

**Henkilöstön
hankinta
valtion-
hallinnossa**

**Henkilöstön
hankinta
valtion-
hallinnossa**



ISSN 1238-0296

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 352/54/02
28.1.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 40122) henkilöstön hankintaa valtionhallinnossa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kaikille ministeriöille sekä valtioneuvostarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos Hannu Konstari

Ylitarkastaja Terho Vuorela

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	11
1. JOHDANTO.....	15
2. TARKASTUSASETELMA	19
2.1 Normiperusta	19
2.2 Tarkastuksen kohde	23
2.3 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset.....	25
2.4 Tarkastuskriteerit	28
2.5 Tarkastuksen tiedonhankinta, aineisto ja menetelmät	29
3. TARKASTUSHAVAINNOT	34
3.1 Henkilöstösuunnittelu hankintojen suuntaajana.....	34
3.1.1 Henkilöstön määrän ja laadun ennakointi.....	34
3.1.2 Ministeriön rooli henkilöstösuunnittelussa.....	43
3.2 Henkilöstöhankintaa tukevat toiminnot ja toimenpiteet ..	52
3.3 Henkilöstöhankinnan periaatteet	60
3.3.1 Hankinnan periaatteet henkilöstöstrategioissa.....	60
3.3.2 Ulkoisen ja sisäisen haun suhteesta	62
3.4 Hankinnan organisointi ja rekrytoinnin asiantuntemuksen varmistaminen.....	66
3.5 Rekrytointimenettelyt	73
3.5.1 Rekrytointitarpeen ja tehtäväsisällön määrittäminen	73
3.5.2 Haun toteutus ja hakemusten käsittely.....	77
3.5.3 Haastattelu ja muu lisätietojen hankinta	82
3.5.4 Valinnan tekeminen ja nimitysmuistion laadinta ..	84
3.5.5 Rekrytointikustannusten ja rekrytointien seuranta	86
3.5.6 Arviointia rekrytointikäytännöistä	88
4. TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	91
LÄHTEET.....	100

LIITTEET

HENKILÖSTÖN HANKINTA VALTION- HALLINNOSSA

Henkilöstön hankinta on tärkeä osa henkilöstövoimavarojen hallintaa ja siten merkittävä keino toiminnan tuloksellisuuden parantamisessa. Henkilöstön hankintaa koskeviin päätöksiin sisältyy mahdollisuuksien ohella riskejä, joiden valtiontaloudellinen merkitys on suuri. Valtion budjettitalouden henkilöstön työvoimakustannukset olivat vuonna 2002 yhteensä 4,7 mrd. euroa ja henkilöstön rekrytointikustannukset vuonna 2001 arvioitiin 4,7 miljoonaksi euroksi. Tilanteessa, jossa henkilöstö eläköityy yhä nopeammin ja työvoimakilpailu lisääntyy, on entistäkin tärkeämpää, että virastot ennakoivat henkilöstömuutoksia ja varautuvat tulevaisuudessa tarvittavan henkilöstön saatavuuteen.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten suunnitelmallista virastojen henkilöstöhankinta oli, miten hankintojen teossa tarvittava asiantuntemus oli turvattu ja millaisia menettelyjä henkilöstöhankinnassa käytettiin. Lisäksi selvitettiin, millä tavoin ministeriöt ohjaavat ja tukevat virastojen henkilöstösuunnittelua ja henkilöstöhankintaa. Tarkastuksessa tehtiin kirjallinen kysely runsaalle sadalle virastolle. Hankintamenettelyjä arvioitiin tarkemmin kahdeksassa virastossa ja tällöin haastateltiin myös virastoja ohjaavien ministeriöiden edustajia. Henkilöstösuunnittelun ja –hankinnan käytäntöjä arvioitiin monien eri kriteerien perusteella.

Tarkastuksessa tuli esiin, että virastojen henkilöstösuunnittelu näytti olevan vielä kehittymätöntä ja erityisesti henkilöstötarpeen systemaattinen ennakointi oli melko vähäistä. Kun ennakointia tehtiin, oli useimmiten kyse vain toiminta- ja taloussuunnittelun yhteydessä esitetyistä henkilötyövuosien kokonaismäärän kehitysarvioista. Laaditut henkilöstöstrategiat sisälsivät useimmiten vain yleisiä periaatteita hyvästä henkilöstöjohtamisesta ja –hankinnasta. Kun lisäksi yksittäisten rekrytointien yhteydessä tarvearviot tehtiin hajautetusti ja yksikkökohtaisesti, mahdollisuudet koko toiminnan kannalta tehokkaaseen rekrytointiin vähe-

nivät. Virastojen tulisikin systematisoida tulevaisuudessa tarvittavan henkilöstön määrän ja laadun ennakointia ja kehittää toimia, joilla varmistetaan riittävän laadukkaan henkilöstön saatavuus.

Vuonna 2001 tehtyyn valtioneuvoston henkilöstöpolitiikkaa koskevaan periaatepäätökseen sisältyy ministeriöiden ohjaus- ja seurantatehtävä. Tarkastuksen perusteella näytti siltä, että ministeriöt tulkitsivat roolinsa ja ohjaustehtävänsä hallinnonalan henkilöstöpolitiikan toteutuksessa varsin suppeaksi. Ministeriöt eivät pitäneet tarpeellisena antaa virastoille ohjeita tarvittavista ennakointitoimenpiteistä. Myöskään työnjaon ja yhteistyön periaatteita virastojen kanssa ei ollut tarkennettu. Virastojen tulossopimuksiin oli kirjattu varsin vähän henkilöstön kehittämistä tai saatavuuden varmistamista koskevia tavoitteita eikä henkilöstöpolitiikan toteutusta seurattu.

Tarkastusvirasto on katsonut, että valtion yhteisen henkilöstöpolitiikan toteutumiseksi ja henkilöstötarpeen ja tarjonnan ennakoimiseksi tarvitaan myös yhtä virastoa laaja-alaisempaa suunnittelua ja ohjausta. Virastojen toiminta riittävän ja laadukkaan henkilöstön varmistamiseksi edellyttää ministeriöiltä nykyistä aktiivisempaa ohjausotetta.

Virastoissa oli käytetty varsin vähän henkilöstön hankintaa tukevia toimintoja kuten työnantajakuvan kehittämistoimia tai vaikutettu oman tehtäväalueen työvoiman saatavuuteen tai koulutuksen sisältöön. Useimmissa virastoissa työskentelee vuosittain korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten harjoittelijoita, mutta harjoittelijoiden käytöstä näytti tulleen monille virastoille rutiini, jolle ei asetettu erityisiä tavoitteita työvoiman hankinnan kannalta.

Virastoissa henkilöstön hankinta oli yleensä hajautettu moniin rekrytoiviin yksiköihin eivätkä henkilöstöpalveluista vastaavat useinkaan osallistuneet rekrytointeihin. Valinnan tekijöitä ei juurikaan ollut valmennettu hakumenettelyyn eikä heidän tuekseen ollut laadittu opasaineistoa tai työvälineitä. Nykyinen toimintamalli ei takaa osaamisen kertymistä tai varmista uusien menetelmien oppimista eikä uusien työvälineiden käyttöönottoa.

Hakumenettelystä säädetään erikseen virkamiesasetuksessa, mikä korostaa virkasuhteen ja virantäytön erityistä oikeudellista luonnetta. Henkilöstövoimavarojen hallinnas-

sa taas korostetaan strategista henkilöstösuunnittelua, tehokasta henkilöstövoimavarojen käyttöä ja kehittämistä sekä joustavaa ja tuloksellista henkilöstön hankintaa. Nimitysprosesseihin vaikuttaa siis kaksi erilaista ajattelutapaa. Virastoissa arvioitiin yleisesti nykyisten säädösten jäykistävän hakuprosessia, vaikka säädösten ei katsottukaan ainakaan tähän mennessä estäneen tehokasta virantäyttöä. Oikeudellisen harkinnan merkitys näkyy kuitenkin edelleen siinä, että virantäytössä pidetään tärkeänä noudattaa perinteisiä menettelyjä ja välttää virheitä.

Tarkastuksen perusteella näytti siltä, että mitä enemmän virastot ottavat käyttöönsä uusia rekrytointikanavia ja valintamenetelmiä, sitä todennäköisemmin syntyy jännitteitä virantäyttöä koskevien normien kanssa. Tarkastuksessa tämän näkyi esimerkiksi sisäisen haun käytössä. Henkilöstön hankinnan kehittämiseksi ja menetelmien monipuolistamiseksi onkin tarpeen harkita hankintaa koskevien säädösten tarkistamista tai tulkintaohjeiden täsmentämistä.

Tarkastuksessa ei tullut esiin seikkoja, jotka osoittaisivat virastojen yksittäisten rekrytointien olleen virheinvestointeja tai sisältäneen välittömiä riskejä valtion henkilöstöpolitiikan tai taloudenhoidon kannalta. Rekrytointiprosessin eri vaiheissa havaittiin kuitenkin puutteita, jotka heikentävät mahdollisuuksia tehdä optimaalisia valintoja koko viraston kannalta tai varmistaa mahdollisimman pätevien henkilöiden valinta myös tulevaisuudessa. Puutteiden merkitys korostuu hajautetussa rekrytointijärjestelmässä, jossa henkilöstön hankinnan ja –arvioinnin asiantuntemukseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

Yksittäisten rekrytointien tarvearviointi perustui suurelta osin rekrytoivien yksikköjen omiin näkemyksiin, joiden pohjana ei yleensä ollut yhteisesti hyväksyttyä rekrytointistrategiaa. Virastoista puuttui usein foorumi tai menettelytapa, jossa rekrytointitarvetta ja viran tehtävämäärittelyä punnittaisiin koko organisaation toimintaa tarkastellen. Tarvearvioinnin ja tehtävämäärityksen tekemiseen ei ollut käytössä systemaattisia työvälineitä.

Valinnoissa käytetyt työskentelytavat olivat useissa hakuprosessin vaiheissa melko käsityömäisiä, tapauskohtaisia ja niistä puuttui selkeä systematiikka. Muun muassa hakemusten käsittely, haastattelujen teko ja ansioiden vertailu

tehtiin virastojen eri yksiköissä eri tavoin ja osin epäsystemaattisesti. Monissa virastoissa ei tehty hakemuksista yhteenvedoja vertailua varten tai käytetty haastatteluissa yhteisiä teemarunkoja, mikä teki haastatteluista tietolähteenä jossain määrin epäluotettavia.

Tarkastusvirasto on katsonut, että kehittämistyöhön tarvitaan aktiivisuutta myös koko valtion henkilöstöpolitiikasta vastaavilta. Tämä koskee erityisesti toimenpiteitä, joilla esim. tarjotaan asiantuntijatukea virastojen henkilöstösuunnitteluun ja ennakointilaskelmiin tai täsmennetään valtioneuvoston periaatepäätöksen henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön hankintaa koskevia vastuita.

REKRYTERINGEN AV PERSONAL TILL STATSFÖR- VALTNINGEN

Rekryteringen av personal är en viktig del av hanteringen av personalresurserna och därigenom ett viktigt verktyg för att förbättra verksamhetens resultat. Personalrekryteringarna innebär långsiktigt verkande och dyra investeringar, som är förknippade med avsevärda ekonomiska risker och möjligheter för statsfinanserna. Arbetskraftskostnaderna för personalen inom statens budgetekonomi uppgick år 2002 till totalt 4,7 mrd euro och kostnaderna för personalrekryteringen år 2001 uppskattades till 4,7 miljoner euro. I en situation där personal avgår med pension i ökande takt och konkurrensen om arbetskraften skärps, är det allt viktigare att ämbetsverken föregriper skiftena i personalen och bereder sig på att trygga den framtida tillgången på personal.

Med revisionen klarlades hur systematisk ämbetsverkens personalrekrytering var, hur den vid rekryteringen behövliga sakkunskapen hade säkerställts och hurudana förfaranden som tillämpades vid rekryteringen. Dessutom klarlades på vilka sätt ministerierna styr och stöder ämbetsverkens personalplanering och rekrytering. Vid revisionen ställdes en skriftlig enkät till drygt etthundra ämbetsverk. Rekryteringsförfarandena granskades närmare vid åtta ämbetsverk, varvid också intervjuades representanter för de styrande ministerierna. Praxis för personalplanering och rekrytering utvärderades på basis av ett flertal olika kriterier.

Vid revisionen framkom, att ämbetsverkens personalplanering alltjämt föreföll vara outvecklad, och att i synnerhet systematiskt föregripande av personalbehovet förekom i tämligen ringa omfattning. När föregripande förekom, var det oftast endast fråga om i samband med verksamhets- och ekonomiplaneringen presenterade utvecklingsprognoser över totalantalet årsverken. Uppgjorda personalstrategier innehöll oftast enbart generella principer om god ledning av personalen och rekrytering. När dessutom i samband med enskilda rekryteringar behovsuppskattning-

arna gjordes splittrat och enhetsvis, minskade möjligheterna till en med tanke på verksamheten som helhet effektiv rekrytering. Ämbetsverken borde därför systematisera föregripandet av det framtida kvantitativa och kvalitativa behovet av personal, och utveckla åtgärder med vilka tryggas tillgången på tillräckligt kvalitativ personal.

Statsrådets principbeslut från år 2001 om personalpolitiken uppställer för ministerierna en styrnings- och uppföljningsförpliktelse. På basis av revisionen föreföll det som att ministerierna tolkade sin roll och styrningsuppdrag i genomförandet av personalpolitiken på förvaltningsområdet synnerligen snävt. Ministerierna ansåg det inte vara nödvändigt att ge ämbetsverken instruktioner om föregripande åtgärder. Inte heller hade med ämbetsverken preciserats principerna för samarbete och arbetsfördelning. I ämbetsverkens resultatavtal hade inskrivits synnerligen få målsättningar angående utvecklande av personalen och säkerställande av tillgången, och förverkligandet av personalpolitiken följdes inte upp.

