kaikilla organisaation tasoilla julkisen työvoimapalvelun perustehtävään ja keskeisten asiakkaiden palveluun.

Julkinen työvoimapalvelu varmistaa strategisten linjausten ja tavoitteiden toteutumisen selkeällä palvelustrategialla.

- **Julkisella työvoimapalvelulla on yhdenmukaiset ja selkeät palvelutuotteet ja palvelukanavat**

Julkisen työvoimapalvelun ydinosaaminen ja siihen liittyvät keskeiset prosessit on tunnistettu. Julkinen työvoimapalvelu tuntee työvoiman kysynnän ja tarjonnan, hallitsee rekrytointi-, konsultointi- ja kehittämismenetelmät sekä neuvonta- ja ohjausmenetelmät. Julkinen työvoimapalvelu välittää työtä ja työvoimaa, kehittää työvoimavaroja ja työyhteisöjä. Työtä hakevalle ja työvoimaa rekrytoivalle tarjottavat palvelustrategian mukaiset palvelut ovat yhdenmukaisia kaikissa julkisen työvoimapalvelun toimintayksiköissä.

Työtä hakevan asiakkaan palvelut ovat:

- Työnhakupalvelut
- Työelämävalmiuksia kehittävät palvelut
- Ammatillisen ohjauksen palvelut
- Aloittavan yrittäjän palvelut
- Toimeentulopalvelut

Työvoimaa hakevan työnantajan palvelut ovat:

- Henkilöstön hankinta- ja kehittämispalvelut
- Henkilöstön vähentämiseen liittyvät palvelut

Julkinen työvoimapalvelu tarjoaa palvelua asiakkailleen sekä sähköisin verkkoratkaisuin toteutettuina itsepalveluina että henkilökohtaisesti. Osa julkisesta työvoimapalvelusta tarjotaan sähköisin verkkopalveluin ja puhelinteknisin palveluin kaikille asiakkaille. Julkinen työvoimapalvelu varmistaa selkein palvelukanavin ja ajantasaisella viestinnällä, että asiakkaat tietävät, mitkä palvelut tarjotaan verkko- ja puhelinteknisinä palveluina.

Julkinen työvoimapalvelu määrittelee palvelustrategiassaan sen, mitä palveluja organisaatio tuottaa itse ja mitä palveluja hankitaan tai tuotetaan yhdessä muiden toimijoiden kanssa.

- **Julkisella työvoimapalvelulla on yhteiset pelisäännöt, arkityössä näkyvät arvot ja työskentelyperiaatteet**

Julkinen työvoimapalvelu on määritellyt toiminnalleen yhteiset arvot ja toimintaperiaatteet. Arvot ja toimintaperiaatteet näkyvät julkisen työvoimapalvelun toimeenpanossa ja niistä viestitään henkilöstölle. Työhallinnon ja julkisen työvoimapalvelun keskeisiä arvoja ja toimintaperiaatteita ovat työhallinnossa vuonna 2004 käynnistyneen arvoprosessityön alustavien tulosten mukaan:

- Tuloksellisuus – toiminta on tavoitteiden mukaista, sitä mitataan ja arvioidaan
- Asiakslähtöisyys – asiakkaiden tarpeet tunnetaan, etsitään ratkaisuja
- Asiantuntemus ja osaaminen – osaamista mitataan ja kehitetään, etsitään uusia toimintatapoja
- Avoimuus ja luottamuksellisuus – sidosryhmät ja asiakkaat tietävät, että toimimme oikeudenmukaisesti ja vastuullisesti
- Kumppanuus – kunnioitamme asiakkaiden ja kumppaneiden tarpeita ja etsimme yhteistä lisäarvoa

- **Julkisella työvoimapalvelulla on käytössään tarkoituksenmukaiset johtamisen menettelyt ja välineet**

Julkisen työvoimapalvelun johto vastaa siitä, että koko organisaatiolla on edellytykset saavuttaa strategian mukaiset keskeiset tavoitteet. Johtamisen menettelyt ovat selkeät ja yhdenmukaiset. Johtamisella tuetaan julkisen työvoimapalvelun onnistumista perustehtävässään – työtä ja työvoimaa hakevien palvelussa. Johtamista tuetaan säännöllisellä konsultoivalla vuoropuhelulla.

- **Julkinen työvoimapalvelu seuraa jatkuvasti toimintansa tuloksia ja arvioi onnistumistaan**

Johtamista ja palvelutoimintaa tuetaan ajantasaisella tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmällä. Keskeisiin tavoitteisiin liittyvät mittarit ja indikaattorit mittaavat julkisen työvoimapalvelun onnistumista ja ne ovat vaivattomasti käytettävissä päivittäisessä johtamisessa. Onnistumisen mittarit sisältävät asiakastuloksia, tuottavuutta, laatua ja vaikuttavuutta kuvaavia tunnuslukuja.

- **Julkisen työvoimapalvelun palkitsemisjärjestelmä kannustaa onnistumaan**

Osaavaa henkilöstöä kannustetaan onnistumaan kannustavalla palkitsemisjärjestelmällä. Palkitsemisjärjestelmä on toteutettu siten, että se kannustaa koko julkisen työvoimapalvelun organisaatiota tavoittelemaan hyvää onnistumista perustehtävässään. Palkitsemisjärjestelmä ohjaa kaikkia julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoon osallistuvia toimimaan keskeisten tavoitteiden suuntaan.

#### **4. Esitys julkisen työvoimapalvelun uudeksi organisaatioksi ja ohjausjärjestelmäksi**

- *Toimintaa ohjaava strategia*
- *Selkeä työnjako*
- *Matala organisaatio*
- *Resursseja alue- ja paikallishallinnon ohjaukseen*

Työhallinto vastaa yhdessä keskeisten kumppaneidensa kanssa työpolitiikan strategian toimeenpanosta – osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisesta, rakenteellisen työttömyyden alentamisesta, työperusteisesta maahanmuuttopolitiikasta, yrittäjyyden edistämisestä ja työn tuottavuuden parantamisesta. Jotta työpolitiikan strategian toimeenpano onnistuu tehokkaasti ja resursseilla saadaan aikaan toivottuja vaikutuksia, on työministeriön varmistuttava siitä, että sen alainen hallinto ja erityisesti työvoimatoimistot toimivat strategisten tavoitteiden suuntaan. Strategian tehokas toimeenpano edellyttää, että koko organisaatio reagoi nopeasti tuleviin muutoksiin, johtamis- ja viestintäjärjestelmät ovat suorat ja julkisen työvoimapalvelun resursseja hyödynnetään joustavasti.

Yhtenä keskeisenä strategian toimeenpanon ja julkisen työvoimapalvelun kehittämiskohteena on työhallinnon kolmiportainen ohjaus- ja johtamisjärjestelmä. Kehittämishaasteena on erityisesti koko ohjausjärjestelmän epätasainen vaikuttavuus, joka näkyy keskeisille asiakkaille ja organisaation johdolle työvoimatoimistojen erilaisena onnistumisena. (Ks. luku 2.3)

Nykyisessä kolmiportaisessa ohjausjärjestelmässä työministeriö ohjaa työvoimatoimistoja kauppa- ja teollisuusministeriön alaisten työvoima- ja elinkeinokeskusten kautta.

Käytännössä työministeriön ohjaustoiminta kohdistuu sekä TE –keskusten työvoimaosastoihin että suoraan paikallisiin työvoimatoimistoihin. Strategian toimeenpanoa tukevan tehokkaan ohjauksen varmistamiseksi työministeriön sisäistä työnjakoa sekä alue- ja paikallishallintoon kohdistuvaa ohjausta on selkeytettävä.

TE –keskukset ohjaavat julkista työvoimapalvelua tuottavia työvoimatoimistoja ja käytännön ohjauksesta vastaavien työvoimaosastojen keskeisiä ohjauskeinoja ovat: tulosohejaus, henkilöstökoulutus, kehittämissryhmät, työkokoukset ja asiantuntijatuki. TE –keskusten työvoimapolitiittisena tehtävänä on rahoitus-, koulutus-, kehittämis- ja muita palveluja tarjoamalla edistää työmarkkinoiden toimivuutta, työllisyyttä ja työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta sekä muutoin huolehtia työvoima-asioiden hoitamisesta. Lisäksi TE –keskukset osallistuvat alueelliseen kehittämistyöhön alueiden kehittämisestä annetun lain mukaisesti. Erilaiset kehittämistehtävät ja muu alueellinen yhteistyö sitoo TE –keskusten resursseja niin, ettei TE –keskuksen johto ole kaikkialla voinut osoittaa riittävästi resursseja työvoimatoimistojen ohjaukseen.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt, millä keinoin strategian toimeenpanoa voidaan työhallinnossa tehostaa. Ryhmä on myös kartoittanut vaihtoehtoja ja keinoja, joilla julkisen työvoimapalvelun organisointia ja ohjausta voidaan parantaa niin, että palvelun tuottavuus, vaikuttavuus ja asiakaslaatu paranee. Työryhmä on erityisesti selvittänyt julkisen työvoimapalvelun ohjaus- ja organisointivaihtoehtoa, jossa työvoimatoimistojen ohjaus irrotetaan TE –keskuksista suoraan työministeriön alaisuuteen.

Esitys:

*Työryhmä esittää, että työhallinnossa siirrytään kaksiportaiseen organisaatio- ja ohjausmalliin, jossa työministeriö ohjaa suoraan julkista työvoimapalvelua. Esitetty perusratkaisu voidaan toteuttaa kahdella toisistaan poikkeavalla ohjausmallilla.*

*Ensimmäisessä ohjausmallissa työministeriö ohjaa yhtä julkisen työvoimapalvelun virastoa. Viraston johtamisesta vastaa ns. konsernijohto, jonka tukena on valtakunnallinen ohjaus- ja kehittämisrakente. Julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaavat nykyistä selvästi suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistot.*

*Toisessa ohjausmallissa työministeriö ohjaa suoraan nykyistä selvästi suurempien työmarkkina-alueiden itsenäisiä työvoimatoimistoja. Julkisen työvoimapalvelun ohjaus- ja kehittämistehtävät on järjestetty työministeriöön.*

Työryhmän esittämä ratkaisu edellyttää merkittäviä muutoksia työministeriön, TE –keskusten ja työvoimatoimistojen tehtäviin ja asemaan. Organisointia ja ohjausjärjestelmää koskevat ehdotukset ovat ryhmän lyhyen työskentelykauden vuoksi yleisellä tasolla. Työryhmä ei ole voinut työskentelynsä aikana yksityiskohtaisesti selvittää niitä vaikutuksia, joita esitetyllä ratkaisulla olisi mm. työhallinnon ja muiden hallinnonalojen lainsäädäntöön ja sen pohjalta annettaviin säädöksiin. Esitys ei tarkemmin ota kantaa siihen, millä tavoin julkisen työvoimapalvelun viraston johto ohjaus- ja kehittämisrakenteineen alueellisesti sijoittuisi eikä siihen, millä tavoin suuriin työmarkkina-alueisiin perustuva työvoimatoimistoverkko alueellisesti rakennetaan. Esitetty muutos edellyttää tarkempaa jatkoselvitystä ja vaiheistettua toteutusaikataulua.

## 4.1 Työministeriön tehtävät ja ohjaussuhde julkiseen työvoimapalveluun

- *Työministeriön tehtävät ja sisäinen työnjako selkeytetään*

Hallitusohjelman kehittämislinjausten mukaan ministeriöiden tehtävät painottuvat jatkossa aiempaa enemmän hallituksen ja eduskunnan toimeksiannosta tehtävään valmisteluun ja strategiseen johtamiseen. Ministeriöitä kehitetään niin, että ne keskittyvät hallituksen ja eduskunnan päätösten valmisteluun, lainsäädäntötyöhön, strategiseen johtamiseen sekä EU-asioiden hoitoon ja kansainväliseen yhteistyöhön. Tehtäviä alueellistetaan ja delegoidaan keskushallinnosta olemassa olevaan alue- ja paikallishallintoon.

Työministeriön ja julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaavan paikallishallinnon työnjakoa selkeytetään ja työministeriö keskittyy jatkossa työpolitiikan ja sitä koskevan lainsäädännön valmisteluun, strategiatyön johtamiseen ja kehittämiseen sekä työpolitiikkaa koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön.

Työministeriö ohjaa alaistaan julkista työvoimapalvelua ja sopii työpolitiikan toimeenpanosta, julkista työvoimapalvelua koskevista tavoitteista ja määrärahoista tulossopimuksella. Sopimuksessa määritellään ne työvoimapolitiikan vaikutukset, jotka julkisen työvoimapalvelun on sopimusjaksolla saatava aikaan kunkin vuoden talousarvion määrärahoilla. Tulohausmenettelyä kehitetään edelleen strategisempaan suuntaan niin, että julkisen työvoimapalvelun keskeiset strategiset tavoitteet sovitaan useammalle vuodelle tai yhdelle hallituskaudelle.

Työvoimapolitiikan toimeenpanosta vastaava julkinen työvoimapalvelu muodostuu julkisen työvoimapalvelun johdosta, valtakunnallisesta ohjaus- ja kehittämisrakenteesta ja nykyistä suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen verkostosta. Kun ohjaavan työministeriön ja toimeenpanosta vastaavan julkisen työvoimapalvelun tehtäväjako selkeytetään, on ratkaistava, miten hoidetaan työministeriön nykyiset ohjaus- ja kehittämistehtävät sekä muut toimeenpanoa tukevat tehtävät. Tehtävät järjestetään siten, että ratkaisulla toisaalta varmistetaan työpolitiikan strategian toimeenpanoa ja toisaalta tarjotaan lisäresursseja palvelua tuottavien työvoimatoimistojen ohjaukseen.

### 4.1.1 Perusratkaisusta ohjauksen nelikenttä

Kaksiportaisen organisaatio- ja ohjausmallin perusratkaisusta ja kahdesta vaihtoehtoisesta ohjausmallista voidaan muodostaa julkisen työvoimapalvelun ohjausta ja työvoimatoimistoverkkoa koskeva nelikenttä (ks. kuvio Perusratkaisun variaatiot). Nelikentän kahdessa ensimmäisessä ohjausratkaisuvaihtoehdossa työministeriö ohjaa yhtä julkisen työvoimapalvelun virastoa, jossa hoidetaan julkisen työvoimapalvelun ohjaus- ja kehittämistehtävät ja joka muodostuu selvästi nykyistä suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistoista. Kahdessa jälkimmäisessä vaihtoehdossa julkisen työvoimapalvelun ohjaus- ja kehittämistehtävät on järjestetty työministeriöön, joka ohjaa nykyistä suurempien työmarkkina-alueiden itsenäisiä työvoimatoimistoja.

Mikäli julkisen työvoimapalvelun työvoimatoimistoverkkoa uudistetaan niin, että julkisen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaa oleellisesti nykyistä vähäisempi määrä työvoimatoimistoja, voisi työministeriö ohjata suoraan alaisiaan työvoimatoimistoja. Tällöin ns. julkisen työvoimapalvelun muodostaisivat työministeriön yhteydessä sijaitseva ohjaus- ja kehittämisrakenne ja itsenäiset työvoimatoimistot yhdessä. Ohjausmallissa työvoimatoimistot olisivat hallinnollisesti itsenäisiä virastoja (mm. nimitysoikeus), mutta muodostaisivat yhden yhteisen julkisen työvoimapalvelun tiliviraston. Tässä vaihtoehdossa

työministeriöön jäisi vahva julkisen työvoimapalvelun ohjaus-, asiantuntijatuki- ja kehittämisrakenne, vaikka osa tehtävistä voidaankin ulkoistaa tai sopia niiden hoitamisesta työvoimatoimistojen kanssa.

Työryhmä esittää ensisijaiseksi organisointi- ja ohjausratkaisuksi mallia, jossa työministeriö ohjaa yhtä julkisen työvoimapalvelun virastoa. Julkisen työvoimapalvelun virasto muodostuu palvelun tuotannosta vastaavien työvoimatoimistojen verkostosta, ns. konsernijohtosta sekä ohjaus- ja kehittämisrakenteesta. Työjärjestyksellä säädetään tarkemmin viraston ja sen työvoimatoimistojen tehtävistä ja vastuista. Julkinen työvoimapalvelu on yksi tilivirasto, jossa resurssien käytöstä voidaan sopia tehokkaasti ja joustavasti.

Mallissa julkisen työvoimapalvelun ohjaus- ja kehittämistehtävät – mm. julkisten työvoimapalvelujen tuotekehitys, viestintä ja markkinointi, osaamisen kehittämistehtävät sekä tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmien ylläpito- ja kehitystehtävät - hoidetaan julkisen työvoimapalvelun virastossa. Julkisen työvoimapalvelun virasto vastaa myös niistä keskeisistä kirjallisen ja vuorovaikutteisen ohjauksen sekä asiantuntijatuen tehtävistä, joita työministeriön toimeenpano-osasto ja hallintopalveluyksikkö nykyisin hoitavat.

Nelikentästä muodostuu työvoimatoimistojen lukumäärän mukaan kaksi johtamiseen liittyvää perusvaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa julkisen työvoimapalvelun virastolla tai työministeriöllä on mahdollisuus koota koko ns. konsernijohto yhden pöydän ympärille tekemään julkista työvoimapalvelua koskevia ratkaisuja. Toisessa vaihtoehdossa julkisen työvoimapalvelun virasto tai työministeriö tekee julkisen työvoimapalvelun johtamiseen liittyviä ratkaisuja palvelu-, linja- tai aluepäälliköiden kanssa.

## Perusratkaisun variaatiot - nelikenttä

	20 - 30 työvoimatoimistoa	70 työvoimatoimistoa
<b>TM ja JTP- virasto</b> - ohjaus- ja kehittämis-tehtävät JTP-virastossa - 2 tilivirastoa	Työministeriö ohjaa julkisen työvoimapalvelun virastoa – työvoimatoimistoja 20 – 30	Työministeriö ohjaa julkisen työvoimapalvelun virastoa – työvoimatoimistoja n. 70
<b>TM ja itsenäiset toimistot</b> - ohjaus- ja kehittämis-tehtävät TM:ssä - 2 tilivirastoa	Työministeriö ohjaa työvoimatoimistoja ja kehittää palveluja – työvoimatoimistoja 20 – 30	Työministeriö ohjaa työvoimatoimistoja ja kehittää palveluja – työvoimatoimistoja n. 70
	<i>'konsernijohto yhden pöydän ympärillä'</i>	<i>'palvelu- tai aluepäälliköt'</i>

Kuvio 2. Kaksiportaisen organisaatio- ja ohjausmallin vaihtoehtoja

Ohjaavan työministeriön ja toimeenpanevan julkisen työvoimapalvelun virasto, jossa koko konsernijohto voidaan koota yhden pöydän ympärille, on työryhmän arvion mukaan nelikentän paras vaihtoehto. Mallissa työministeriön ja julkista työvoimapalvelua

toimeenpanevan organisaation osan välinen työnjako on selkeä. Ministeriö keskittyy työpolitiikan ja sitä koskevan lainsäädännön valmisteluun sekä strategiатыn johtamiseen ja julkisen työvoimapalvelun virasto puolestaan strategian ja työvoimapolitiikan toimeenpanoon. Julkisen työvoimapalvelun viraston johtamiseen, strategiavuoropuheluun ja tuloksellisuuden arviointiin osallistuvat suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen johtajat, jotka tuntevat alueensa toimintaympäristön haasteet ja keskeisten asiakkaiden tarpeet. Kaksiportainen malli varmistaa myös keskeisten uudistusten ja uusien palvelukonseptien suoran ohjauksen. Yhden viraston malli antaa mahdollisuuden resurssien joustavaan ja tehokkaaseen käyttöön ja nopeisiin korjaaviin toimiin toimintaympäristön muutosten ja asiakastarpeiden suuntaisesti. Työryhmän tarkemmat esitykset luvussa 4.2 liittyvät tähän nelikentän vaihtoehtoon.

Työryhmä on selvitystyön aikana arvioinut nelikentän vaihtoehtoisten ohjausmallien mahdollisia vahvuuksia ja riskejä. Kaikissa kaksiportaisen ohjausmallin vaihtoehtoissa on osittain samoja vahvuuksia, haasteita ja riskejä. Ohjauksen perusratkaisun ja kahden ohjausmallin mahdollisuudet (mahdolliset vahvuudet) ja haasteet (riskit ja uhat) on esitetty tiivistetysti taulukoissa. Arviointi tehtiin vertaamalla esitettyjä malleja työhallinnon nykyiseen ohjausjärjestelmään ja julkisen työvoimapalvelun organisointiratkaisuun.