Revisionsverket har ansett, att det för genomförandet av statens övergripande personalpolitik och förutseende av personalbehovet och utbudet behövs också en planering och styrning av större bredd än det enskilda ämbetsverket. Ämbetsverkens agerande i syfte att trygga en tillräcklig och kvalitativ personal förutsätter av ministerierna ett mera aktivt grepp om styrningen än för närvarande.

Vid ämbetsverken hade genomförts synnerligen få åtgärder till stöd för personalrekryteringen, såsom att utveckla bilden av arbetsgivaren eller inverka på arbetskraftsutbudet och utbildningens innehåll på det egna förvaltningsområdet. Vid de flesta ämbetsverk arbetar årligen praktikanter från högskolor och andra läroanstalter, men anställande av praktikanter föreföll att för många ämbetsverk ha blivit en rutin, för vilken inte uppställdes särskilda målsättningar med tanke på rekryteringen av personal.

Vid ämbetsverken hade rekryteringen av personal i allmänhet splittrats på många enheter, och de för personaltjänsterna ansvariga deltog ofta inte i rekryteringen. De personer som beslöt om anställningarna hade ofta inte fått handledning om ansökningsförfarandena, och till deras stöd hade inte getts instruktioner eller arbetsredskap. Den nuva-

rande verksamhetsmodellen garanterar inte tillgången på kunskap, inläring av nya metoder och ibruktagande av nya verktyg i arbetet.

Om ansökningsförfarandet är särskilt stadgat i tjänstemannaförordningen, vilket understryker tjänsteförhållandets och anställandets speciella juridiska karaktär. I hanteringen av personalresurserna betonas för sin del den strategiska personalplaneringen, en effektiv resursanvändning och -utveckling samt en flexibel och resultatrik rekrytering. Utnämningsprocesserna påverkas därigenom av två olika tänkesätt. Vid ämbetsverken ansågs allmänt, att de nuvarande bestämmelserna gör ansökningsprocesserna stelare, trots att bestämmelserna inte åtminstone hittills ansågs ha hindrat ett effektivt tillsättande av tjänsterna. Betydelsen av juridiska överväganden kommer emellertid alltjämt till synes i det, att det anses viktigt att traditionella förfaringssätt iakttas och fel undviks vid tillsättandet av tjänsterna.

På basis av revisionen föreföll det vara, att ju mera ämbetsverken tar i bruk nya rekryteringskanaler och urvalsförfaranden, desto mera sannolikt uppkommer spänningar i relation till de normer som reglerar tillsättandet av tjänster. Vid revisionen framkom detta exempelvis i tillämpningen av interna ansökningsförfaranden. För utvecklande av personalrekryteringen och mångsidigare metoder är det därför nödvändigt att överväga preciseringar av de bestämmelser eller tolkningsinstruktioner som gäller rekryteringen.

Vid revisionen framkom inte omständigheter som hade visat att ämbetsverkens enskilda rekryteringar hade inneburit felinvesteringar eller omedelbara risker för statens personalpolitik eller finanser. I rekryteringsprocessens olika skeden observerades emellertid brister, vilka försvagar möjligheterna att göra optimala val från hela ämbetsverkets synpunkt eller säkerställa valet av så kompetent personal som möjligt också i framtiden. Betydelsen av bristerna accentueras i ett splittrat rekryteringssystem, där tillräcklig uppmärksamhet inte har ägnats åt sakkunskap i rekrytering och bedömning av personalbehoven.

Behovsbedömningen vid enskilda rekryteringar baserade sig till stor del på de rekryterande enheternas egna uppfattningar, vilka i allmänhet inte hade någon samfällt antagen rekryteringsstrategi som grund. Hos ämbetsverken sakna-

des ofta ett forum eller förfaringssätt, där rekryteringsbehovet och befattningsbeskrivningen av tjänsterna hade övervägts med tanke på hela organisationens verksamhet. För behovsuppskattning och definiering av uppgifterna fanns inte systematiska arbetsredskap.

De arbetssätt som var i bruk vid urvalet var i många skeden av ansökningsprocessen rätt hantverksmässiga, varierade från fall till fall och saknade en klar systematik. Bl.a. genomfördes behandlingen av ansökningar, intervjuer och jämförelsen av meriter på varierande sätt vid ämbetsverkens skilda enheter, och delvis osystematiskt. Vid många ämbetsverk gjordes inte sammanställningar av ansökningarna i och för jämförelse, eller tillämpades inte enhetliga teman vid intervjuerna, vilket ledde till att intervjuerna blev i viss mån opålitliga som informationskälla.

Revisionsverket har ansett, att utvecklingsarbetet kräver aktivitet också av dem som ansvarar för statens personalpolitik som helhet. Detta gäller i synnerhet åtgärder i syfte att exempelvis ge sakkunnighjälp för ministeriernas personalplanering och föregripande beräkningar, och att precisera de ansvarsåligganden för personalplanering och rekrytering vilka omnämns i statsrådets principbeslut.

1. JOHDANTO

Henkilöstövoimavarojen hallinta on noussut yhä keskeisemmäksi keinoksi vaikuttaa toiminnan tuloksellisuuteen. Onnistuneet henkilöstön hankinnat ovat keskeinen tuloksellisen toiminnan edellytys valtionhallinnossa, jossa henkilöstövoimavarat muodostavat ylivoimaisesti merkittävimmän tuotannontekijäryhmän. Tehokkaan rekrytoinnin avulla organisaatioon saadaan nopeasti uutta osaamista tai korvataan poistuvaa osaamista.

Virastot joutuvat hankkimaan uutta henkilöstöä monista eri syistä. Nykyisen henkilöstön siirtyminen eläkkeelle tai toisen työntekijän palvelukseen aiheuttaa jatkuvasti työvoimatarvetta. Myös uudet tehtävät, toiminnan laajentuminen tai hallinnonalan organisaatiomuutokset voivat olla syynä henkilöstön hankinnalle. Henkilöstön vaihtumista ja hankintatilanteita on yhä useammin alettu pitää mahdollisuutena toiminnan uudelleenjärjestelyyn, toimintatapojen uudistamiseen ja tuottavuuden lisäämiseen¹.

Laadukkaalta rekrytointitoiminnalta edellytetään suunnitelmallisuutta ja kaikkien vaiheiden hyvää hallintaa. Rekrytointipäätös on aina pitkävaikutteinen ja melko kallis investointi. Henkilöstön työpanos on käytössä monia vuosia, joskus vuosikymmeniä ja kustannukset muodostuvat välittömien hankintakulujen lisäksi perehdyttämisen ja palkkauksen kuluista. Hankintaan liittyy huomattavia taloudellisia riskejä ja mahdollisten virheiden vaikutukset kertautuvat vuosien kuluessa. Erään arvion mukaan henkilöstöinvestointien ml. rekrytointi kuoleentumisaika on 10 vuotta. Hankinnan tuotto voi jäädä toivottua pienemmäksi esim. rekrytoitujen nopean vaihtuvuuden takia tai siksi, että näiden osaaminen tai motivaatio ei vastaa tehtävän vaatimuksia.²

Valtion työmarkkinalaitoksen selvityksissä³ on ennakoitu erityisesti suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen merkitsevän lisää-

¹ *Esim. Tuottavuus ja kilpailukyky tavoitteeksi. VM julkaisuja 1/2003.*

² *Henkilöstöhankinnan investointinäkökulmasta enemmän esim. Rantala 1997.*

³ *Esimerkiksi Tietoja valtion henkilöstöstä 1970-2001. VTML julkaisuja 4/2002 tai Lehtonen: Selvitys valtion budjettitalouden henkilöstön vaihtuvuudesta vuonna 2001.*

tyvää uuden henkilöstön tarvetta ja laajemmin työvoimakilpailun kiristymistä. Arvioiden mukaan vuosina 2001-2011 valtion henkilöstöstä poistuu vajaat 60 000 henkilöä joko eläköitymisen tai työpaikan vaihdon seurauksena eli lähes 50% nykyhenkilöstön määrästä. Tätäkin on pidetty eräänlaisena minimiarviona ja todellisen poistuman arvellaan olevan tätä suurempi. Valtiotyönantajan kannalta nykyinen suhteellisen suotuisa rekrytointitilanne ja -asema ei välttämättä säily tulevaisuudessa.

Taitavan henkilöstöhankinnan merkitys näkyy myös monissa linjauksissa ja työryhmäraporteissa.⁴ Henkilöstön hankinnan tarpeet vaikuttivat Valtioneuvoston periaatepäätökseen Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (VM 092/00/2001). Taustalla oli tieto siitä, että osaavasta henkilöstöstä tullaan lähitulevaisuudessa käymään kiihtyvää kilpailua, johon valtiotyönantajan kokonaisuutena ja sen yksittäisten organisaatioiden tulisi valmistautua.

Valtionhallinnossa on vielä hyvässä muistissa lamavuosien henkilöstösupistukset ja talousarvioiden tiukka menokuri on senkin jälkeen merkinnyt säästöjä myös henkilöstömenoissa⁵. Yleisestä työmarkkinatilanteesta johtuen uusien viranhaltijoiden hankinta on monilla hallinnonaloilla ollut suhteellisen helppoa. Tästä syystä ajatus työvoimakilpailusta ja huoli riittävien henkilöstövoimavarojen varmistamisesta saattaa tuntua epätodelliselta.

Monissa yrityksissä ja myös kunnallishallinnossa on tulevaan tilanteeseen alettu valmistautua. Esimerkiksi Suomen Kuntaliiton, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Kuntien eläkevakuutuksen yhteinen Kuntatyö 2010 –projekti käynnistyi vuoden 2002 alussa. Projektin tavoitteena on turvata kuntapalvelujen tekijät lähivuosina, parantaa kuntien mahdollisuuksia työvoimakilpailussa ja lisätä kunnallisten työpaikkojen houkuttelevuutta. Onkin syytä kysyä, miten hyvin

⁴ *Hankintaproblematiikkaa on sivuttu esimerkiksi seuraavissa hanke- tai työryhmäraporteissa: Osaamisen johtaminen. VM työryhmämuistioita 6/2001. Haasteena tuleva osaaminen (ns. osaamisen siirtohanke). VM työryhmämuistioita 8/2003. Valtionhallinnon johdon ja johtamisen kehittämisstrategia. VM työryhmämuistioita 6/2003. Urakehityshankkeen muistio: ”Urasuunnittelun haasteista valtionhallinnossa (päivätyö 19.12.2002).*

⁵ *Budjettitalouden piiriin kuuluva henkilöstö väheni vuosina 1988-2001 95 000 henkilöä. Vähennyksen suurin yksittäinen syy liittyy liikelaitosratkaisuihin, mutta n. 10% on arvioitu johtuneen virastojen sisällä tapahtuneista henkilöstövähennyksistä, jotka toteutettiin mm. 1990 -luvun alun henkilöstökehysten supistamisohjelmien mukaisesti.*

valtionhallinnon organisaatiot ovat tunnistaneeet kehityshaasteen ja suunnitelleet tarvittavia toimenpiteitä riittävän osaavan henkilöstön varmistamiseksi myös tulevaisuudessa.

Valtion budjettitalouden henkilöstön palkkasumma oli vuonna 2002 3,7 mrd. euroa ja työvoimakustannukset yhteensä 4,7 mrd. euroa.⁶ Vuoden 2000 työvoimakustannustutkimuksen mukaan budjettitalouden henkilöstön rekrytointikustannukset olivat yhteensä 4,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2001 arviolta 4,7 miljoonaa euroa⁷. Henkilöstön hankinnan yksikkökustannukset olivat vuonna 2001 664 euroa/henkilö ja välittömät perehdyttämiskustannukset 2787 euroa/henkilö.⁸ Viime vuosina valtion henkilöstön poistuma on ollut keskimäärin 5,6%. Tilastojen mukaan tulovaihtuvuus oli vuonna 2001 n. 5000 henkilöä, edellisvuonna hieman vähemmän ja vuonna 1999 yli 5000 henkilöä⁹. Poistuman ja samalla tulovaihtuvuuden arvioidaan kasvavan vuosikymmen loppua lähestyttäessä.

Henkilöstön hankinta ei kuitenkaan ole haaste vain suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen johdosta. Uutta henkilöstöä joudutaan hankkimaan muistakin syistä ja uuden henkilöstön varmistaminen ja hankinta vaatii aina suunnitelmallisuutta ja ammattitaitoa. Kyse ei ole vain siitä, että pysyvään virkasuhteeseen palkatun henkilöstön palvelusuhdeturva vaikuttaa mahdollisuuksiin korjata mahdolliset virhevalinnat. Varsinaisten virheiden ohella suurempi riski on, ettei avautuviin tehtäviin saada houkuteltua ja valittua parhaita mahdollisia työntekijöitä.

Rekrytointitoiminnan vaativuutta lisää se, että valtionhallinnon tehtävät ja työvälaineet muuttuvat entistä monimutkaisemmiksi. Suorittavan tason työtehtävät vähenevät ja tulevaisuudessa tarvitaan yhä monitaitoisempia asiantuntijoita. Perehdyttämiskustannukset kasva-

⁶ *Tiedot Valtion henkilöstötilinpäätöksestä vuodelta 2002, kts. Lehtonen 2003.*

⁷ *Mukaan on laskettu rekrytointiprosessin ja perehdyttämisen kustannukset. Tiedot saatu Valtion työmarkkinalaitoksesta marraskuussa 2002.*

⁸ *Tiedot julkaisusta Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstötilinpäätöksen tueksi vuosilta 1997-2001. VTML 3/2002. Hankintakustannukset perustuvat työvoimakustannustutkimuksessa kysytyihin kustannustietoihin ja tehtyihin laskelmiin ja arvioihin. Mukaan on laskettu valintaan osallistuvien työpanoskustannukset, työpaikkailmoittelu, henkilöstökonsulttien palkkiot jne. Tämän tarkastuksen kyselyssä virastojen arviot omien rekrytointiensa yksikkökustannuksista olivat tätä korkeampia (kts. luku 3.5.5).*

⁹ *Tietoja valtion henkilöstöstä vuosilta 1970-2002. VTML julkaisuja 5/2003. Mukaan on laskettu myös valtion virastosta toiseen siirtyneet.*

vat, koska työmarkkinoilta ei aina löydy ”valmiita”, riittävän osaavia henkilöitä. Nämä seikat korostavat huolellisesti valmisteltujen ja osuvien rekrytointipäätösten merkitystä.

Valtion palvelujen ja tavaroiden hankintaa on viime vuosina kehitetty. Hankintamenettelyjä ja -periaatteita on pyritty yhdenmukaistamaan ja standardoimaan mm. säätämällä laki hankintamenettelyistä, tarkentamalla virastojen hankintasäännöksiä, laatimalla hankintastrategioita jne. Henkilöstön hankinnassa ei ole käytössä yhteisiä pelisääntöjä tai menetelmiä, vaikka kyse on vähintään yhtä merkittävistä taloudellisista ratkaisuista. Rekrytointia tuskin voidaankaan kovin tarkasti ohjata säädöksin. Sitä vastoin on tarpeen määritellä, millaisia laatuvaatimuksia pitää asettaa tämän ”tärkeimmän voimavaran” hankintamenettelyille ja miltä osin hankinnassa on syytä käyttää systemaattisia ja ammatillisesti perusteltuja menetelmiä.

Tällä hetkellä on vähän tietoa siitä, miten suunnitelmallista, ammattitaitoista tai hallittua henkilöstön hankinta valtionhallinnon yksiköissä on. Tämän tarkastuksen aikana Valtion työmarkkinalaitos kuitenkin käynnisti ja toteutti selvityksen, jossa tiedusteltiin ministeriöiltä mm. niiden hallinnonalojen henkilöstösuunnitteluun ja -henkilöstön varmistamiseen liittyviä käytäntöjä. Selvityksen tulokset eivät vielä olleet käytettävissä tätä raporttia laadittaessa. Työmarkkinalaitoksen muissa selvityksissä on tarkasteltu mm. henkilöstöstrategioiden laadinnan astetta tai henkilöstötilinpäätösten käyttöä¹⁰. Vuoden 2003 keväällä julkaistun Valtionhallinnon johdon kehittämissstrategian Selvitysosassa on kuvattu valtionhallinnon ylimpien virkamiesten nimittämistä vuosina 1998-2002 koskevaa pientä tutkimusta.¹¹ Molempien selvitysten tuloksia on käytetty aineistona tässä tarkastuksessa.

¹⁰ *Henkilöstöpolitiikkabarometri 2000. VTML 9/200. Viimeisin barometrikysely toteutettiin keväällä 2003 ja sen tulokset on luovutettu valtiovarainministeriölle.*

¹¹ *VM, työryhmämuistioita 6/2003*

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Normiperusta

Valtion henkilöstön hankintaa koskevat normit

Valtiolla henkilöstön hankintaa säätelevät lähinnä valtion virkamieslaki ja valtion virkamiesasetus. Kaikkia virkamiehiä koskevat virkaylennysperusteet eli nimitysperusteet säädetään Suomen perustuslaissa. Virkanimityksissä sovellettava perussäännös on siis perustuslain 125§, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Virkamieslaissa säädetään hakijoiden tasapuolisesta kohtelusta ja syrjintäkiellosta. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän kieltävät säädökset sisältyvät tasa-arvolakiin¹².

Työsopimussuhteisten palkkaamista säätelee työsopimuslaki (55/2001), jossa valintaperusteita tai valintamenettelyä koskevia säädöksiä on niukasti. Laissa on säädetty työntekijöiden syrjintäkiellosta ja mahdollisuudesta enintään neljän kuukauden pituiseen koeaikaan. Muuten työsopimus on voimassa toistaiseksi, jollei sitä perustelluista syistä ole tehty määräaikaiseksi.

Virkamieslakia uudistettaessa 1990-luvun alussa yhtenä keskeisenä tarkoituksena oli sen lähentäminen työsopimuslakiin. Tavoitteena oli yksi ja yhtenäinen, lähtökohdiltaan työsopimuslakiin perustuva palvelussuhde julkiseen hallintoon. Sittemmin virkasuhde määriteltiin valtion tehtävien hoidossa pääasialliseksi palvelusuhteeksi. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi virkamieslakia koskevassa mietinnössään, että lainsäädännössä on kiinnitettävä erityistä huomiota virkamiesten aseman itsenäisyyteen ja pysyvyyteen. Tämän katsotaan merkitsevän, että toisin kuin yksityissektorilla, jossa työnantaja voi valita henkilöstön täysin subjektiivisin perustein, valtionhallinnon virat täytetään julkisen ilmoitusmenettelyn kautta objektiivisesti arvioiden ansioituneimmalla henkilöllä.

Oikeudelliselta kannalta korostetaan siis haun julkisuutta ja nimitysharkinnan erityisluonnetta. Esim. henkilöarviointiin kuluva tes-

¹² *Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/86*

tejä käytettäessä tulisi muistaa, että ne eivät korvaa nimitysharkintaa, joka on julkisen vallan käyttöä ja johon voidaan kohdistaa oikeudellinen jälkiarviointi kantelun tai tasa-arvo kanteen kautta.¹³ Perusajatuksena siis on, että virkamieheksi pitää nimittää ansioitunein tai pätevin ja että kaikilla tulee olla oikeus hakea virkaa. Näin uskotaan taattavan mahdollisimman pätevä virkamieskunta ja kansalaisten luottamus hallinnon toimintaan.

Kelpoisuusvaatimukset

Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista, jotka virkaa tai virkasuhteeseen nimitettävän on täytettävä, säädetään virkamieslain (750/94) 6,7 ja 8 §:ssä. Tällaisia ovat kansalaisuus, ikä ja kielitaito. Vaadittavasta kielitaidosta on säädetty erillislaissa.¹⁴

Erityisistä kelpoisuusvaatimuksista on virka- ja nimikekohtaisia säännöksiä virastoja ja ministeriöitä koskevassa laissa tai viraston hallintoasetuksessa. Näitä vaatimuksia ovat esimerkiksi vaadittava koulutus tai tutkinto, tehtävien edellyttämä kokemus tai perehtyneisyys viran tehtävälleen. Lähtökohtana on, että säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia noudatetaan myös silloin, kun on kysymys nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen. Yleisten ja erityisten kelpoisuusvaatimusten ohella voidaan määritellä muita edellytyksiä, joita virkaa kuuluvien tehtävien hoitaminen edellyttää.

Saadetyt kelpoisuusvaatimukset ovat vähentyneet 90-luvulla huomattavasti valtioneuvoston asiaa koskevan periaatepäätöksen jälkeen¹⁵. Lähtökohtana oli, että kelpoisuusvaatimuksia säädetään vain ylimpiin virkoihin sekä erityisammattitaitoa ja –koulutusta vaativiin tehtäviin. Lisäksi valtioneuvosto teki 90-luvun lopulla periaatepäätöksen (VM 2/22/97) ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja –menettelyn uudistamisesta. Sen mukaan ylimmille virkamiehille säädettyvät kelpoisuusvaatimukset ovat ylempi korkeakoulututkinto, asiantuntemus ao. hallinnonalan tai viraston tehtävälueeseen, käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Ministeriöiden ja virastojen hallintoasetusten lisäksi eri tehtäväalueilla voi olla omia säännöksiä sekä kelpoisuusvaatimuksista että

¹³ *Oikeudellisen näkökulman perusteluista kts. Esim. Peltonen 2001, 2002.*

¹⁴ *Laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta 149/1922*

¹⁵ *VN periaatepäätös valtion virkoja ja tehtäviä koskevien kelpoisuusvaatimusten uudistamisesta, 27.3.1991.*

virkojen täyttämistä. Esimerkiksi asetuksessa korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (309/93) on säädetty valittavalle opetus- ja tutkimushenkilöstölle asetettavista vaatimuksista. Laissa (856/91) ja asetuksessa korkeakoulun professorin viran täytöstä on säädetty täytön menettelytavoista. Tuomarien valinnasta taas on säädetty erityislaissa (laki tuomarien nimittämisestä 205/2000).

Hakumenettely ja nimitystoimivalta

Virkojen hakumenettelystä säädetään valtion virkamiesasetuksessa (971/94), jossa on säännöksiä viran haettavaksi julistamisesta, haakuilmoituksen sisällöstä ja julkaisemisesta, virkaan hakemisesta ja valintapäätöksen esittelystä. Henkilöstön hankintamenettelyjä sivuaavat myös henkilötietolaki (523/99) ja laki yksityisyyden suojasta työelämässä (477/2001), jonka 5 §:ssä säädetään edellytyksistä henkilö- ja soveltuvuusarviointitestiä käyttöön. Valtioneuvoston asetuksessa julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 3 luvun 10 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden toimeenpanosta valtion virastoissa ja laitoksissa (1348/2002) määritellään, milloin avoimiksi tulevat virat on ilmoitettava työvoimatoimistoon.

Valtionhallinnon ylimmät virkamiehet nimittää tasavallan presidentti tai valtioneuvosto. Presidentti nimittää myös vakinaiset tuomarit. Ministeriöiden virkamiesten nimittämistoimivaltaa koskevat säännökset sisältyvät valtioneuvoston ohjesääntöön, ministeriöiden hallintoasetuksiin ja työjärjestyksiin. Ministeriön alaisten virastojen virkamiehiä ja nimitysvaltaa koskevat normit taas ovat virastojen hallintoasetuksissa ja työjärjestyksissä. Valtioneuvosto on tehnyt periaatepäätöksen nimitystoimivallan järjestämisestä valtionhallinnossa (VM 157/00/94). Pääsääntönä on, että virasto nimittää itse omat virkamiehensä viraston päällikköä lukuun ottamatta. Poikkeuksen muodostavat sellaiset tehtäväalueet kuten oikeuslaitos, puolustusvoimat ja ulkoasiainhallinto. Lisäksi esimerkiksi yliopistot nimittävät itse rehtorinsa.

Työsuhte syntyy sopimuksella, kun virkasuhde perustuu nimityspäätökseen. Työsuhteen osalta ei ole säädetty hakumenettelystä, mutta laadukkaan henkilöstövalinnan periaatteet ja menetelmät ovat molemmissa tapauksissa pitkälti yhteneviä.

Virkoja ja virkajärjestelmää koskevasta sääntelystä luovuttiin suurelta osin 90-luvun aikana. Vielä 1980-luvulla ja osin 90-luvun alussa virkojen perustamista koskevat päätökset tehtiin keskitetysti budjetin laadinnan yhteydessä. Lisäksi esim. määräaikaisia virkasuhteita

säädeltiin vuoteen 1988 saakka ns. ylimääräisasetuksella, jonka perusteella ylimääräiset toimet perustettiin ja lakkautettiin valtiovarainministeriön toimesta. Tulohajautukseen siirtymisen myötä virastot saivat huomattavasti päätösvaltaa henkilöstöasioissa ja ne voivat perustaa virkoja määrärahojensa puitteissa. Niillä on oikeus virkojen muuttamiseen, yleisten kelpoisuusvaatimuksen ohella käytettävien valintaperusteiden määrittelyyn, viranhaun käynnistämiseen, toteutukseen ja aivan ylimpiä virkoja lukuun ottamatta nimityspäätöksen tekemiseen.

Hakumenettelyn sääntelyä on kaiken aikaa vähennetty. Ohjaus on pyritty hoitamaan suosituksin ja ohjein. Valtiovarainministeriö on antanut suosituksen virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (VM 14/2000). Ministeriö on lähettänyt virastoille myös kirjeen koskien nimittämistä määräajaksi (VM 26/01/98). Sillä tarkennetaan virkamieslain 9§:n edellytyksiä. Edellä mainitussa valtioneuvoston periaatepäätöksessä (VM 2/22/97) asetettiin tavoitteeksi luoda ylimpien virkamiesten valintaan entistä ammattimaisempi valintamenettely, johon kuuluvat mm. tehtäväänalyysi, asianmukainen hakemusten käsittely, jäsenelty haastattelu, tarvittaessa soveltuvuusarviointi ja huolellinen nimitettäväksi esitettävän valinta. Valtion työmarkkinalaitos tuotti periaatepäätöksen tueksi myös oppaan valtion virkamiesten valintaan.¹⁶

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta

Keskeinen henkilöstön varmistamista, hankintaa ja sen kehittämistä koskeva linjaus sisältyy valtioneuvoston periaatepäätökseen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (VM 092/00/2001). Päätöksen yhtenä keskeisenä teemana on riittävän ja osaavan henkilöstön varmistaminen myös tulevaisuudessa sekä suunnitelmallinen ja hallittu henkilöstön hankinta. Periaatepäätöksessä todetaan mm:

”Onnistuakseen pätevän työvoiman saannissa valtion on oltava esimerkillinen työnantaja ja huolehdittava työnantajakuvastaan ja tehtävien houkuttelevuudesta (s.2). ...Toimintayksiköiden on hyvissä ajoin selvitettävä sekä henkilöstön tarve että tarjonta ja työmarkkinakehi-

¹⁶ *Miten johtaja valitaan ja valitsee? Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto, valtion työmarkkinalaitos ja Edita. Helsinki 1998.*

tys omalla toimialueellaan (s.7)...Ministeriöt vastaavat henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonaloillaan. Niiden tehtävänä on mm. työnantaja- ja budjettipolitiikan koordinaatio, henkilöstöpoliittisten tavoitteiden sisällyttäminen tulohjaukseen ja hallinnonalan toimintayksiköiden henkilöstöpolitiikan arviointi ja seuranta (s. 7). ...Myös nuorten rekrytoinnin kehittämistä on painotettava. Sitä tuetaan harjoittelumahdollisuuksilla, suunnitelmallisella perehdyttämällä ja viestimällä hallinnon muuttuneesta toimintakulttuurista (s. 28)...Henkilöstön osaamista on arvioitava ja kehitettävä pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti. Tämä sisältää henkilöstöjohtamisen koko kentän: strategioita, henkilöstöhallinnon perustoimintoja kuten henkilöstösuunnittelua ja rekrytointia (s. 29).