Työryhmän ensisijaisen 'Työministeriö ohjaa julkisen työvoimapalvelun virastoa' -esityksen keskeiset mahdollisuudet ja haasteet:

<b>Työministeriö ohjaa julkisen työvoimapalvelun virastoa</b>	
<b>Mahdollisuudet</b>	<b>Haasteet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- selkeä tehtäväjako ohjaavan ja toimeenpanevan tahon kesken</li> <li>- työpolitiikan resurssit ovat suoraan työministeriön ohjauksessa</li> <li>- resursseja voidaan käyttää joustavasti ja reagoida nopeasti toimintaympäristön muutoksiin ja asiakastarpeisiin</li> <li>- tuloksellisuuden seuranta jämäköityy</li> <li>- voidaan keskittyä perustehtävään; palvelut selkeytyvät</li> <li>- toiminnan pitkäjänteisyys kasvaa</li> <li>- tarjoaa nykyistä suoremman ja matalamman organisaation</li> <li>- johtamisjärjestelmä selkeytyy ja julkisen työvoimapalvelun johdolla on suora kontakti operatiiviseen johtoon</li> <li>- sisäinen tiedonkulku nopeutuu</li> <li>- tilaisuus uuden johtamiskulttuurin käyttöönotolle</li> <li>- alue- ja paikallishallinto yhdistetään</li> <li>- uusia edellytyksiä alueelliselle ja seudulliselle verkostotoiminnalle</li> <li>- mahdollisuuksia toisaalta erikoistumiseen ja toisaalta keskittämiseen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- voi vähentää suoran poliittisen ohjauksen vaikutusta</li> <li>- voi johtaa 'putkiohjaukseen' ja vaikeuttaa aluestrategiatyötä</li> <li>- voi ohentaa työministeriön asiantuntemusta ja vaikuttaa työministeriön tulevaisuuskuvaan</li> <li>- työvoimatoimistoista voi muodostua hallinnollisia toimijoita operatiivisten asemasta</li> <li>- toimistoverkon uudistaminen voi olla hidas prosessi ja uudistus voi pitkittyä</li> <li>- seudullinen verkostoyhteistyö voi jäädä laajemman alueellisen yhteistyön katveeseen</li> <li>- uusien työvoimatoimistojen sisäinen johtaminen voi olla ohjauksen uusi solmukohta</li> <li>- tarvittavan tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmän rakentaminen voi viedä aikaa ja hidastaa uudistuksen toteutumista</li> <li>- julkisen työvoimapalvelun ja TE – keskusten suhde voi heikentyä</li> </ul>

Työryhmän arvioiman toisen ohjausmallin 'Työministeriö ohjaa itsenäisiä työvoimatoimistoja' keskeiset mahdollisuudet ja haasteet edellä esitettyjen lisäksi:

<b>Työministeriö ohjaa itsenäisiä työvoimatoimistoja – ei julkisen työvoimapalvelun virastoa</b>	
<b>Mahdollisuudet</b>	<b>Haasteet</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- poliittinen ohjaus ja toimeenpanon ohjaus- ja kehittämistehtävät kiinteässä vuorovaikutuksessa</li> <li>- työministeriön asiantuntemus alueiden ohjauksessa kasvaa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ohjaavan ja toimeenpanevan tahon työnjako ei selkeydy</li> <li>- voi johtaa joustamattomaan resurssien käyttöön, koska toimistot ovat itsenäisiä</li> <li>- voi tuottaa uusia ohjauksen solmukohtia – voi edellyttää työministeriön alueellisten ohjauksen kenttätiimien perustamista</li> </ul>

#### **4.2 Julkinen työvoimapalvelu uudessa ohjausmallissa**

- *Julkinen työvoimapalvelun virasto*
- *Konsernijohto, jolla suora kontakti työvoimatoimistoihin*
- *Uusi ohjaus- ja kehittämisrakenne*
- *Strategiaa tukevat ohjauksen ja johtamisen toimintatavat*
- *Suora tulosvastuu työministeriölle*

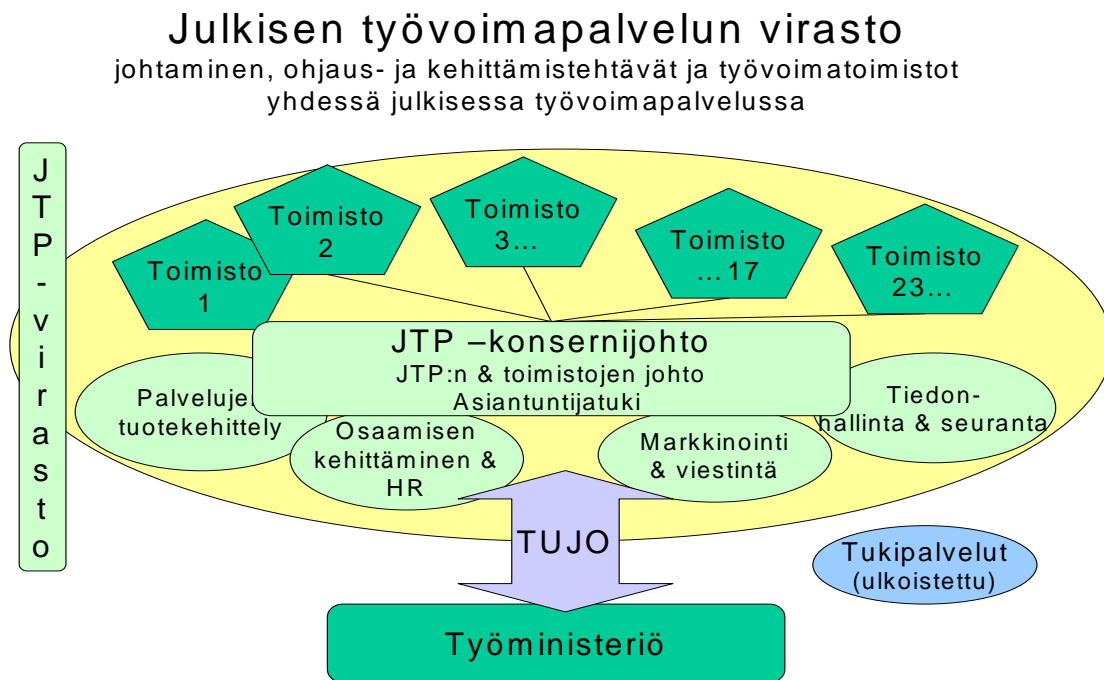
Julkinen työvoimapalvelu keskittyy perustehtäväänsä – työtä ja työvoimaa hakevien palveluun. Resurssit kohdennetaan ensisijaisesti strategian mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen ja palvelujen tuottamiseen keskeisille asiakkaille.

Julkinen työvoimapalvelun toimeenpanosta vastaa työministeriön alaisuudessa toimiva valtakunnallinen julkisen työvoimapalvelun virasto, jolla on yhteinen ohjaus- ja kehittämisrakenne ja nykyistä suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen verkosto. Nykyinen itsenäisten työvoimatoimistojen lukumäärä ja toimivalta arvioidaan uudelleen ja määritellään ne tehtävät, joita julkisen työvoimapalvelun työvoimatoimistot hoitavat.

TE –keskuksia koskevaa lakia ja asetusta sekä työvoimatoimistoja koskevaa asetusta muutetaan siten, että työvoimatoimistojen ohjauksesta vastaa työministeriön alaisuudessa toimiva julkisen työvoimapalvelun virasto.

Esitettyssä mallissa sekä työministeriön että TE –keskusten nykyiset ohjaus- ja kehittämistehtävät kootaan julkisen työvoimapalvelun virastoon samalla kun työvoimatoimistojen ohjaus siirretään TE –keskuksista työministeriön alaisuuteen. Työministeriön ja julkisen työvoimapalvelun tehtäväjaon seurauksena ministeriön ohjaus- ja kehittämistehtäviin liittyviä resursseja ja osaamista siirretään julkisen työvoimapalvelun virastoon ja samalla varmistetaan, että ohjaus- ja kehittämisresursseja voidaan siirtää myös TE –keskusten työvoimaosastoilta julkisen työvoimapalvelun virastoon. Tavoitteena on varmistaa, että nykyiset ohjaus- ja kehittämisresurssit hyödynnetään julkisen työvoimapalvelun ohjauksessa ja toimeenpanossa.

Kuvio 3. Julkisen työvoimapalvelun virasto



Julkisen työvoimapalvelun viraston valtakunnallisen ohjaus- ja kehittämisrakenteen tehtävänä on mm. keskeisten palvelujen ja toimenpiteiden tuotekehittely, asiantuntijatuen tarjoaminen, osaamisen kehittäminen, viestintä- ja markkinointi sekä tiedonhallinta ja toiminnan tuloksellisuuden seuranta. Ohjaus- ja kehittämisrakenteen muodostamisessa varmistetaan, että julkisen työvoimapalvelun ydinprosessit toimivat strategian suuntaisesti ja että niitä kehitetään asiakkaiden tarpeista lähtien. Tämä edellyttää, että julkisen työvoimapalvelun ydinprosesseja koordinoidaan ja prosesseilla on sovitut kehittämisvastuut, palvelujen ja toimenpiteiden tuotekehittelyä koordinoidaan ja toiminnan tuloksellisuutta seurataan ja arvioidaan systemaattisesti. Organisaation onnistumista tuetaan strategian suuntaisella viestinnällä ja osaamisen kehittämisellä.

Ohjaus- ja kehittämistehtävien kokoamisella yhteen julkisen työvoimapalvelun virastoon turvataan toisaalta työvoimatoimistojen ja työhallinnon keskeisten palvelukonseptien suora ohjaus ja ohjauksen kytkentä asiakaspalveluun, toisaalta kehittämistoiminnan koordinointi ja pitkäjänteinen kehittäminen.

Julkisen työvoimapalvelun virasto voi sopia joidenkin kehittämis- ja asiantuntijatehtävien hoitamisesta myös verkostoonsa kuuluvien työvoimatoimistojen kanssa. Julkinen työvoimapalvelu voi hankkia osan palvelujen kehitys- ja ylläpitotyöstä ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta kuten nykyisinkin (mm. tietojärjestelmien kehittämistehtävät).

Koska julkisen työvoimapalvelun virasto on esitettyssä mallissa yksi tilivirasto, julkisen työvoimapalvelun ydinprosessien TE –keskuksista siirrettävät tukipalvelut on järjestettävä uudelleen. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut (mm. työvoimatoimistojen maksuliikenne, palkanlaskenta) hankitaan perustettavilta valtionhallinnon palvelukeskuksilta tai ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta.

#### 4.2.1 Julkisen työvoimapalvelun toimistoverkko

- *Julkisen työvoimapalvelun toimeenpano – 'työtä ja työvoimaa'*
- *Aluestrategia ja verkostoyhteistyö*
- *Työmarkkina-alueiden työvoimatoimistot*
- *Erikoistuneita ja kumppaneiden kanssa verkottuneita toimistoja*

Työvoimatoimiston tehtävänä on strategian suuntainen ja tehokas julkisen työvoimapalvelun toimeenpano omalla toiminta-alueellaan. Toimiston perustehtävänä on vision mukaisesti tarjota työtä ja työvoimaa – edistää työmarkkinoiden toimivuutta ja kohtaantoa, tarjota rekrytointipalveluja ja kehittää työvoimavaroja. Työvoimatoimisto on työmarkkinakysymysten asiantuntija ja toimii aktiivisesti keskeisten kumppaneidensa kanssa alueen työllisyyden, hyvinvoinnin ja kasvun edistämiseksi. Toimisto huolehtii siitä, että toimintaympäristön haasteet ja asiakkaiden tarpeet tunnistetaan ja toimintaa kehitetään suunnitelmallisesti yhteistyössä muiden paikallisten toimijoiden kanssa. Työvoimatoimisto seuraa toimintansa tuloksellisuutta ja arvioi yhdessä julkisen työvoimapalvelun konsernijohdon kanssa tarvittavia kehittämistoimia.