Periaatepäätöksen toteutuksen osalta todetaan, että ensisijainen vastuu henkilöstön varmistamisesta ja hankinnasta on toimintayksiköillä eli virastoilla ja laitoksilla. Ministeriöt taas vastaavat oman hallinnon alansa henkilöstöpolitiikan toteutuksesta ennen kaikkea osana tulohjausta ja henkilöstöpolitiikan seuranta. Sekä valtiojohton että toimintayksiköiden palveluksessa henkilöstöpolitiikan valmistelussa ja toteutuksessa on Valtion työmarkkinalaitos. Se toimii ”eräänlaisena toimintayksiköiden edustajana ja tuntojen tulkitsijana valtiovarainministeriön sisällä valtiojohtoon päin”¹⁷. Luonnehdinta kuvastaa hyvin viime vuosina omaksuttua henkilöstöpoliittista linjaa. Valtion työmarkkinalaitoksen tehtävänä on tuottaa ja levittää informaatiota, ohjata kehittämishankkeita ja neuvoa tarpeen vaatiessa virastoja niiden henkilöstökysymyksissä.

2.2 Tarkastuksen kohde

Valtionhallinnon henkilöstön hankintaa ei voi tarkastella vain yksittäisten rekrytointitapahtumien kautta. Hankintojen tuloksellisuus riippuu tulevan osaamis- ja rekrytointitarpeen tunnistamisesta, koko organisaation työnantajakuvasta ja houkuttelevuudesta ja varsinaisen rekrytointitoiminnan suunnitelmallisuudesta.

Edellä kuvatussa henkilöstön hankintaa koskevassa periaatepäätöksessä omaksuttiin myös käsitys laajasta rekrytointitoiminnasta. Päätöksessä pidetään tarpeellisenä ennakoita hyvissä ajoin henki-

¹⁷ Mainittu periaatepäätös, s. 33.

löstötarpeen kehitys, suunnitella ja mitoittaa voimavarat huolellisesti ja hankkia uutta henkilöstöä hallitusti. Myös muissa valtiotyönantajien toimesta laadituissa raporteissa on pidetty tavoitteena rekrytoinnin ammatillistamista. Tällöin korostetaan henkilöstöhankinnan strategista roolia ja sitä, että henkilöarviointi ja –valinta edellyttävät yhä enemmän erityisosaamista ja eri menetelmien hallintaa. Tarkastuksen kohteeksi valittiin siis seuraavat toiminnot:

- a. henkilöstösuunnittelu virastoissa ja laitoksissa, johon sisältyy
 - henkilöstön määrällisen ja laadullisen poistuman ennakointi
 - tulevan tarvittavan henkilöstön määrän ja laadun ennakointi
 - koko viraston rekryointitarpeen määrittely
- b. henkilöstön hankintaa tukevat toimenpiteet
 - vaikuttaminen rekryointipotentialiin eli työmarkkinoilta saatavissa olevaan osaamiseen ja koulutukseen
 - työnantajakuvan suunnitelmallinen kehittäminen ja seuranta
- c. hankinnan organisointi ja riittävän asiantuntemuksen varmistaminen
 - rekrytointeja tekevien osaamisen turvaaminen
 - henkilöarvioinnin ja –hankinnan erityisasiantuntemuksen varmistaminen
- d. yksittäisten rekrytointien päävaiheiden menetelmät, joihin kuuluvat mm.
 - rekryointitarpeen arviointi
 - tehtävämäärityksen teko ja kelpoisuusvaatimusten määrittely
 - hakemusten käsittely ja lisätiedon hankinta
 - hakijoiden ansioiden vertailu ja
 - nimitettävän henkilön valinta ja valinnan perustelu

Tarkastuskertomuksen havainto-osa on laadittu tätä toimintojen jäsentelyä noudattaen.

Henkilöstösuunnittelusta ja henkilöstön hankinnasta on vastuussa ensi sijassa kukin virasto ja laitos. Henkilöstöpolitiikan linjaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä on toteutusvastuuta osoitettu myös ohjaaville ministeriöille. Erityisesti painotetaan tulosohtausprosessin sisällöllistä ohjausta ja seuranta. Niinpä oli perusteltua ottaa tarkastuksen kohteeksi myös

- e. valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen ministeriön ohjaus ja seuranta sekä yhteistyö virastojen kanssa hallinnonalan tai sen eri tehtäväalueiden henkilöstötarpeen suunnittelussa.

2.3 Tarkastuksen tavoite ja tarkastuskysymykset

Henkilöstön hankinta on hajautettu virastoihin ja laitoksiin. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko virastoilla käytössään menettelytavat, joilla ne turvaavat mahdollisimman hyvän henkilöstön hankinnan ja siten tuloksellisen toiminnan edellytykset myös tulevaisuudessa. Pääkysymyksenä oli, miten suunnitelmallista henkilöstön hankinta on ja miten perusteltuja ja ammattimaisia hankinnassa käytetyt menettelyt ovat?

Pääkysymykseen liittyen tavoitteena oli myös selvittää, miten virastot olivat toteuttaneet valtioneuvoston periaatepäätöksen (092/00/2001) linjauksia henkilöstötarpeen ennakoinnista, henkilöstön saatavuuden varmistamisesta ja työnantajakilpailukyvyyn vahvistamisesta? Periaatepäätös tehtiin elokuussa 2001 ja oli tarkastuksen käynnistyessä ollut voimassa n. puolitoista vuotta. Miten hyvin päätös tunnettiin, miten velvoittavina siinä esitetyt tehtävät tunnistettiin ja oliko päätöksellä ollut vaikutuksia henkilöstösuunnittelun ja –hankinnan käytäntöihin tai kehittämiseen? Tarkemmat tarkastuskysymykset tarkastuskohteittain esitetään tarkastuskriteerien yhteydessä luvussa 2.4.

Tarkastuksen yhtenä sivutavoitteena oli paikantaa mahdollisia esimerkkejä hyvistä käytännöistä (ns. best practices), joihin vallitsevia käytäntöjä voidaan verrata ja suhteuttaa. Niiden avulla voitiin tasapainottaa kokonaiskuvaa ja osoittaa konkreettisia mahdollisuuksia hankintakäytäntöjen kehittämiseen. Kyse ei kuitenkaan ollut varsinaisesta benchmarking –prosessista, vaan sellaisten esimerkkien löytämisestä, joissa oli toimittu joidenkin tai jonkun laatukriteerin suuntaisesti.¹⁸ Kaikkia tekstissä mainittuja esimerkkejä ei kuitenkaan voi pitää suositeltavina malleina, vaan lähinnä osoituksena kehittämistyön tarpeista.

Tarkastuksen tavoitteisiin liittyvät rajaukset

Henkilöstön hankinta on vain yksi keino henkilöstövoimavarojen riittävyuden ja laadun varmistamisessa. Seuraavassa taulukossa on

¹⁸ Hyviä käytäntöjä tai niiden ituja kuvataan tarkastushavaintojen yhteydessä luvussa 3. Esimerkit on erotettu petiittitekstinä päätekstistä.

esitetty joitakin keskeisiä toimenpiteitä ja luonnehdittu yleisesti tarkastuksen kohdentumista.

Taulukko 1. Henkilöstövoimavarojen turvaamistoimenpiteiden käsittely tarkastuksessa

Henkilöstövoimavarojen riittävyyden ja laadun varmistaminen	Tarkastuksen pääkohde	Tarkastus sivuaa	Ei käsitellä
Henkilöstösuunnittelu (määrän ja laadun ennakointi)	X		
Henkilöstön hankinta	X		
Harjoittelijajärjestelmät ja harjoittelijoiden käyttö		X	
Hankintaa välittömästi tukevat toimet kuten työnantajakuvan kehittäminen, yhteydenpito potentiaaliin hakijoihin, jatkuva rekrytointi		X	
Rekrytoinnin kanssa vaihtoehtoiset osaamisen hankinnan tavat		X	
Urasuunnittelu ja urakierron kehittäminen			X
Tehtävien uudelleenjärjestely ja muut tuottavuuden kehittämistoimet eli rekrytointitarvetta vähentävät toimet			X
Nykyhenkilöstön osaamisen kehittäminen ja työkuoron ylläpito			X
Nykyhenkilöstön motivaation ylläpito ja liiallisen vaihtuvuuden ehkäiseminen			X

Tarkastelun kohdeorganisaatioina olivat virastot, koska ne toimivat itsenäisinä rekrytointiyksiköinä. Lisäksi suurissa virastoissa ja laitoksissa henkilöstön hankinta oli usein delegoitu organisaatioyksiköihin esim. tulosalueille tai alueyksiköihin. Henkilöstösuunnittelua voidaan pitää myös koko hallinnonalan tai toimialan yhteisenä tehtävänä, jo-

hon vaikuttavat koko hallinnonalan kehittämistä koskevat strategiset linjaukset, tehtävämuutokset ja mahdolliset uudelleenorganisoinnit. Ministeriöiden ohjaustoimintaa tarkasteltiin ennen kaikkea viraston näkökulmasta. Missä määrin ministeriöt loivat edellytyksiä viraston henkilöstösuunnittelulle tai ohjasivat ja seurasivat viraston toimenpiteitä voimavarojen varmistamisessa?

Valtionhallinnon henkilöstön riittävyden varmistamista ja henkilöstön hankintaa olisi ollut mahdollista tarkastella lisäksi koko valtiontyönantajaa koskevana kysymyksenä. Tällöin olisi selvitetty ministeriöiden ohella Valtion työmarkkinalaitoksen roolia ja tehtäviä ja kaikkien toimijoiden tarkoituksenmukaista työnjakoa. Tarkastuksen lähtökohtana oli, että työmarkkinalaitoksen roolina on lähinnä kehittämisideoiden koonti ja periaatelinjausten valmistelu sekä yhteisten kehittämishankkeiden käynnistys ja ohjaus.

Tarkastuksessa ei selvitetty suoraan yksittäisten rekrytointien tuloksellisuutta, kustannustehokkuutta tai niiden onnistumista. Tätä koskevien tietojen saanti on hyvin työlästä ja saatavissa oleva tieto suurelta osin hyvin tulkinnanvaraista. Arvioinnissa tarvittaisiin tietoa mm. valittujen henkilöiden työn tuloksellisuudesta ja kehittymiskyvystä useiden vuosien ajalta. Virastoissa ei tällaista seurantaa ollut tehty. Organisaation johto tai henkilöstöasioista vastaavat eivät välttämättä osaa verrata valitun henkilön suorituskykyä muiden hakijoiden mahdolliseen suorituskykyyn. Toisaalta lähimmät työtoverit voivat arvioida valittujen työhön sopeutumista ja työtehoa hyvin eri perustein kuin esim. yksikön tai koko viraston johto.

Tarkastus keskittyi siis henkilöstöhankinnan tuloksellisuuden edellytyksiin: valintojen suunnitteluun, valintaprosessin toimivuuteen ja valintojen huolellisuuteen. Oletuksena oli, että mitä asiantuntevammin ja harkitummin valinnat tehdään, sitä onnistuneempia ne ovat. Tarkastuksessa keskityttiin toimintatapojen ja menetelmien tarkoituksenmukaisuuteen ja laatuun, eikä oltu niinkään kiinnostuneita yksittäisten virantäyttäjien säästöjen mukaisuudesta. Tarkastuksessa ei siis selvitetty esim. sitä, miten oikein ja kielellisesti tarkasti laissa mainitut yleiset kelpoisuusvaatimukset ja muut edellytykset on ha-

kuilmoituksissa määritelty¹⁹ tai täytyivätkö määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisen laissa mainitut perusteet jokaisessa haussa. Virkamieslain ja asetuksen periaatteet näkyivät kuitenkin tarkastuksen kriteereissä.

2.4 Tarkastuskriteerit

Valtion virkamiesasetuksessa (971/94) on mainittu yleiset virkojen hakumenettelyä koskevat säännökset. Määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei ole säännöksiä. Valtiovarainministeriö on kuitenkin suositellut, että nimittämisen koskiessa yli vuoden määräaikaaisuutta noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimittäessä. Varsinaista henkilöstön valintamenettelyä ei ole mitenkään säädelty. Lähtökohtana on, että nimittävä viranomainen päättää itse, millaisia valintamenetelmiä se käyttää voidakseen nimittää virkoihin ammattitaitoisia ja tehtävistä mahdollisimman hyvin suoriutuvia henkilöitä. Rekrytointia käsittelevissä oppikirjoissa annetaan ohjeita hyvistä menettelyistä, mutta korostetaan, että parhaita menetelmiä on vaikeata yksiselitteisesti listata. Tärkeintä on siis tunnistaa esim. erilaisten välineiden soveltuvuus eri tilanteisiin. Monet virastot tulkitsivat tätä niin, että menetelmien käyttö on hyvin tilannekohtaista, eikä yksittäisten käytäntöjen keskinäisestä paremmuudesta voida sanoa mitään varmaa.

Tarkastuksen lähtökohtana oli, että vaikka täysin kiistatonta tai yksityiskohtaista listaa hyvistä menettelytavoista ei voidakaan laatia, voidaan henkilöstön suunnittelun ja hankinnan käytäntöjä arvioida tiettyjen melko yleisesti hyväksytyjen periaatteiden ja laatukriteerien avulla. Tässä tarkastuksessa käytetyistä kriteereistä on koottu tarkastuskohteittain lista ja kunkin kriteerin perustelut liitteeseen 1.

Kriteeristö oli huomattavan laaja ja joiltain osin yksityiskohtainenkin. Kysymyksiin sisältyviä laatuvaatimuksia voidaan pitää melko korkeina. Suurin osa niistä perustuu virallisissa asiakirjoissa tai Valtion työmarkkinalaitoksen suosituksissa ja oppaissa esitettyihin

¹⁹ Vertaa esim. VM:n suositus virkojen hakumenettelystä (14/2000), jossa siteerataan Oikeuskanslerin ratkaisua, jonka mukaan viranhakuilmoituksessa ei tule antaa käsitystä, että kelpoisuusvaatimuksena on esim. ylempi korkeakoulututkinto, jos sellaista ei ole säädetty kelpoisuusvaatimukseksi. Muut edellytykset tai valintaperusteet on siis selvästi erotettava varsinaisista kelpoisuusvaatimuksista.

näkökohtiin. Kriteeristön lähtökohtana oli myös VN:n periaatepäätöksissä asetettu tavoite vahvistaa valtiotyönantajan rekrytointien ammatillisuutta.

Joistakin yksittäisistä rekrytoinnin menetelmiä koskevista kriteereistä voidaan olla eri mieltä tai kysyä, soveltuvatko ne kaikkiin tilanteisiin. Niitä ei tulkittukaan ehdottomina minimivaatimuksina laadukkaalle rekrytointiprosessille. Esimerkiksi aikaisemman työhistorian kartoittamista ei pidetty välttämättömänä kaikissa hauissa. Jos taas käytettiin paljon sisäisiä hakuja, saattoi olla perusteltua käyttää joiltakin osin ulkoista hakua kevyempiä menetelmiä (esim. rajoittaa hakukanavien määrää ja keventää lisätiedon hankintaa, kun hakijat suurelta osin tunnettiin).

Yksittäisissä rekrytoinneissa valittuihin menetelmiin vaikuttavat monet tilannetekijät. Tästä syystä kriteerit koskivatkin suurelta osin yleisiä menettelyjä – ei valintaprosessin yksityiskohtien variaatiota. Kriteereitä käytettiin kokonaiskuvan saamiseksi virastojen rekrytointiprosessien yleisestä laadusta ja systemaattisuudesta ja yksittäisiä kriteereitä koskevia havaintoja tulkittiin koko aineistoa vasten sekä osittain myös virastokohtaisesti. Jälkimmäinen oli mahdollista virastoja koskevissa tapausarvioinneissa (joiden luonnetta kuvataan seuraavassa luvussa 2.5.). Suuri osa kriteereistä oli laadullisia ts. yhtä yksiselitteistä mittaria ei ollut saatavissa. Siksi myös rekrytointimenettelyjen laatua arvioitaessa oli yhdistettävä eri menetelmin tuotettuja havaintoja.

2.5 Tarkastuksen tiedonhankinta, aineisto ja menetelmät

Tarkastusaineisto

Tarkastuksessa käytetty tausta-aineisto koostui virantäyttöä ja työsuhteen solmimista koskevista säädöksistä, valtioneuvoston henkilöstönhankintaa sivuavista päätöksistä, Valtion työmarkkinalaitoksen suosituksista ja ohjeista sekä valtiovarainministeriön julkaisemista hankintaa sivuavista työryhmäraporteista, selvityksistä ja oppaista. Lisäksi tarkastuksen esiselitysvaiheessa haastateltiin joitakin virastojen henkilöstöasioista vastaavia ja muutamia valtiovarainministeriön henkilöstöosaston virkamiehiä. Tarkastuksen pääaineisto muodostui virastoille suunnatusta kyselystä ja tapausarvioinneista.

Kysely osoitettiin kaikkiaan 105:lle organisaatiolle, jotka muodostuivat valtion keskus-, alue- ja paikallishallinnon yksiköistä. Otoksen perusjoukko oli huomattavasti suurempi kuin tilivirastojen joukko, koska siihen kuului erillisinä yksiköinä esim. tielaitoksen tai tullilaitoksen alueyksiköt ja yksittäiset paikallishallinnon yksiköt kuten käräjäoikeudet tai työvoimatoimistot. Syynä tilivirastoja laajemman perusjoukon käytölle oli se, että alue- ja paikallishallinnon yksiköt toimivat pääosin itsenäisinä rekrytointiyksikköinä eli ne päättivät suurelta osin itse henkilöstönsä hankinnasta²⁰.

Muodostettuun perusjoukkoon kuului hieman alle 900 organisaatiota. Vastajaat valittiin satunnaisotannan avulla. Otosta suunniteltaessa ja tarkistettaessa haluttiin kuitenkin ottaa huomioon valtionhallinnon henkilöstön sijoittuminen eri tasoilla toimiviin organisaatioihin. Valtion budjettitalouden henkilöstö jakautuu karkeasti hallinnon eri tasoille seuraavasti: keskushallinto 28 000, aluehallinto 73 000 (kun mukaan lasketaan mm. yliopistojen ja muiden korkeakoulujen henkilöstö) ja paikallishallinto 19 000 henkilöä. Lähtökohdana oli, rekrytointitarvetta ja -tapahtumia on eniten siellä, missä on paljon henkilöstöä. Siksi otokseen haluttiin saada suhteellisesti enemmän melko suuria yksiköitä ja aluehallinnon yksiköitä. Aluksi perusjoukosta karsittiin yksiköt, joiden henkilömäärä oli alle 50. Syynä oli se, että pieniä yksiköitä on hyvin paljon ja satunnaisotannassa niitä olisi tullut otokseen suhteettoman paljon. Puolustusvoimat, ulkoministeriö ja suurin osa poliisihallinnosta rajattiin ulkopuolelle, koska niiden rekrytointijärjestelmien oletettiin poikkeavan muista toiminnan luonteen vuoksi²¹.

Otoskoostumus todettiin oikeansuuntaiseksi siinä mielessä, että henkilöstömäärältään suurin kokonaisuus eli aluehallinto oli edustettuna lähes samassa suhteessa kuin sen henkilöstömäärään suhteutettu painoarvo edellytti. Lopuksi otosta täydennettiin sen edustavuuden parantamiseksi. Paikallishallintoon lisättiin satunnaisesti kolme pientä (alle 50 henkilön) yksikköä, jolloin mukaan tuli yksi oikeus-

²⁰ *Raportissa käytetään jatkossa yksinkertaisuuden vuoksi kaikista rekrytointiyksiköistä nimitystä virasto, vaikka kyse olisi esim. suuren laitoksen alue- tai piirihallintoyksiköstä. Tällaisen viraston osastoja, toimistoja tai tulosalueita (kunkin organisaation yksikköjaosta riippuen) kutsutaan yhteisnimellä toiminta- tai organisaatioyksiköt. Nykyisinhän virastoista saatetaan esim. henkilöstöpolitiikkaa koskevissa asiakirjoissa käyttää yhteisnimitystä toimintayksiköt. Tässä yhteydessä termin käyttö kuitenkin voisi aiheuttaa sekaannusta.*

²¹ *Otokseen tuli silti mukaan esim. rajavartiolaitoksen tai poliisin yksikköjä.*

aputoimisto, yksi maakunta-arkisto ja yksi kihlakunnan ulosottovirasto. Mukaan otettiin satunnaisesti yksi tullipiiri, koska yksikään ei tullut otokseen, vaikka tullipiirit yhdessä edustivat varsin suurta henkilöstömäärää. Otokseen lisättiin myös yksi tiepiiri ja työsuojelupiiri. Kaikki täydennysyksiköt valittiin satunnaisesti omasta ryhmästään.

Kysely oli suurelta osin strukturoitu tulosten käsittelyn helpottamiseksi. Se oli teemoiltaan varsin laaja ja osa kysymyksistä melko yleisiä. Vastaukset antoivat kuitenkin kokonaiskuvan henkilöstösuunnittelun ja –hankinnan käytännöistä ja virastoissa noudatettavista periaatteista. Kysely tehtiin tarkastuksen alkuvaiheessa ja sen tuottama aineisto oli pohjana seuraavassa vaiheessa toteutetuille tapausarvioinneille. Niiden avulla voitiin selvittää monipuolisemmin ja konkreettisemmin erilaisissa virastoissa käytettyjä menetelmiä.

Kyselyn lisäksi tehtiin tapausarvointi, jonka kohteiksi valittiin kahdeksan organisaatiota hallinnon eri tasoilta ja tehtäväalueilta. Näin oletettiin saatavan tietoa henkilöstön hankinnan haasteista erityyppisissä tehtävissä ja erilaisissa toimintaympäristöissä. Tapausarvioinnit tehtiin seuraavissa organisaatioissa:

- Tilastokeskus
- Turvatekniikan keskus
- Museovirasto
- Lapin lääninhallitus
- Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskus
- Turun kauppakorkeakoulu
- Itä-Suomen tullipiiri
- Helsingin käräjäoikeus.

Tapausarvioinneissa käytettiin useita menetelmiä ja aineistoja. Kaikista yksiköistä koottiin dokumenttiaineisto, johon kuuluivat mm. toiminta- ja taloussuunnitelma, tulossopimus, toimintakertomus, perustietoja henkilöstön määrästä ja nimikkeistöstä, mahdollinen henkilöstösuunnitelma ja -tilinpäätös sekä muita henkilöstön osaamisen kehittämistä tai hankintaa sivuavia dokumentteja. Keskeisin tiedonhankintatapa olivat haastattelut. Haastateltaviksi valittiin henkilöstöhallinnosta vastaavia henkilöitä, useimmiten hallintojohtaja ja henkilöstösihteeri. Joissakin virastoissa haastattelussa oli mukana muitakin asiaa tuntevia. Lisäksi kussakin virastossa tietoa koottiin muutamien toimintayksikön vetäjältä joko haastattelun (joskus puhelinhaastattelun) tai suppean kyselyn avulla. Tällä haluttiin varmistaa kokonaiskuva rekrytointikäytännöistä. Yhtenä syynä oli, että han-

kinta oli usein niin hajautettu, ettei koko viraston henkilöstöasioista vastaavilla ollut tarkkaa kuvaa yksiköissä käytetyistä menetelmistä.

Haastattelukäyntien yhteydessä käytiin lävitse muutamien viimeisten rekrytointien dokumentteja, joiden perusteella arvioitiin mm. hakuilmoitusten laajuutta ja sisältöä, hakijoista laadittuja yhteenve-toja, mahdollisia haastatteluissa käytettyjä tukimateriaaleja ja nimi-tysmuistioita.

Ministeriöiden ohjaustoimintaa tarkasteltiin ennen kaikkea viras-tojen näkökulmasta: miten tapausarvioinnin kohteena olleissa viras-toissa arvioitiin ministeriön ohjaavan virastojen henkilöstöhankinnan suunnittelua ja tukevan hankinnan edellytyksiä? Virastojen arvioita täydennettiin ministeriöiden edustajien puhelinhaastatteluilla.

Ministeriöistä ei koottu kattavaa asiakirja-aineistoa esim. mahdol-lisista virastojen tehtäväalueeseen tai voimavaroihin liittyvistä työ-ryhmäraporteista tai muistioista. Haastatteluissa pyydettiin kuitenkin ministeriöiden edustajia nimeämään mahdollisia dokumentteja, joissa käsiteltäisiin hallinnonalan tai tapausarvioinnin kohteena olleen vi-raston tehtäväalueen henkilöstövoimavaroja. Saadun aineiston pe-rusteella pyrittiin muodostamaan yleiskuva ministeriön toimintata-vasta.

Aineiston luonteesta ja rajoituksista

Kysely osoitettiin virastojen henkilöstöasioista vastaaville, koska heillä oletettiin olevan parhaat tiedot koko viraston henkilöstösuun-nittelusta ja rekrytointikäytännöistä. Vastaajat olivat useimmiten hal-linto- tai henkilöstöjohtajia. Joissakin pienissä virastoissa kysely osoitettiin viraston päällikölle. Määräaikaan mennessä kyselyyn vastasi 93 virastoa eli vastausprosentiksi tuli 89. Vastaamatta jättä-neet olivat pääosin pieniä paikallishallinnon yksiköitä. Kadon mer-kitys arvioitiin pieneksi: Vaikutus saattoi rajoittua siihen, että henki-löstösuunnittelun osalta keskiarvot hieman ”kaunistuivat”.

Kysymykset koskivat vastaajien vastuulla olevaa toimintaa ja sik-si heillä saattoi olla taipumusta esittää rekrytointikäytännöistä hie-man todellisuutta positiivisempi kuva. Tätä oletusta vahvistivat lisä-tietopyyntöihin saadut vastaukset ja osin myös tapausarvioinnit. Voitiin siis olettaa, että kyselyn vastaukset eivät ainakaan liioitelleet mahdollisia henkilöstösuunnittelun tai rekrytoinnin puutteita.

Tapausarvioinnit olivat tältä osin kyselyä luotettavampia. Tosin niidenkin aineisto oli joiltain osin puutteellinen. Yksittäisten rekry-tointien osalta ei ollut mahdollisuutta selvittää yksityiskohtaisesti

esim. hakemusten käsittelyprosessia, todellista haastattelutekniikkaa tai haastattelumuistiinpanojen laatua. Haastateltavien muistikuvien tarkkuus vaihteli, eikä hakuprosesseista ollut dokumentteja. Hakijoiden vertailussa käydyistä keskusteluista tai haastatteluista ei myöskään saatu kirjallista aineistoa, koska haastattelijat olivat yleensä hävittäneet mahdolliset henkilökohtaiset muistiinpanonsa. Hakijoiden vertailussa käytettyjä työmenetelmiä ei juurikaan oltu dokumentoitu.

Tapausarvioinneista laaditut yhteenvedot lähetettiin ao. viraston henkilöstöasioista vastaavalle tarkistettavaksi. Korjausehdotukset olivat yleensä melko vähäisiä. Kaikkien organisaatioiden menettelyjä arvioitiin luvussa 2.3. ja liitteessä 1 kuvatuin kriteerein.

Tarkastuksen johtopäätökset pyrittiin tekemään yleisinä koko valtionhallintoa koskevinä. Päätelmät kuvasivat enemmän keskivertovirastoa, eivätkä kaikilta osin vastanneet esimerkiksi tapausarvioinnin kohteena olleiden virastojen käytäntöjä. Yksittäisen viraston toimintatavat saattoivat joiltakin osin olla yleiskuvaa kehittyneempiä tai laadukkaampia ja joiltakin osin sitä puutteellisempia. Virastojen rekrytointikäytännöissä voi yksityiskohdissa olla huomattavia eroja, joskin yleispiirteiden tasolla erot vähenivät.

Käytettävissä oli pitkälti poikkileikkausaineisto, joten tarkastuksessa ei juurikaan selvitetty rekrytointitoiminnan kehitystä esim. viimeisen kymmenen vuoden ajalta. Sen sijaan tapausarvioinneissa selvitettiin vireillä olevia tai suunniteltuja kehittämistoimia.