2000-luvun alussa käynnistynyttä toimistoverkkouudistusta jatketaan muodostamalla nykyisen toimistoverkon työvoimatoimistoista suurempia työmarkkina-alueiden työvoimatoimistoja. Työvoimatoimistojen lukumäärä on arvioitava alueellisista ja seudullisista lähtökohdista ottaen huomioon mm työvoiman kysyntää ja tarjontaa koskevat ennakoitiedot ja alueellinen väestöpohja, työvoiman määrä, elinkeinorakenne, työssäkäyntialueet jne. Toimistoverkko koostuu toimintakykyisistä toimintayksiköistä, jotka varmistavat julkisen työvoimapalvelun toimeenpanon ja saatavuuden kaikilla alueilla. Uudelleenjärjestelyllä tavoitellaan nykyistä tasaisempaa vaikuttavuutta, parempaa onnistumista ja asiakaspalvelua. Tavoitteena on nykyistä harvalukuisempi hallinnollisesti itsenäisten työvoimatoimistojen verkosto, jolla on riittävästi paikallisia asiakaspalveluyksiköitä.

Toimistoverkkoratkaisun lähtökohtana ovat nykyistä suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistot, joita on työryhmän esityksen mukaan 20 – 30. Luvussa 4.1 kuvatun perusratkaisun nelikentän mukaisesti toimistoverkkoratkaisun lähtökohdaksi voidaan ottaa myös seutukuntaiset työvoimatoimistot, joiden lukumäärä voisi työryhmän arvion mukaan olla noin 70.

Työvoimatoimistot voivat erikoistua jonkin tehtäväkokonaisuuden tai palvelukonseptin hoitamiseen ja asiantuntijatuen tarjoamiseen. Esimerkkeinä erikoistumisesta ja palvelukonsepteista ovat mm. työnhakukeskukset, työvoiman palvelukeskukset, palvelujen hankinnat, työnantajapalvelut, muutosturvapalvelut, työperusteinen maahanmuutto ja työlupaharkinta.

Yhtenä työvoimatoimiston keskeisenä palvelukonseptina ovat työvoiman palvelukeskukset ja yhteispalvelupisteet. Yhden työvoimatoimiston työmarkkina-alueella voi toimia useampia työvoiman palvelukeskuksia ja yhteispalvelupisteitä, joiden tehtäväjaosta sovitaan toimiston ja mukana olevien kuntien kesken. Työvoimatoimiston toimintayksiköt voivat erikoistua työvoiman palvelukeskustoiminnan lisäksi muuhun seudulliseen yhteistyöhön paikallisten toimijoiden kanssa. Tällaista yhteistyötä on mm. yhteistyö seudullisten yrityspalvelujen tarjoamisessa tai TE –keskuksen yrityspalvelujen tarjoamisessa.

Toimistoverkkoa uudistettaessa arvioidaan, onko julkisen työvoimapalvelun tuotteistettava uusia keskitetyksi ja yhteistyössä tuotettavien palvelujen toimintakonsepteja yhdenmukaisen asiakaslähtöisen asiantuntijapalvelun varmistamiseksi.

Toimistoverkon uudistaminen toteutetaan yhteistyössä työministeriön, TE –keskusten ja työvoimatoimistojen kanssa hyödyntämällä TE –keskusten ja työvoimatoimistojen asiantuntemusta ja kokemuksia jo toteutetuista toimistoverkkouudistuksista. Toimistoverkkouudistuksen toteutuksessa ja alueellisten toimintakykyisten yksiköiden muodostamisessa otetaan huomioon työvoimatoimistojen tuloksellisuus-, tehokkuus-, tuottavuus- ja laatu tiedot sekä työministeriössä tehdyt DEA –analyysit.

#### **4.2.2 Sähköiset palvelut**

- *Julkisen työvoimapalvelun tukena sähköiset verkkopalvelut ja valtakunnalliset puhelintechniset palvelut*

Julkisen työvoimapalvelun toimeenpanossa varmistetaan asiakkaiden tarvitsemien palvelujen saatavuus ja resurssien tarkoituksenmukainen käyttö. Julkisen työvoimapalvelun tarjoamisessa kattavan toimistoverkon palvelujen tukena ovat toimivat sähköiset verkkopalvelut ja valtakunnalliset puhelintechniset palvelut, joita hyödynnetään nykyistä tehokkaammin. Julkinen työvoimapalvelun virasto kehittää sähköisiä palveluja niin, että niiden avulla voidaan hoitaa yhteisiä asiakasprosesseja yhteistyökumppaneiden ja muiden toimijoiden kanssa.

Julkista työvoimapalvelua tarjotaan asiakkaille selkeiden palvelukanavien kautta ja määritellään ne palvelut, jotka tarjotaan kaikille asiakkaille sähköisesti tai puhelimitse. Asiakkaille avataan uusia sähköisiä verkkopalveluja ja Työlinjan puhelinpalvelusta saatujen kokemusten perusteella kehitetään valtakunnallista puhelinpalvelua.

Työhallinnon nykyinen valtakunnallinen puhelintechninen ratkaisu sallii sen, että palvelua tai asiantuntijatukea voidaan tarjota yhden kutsunumeron kautta ja palvelun tuottamiseen voi osallistua asiantuntijoita organisaation eri osista. Työvoimatoimistoille tarjottavan ohjauksen ja asiantuntijatuken osalta selvitetään, missä määrin julkisen työvoimapalvelun virastossa ohjaustyötä ja päivittäistä asiantuntijatukea voidaan toteuttaa keskitetyn valtakunnallisen puhelinpalvelun avulla (Call & Contact Center).

Esitettyssä mallissa julkisen työvoimapalvelun virasto vastaa sähköisten palvelujen kehittämisestä ja ylläpidosta.

#### **4.2.3 Kumppanuus ja verkostoyhteistyö**

Julkisen työvoimapalvelun työvoimatoimistot eivät yksin oman asiantuntemuksensa varassa vastaa työmarkkinoiden keskeisiin haasteisiin. Työvoimatoimistoilla on verkostokumppaneinaan asiantuntevia paikallisia ja seudullisia toimijoita, joiden kanssa haetaan ratkaisuja alueen kasvuun ja hyvinvointiin. Alueellinen asiantuntijaverkosto koostuu mm. kunnista, oppilaitoksista, yrityksistä, seudullisista kehitysyhtiöistä ja yksityisistä palvelujen tuottajista, joiden kanssa työvoimatoimisto rakentaa alueen lähökohdista toimivaa elinkeino-, hyvinvointi- ja työllisyysstrategiaa.

Uusien palvelukonseptien kehittäminen ja erityyppisiin palveluihin erikoistuvien yksiköiden perustaminen sekä kasvava toiminta seutukunnallisissa kehittämisverkostoissa korostaa yhtenäisten strategisten tavoitteiden tarvetta. Verkostomainen toimintatapa ja

tavoitteellinen kumppanuus edellyttää julkisen työvoimapalvelun johdolta ja ohjaus- ja kehittämISRakenteelta työvoimatoimistojen systemaattista ja konsultoivaa tukemista, ohjausta ja palveluiden tuotteistamista.

#### 4.2.4 Ohjaus- ja johtamisjärjestelmä

- *Strategiaa tukevat ohjauksen ja johtamisen toimintatavat*
- *Konsernijohto, jolla suora kontakti työvoimatoimistoihin*
- *Uusi ohjaus- ja kehittämISRakenne*
- *Suora tulosvastuu työministeriölle*

Työpolitiikan strategia ohjaa julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoa. Strategia kytkeytyy toimintaympäristön haasteisiin ja sisältää julkisen työvoimapalvelun toimeenpanon kannalta keskeiset tavoitteet ja toimintalinjaukset. Strategiaa päivitetään ja tuotetaan vuorovaikutuksessa julkisen työvoimapalvelun asiantuntijoiden kanssa ja sen toimeenpano varmistetaan toimivalla ohjaus- ja johtamisjärjestelmällä.

Työhallinnon ohjaus- ja johtamisjärjestelmän keskeisimpiä menetelmiä ovat tavoitteisiin ja resursseihin liittyvä tulosohjaus, säädöksiin perustuva kirjallinen normiohjaus sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen ja muu vuorovaikutteinen konsultoiva ohjaus.

Keskeisin työpolitiikan strategian toimeenpanoa tukeva ohjausmenetelmä on talousarviovalmistelu ja siihen kytkeytyvä tulosohjaus, jolla on työhallinnossa pitkä perinne. Työministeriön ja sen alaisen hallinnon välisessä vuoropuhelussa tulosohjauksella on vankka asema. Vaikka työhallinnon tulosohjaus on saanut kritiikkiä niin työvoimatoimistoilta, TE –keskuksilta kuin työministeriöstäkin, on se kuitenkin osoittanut vahvuutensa ohjausmenetelmänä. Alue- ja paikallishallinnossa suunnataan resursseja niihin strategian tehtäväalueisiin ja ydinprosesseihin, joista valtakunnallisia tulostavoitteita ja niiden mittareita kulloinkin valitaan.

#### Tulosohjaus

Esityksen mukaan työhallinnon tulosohjausjärjestelmä uudistetaan siten, että työministeriö tekee julkisen työvoimapalvelun viraston kanssa tulossopimuksen, jossa sovitaan työpolitiikan toimeenpanosta, keskeisistä strategian mukaisista tavoitteista ja niihin liittyvistä määrärahoista.

Tulosohjausmenettelyyn kuuluu työministeriön ja julkisen työvoimapalvelun viraston välinen säännöllinen tulosvuoropuhelu, jossa arvioidaan julkisen työvoimapalvelun onnistumista strategian toimeenpanossa ja keskeisten tavoitteiden saavuttamisessa. Arvioinnin tukena on keskeiset tulos-, tuottavuus- ja laatutiedot sisältävä ajantasainen tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmä.

Julkisen työvoimapalvelun konsernijohto valmistelee työministeriön ja julkisen työvoimapalvelun viraston välisen tulossopimuksen mukaisesti kullekin tulosvuodelle julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoa koskevat keskeiset tavoitteet ja määrärahat. Käytännön toimeenpanosta, alueellisista painotuksista, vuotuisista tavoitteista ja resursseista sovitaan suoraan julkisen työvoimapalvelun viraston päällikön ja työvoimatoimistojen johtajien kesken.

Strategiasta nousevien tavoitteiden ja niihin liittyvien mittareiden kehittämisessä otetaan huomioon julkisen työvoimapalvelun toimistoverkkorakenne ja se, että alueelliset

tulostavoitteet ovat sellaisia, joihin työvoimatoimistot voivat omalla työllään ja resursseillaan vaikuttaa. Tulosoajasta kehitetään tulosprismaryhmän esitysten suuntaisesti niin, että arvioinnissa otetaan huomioon toiminnallisten tavoitteiden, laadunhallinnan ja sekä henkisten voimavarojen näkökulma. Tulosoajuksen perusteita kehitetään julkisen työvoimapalvelun viraston ja työvoimatoimistojen yhteistyönä entistä avoimemmiksi ja läpinäkyvämmiksi. Yhteisen valmistelun ja kehittämistyön tavoitteena on, että perusteet ovat kaikille julkisen työvoimapalvelun toimijoille ymmärrettäviä ja hyväksyttäviä.

Julkisen työvoimapalvelun viraston konsernijohto käy säännöllisesti vuoropuhelua työmarkkinatilanteesta, tulosvuoden tavoitteista ja resursseista varmistaakseen yhteisen käsityksen tavoitteiden ja resurssien tarkoituksenmukaisesta alueellisesta kohdentumisesta. Tuloseskustelujen toteutustapana on julkisen työvoimapalvelun konsernijohtoon säännöllinen 'pyöreän pöydän keskustelu', jossa keskitytään työvoimatoimistojen alueellisiin työmarkkinakatsauksiin ja strategioihin sekä niihin keskeisiin hankkeisiin ja toimenpiteisiin, joilla työvoimatoimistot pyrkivät tulosvuonna varmistaamaan strategian suuntaisen toiminnan ja tavoitteiden toteutumisen.

### **Johtaminen, johtamisvuoropuhelu ja palkitseminen**

- *Julkisen työvoimapalvelun ja alueellisten toimistojen johtaminen*
- *Toiminnan ohjaus, seuranta ja arviointi*

Julkisen työvoimapalvelun johtamisesta vastaa ns. konsernijohto, joka johtaa julkisen työvoimapalvelun virastoa työpolitiikan strategialinjausten mukaisesti ja varmistaa, että organisaatio saavuttaa vuotuiset tavoitteensa. Konsernijohtoon kuuluvat julkisen työvoimapalvelun viraston päällikkö, julkisen työvoimapalvelun keskeisten prosessien vastuulliset johtajat ja työvoimatoimistojen johtajat. Kun työvoimatoimistojen johtajat osallistuvat kiinteästi julkisen työvoimapalvelun johtamiseen ja päätöksentekoon, he sitoutuvat nykyistä vahvemmin tehtyihin ratkaisuihin ja tukevat julkisen työvoimapalvelun toimintaa strategian tavoitteiden suuntaisesti.

Julkinen työvoimapalvelu on yksi virasto, jossa julkisen työvoimapalvelun päällikkö nimittää työvoimatoimistojen johtajat. Työvoimatoimistojen johtamiseen ja johtamisosaamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Mikäli työvoimatoimistojen lukumäärä on esityksen mukaisesti 20 -30, voi julkisen työvoimapalvelun päällikkö käydä vuosittain kehityseskustelut työvoimatoimistojen johtajien kanssa. Kehityseskusteluissa arvioidaan toimistojen johtoon onnistumista työmarkkina-alueensa kehittämisessä ja keskeisissä tehtävissään julkisen työvoimapalvelun toimintaedellytysten varmistajina.

Työvoimatoimiston johtaja on aktiivinen ja aloitteellinen toimija alueensa kehittämisessä. Johtaja varmistaa, että työvoimatoimistolla on asiantuntevia kumppaneita, joiden kanssa kehitetään alueen ja asiakkaiden tarpeen mukaisia palveluratkaisuja. Johtaja vastaa siitä, että toimisto huolehtii lakisääteisten julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisesta toiminta-alueellaan, saavuttaa sille sovitut tavoitteet ja tukee konsernijohtoon tekemien linjausten mukaisesti muita toimistoja julkisen työvoimapalvelun toimeenpanossa.

Julkisen työvoimapalvelun viraston ohjaus- ja kehittämisrakenteen asiantuntijat tukevat alueellisten työvoimatoimistojen johtamista konsultoivalla työotteella. Konsultoivan asiantuntijatuon tarjoamisessa hyödynnetään mm. työministeriön ohjaus- ja kummitoiminnasta saatuja kokemuksia.

Tulosohjausjärjestelmä on kiinteä osa julkisen työvoimapalvelun johtamisjärjestelmää. Tulosohjaukseen kytkeytyy seuranta- ja arviointimenettely, jossa työministeriö arvioi säännöllisesti koko julkisen työvoimapalvelun viraston onnistumista ja viraston konsernijohto puolestaan arvioi säännöllisesti alueellisen toiminnan tuloksellisuutta (esim. kolmannes- tai neljännesvuosittain) yhteisissä tulostalouksissa.

Säännöllisen arvioinnin tukena on työministeriön ja kaikkien julkisen työvoimapalvelun toimijoiden käytössä oleva ajantasainen seuranta- ja arviointijärjestelmä. Mikäli työvoimatoimistot eivät tulosseurannan mukaan ole onnistuneet toiminnassaan, julkisen työvoimapalvelun konsernijohto sopii tarvittavista kehittämistoimista. Tuloskeskustelut ja yhteinen onnistumisen arviointi toimivat myös työministeriön ja julkisen työvoimapalvelun konsernijohtoon keskinäisen strategiavuoropuhelun foorumeina.

Johtamista ja julkisen työvoimapalvelun toimeenpanoa tuetaan koko organisaation onnistumiseen ja hyviin tuloksiin kannustavalla palkkausjärjestelmällä.

Muodostettavat suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistot ovat toimintavolyymeiltaan selvästi nykyistä suurempia, jotkut lähes nykyisten TE – keskusalueiden volyymeja vastaavia. Työvoimatoimistojen palkitsemismenettelyä kehitetään niin, että sen toteutuksessa otetaan huomioon suuren tulosyksikön kokonaisuonnistuminen.

#### 4.2.5 Osaamisen kehittäminen

- *Strategian mukaiset osaamistarpeet tiedossa*
- *Jatkuva oppiminen tapana*
- *Työyhteisökohtaista kehittämistä*
- *Erikoistumista ja verkostoitumista*

Osaamisen kehittäminen on keskeinen osa julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmää. Julkisen työvoimapalvelun osaamisen kehittämisessä otetaan huomioon keskeiset työpöytästrategialinjaukset niin, että osaamisen kehittäminen tukee nykyistä vahvemmin strategian toteutumista. Julkisen työvoimapalvelun osaamisstrategia laaditaan vuorovaikutuksessa työministeriön ja julkisen työvoimapalvelun viraston yhteistyönä. Yhteisen osaamisstrategian avulla julkinen työvoimapalvelu voi keskittyä olennaiseen osaamisen kehittämiseen – kehittämään niitä osaamisen alueita, jotka vastaavat lähitulevaisuuden haasteita ja rakentamaan oppivaa organisaatiota, joka motivoi jatkuvaan oppimiseen ja jossa osaaminen on organisaation hallinnassa.

TE –keskusten työvoimaosastot ovat osaltaan vastanneet alueensa työvoimatoimistojen henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja monilla työvoimaosastoilla on vahvaa henkilöstökoulutusosaamista. Kun esitettyssä mallissa työvoimatoimistojen ohjaustehtävä irrotetaan nykyisistä TE –keskuksista, TE –keskusten tehtävät muuttuvat merkittävästi. On varmistuttava siitä, että TE –keskusten asiantuntijaresursseja rekrytoidaan julkisen työvoimapalvelun viraston ohjaus- ja kehittämisrakenteeseen sekä työvoimatoimistoihin.

Yksi julkisen työvoimapalvelun organisaatio ja nykyistä suurempien työmarkkina-alueiden työvoimatoimistot antavat mahdollisuuden osaamisen tehokkaaseen ja joustavaan käyttöön. Työvoimatoimistojen sisällä hyödynnetään toisaalta osaamisen keskittämistä, toisaalta erikoistumista ja osaamisen syventämistä. Työvoimatoimistoilla on toimintakonseptiltaan erikoistuneita toimintayksiköitä, jotka voivat kehittää osaamistaan myös asiantuntijatuella, konsultoinnin tarjoamiseen koko julkisen

työvoimapaalveluorganisaation sisällä. Tämä edellyttää uutta ajattelua julkisen työvoimapaalvelun ja työvoimatoimistojen rekrytointiin ja osaamisen kehittämiseen.

Työministeriön ja julkisen työvoimapaalvelun viraston on ratkaistava, millä tavoin erityisesti henkilöstökoulutus ja muu osaamisen kehittäminen organisaatiossa järjestetään. Kun työvoimatoimistojen ohjaus irrotetaan TE –keskuksista, julkisen työvoimapaalvelun ohjaus- ja kehittämisrakenteen, työvoimaopiston ja työvoimatoimistojen osaamisen kehittämisresurssit on hyödynnettävä nykyistä tehokkaammin. Osaamisen kehittäminen on systemaattisesti hankkeistettava mm. merkittävien työvoimapolitiittisten uudistusten läpiviemiseksi ja toimintatapamuutosten varmistamiseksi. Julkisen työvoimapaalvelun on hyödynnettävä osaamisen kehittämisessä jatkuvan työyhteisökohtaisen kehittämisen ja verkko-oppimisen mahdollisuudet.

#### 4.2.6 Tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmät

- *Asiakkaiden tarpeista, toimintaympäristöstä ja toiminnan tuloksista kootaan tietoa, jota hyödynnetään toiminnan kehittämisessä*
- *Tuloksellisuuden tukena ajantasaiset, helppokäyttöiset tiedonhallinta-, seuranta- ja palautejärjestelmät*

Onnistuakseen vastaamaan nopeasti muuttuviin toimintaympäristön haasteisiin ja tarjoamaan asiakaslähtöistä palvelua, julkisen työvoimapaalvelun on saatava ajantasaista tietoa toimintaympäristöstä ja oman toimintansa vaikutuksista.

Työhallinnon tiedon- ja tietämyksenhallintaa sekä kehittämistarpeita on arvioitu työministeriön hankkeessa vuonna 2003.<sup>12</sup> Hankkeen johtopäätöksissä todetaan mm. se, että tiedon- ja tietämyksenhallinnalle ei ole ollut selkeää omistajaa tai vastuutahoa työhallinnossa. Tiedonhallintajärjestelmiä on kehitetty osittain irrallisina, toisistaan riippumatta. Työhallinnon yhteisen, sisäisen tiedonhallinnan verkkopalvelun tulee tukea työhallinnon strategioita ja tulosjohtamista siten, että käyttäjä saa yhdestä, koko työhallinnon yhteisestä sisäisestä verkkopalvelusta omassa työssään tarvitsemansa keskeisen tiedon ja sähköiset työvälineet. Verkkopalvelu on myös työhallinnon vuorovaikutuskanava ja osa johto- ja ohjausjärjestelmää.<sup>13</sup>

Työvoimatoimistojen ohjauksen irrottaminen TE –keskuksista edellyttää sitä, että koko julkisen työvoimapaalvelun organisaatiolla on käytössään ajantasainen ja vaivattomasti käytettävä tiedonhallintajärjestelmä. Yhden julkisen työvoimapaalvelun mallissa, jossa ei ole välittömästi käytettävissä TE –keskusten tutkimus- ja analysointiresursseja ja TE –keskusalueiden räätälöityjä intranet -ratkaisuja ainakaan nykyisessä laajuudessa, on varmistuttava siitä, että kehittämistä ka palveluja tukeva keskitetty tiedonhallinta on sujuvaa.