Tiedonhankinnan yhteydessä pyrittiin paikantamaan virastoja, joissa oli kehitetty määrätietoisesti ainakin jotain henkilöstösuunnittelun tai -hankinnan osa-alueita tai valittu käytäntöjä, jotka näyttivät melko hyvin täyttävän joitakin tarkastuksessa käytettyjä laatuksiteereitä. Esimerkkien kokoaminen ei perustunut koko hallinnon kattavaan haravointiin vaan tietoon tulleisiin yksittäistapauksiin.

Tarkastuksen tekivät ylitarkastajat Ville Vehkasalo ja Terho Vuorela, joka vastasi aineiston analysoinnista ja raportin kirjoittamisesta. Tarkastusta ohjasivat tarkastuspäälliköt Arto Seppovaara ja Jarmo Soukainen.

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

Seuraavassa esitetään tarkastushavainnot edellä luvussa 2 kuvatun jäsentelyn mukaisesti. Hyviä käytäntöjä ja hankinnan kehittämistyötä kuvaavat esimerkit on erotettu tarkastuskertomuksen päätekstistä peitiillä.

3.1 Henkilöstösuunnittelu hankintojen suuntaajana

3.1.1 HENKILÖSTÖN MÄÄRÄN JA LAADUN ENNAKOINTI

Henkilöstösuunnittelun avulla pyritään ennakoimaan ja mitoittamaan tulevaa henkilöstötarvetta, laatua ja määrää. Ennakointi antaa perustan henkilöstön korvaamiselle ja hankinnalle. Henkilöstösuunnittelua voidaan tehdä koko hallinnonalaa tai yhtä virastoa koskevana.

Esimerkki 1: Työministeriössä on tehty koko työhallintoa koskien arvioita ja laskelmia henkilöstön määrällisestä kehityksestä. Ministeriö käynnisti vuonna 2001 työhallinnon pitkän aikavälin henkilöstösuunnitelman laadinnan vuosille 2002-2010. Tarvetta perusteltiin ennen kaikkea tiedossa olevan poistuman nopeutumisella, valtioneuvoston henkilöstöpolitiikkaa koskevan periaatepäätöksen vaatimilla toimilla ja tuleviin henkilöstömenoihin tarvittavilla säästöillä. Hankkeen ohjausasiakirjoissa todettiin, että poistuman lisääntyessä on samaan aikaan varauduttava hallinnonalan niukkeneviin määrärahoihin ja siksi on huolellisesti suunniteltava rekrytoitavien henkilöiden määrää ja laatua.

Ministeriössä laadittiin keskitetysti laskelmia henkilöstön vaihtuvuudesta sekä ministeriössä että kunkin työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella toimivissa työvoimatoimistoissa ja eri henkilöstöryhmissä (asiakaspalvelu, hallinto- ja toimistohenkilöstö, johto). Pitkän aikavälin suunnitelmassa oli lähtökohtana, että työhallinnon henkilöstömäärä tulee vähitellen vähenemään ja siksi on määriteltävä avaintehtävät, joiden jatkuvuus on turvattava (mm. sijaisjärjestelyin, ennakoinnin rekrytoinnein jne.).

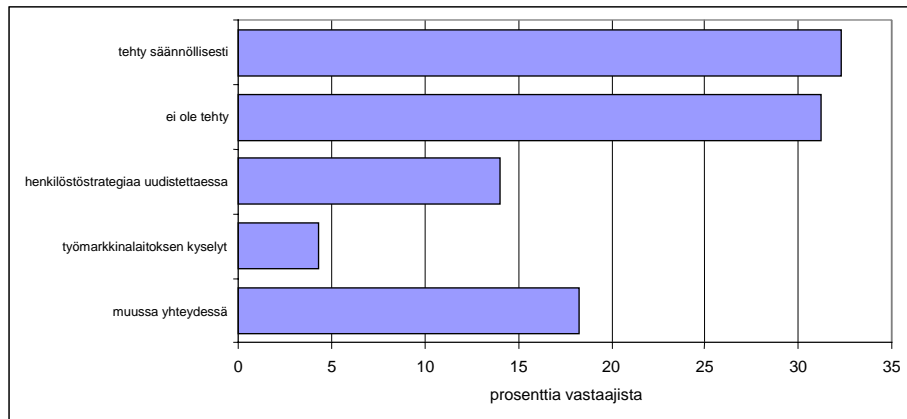
Ministeriö edellytti, että TE –keskusten työvoimaosastot laativat yhdessä alueensa työvoimatoimistojen kanssa osaamistarvearvioihin perustuvat tarkemmat suunnitelmat tulevasta rekrytoinnista vuoteen 2005 mennessä. Samalla tehtiin arvioita henkilöstön laadullisista kehittämistarpeista (mm. nimikkeistön muutostarpeista). Osa työvoimaosastoista teki suunnitelman vuoteen 2010 saakka.

Suunnitelmat valmistuivat vuoden 2002 loppuun mennessä. Ministeriön laatimassa henkilöstösuunnitelmaprojektin yhteenvetoraportissa todetaan mm., että hallinnonalan tulevissa rekrytoinneissa pyritään tietoisesti ikärakenteen ja sukupuolijakautuman tasapainottamiseen.²²

Esimerkki 2: Maanmittauslaitoksessa laadittiin jo vuonna 1996 erillinen henkilöstösuunnitelma vuosille 1997-2002, joka sisälsi kuvauksen henkilöstön kehitysnäkymistä, strategisista tavoitteista, suunnitelman henkilöstön määrästä ja rakenteesta sekä menettelytavat suunnitelman toteuttamiseksi. Tämän jälkeen henkilöstösuunnitelma on ollut osa toiminta- ja taloussuunnitelmaa. Tässä yhteydessä on listattu tehtäviä, jotka lähitulevaisuudessa vähenevät tai joiden henkilöstötarve kasvaa. Henkilöstön määrän kehitystä on TTS:ssa eritelty päätoimintojen ja erilaisten tehtäväalueiden mukaan. Vaihtuvuutta tarkastellaan eläköitymisen ja muun mahdollisen poistuman avulla.

Kyselyssä virastoilta tiedusteltiin, onko organisaatiossa tehty laskelmia ja arvioita henkilöstön määrän ja laadun muutoksesta lähivuosina. Vastanneista virastoista kolmasosa ilmoitti tekevänsä laskelmia ja arvioita säännöllisesti ja kolmasosa oli tehnyt laskelmia kertaluonteisesti jonkin projektin yhteydessä tai viraston henkilöstöstrategiaa tai -ohjelmaa laadittaessa. Kolmasosa ei ollut tehnyt lainkaan laskelmia. Tässä ryhmässä oli monia oikeushallinnon yksiköitä (käräjä-, hovitai hallinto-oikeuksia), joiden henkilöstösuunnittelu on ainakin osittain keskitetty oikeusministeriöön, joka mm. määrittelee yksiköiden henkilöstöraamit.

²² Työministeriön henkilöstösuunnitelmaprojektin raportti, 9.1.2003.



Kuvio 1. Vastaukset kyselyn kysymykseen 2: Millä tavoin tai missä yhteydessä virastossanne on tehty laskelmia henkilöstön määrän ja laadun muutoksesta tulevina vuosina?²³

Kyselyn jälkeen virastoihin tehdyt tiedustelut ja tapausarvioinnit osoittivat, että määrän ja laadun ”säännöllisellä” ennakkoinnilla tarkoitettiin usein vain toiminta- ja taloussuunnitelmaan kirjattuja henkilötyövuosien kokonaismäärän kehitystä koskevia lukuja. Ne perustuvat usein karkeaan arvioon tarvittavista lisäresursseista. Laskelmissa tai suunnitelmissa ei yleensä oltu eritelty tarvittavan henkilöstön laatua tai esim. henkilöryhmittäistä kehitystä. Joissakin kyselyyn vastanneissa virastoissa ennakkointilaskelmiksi oli luettu myös tilanne, jossa henkilöstötilinpäätöksen historiatietoja käsiteltäessä oli keskusteltu poistuman merkityksestä.

Tapausarvioinnin kohteena olleista kahdeksasta virastosta neljä ilmoitti, ettei ennakkointilaskelmia oltu tehty. Lapin lääninhallituksessa ennakkointi tarkoitti lähinnä sitä, että lähivuosina eläkkeelle siirtyvien määrä tiedetään. Muuta vaihtuvuutta tai työmarkkinakehitystä (potentiaalisen työvoiman tarjontaa) ei oltu pidetty tarpeellisena arvioida, koska virasto oli pieni, rekrytointi oli ollut vähäistä ja hakijoita oli tähän asti riittänyt.

Itäisessä tullipiirissä ennakkointi tarkoitti lähinnä koko laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelmaa varten laadittuja henkilötyövuosiarvioita seuraavalle budjettivuodelle ja sitä seuraavalle kolmelle vuodelle. Kyse on henkilötyövuosiraamista, josta neuvotellaan vuosittain tulosneuvotteluissa tullin keskushallinnon kanssa. Kokonaismäärän

²³ Jotkut vastaajat valitsivat kaksi vaihtoehtoa (esim. säännöllisesti tai vuosisuunnittelun yhteydessä, joka tässä sisältyy luokkaan ”muussa yhteydessä”).

ohella piirissä oli tehty arvioita joidenkin toimintojen henkilötyövuosimäärän kehityksestä lähivuosina ja erilaisten toiminnallisten uudistusten (esim. uuden tulliaseman avaaminen) vaikutuksista henkilöstötarpeeseen. Niihin ei kuitenkaan sisältynyt suoria arvioita tarvittavan henkilöstön laadusta tai rekrytointitarpeesta.

Tilastokeskuksessa oli tehty laskelmia vanhuuseläkkeelle siirtyvien määrästä osaamisstrategian laadinnan yhteydessä. Muun henkilöstön vaihtuvuutta tai tarvittavan henkilöstön määrää ja laatua ei oltu ennakoitu. Osaamiskartoituksessa oli tosin määritelty yleisesti tulevaisuuden henkilöstön ydinosaamisen alueita.

Virastoissa tiedettiin nykyisen henkilöstön eläkkeelle siirtymisen tahti varsin tarkasti. Tiedot voitiin tarvittaessa saada myös valtiokonttorin henkilörekistereistä. Muuta vaihtuvuutta oli huomattavasti hankalampi arvioida, eikä sitä koskevia arvioita juurikaan oltu tehty. Vielä vaikeampaa oli rekrytointitarpeen ennakointi. Sitä koskevat luvut oli monissa virastoissa arvioitu nimenomaan tarkastuksen kyselyä varten. Vain noin puolet kyselyn virastoista ylipäätänsä vastasi kysymykseen tulevasta henkilöstötarpeesta. Vastanneet olettivat usein suoraviivaisesti, että rekrytoitavien määrä tulee olemaan samansuuruinen kuin poistuma. Poikkeuksena olivat virastot, joissa esim. rakenteellisista muutoksista johtuen tavoitteeksi oli asetettu koko henkilöstöraamin supistaminen (esim. tiehallinto).

Kyselyn perusteella näytti siltä, että laadullisen muutoksen sisällön määrittely on vaikeaa ja monissa virastoissa pitäydettiin ennakkoinnissa nykyisiin vakanssirakenteisiin ja nimikkeisiin eli mahdollisia uusia osaamisvaatimuksia tarkasteltiin usein nykyisten vakanssien mukaisesti. Kartoitus saattoi monasti tarkoittaa vain nykytilan osaamisen määrittelyä. Mutta kyselyn kohteena olleiden virastojen joukosta löytyi myös esimerkkejä, joissa oli tehty perusteellisempaa analyysia tulevaisuudessa tarvittavan henkilöstön laadusta.

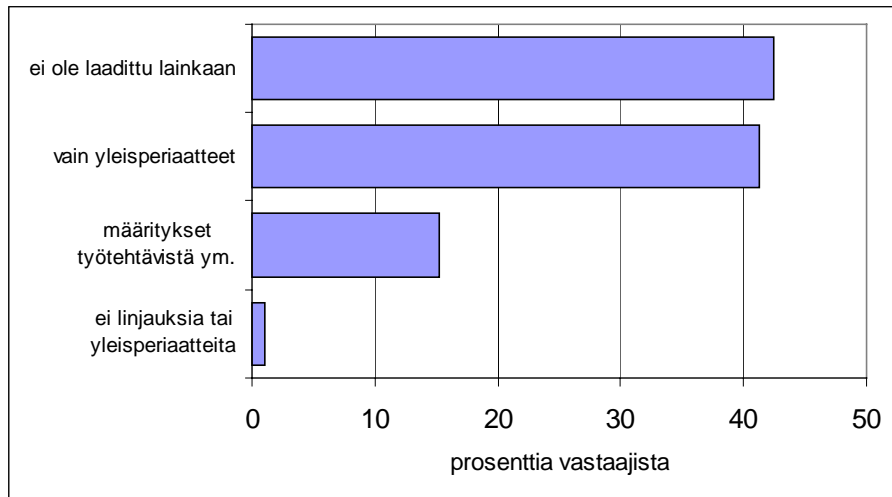
Esimerkki 3: Tilastokeskuksessa tehtiin vuosina 2000-2001 osaamisstrategiahanke, jossa selvitettiin tulevaisuudessa tarvittavaa ”ydinosaamista ja avainosaamisalueita”. Viimeksi mainittuja ovat mm. oppimiskyky, yhteistyökyky, sisällön tuotanto ja teknologian hallinta. Näitä eriteltiin tarkemmin ns. tulevaisuuden osaamiskartassa. Hankkeen loppuraportissa linjattiin osaamisen johtamisessa tarvittavia toimenpiteitä. Yhtenä keskeisenä osa-alueena oli rekrytointiosaamisen ja työnantajakuvan kehittäminen. Raportissa todettiin mm., että ”Tilastokeskuksen lähivuosien kriittisin henkilöstöjohtamisen tehtävä on rekrytointi”. Työryhmä esitti toimenpiteitä yhtäältä rekrytoinnin pelisääntöjen ja osaamisen kehittämiseksi sekä toisaalta viraston työmarkkina-aseman ja työnantajakuvan kehittämiseksi. Jälkimmäiseen liittyen ehdotettiin mm. tiiviimpää sidosryhmäyhteistyötä tilastoalan ammattilaisten kasvattamiseksi. Tässä tärkeitä

keinoja ovat puitesopimukset oppilaitosten kanssa sekä monipuolinen tiedottaminen ja markkinointi. Osaamisstrategiahankkeen ehdotusten perusteella on asetettu erillinen rekrytoinnin kehittämishanke.