Yhden julkisen työvoimapaalvelun mallissa varmistetaan, että kaikille yhteinen tiedonhallinta- ja seurantajärjestelmä toimii ja sisältää ne tiedot, jotka ovat johtamisen, tuloksellisen toiminnan ja kokonaisuunnistumisen kannalta välttämättömiä. Alueelliset haasteet, asiakastarpeet ja onnistumisen tunnistava julkisen työvoimapaalvelun

<sup>12</sup> Osaava, tehokas ja motivoitunut työhallinto vuonna 2010 – miten siirtyä parempaan tietämyksenhallintaan?, työministeriön knowledge management -esiprojektin loppuraportti, 11.06. 2003

<sup>13</sup> Tietämyskeskus –hanke, <http://intra.mol.fi/projektit/tietamyskeskus/>

tiedonhallintajärjestelmä sisältää mm. työmarkkinoihin ja niiden muutoksiin liittyvää tietoa (ennakointitieto), työvoimapolitiikan määrärahoihin ja keskeisiin tavoitteisiin liittyvää seurantatietoa (tulosseurantatieto), palvelun tehokkuuteen, tuottavuuteen ja asiakaslaatuun liittyvää tietoa.

Tiedot ovat työministeriön ja jokaisen julkisen työvoimapalvelun työntekijän ulottuvilla oman työaseman kautta. Julkisen työvoimapalvelun uudistettu johtamis- ja tulohausjärjestelmä edellyttää, että työvoimatoimistoilla ja julkisen työvoimapalvelun ohjausrakenteella on käytettävissään reaaliaikaiset tiedot julkisen työvoimapalvelun onnistumisesta. Työmarkkinoita ja niiden muutoksia koskevan ennakointi- ja analyysitiedon hankinnassa hyödynnetään TE –keskusten osaamista ja tutkitaan mahdollisuudet käyttää yhteisiä tietojärjestelmiä tavoitteena päällekkäisen ja moninkertaisen kehittämistyön karsinta.

### **4.3 Julkisen työvoimapalvelun ydintehtäviä tukevat palvelut**

- *Julkinen työvoimapalvelu keskittyy perustehtäväänsä*
- *Ydinprosessien tukipalvelut ulkoistetaan*

Julkinen työvoimapalvelu keskittyy perustehtäväänsä ja ydinosamiseksi – työmarkkinoiden toimivuuden ja kohtaannon edistämiseen, rekrytointiin ja työvoimavarojen kehittämiseen. Ydintehtäviä ja -prosesseja tukevat palvelut järjestetään ulkoistamalla.

TE –keskukset hoitavat nykyisin merkittävää osaa julkisen työvoimapalvelun paikallishallinnon tukiprosesseista – mm. yleishallintopalveluja, henkilöstö- ja taloushallintotehtäviä, tietohallinnon ylläpitotehtäviä sekä tutkimus- ja analyysitehtäviä. Kun työvoimatoimistojen ohjaus irrotetaan TE –keskusten tehtävistä, keskeisten ydinprosessien tukipalvelut järjestetään jatkossa joko valtionhallinnon palvelukeskuksissa tai niiden tuottaminen ulkoistetaan hankkimalla palvelut alan asiantuntijaorganisaatioilta.

Julkisesta työvoimapalvelusta ulkoistettavia tai valtionhallinnon palvelukeskuksiin siirrettäviä ydinprosessien tukipalveluja ovat lähinnä henkilöstöhallinto- ja taloushallintopalvelut. Henkilöstöhallintopalveluista siirrettäviä ovat lähinnä julkisen työvoimapalvelun palkanmaksutehtävät. Ne henkilöstöhallinnon tehtävät, jotka liittyvät julkisen työvoimapalvelun viraston työnantajarooliin mm. johtamisessa, yhteistoiminnassa, työsuojelussa ja työterveyshuollossa säilytetään julkisen työvoimapalvelun tehtävinä ja työjärjestyksellä sovitaan tehtäväjaosta työvoimatoimistojen ja julkisen työvoimapalvelun viraston ohjausrakenteen tuotekehitys- ja tukiyksiköiden kesken.

Nykyiseen 15 TE -keskuksen tilivirastomenettelyyn liittyvät taloushallinnon, erityisesti maksuliikenteen ja kirjanpidon tehtävät siirretään TE –keskuksista ja keskitetään perustettaviin valtionhallinnon palvelukeskuksiin. Mikäli yhteen julkisen työvoimapalvelun tilivirastoon siirtyminen ei tapahdu kerralla, tukipalvelujen järjestämisessä hyödynnetään siirtymäaikaana TE –keskusten resursseja ja asiantuntemusta. Siirtymäaikaana hoidettavista järjestelyistä sovitaan julkisen työvoimapalvelun ja kauppa- ja teollisuusministeriön alaisten TE –keskusten kesken.

Rakennerahasto-ohjelmiin liittyviä maksuliikennetehtäviä ei niiden tarkkuutta edellyttävien monivaiheisten prosessien ja tietojärjestelmäratkaisujen vuoksi siirretä kesken ohjelmakauden ulkopuolisille palvelun tuottajille.

Perustehtäviin liittyvien ydinprosessien tukipalveluihin kuuluvat myös tiedonhallinnan, tietojärjestelmien ja seurannan kehittäminen ja ylläpito. Nämä tehtävät eivät kuitenkaan ole sellaisia tukipalveluja, joiden siirtäminen kokonaan julkisen työvoimapalvelun ulkopuolelle olisi tarkoituksenmukaista. Tehtävät kytkeytyvät tiiviisti työpolitiikan ja julkisen työvoimapalvelun strategian toimeenpanoon. Vaikka joitakin osia voidaan ulkoistaa, julkisen työvoimapalvelun ohjausrakenne vastaa koko organisaation tasolla tiedonhallinnan ja seurannan kehittämisestä ja ylläpidosta, jotta varmistetaan niiden yhteensopivuus palvelujen ja toimenpiteiden tuotekehittelyyn.

## **5. Erityiskysymyksiä**

### **5.1 EU:n rakennerahasto-ohjelmat ja julkisen työvoimapalvelun virasto**

EU:n rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanon organisointi ja hallinnointi on haasteellisimpia uudelleen järjesteltäviä tehtäviä kummassakin selvitysryhmän arvioimassa julkisen työvoimapalvelun mallissa.

Työhallinto hallinnoi tällä hetkellä noin 50 %:a koko rakennerahastokokonaisuudesta. Nykyisin TE –keskukset toimivat rahoittajaviranomaisina ja vastaavat tilivirastoina siitä, että rakennerahaston tiukkoja ja yksityiskohtaisia EU –säännöksiä noudatetaan. TE –keskusten toimintaa ja ohjelmien toimeenpanoa tukevia tietojärjestelmiä on kehitetty edellisen tilivirastouudistuksen jälkeen ja TE –keskukset hallinnoivat tällä hetkellä noin 1300 ESR –hanketta, joiden toimeenpanoa tapahtuu yli 150:ssä työvoimatoimiston toimintayksikössä.

Jos julkinen työvoimapalvelu on jatkossa yksi tilivirasto, on rakennerahasto-ohjelmien tarkoituksenmukainen hallinnointi harkittava uudelleen. Rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanosta ja taloushallinnosta vastaavien työministeriön asiantuntijoiden mukaan ohjelmien hallinnointi olisi tarkoituksenmukaista siirtää julkisen työvoimapalvelun sisällä hoidettavaksi, mikäli yhden tiliviraston malli toteutuu.

Rakennerahasto-ohjelmien tietotekniset ratkaisut ja prosessien kehittäminen on tehty niin, että niitä on lähes mahdotonta muuttaa kesken ohjelmakauden ilman merkittäviä taloudellisia riskejä. Nykyinen ohjelmakausi päättyy vuoden 2006 lopussa ja viimeiset ohjelmakauden toimeenpanoon liittyvät tehtävät päättyvät vuoden 2008 aikana. Uusi ohjelmakausi käynnistyy vuoden 2007 alusta ja mikäli merkittäviä muutoksia nykyiseen hallinnointiin halutaan tehdä seuraavan ohjelmakauden osalta, niiden suunnittelu tulisi aloittaa välittömästi.

### **5.2 Työperusteinen maahanmuutto ja julkisen työvoimapalvelun virasto**

Työryhmä ei ole tarkemmin ottanut ohjausjärjestelmän uudistamisen osalta kantaa työperusteisen maahanmuuton asemaan. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma valmistuu kuluvan vuoden aikana ja siinä esitetään kehittämistavoitteet maahanmuuttoon liittyvien tehtävien järjestämiselle ohjaamiselle.

## **6. TE –keskuksen tehtävät ja julkisen työvoimapolitiikan ohjausjärjestelmän uudistaminen**

TE –keskusten nykyisistä työvoimapolitiikan toimeenpanon tehtävistä suurin osa kytkeytyy tavalla tai toisella työvoimatoimistojen ohjaukseen ja julkisen työvoimapolitiikan tukipalveluihin. Selvitysryhmän arvion mukaan esitetyssä yhden julkisen työvoimapolitiikan ja yhden tiliviraston mallissa TE –keskuksen hoidettavaksi jää luontevasti vain muutamia työvoimapolitiikan toimeenpanon tehtäviä.

Työvoimatoimistojen ohjaustehtävät (mm. tulosoheutus, kirjallinen ohjaus, osaamisen kehittäminen ja muu vuorovaikutteinen tuki) jäävät yhden julkisen työvoimapolitiikan mallissa pois TE –keskuksen tehtävistä. Alueellista ja seudullista strategiatyötä tehdään jatkossa vahvasti työvoimatoimistoissa, joilla on vastuullaan lähes kaikki työvoimapolitiikan toimeenpanon määrärahat. Tämä merkitsee sitä, että mm. nykyisin merkittävästi TE –keskuksen resursseja sitovat työvoimakoulutuksen suunnittelu ja hankinta sekä muut julkisen työvoimapolitiikan hankinnat siirtyvät julkisen työvoimapolitiikan virastolle ja sen työvoimatoimistoille. Yhdessä julkisen työvoimapolitiikan virastossa myös maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyvät palvelut ja työlupaharkinta ovat työvoimatoimistojen vastuulla.

Yhteistyö alueiden kehittämisessä perustuu jatkossa yhä enemmän eri asiantuntijaorganisaatioiden verkostomaiseen työskentelyyn ja harkittuihin lisäarvoa tuoviin kumppanuuksiin. Työvoimatoimistot ja TE –keskukset tekisivät jatkossa yhteistyötä yhteisten asiakkaiden palvelujen varmistamiseksi. TE –keskus tekisi yhteistyötä työvoimatoimistojen kanssa mm. alueen kasvuyritysten palveluissa, seudullisten yrityspalvelujen tarjoamisessa ja mahdollisesti työyhteisöjen ja työssä olevien osaamisen kehittämisessä.