Esimerkki 4: Tiehallinnossa laadittiin jo vuonna 1999 Tiehallinnon rekrytointistrategia. Rekrytointipolitiikka perustui tiettyjen kehityssuuntien ennakointiin: keskittyminen ydintoimintoihin ja ulkopuolisten palvelujen käyttö muissa toiminnoissa, toimintaprosessien kehittäminen mm. luopumalla joistakin tehtävistä, tulosyksiköiden erikoistuminen ja erityisosaamisen keskittäminen harvempiin toimipisteisiin ja henkilöstön asiantuntemuksen hyödyntäminen koko tiehallinnossa työpaikasta riippumatta. Lähtökohtana oli, että rekrytoinnin volyymi pidetään selvästi vuotuista poistumaa pienempänä eli n. 25% poistumasta (myöhemmin 50% poistumasta). Rekrytointiohjelmaa pidettiin kuitenkin sisällöllisesti etupainotteisena eli sen haluttiin palvelevan myös tehtävääalueita, joissa asiantuntijaksi kouluttautumisen aika on pitkä.

Rekrytointistrategiassa listattiin eritasoisen koulutuksen saaneiden poistumaa (eläkkeelle siirtyvät ja muut lähtijät) vuosina 1999-2003 ja edelleen vuosina 2004-2008. Vastaavasti hahmotettiin rekrytoitavien määrää (10-13 henkilöä vuosittain) ja tarvittavan asiantuntemuksen laatua kuten esim. tienpidon teknologia, sopimusjuridiikka, liiketalous ja markkinoiden hallinta. Strategiassa määriteltiin yleisiä valintaperusteita sekä mm. harjoittelupaikkojen käyttöä rekrytointipotentialin luomisessa. Tarkoituksena oli tarkistaa henkilöstötarve vuosittain ja laatia vuoden 2003 lopussa uusi kokonaisarvio.

Huolimatta valtionhallinnon tehtävien ja osaamisen erityispiirteistä painopiste näytti kyselyn vastausten mukaan olevan siirtymässä julkisen sektorin sisäisestä työvoimakilpailusta yksityisen sektorin kanssa tapahtuvaan kilpailuun. Monissa yksiköissä oli kuitenkin tähänastisen kokemuksen mukaan riittänyt hakijoita ja joskus jopa ”liikaakin”. Lähivuosinakaan ei näyttänyt olevan näköpiirissä erityisiä työvoiman saatavuusongelmia. Tosin tältä osin vastaukset olivat ristiriitaisia. Kysyttäessä avoimesti rekrytoinnin suurimmista ongelmista, vastasi lähes 50% niiden liittyvän tarvittavan erityisosaamisen vaikeaan saatavuuteen ja alalle koulutettujen vähäiseen määrään (koko maassa tai viraston omalla maantieteellisellä alueella). Yhtenä syynä näkemuseroihin lienee se, että virastot olivat työvoiman saatavuuden osalta hyvin erilaisessa tilanteessa.



Kuvio 2. Vastaukset kysymykseen 9: Onko virastossanne laadittu henkilöstöstrategia tai vastaava suunnitelma ja sisältääkö se selvät suuntaviivat henkilöstön hankinnalle? Vai onko siinä määritelty vain yleisperiaatteet hankinnalle?

Henkilöstöstrategia²⁴ oli laadittu yli puolessa kyselyn virastoista (57%), joskin se sisälsi useimmiten vain yleisperiaatteet henkilöstön hankintaan ja kehittämiseen. Kyselyn vastaajista 15% katsoi strategian sisältävän selkeät määritykset myös tulevien työtehtävien sisällöstä, tarvittavan henkilöstön osaamisesta ja hankintamenettelyistä.

Tapausarviointien virastoista puolessa oli tehty henkilöstöstrategia tai vastaava. Tilastokeskuksen ja Lapin lääninhallituksen strategiat sisälsivät yleisperiaatteita henkilöstön hankintaan. Tilastokeskuksessa oli kuitenkin tehty erillinen osaamisstrategia, jossa oli määritelty tulevaisuudessa tarvittavaa osaamista. Lääninhallituksessa oli suunniteltu strategian päivitystä vuoden 2003 aikana. Itäisessä tullipiirissä viitattiin Tullilaitoksen yhteiseen henkilöstöstrategiaan, jota pidettiin riittävänä myös piirin tarpeisiin, vaikka siinä oli vain hyvin yleisesti määritelty tulevia osaamistarpeita ja hankintaa. Turvatekniikan keskuksen henkilöstöstrategia oli tiivis, eikä sisältänyt konkreettisia

²⁴ Joissakin virastoissa oli tehty osaamiskartoituksia ja osaamisen kehittämissuunnitelmia. Toisissa taas henkilöstöohjelmia tai -suunnitelmia. Suunnitelmien tai linjausten luonne vaihteli jonkin verran, mutta oleellista tässä ei ollut asiakirjan nimi. Tärkeintä oli, että se sisälsi arviot tai tavoitteet henkilöstön määrän ja laadun kehityksestä ja parhaassa tapauksessa myös näkemykset ulkoisen rekrytoinnin tarpeesta.

henkilöstön hankintaa suuntaavia linjauksia. Sen ohella oli kuitenkin toteutettu osaamisen kehittämishanke, jossa oli paikannettu nykyisen osaamisen aukkoja.

Turun kauppakorkeakoulussa oli laadittu henkilöstöpoliittinen ohjelma vuonna 1997, jossa oli määritelty joitakin yleisiä periaatteita henkilöstön hankintaan. Helsingin käräjäoikeudessa oli tarkoituksena laatia henkilöstöstrategia sen jälkeen kun ministeriö saisi omansa valmiiksi. Siellä odotettiin siis ministeriön suuntaviivoja. Museovirastossa oli tarkoitus käynnistää strategian laadinta vuoden 2003 syksyllä. Varsinais-Suomen TE –keskuksessa ei strategiaa pidetty tarpeellisenä, vaikka kauppa- ja teollisuusministeriö kertoi kehottaneensa TE –keskuksia sellaisen tekemään. Tosin strategian tarvetta oli tarkoitus arvioida uudestaan.²⁵

Kyselyssä tiedusteltiin myös henkilöstötilinpäätöksen laadinnasta, koska myös sen tietoja voidaan jossain määrin käyttää henkilöstösuunnittelussa. Antaahan se tietoa ainakin aiemmista kehitystrendeistä. Tilinpäätös oli laadittu 65%:ssa virastoja. Se ei välttämättä sisältänyt tietoja henkilöstön vaihtuvuudesta tai luonnollisen poistuman syistä. Mutta useimmiten tietoja esim. eläkkeelle siirtyneistä sisältyi tilinpäätöksiin.

Valtion työmarkkinalaitoksen vuonna 2000 toteutetun henkilöstöpolitiikkabarometrin kyselyn tulosten mukaan yli puolessa vastanneista virastoista oli ”ennakoitu suunnitelmallisesti työvoiman määrällistä ja laadullista kysyntää ja tarjontaa sen toimialueella”.²⁶ Tuoreimmassa barometrikyselyssä määrällistä ennakointia kertoi tehneensä yli 60% ja laadullista runsas 40%. Lähes 60% ilmoitti, että muutaman edeltäneen vuoden aikana oli viraston henkilöstöstrategiaa tarkistettu koskien henkilöstön määrää ja laatua. Barometri antoi tilanteesta tarkastuskyselyä hieman positiivisemmän kuvan, vaikka yleiskuva oli samansuuntainen.

Yhtenä selityksenä voi olla se, että selvitysten perusjoukko ja otokset poikkesivat toisistaan. Henkilöstöpolitiikkabarometrin kysely osoitettiin ministeriöille ja keskeisille virastoille ja laitoksille. Tarkastuksen kyselyssä mukaan tuli huomattavan paljon alue- ja paikallishallinnon yksiköitä, joissa tarvetta ennakointiin ei ole vielä tunnistettu tai se nähtiin ministeriön tai oman laitoksen keskushallinnon

²⁵ TE –keskuksessa pidettiin nykyistä henkilöstösopimusta riittävänä, vaikka se ei sisältänytkaan arvioita henkilöstön määrän ja laadun kehityksestä.

²⁶ Henkilöstöpolitiikkabarometri. VTML julkaisu 9/2000.

tehtäväksi. Tarkastuksen kyselyn mukaan henkilöstöstrategioita oli tehty muita vähemmän pienissä organisaatioissa ja paikallishallinnossa. Sama koski henkilöstötilinpäätöksiä.

Osaltaan tulosten eroa voi selittää se, että henkilöstön ennakointi ja etenkin sen systemaattisuus voidaan ymmärtää hieman eri tavoin. Tarkastuksessa havaittiin, että kyselyssä oli helpompi hieman kauhistaa kuvaa henkilöstösuunnittelun tasosta tai esim. korostaa toiminta- ja taloussuunnittelun yhteydessä tehtävän henkilötyövuosien kehitysennusteen merkitystä.

Arviointia virastojen ennakoititoiminnasta ja henkilöstösuunnittelusta

Huolimatta muutamista hyvistä esimerkeistä näytti siltä, että henkilöstösuunnittelua eli systemaattista tulevan henkilöstön määrän ja laadun ennakointia oli tehty vain osassa virastoja. Yleiskuvaa siis heikensi se, että määrällinen ennakointi tarkoitti usein vain henkilötyövuosien kokonaismäärän ennakointia toiminta- ja taloussuunnitelmakaudella. Nämä laskelmat palvelivatkin parhaiten määrärahasuunnittelua.

Virastoissa perusteltiin henkilöstösuunnittelun vähäisyyttä mm. sillä, että henkilöstön vaihtuvuus oli niin vähäistä, että erillinen suunnittelu olisi hyötynsä nähden liian työlästä. Moni oli ennenkin tullut toimeen ilman erillistä suunnittelua eli hakijoita oli riittänyt. Yhtenä syynä esitettiin, että systemaattista henkilöstösuunnittelua ei ollut tarpeen tehdä pienissä yksiköissä, joissa kaikkien tehtävät ja osaaminen sekä tulevan toiminnan luonne varsin hyvin tunnettiin. Joissakin virastoissa henkilöstösuunnittelu ei ollut ajankohtaista, koska nopea eläköityminen alkaa vasta vuosien kuluttua. Henkilöstösuunnittelua ennakointineen saatettiin pitää teoreettisena, työläänä ja siitä saatavia tuloksia vähäisinä. Haastatteluissa esitettiin myös, että nykyhenkilöstön kehittäminen oli tärkeämpää kuin hankinnan suunnittelu. Jotkut totesivat, että eläkkeelle siirtyminen tunnettiin hyvin ja muun vaihtuvuuden ennakointi oli mahdotonta tai että ennakointiin ei ollut tarjolla hyviä tai riittävän kevyitä menetelmiä.

Viime vuosien hankintojen vähäisyys ei kuitenkaan näyttäisi riittävän perusteeksi henkilöstösuunnittelun vähäisyydelle. Vaihtuvuus ja siis myös rekrytointien määrä tulee Valtion työmarkkinalaitoksen selvitysten mukaan selvästi kiihtymään viimeistään vuosikymmen loppupuolella. Hankintojen vähäinen määrä ei tee pitkävaikutteisista ratkaisuista vähemmän tärkeitä, pikemminkin päinvastoin. Koska

uusia työntekijöitä joudutaan hankkimaan säästeliäästi, on sitäkin tärkeämpää, että haut perustuvat todelliseen tarpeeseen ja kelpoisuusvaatimukset on punnittu toiminnan kannalta kaikkein kriittisimpien taitojen osalta.

Virastojen toiminnalliset strategiat ja visiot vaihtelivat. Joissakin lähtökohtana oli henkilöstömäärän kasvu esim. odotettavissa olevien tai jo sovittujen uusien tehtävien mukaisesti. Monissa oletettiin henkilömäärän säilyvän suurelta osin ennallaan. Joissakin virastoissa lähtökohtana oli henkilöstömäärän supistuminen.

Henkilöstösuunnittelun tarve ei siis vähene vaikka ennakoitujen rekrytointien määrä ei olekaan yhtä suuri kuin poistuma. Silloin nimittäin jokaisen uusrekrytinnin kohdalla on erityisen tärkeää arvioida, miltä osin osaamistarve voidaan tyydyttää nykyisen henkilöstön taitoja monipuolistamalla ja millaista osaamista on tehokkainta hankkia tai ostaa talon ulkopuolelta. Luonnollinen poistuma edellyttää aina jossain määrin korvaavia rekrytointeja ja tehtäviä uudelleen järjestettäessä myös uusrekrytointeja. Henkilöstösuunnittelua ei voi sivuuttaa keskittymällä vain nykyhenkilöstön kehittämiseen.

Joissakin virastoissa todettiin, että osaamiskartoitukseen ja henkilöstösuunnitteluun tulisi panostaa nykyistä enemmän. Tarkoituksena oli käynnistää myös henkilöstöstrategian teko lähiaikoina. Yhtenä ongelmana pidettiin sitä, että henkilöstön määrän ja laadun ennakointiin ei ollut saatavissa hyviä työvälineitä. Yleisen työmarkkinakehityksen, työvoiman kysynnän ja tarjonnan (ml. koulutuksen tuottaman potentiaalin) arviointi henkilöstötarpeen ja hankintamuotojen määrittämiseksi oli myös vaativa tehtävä.