Osa alueellisesta kehittämisestä voisi jäädä TE –keskuksen tehtäväksi. TE -keskuksen rooli olisi kuitenkin nykytilanteeseen verrattuna selvästi toisenlainen, sillä lähes kaikki työvoimapolitiikan toimeenpanon määrärahat olisivat esitetyssä mallissa työvoimatoimistoilla. Maakunnan yhteistyöryhmään tulisivat jatkossa myös alueen työvoimatoimistot ja ratkaisu aiheuttaisi todennäköisesti yhteistyöryhmän kokoonpanoon ja tehtäviin muitakin muutostarpeita.

TE –keskuksessa hoidettavia työpolitiikan toimeenpanoa tukevia tehtäviä voisivat jatkossa olla mm. työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointi ja muu proaktiivinen työelämän kehittämisestä sekä alueelliseen työmarkkinatilanteeseen liittyvä tutkimustyö ja tiedon analysointi. Julkisen työvoimapolitiikan virasto ja TE –keskukset sopisivat keskenään siitä, miten tiedot olisivat työvoimatoimistojen sekä muiden työpolitiikan toimeenpanoon osallistuvien seudullisten ja paikallisten toimijoiden hyödynnettävissä.

Työministeriön ja TE –keskusten työvoimaosastojen asiantuntija-arvioiden mukaan EU:n rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi on työläs prosessi, joka soveltuu huonosti työvoimatoimiston asiakaspalvelutehtäviin. TE –keskuksilla on rakennerahasto-ohjelmien hallinnointiin liittyvää vahvaa osaamista. Rakennerahasto-ohjelmien taloushallinnosta vastaavien työministeriön asiantuntijoiden arvion mukaan sellainen malli, jossa julkinen työvoimapolitiikan palvelu olisi yksi tilivirasto ja rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi kuitenkin TE –keskuksen tehtävänä, ei ole toimiva. Tällaisessa mallissa TE –keskuksella ei olisi varsinaisen rahoittajaviranomaisen asemaa ja tehtävät muodostuisivat teknisiksi projektien maksuliikenteen valvonnan tehtäviksi. Jos julkisesta työvoimapolitiikasta muodostetaan yksi tilivirasto, on tarkoituksenmukaista irrottaa rakennerahasto-ohjelmien ESR –

hankkeiden hallinnointi TE –keskuksista julkiseen työvoimapalveluun. Ratkaisu edellyttää kuitenkin niin merkittäviä muutoksia, että se on mahdollista toteuttaa aikaisintaan seuraavan ohjelmakauden alusta vuonna 2007.

TE –keskus voisi jatkossakin vastata mm. palkkaturva-asioiden toimeenpanosta sekä työttömyysturva-asiamiesten toiminnasta. TE –keskus tarjoaisi palkkaturva- ja työttömyysturva-asioissa konsultoivaa asiantuntijatukea toiminta-alueensa työvoimatoimistoille. Investointiavustusten ja projektituen myöntäminen voisi myös olla TE –keskuksen tehtävänä, koska tehtävät eivät välittömästi kytkeydy työvoimatoimiston ohjaukseen.

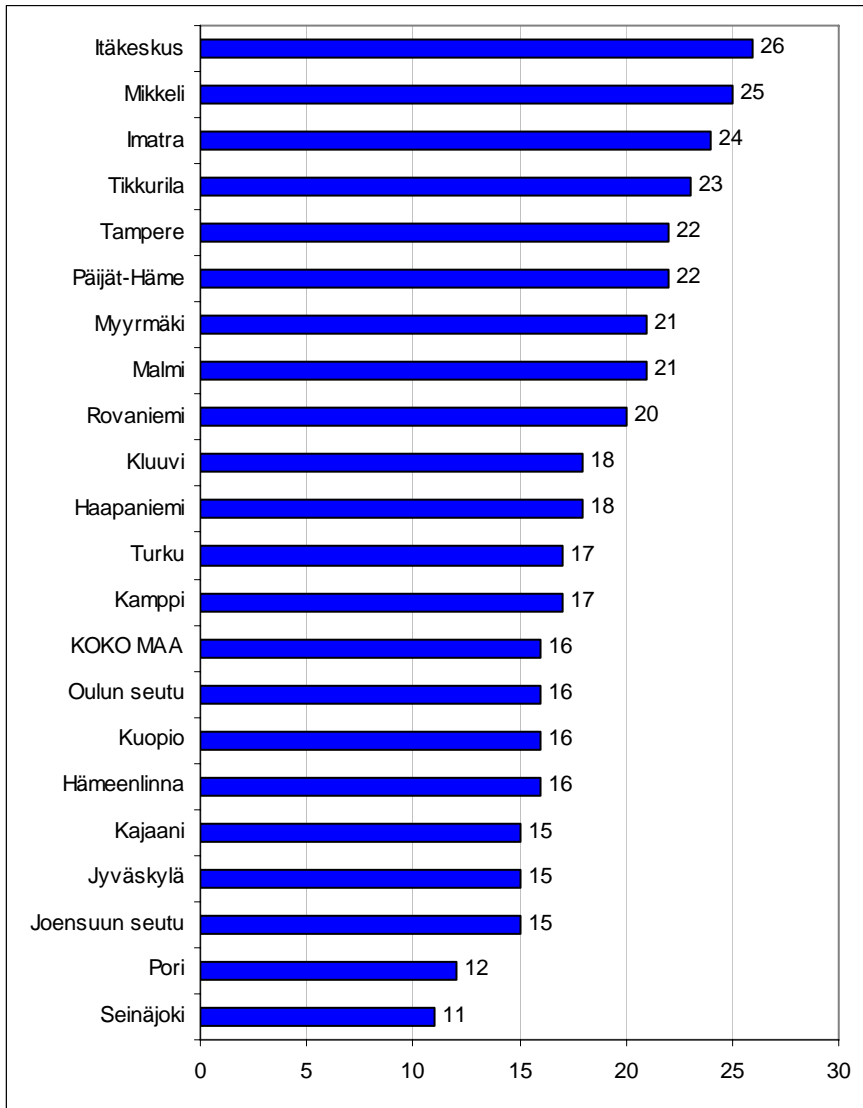
Pakolaisten ja muiden turvapaikan hakijoiden vastaanottotoiminta voisi periaatteessa säilyä TE –keskuksen tehtävänä. Humanitääriin vastaanottotoiminta poikkeaa kuitenkin merkittävästi TE –keskuksen muista keskeisistä prosesseista, eikä sillä ole selvää elinkeinopoliittista kytkeä.

Esitetyssä mallissa julkisen työvoimapalvelun virasto ja TE –keskukset sopivat useampaa vuotta koskevin tulossopimuksin siitä, mitä tehtäviä ja palveluja TE –keskus tuottaa julkiselle työvoimapalvelulle ja mitä TE –keskuksen tehtäviä ja palveluja julkinen työvoimapalvelu hoitaa.

## LIITE 1

TE –keskuspaikkakuntien ja suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen vertailua (luku 2.3)

Kuvio 1. Päättäneiden työttömyysjaksojen keskimääräinen kesto (2003) Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen –hankkeeseen osallistuneissa työvoimatoimistoissa<sup>14</sup>

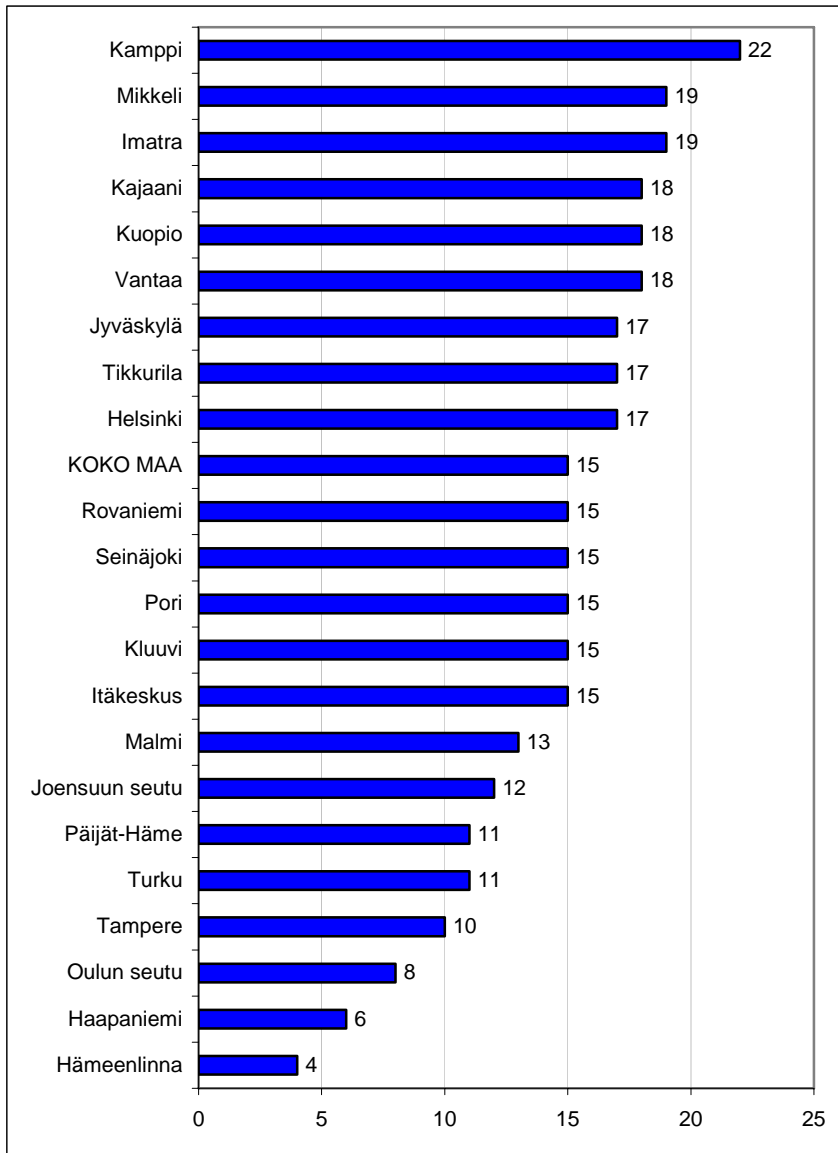


<sup>14</sup> Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen –hankkeen loppuraportti, 31.01.2005

## LIITE 2

TE –keskuspaikkakuntien ja suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen vertailua (luku 2.3)

Kuvio 2. Työpaikkojen avoinnaolon kesto (2004) Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen – hankkeeseen osallistuneissa työvoimatoimistoissa<sup>15</sup>

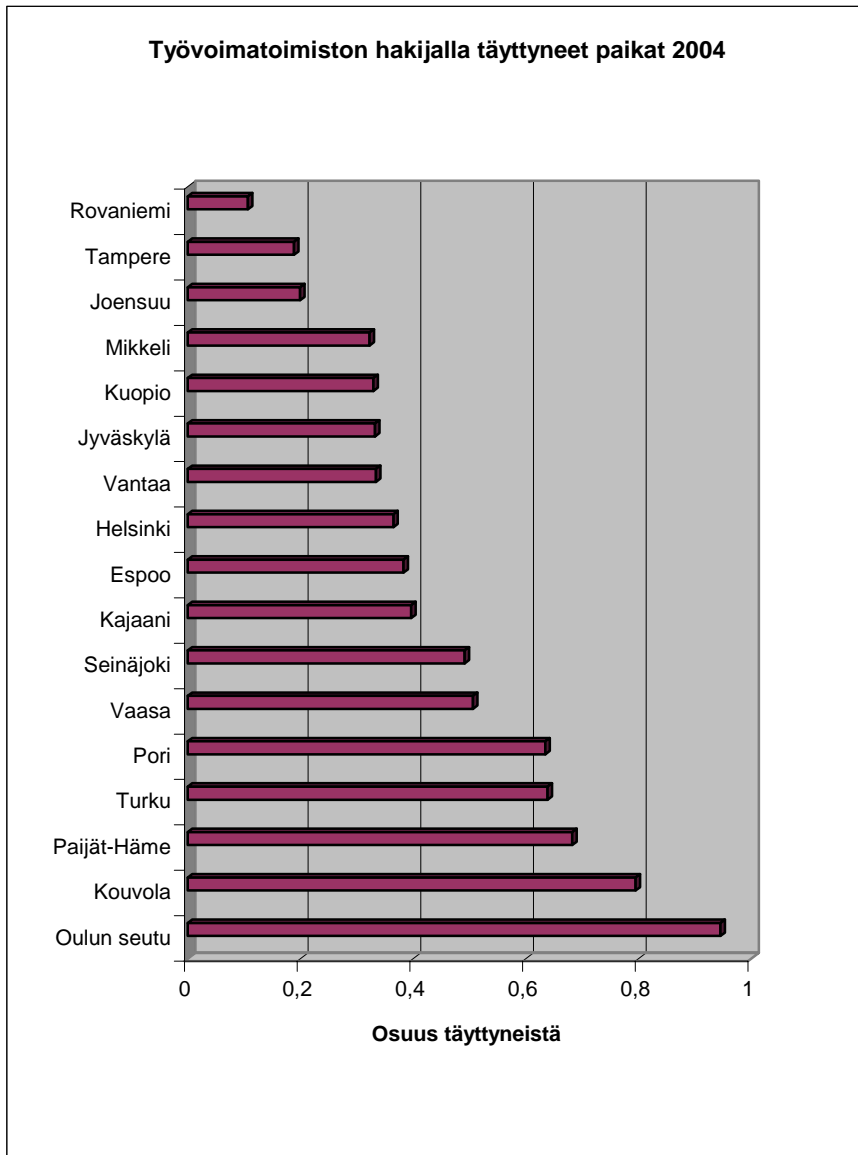


<sup>15</sup> Työvoimatoimiston palvelumallin uudistaminen –hankkeen loppuraportti, 31.01.2005, työministeriön puolivuositilasto 2004, (ATV14)

### LIITE 3

TE –keskuspaikkakuntien ja suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen vertailua (luku 2.3)

Kuvio 3. Työpaikkojen täyttyminen työvoimatoimiston työnhakijalla (2004).<sup>16</sup>

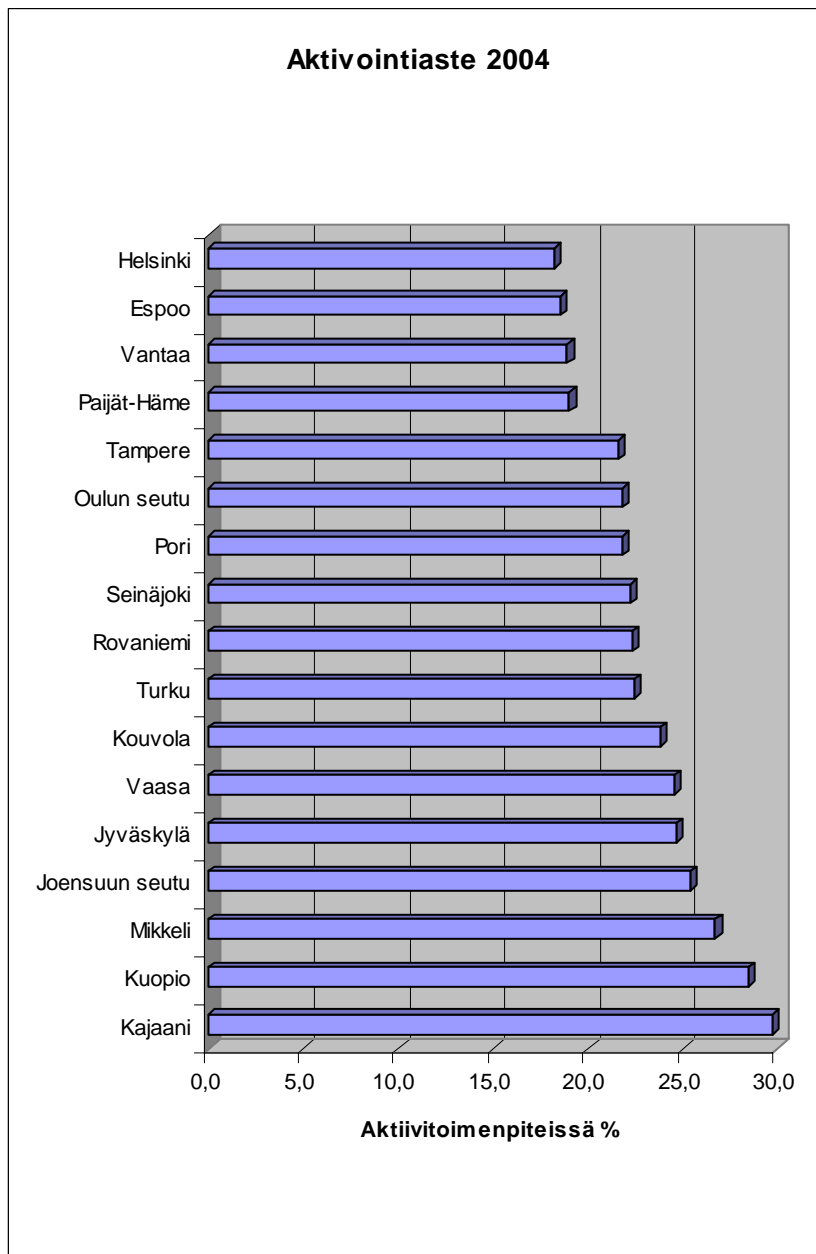


<sup>16</sup> Työministeriön vuositilastot 2004 (ATV1)

#### LIITE 4

TE –keskuspaikkakuntien ja suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen vertailua (luku 2.3)

Kuvio 4. Aktiivitoimenpiteeseen osallistuvien % -osuus (2004) TE –keskuspaikkakuntien ja pääkaupunkiseudun työvoimatoimistoissa.<sup>17</sup>



<sup>17</sup> Valtakunnallinen tulostavoiteseuranta 2004.

LIITE 5

TE –keskuspaikkakuntien ja suurten työmarkkina-alueiden työvoimatoimistojen vertailua (luku 2.3)

Kuvio 5. TE –keskuspaikkakuntien ja pääkaupunkiseudun työvoimatoimistojen onnistumisen vertailu asiakas- ja suorituskykytuloksissa (2004)

Työvoimatoimisto	Sijoitus työnantaja-palvelu-tuloksissa <sup>18</sup>	Sijoitus työnhakija-palvelu-tuloksissa <sup>19</sup>	Sijoitus suorituskyky-tuloksissa <sup>20</sup>
Kouvola	1	7	1
Seinäjäki	2	3	15
Espoo	3	11	6
Tampere	4	12	14
Mikkeli	5	2	13
Pori	6	14	10
Helsinki	7	10	7
Jyväskylä	8	16	9
Rovaniemi	9	17	17
Vantaa	10	15	5
Päijät-Häme	11	9	4
Oulun seutu	12	8	3
Kuopio	13	4	12
Turku	14	6	11
Vaasa	15	1	8
Joensuu	16	13	16
Kajaani	17	5	2

<sup>18</sup> Sijoitus työnantajapalvelutuloksissa: valtakunnallisen asiakaspalautetutkimuksen (2004) tuloksista muodostettu summamuuttuja, jonka osina ovat työnantaja-asiakkaiden arviot työvoiman hankinnasta, palvelun saatavuudesta, yhteydenpidosta ja välitetyn työvoiman tuntemuksesta.

<sup>19</sup> Sijoitus työnhakijapalvelutuloksissa: valtakunnallisen asiakaspalautetutkimuksen (2004) tuloksista muodostettu summamuuttuja, jonka osina ovat työnhakija-asiakkaiden arviot peruspalvelusta, omatoimisista palveluista, henkilökohtaisesta kantaa ottavasta palvelusta ja työttömyysturvaan liittyvistä palveluista.

<sup>20</sup> Sijoitus suorituskykytuloksissa: summamuuttuja, jonka osina onnistuminen työvoimatoimiston työnhakijalla täyttyneissä paikoissa, työttömien aktivointiasteessa, tukityön ja työvoimakoulutuksen vaikuttavuudessa. Tiedot vuoden 2004 tulostavoiteseurannasta ja työministeriön vuositilastoista 2004 (ATV1).

## LIITE 6

Julkisen työvoimapalvelun ohjausjärjestelmän uudistamista koskevan selvityksen käsittelyn vaiheita työhallinnossa ja yhteistyötahojen kanssa keväällä 2005:

- Työministeriön johtoryhmä 27.01.2005
- Toimeenpano-osaston johtoryhmä 02.02.2005
- Työryhmän asettamispäätös 07.02.2005
- Osastopäällikköpäivät 09.02.2005
- TE –keskusten johtoryhmä, KTM, 25.02.2005
- Osastopäällikköpäivät 11.04.2005
- Työhallinnon alustrategiapäivät 18.-19.04.2005
- Toimeenpano-osaston johtoryhmä 20.04.2005
- TE –keskusministeriöiden kansliapäällikkökokous 22.04.2005
- Työpolitiikan neuvottelukunta 26.04.2005
- Valtiontilintarkastajien valvontakäynti 28.04.2005

Työryhmän kokoukset:

- 17.02.2005
- 02.03.2005
- 08.03.2005
- 23.03.2005
- 31.03.2005
- työministeriön jäsenet 05.04.2005
- työministeriön jäsenet 13.04.2005
- 22.04.2005