Työmarkkinalaitoksen edustajan arvion mukaan virastojen henkilöstön ennakointiin ei ollut olemassa valmista mallia ja tarve tällaiseen opasaineistoon oli tiedossa. Menetelmiä ja laskelmia on toki joissain määrin käsitelty valtiovarainministeriön laatimissa henkilöstötilinpäätöksen käsikirjoissa. Niissä on esitetty perusteita myös henkilöstösuunnitteluun eli työvoiman kysynnän ja tarjonnan selvittämiseen. Tarkoituksena on lähitulevaisuudessa jollain tavoin ”mallintaa tätä ennakointityötä”.²⁷

Henkilöstöstrategioiden tueksi ei valtiovarainministeriön henkilöstöosastolla ole tehty vastaavanlaista opasaineistoa kuin henkilös-

²⁷ VTML:n edustajan haastattelu 27.3.2003. *Opetus- ja työhallinnossa on kehitetty yleisiä työvoima- ja koulutustarpeen ennakoinnin menetelmiä, joiden soveltamisesta voi olla hyötyä myös viraston tai toimialan ennakoinnissa.*

tötilinpäätösten laadintaan.²⁸ Työmarkkinalaitoksen opaskirjoissa nimenomaan henkilöstötilinpäätöstä pidetään keskeisenä välineenä ohjata ja suunnitella henkilöstön kehittämistoimia. Monissa virastoissa henkilöstöstrategioihin olikin kirjattu vain yleisperiaatteita henkilöstön kehittämiseen ja hankintaan.

Henkilöstötarvetta ja hankintaa koskevien asiakirjojen ei tarvitse olla virallisia strategiajulkaisuja. Tärkeintä on, että organisaatiolla on yhteinen ja jaettu näkemys henkilöstötarpeiden kehityssuunnasta ja hankintojen painopisteistä. Tämä on sitäkin tarpeellisempaa, kun vakanssien tarvemääritys ja hankinnat hoidetaan varsin hajautetusti (tästä tarkemmin luvussa 3.3). Ilman jollain tavoin kirjattuja ennakointilaskelmia ja suunnitelmia voi näkemys organisaation tarpeista hajota moniksi erilaisiksi tulkinnoiksi. Tällöin ei ole takuuta siitä, että näkemyksellä on henkilöstöhankintoja ohjaavaa vaikutusta.

Tulevien tehtävien ja siten myös tulevan henkilöstön laatua pidettiin vaikeana ennakoida. Ongelmana ei ollut vain sopivien välineiden puute vaan riittämättömät tiedot tehtäväalueen odotettavissa olevista muutoksista tai koko hallinnonalan toimintoja koskevista järjestelyistä. Suunnittelua joudutaan tietysti aina tekemään optimitilanteeeseen verrattuna riittämättömien tietojen puitteissa. Mutta voidaan myös kysyä, mikä on ministeriön rooli oman hallinnon alansa virastojen henkilöstöpolitiikan ja ennakkoinnin perustietojen tuottajana tai toiminnan ohjaajana.

3.1.2 MINISTERIÖN ROOLI HENKILÖSTÖSUUNNITTELUSSA

Ministeriön osuutta henkilöstösuunnittelussa tarkasteltiin vain tapausarviointien perusteella. Aihetta koskevia kysymyksiä ei sisällynyt kyselyyn. Tapausarviointien kahdeksaa virastoa ohjaa viisi ministeriötä: sisäasiainministeriö, kauppa- ja teollisuus-, opetus- ja valtiovarainministeriö sekä oikeusministeriö. TE –keskusta ohjaa kauppa- ja teollisuusministeriön lisäksi myös työministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö, mutta muiden ministeriöiden ohjausotetta ei tässä yhteydessä tarkasteltu, koska päävastuu on kauppa- ja teolli-

²⁸ *Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä, Henkilöstötilinpäätös. Käsikirja valtion organisaatioille. Helsinki 2001. Aiempi versio oli vuodelta 1996 ja lisäksi oli laadittu opas Henkilöstövoimavarojen hallinta ja sitä tukevat järjestelmät. Helsinki 1994.*

suusministeriöllä. Tosin työministeriön ohjausta hallinnonalansa henkilöstösuunnittelun ohjaajana käsitellään lyhyesti. Tarkastelussa eivät olleet mukana kaikki ministeriöt. Toisaalta ministeriöiden toimintaa selvitettiin vain yhden tai kahden ohjattavan viraston näkökulmasta. Kolmas aineistoon vaikuttava seikka oli se, että ministeriöistä oli vaikeata saada yhtä yhteistä näkemystä ministeriön roolista. Virastojen tulosohjauksesta vastaavilla, ao. tehtäväaluetta kehittäville ja hallinto- ja henkilöstöasioista vastaavilla saattoi olla hieman erilaisia käsityksiä nykytilanteesta ja toivottavasta tilanteesta. Ministeriön ja virastojen edustajien haastattelujen perusteella saatiin kuitenkin yleiskuva siitä, miten ministeriöt mielsivät oman roolista hallinnonalan henkilöstöpoliittisessa ohjauksessa ja ao. virastojen henkilöstösuunnittelussa.

Valtioneuvoston päätöstä henkilöstöpolitiikan linjasta voidaan tulkita niin, ettei ministeriöllä ole osuutta virastojen henkilöstösuunnittelussa. Tehtävänä on ainoastaan ohjata ja seurata virastoja, jotta nämä toimivat aktiivisesti henkilöstötarpeen ennakoinnissa ja henkilöstön varmistamisessa. Kuten todettiin viraston henkilöstösuunnittelu voi kuitenkin onnistuakseen edellyttää näkemyksiä monista tehtäväaluetta tai koko hallinnonalaa koskevista kehitysnäkymistä: arvioita esim. EU:n jäsenyyden aiheuttamista muutoksista, tietoa mahdollista organisointiuudistuksista tai muista järjestelyistä. Kun henkilöstösuunnitteluun sisällytetään myös työmarkkinakehityksen seuranta ja koulutustarpeen määrittely viraston tehtäväalueella, voi ministeriön rooli muodostua merkittäväksi.

Tapausarviointien aineiston perusteella näytti siltä, että ministeriöissä haluttiin korostaa virastojen omaa vastuuta henkilöstösuunnittelustaan. Tätä perusteltiin tulosohjausjärjestelmän peruseriaateilla. Toisaalta korostettiin sitä, että henkilöstösuunnittelua tehdään kaiken aikaa osana tulosohjausta ja –budjetointia. Tulosneuvottelujen pohjana voitiin käyttää virastojen laatimia toiminta- ja taloussuunnitelmia. Tosin ne sisälsivät yleensä enimmillään arvioita henkilötövuosien kokonaismäärän kehityksestä.

Ministeriöissä ei katsottu valtioneuvoston periaatepäätöksen sisältävien merkittäviä ohjausvelvoitteita. Erään ministeriön edustajan mukaan tarkastushaastattelussa esitetyt kysymykset, jotka koskivat ministeriön roolia hallinnonalan ennakointityön ja henkilöstösuun-

nittelun ohjaajana, eivät oikein ”istuneet heidän käytäntöihinsä”.²⁹ Teemoja pidettiin liian laajoina tai liian yksityiskohtaisia ja ministeriön ohjausresursseihin nähden epärealistisina.

Tulosopimusten sisällön arvioitiin vähitellen laajenevan henkilöstöpolitiikkaa koskeviin asioihin, joskaan tarvetta toimenpiteisiin tai ohjaukseen riittävän ja osaavan henkilöstön varmistamiseksi hallinnonalan kaikilla tehtäväalueilla ei katsottu olevan. Sisäasiainministeriön edustaja kuitenkin arvioi, että ”poistuman kehitys on tiedossa ja varautumiskysymys todennäköisesti otetaan esiin jo seuraavissa tulosneuvotteluissa”.³⁰

Ministeriöiden arvion mukaan valtioneuvoston henkilöstöpoliittinen periaatepäätös ei siis edellyttänyt rooleissa tai työnjaossa muutoksia tai muita erityistoimia. Ministeriöiden tulosohjausresursseja pidettiin sen verran vähäisinä, ettei virastojen henkilöstöpolitiikan ohjausta tai henkilöstösuunnitteluun osallistumista katsottu mahdolliseksi. Jotkut ministeriöiden edustajat katsoivat esim. johtajapotentiaalin kehittämässä tai nuorten aktiivisuudessa suuren roolin kuuluvan Valtion työmarkkinailaitokselle. Sen tuottama opasaineisto henkilöstön hankintaan arvioitiin riittäväksi tueksi virastoille. Siksi ministeriöiden ei tarvinnut laatia lisäohjeita tai järjestää muuta ohjausta.

Ministeriöt eivät siis olleet laatineet koko hallinnonalan henkilöstösuunnittelun linjauksia tai ohjeita virastoille henkilöstön ennakoinnista ja hankinnan suunnittelusta. Ministeriöissä ei oltu myöskään käsitelty tapausarvioinnin kohteena olleen viraston tehtäväalueen työvoimatarpeen ja tarjonnan kehitystä. Näytti siltä, että ministeriöt eivät pitäneet tehtäväänsä vaikuttaa esim. koulutustarjontaan koko hallinnonalan tai ohjattavan viraston tarvitseman henkilöstön saatavuuden varmistamiseksi. Toisaalta esimerkiksi opetusministeriössä oli pyritty vaikuttamaan riittävän museoalan koulutuksen turvaamiseksi. Toimenpiteet liittyivät suunnitelmiin uudelleen organisoida museoalan hallintoa. Oikeusministeriössä taas oli tehty työryhmyötä tuomarikoulutuksen järjestämiseksi ja siten tuomarien saatavuuden varmistamiseksi.

²⁹ *Ministeriön edustajien haastatteluissa kysyttiin mm. virastojen ohjauksesta valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutuksessa, ministeriön roolista hallinnonalan ja virastojen henkilöstötarpeen ennakoinnissa, ministeriön mahdollisesta vaikuttamisesta koulutustarpeiden määrittelyyn ja ammattitaidon saatavuuteen työmarkkinoilta, ministeriön toiminnasta hallinnonalan ja virastojen työnantajakuvan kehittämisessä.*

³⁰ *Sisäasiainministeriön edustajan haastattelu 17.3.2003*

Ministeriöt eivät katsoneet periaatepäätöksessä mainitun seuranta-tehtävän edellyttävän muutoksia virastojen toiminnan seuraamisessa. Henkilöstötilinpäätöksiä ei ministeriöissä yleensä käsitelty, eikä muitakaan henkilöstöpolitiikan seurantamenettelyjä ollut käytössä, koska tulossopimuksissa oli hyvin niukasti henkilöstöpolitiikkaa sivuavia tavoitteita.

Ministeriöt katsoivat kuitenkin vaikuttaneensa tai luoneensa edellytyksiä hallinnonalan työnantajien kilpailukyvyn parantamiseen. Keskeisin toimenpide tässä oli uuden työn vaativuuteen ja suoritusliisiin perustuvan palkkausjärjestelmän kehittäminen hallinnonalojen virastoihin. Tosin virastoilla oli hieman erilainen käsitys ministeriön panoksesta kehittämistyössä. Sisäasianministeriön edustajan arvion mukaan ministeriö oli pyrkinyt vahvistamaan esim. lääninhallitusten työnantajakuvaa ohjaamalla niitä mukaan ministeriöiden yhteistyössä käynnistämään Vanuatu –hankkeeseen³¹ tai kannustamalla niitä osallistumaan valtiovarainministeriön henkilöstöosaston järjestämiin rekrytointi- tai markkinointitapahtumiin.

Virastot eivät odottaneet ministeriöltä nykyistä aktiivisempaa roolia niiden oman tehtäväalueen henkilöstösuunnittelussa. Tämä johtui osaltaan siitä, että systemaattista, pitkäjänteistä henkilöstösuunnittelua tehtiin vähän. Helsingin käräjäoikeudessa odotettiin ministeriön henkilöstöstrategiaa pohjaksi oman suunnitelman laadinnalle ja katsottiin muutoinkin pitkän aikavälin henkilöstösuunnittelun kuuluvan ministeriölle. Lapin lääninhallituksessa toivottiin sisäasiainministeriöltä tai keskushallinnolta enemmän valmiita malleja, menetelmiä ja työvälineitä.

Useissa virastoissa kaivattiin kuitenkin nykyistä selkeämpiä strategisia linjauksia viraston tehtäväalueen kehityksestä ja mahdollisista rakenteellisista uudistuksista. Viraston kannalta relevantin työmarkkinakehityksen seuranta ja analysointi sekä rekrytointipotentiaalia tuottavaan koulutukseen vaikuttaminen ovat varsin laajoja tehtäviä, joiden toteutus on yksittäisissä virastoissa hyvin vaativaa. Yhteistyön tarvetta ministeriön kanssa lisää se, että ennakoinnissa on otettava huomioon monia toimialaa koskevia kehitysennusteita. Kyse on siis strategisen toimintatavan ulottamisesta myös henkilöstövoimavaro-

³¹ *Kyse on Valtion nuorten asiantuntijoiden tutustumisohjelmasta, jossa haettiin opintonsa päättäneitä nuoria työskentelemään puolen vuoden tai vuoden ajaksi muutamaa valtion aluehallinnon organisaatioihin. Ohjelma päättyi elokuussa 2003.*

jen ohjaukseen ja hallintaan samaan tapaan kuin tulosohjauksen strategisuuksi lisättäessä.

Vaikka ministeriöiden suhtautuminen ohjaustehtävään oli melko yhtenevä, näytti niiden rooli hallinnonalan ja sen eri tehtäväalueiden henkilöstösuunnittelussa hieman vaihtelevan. Seuraavassa kuvataan vielä joitakin lisänäkökohtia ministeriön toimenpiteistä tapausarvioinnin kohteena olleiden virastojen tehtäväalueilla. Kuvauksien ei ole tarkoitus olla kattavia vaan ainoastaan täydentää yleiskuvaa ja osoittaa eroja ministeriöiden rooleissa.

Oikeusministeriö

Tuomioistuimet ovat toiminnassaan itsenäisiä ja tätä lähtökohtaa korostettiin sekä ministeriössä että Helsingin kärjäoikeudessa. Ministeriö ja oikeuslaitoksen yksiköt muodostavat kuitenkin yhden tiliviraston ja ministeriön toiminta- ja taloussuunnittelu kattaa ministeriön ohella oikeuslaitoksen yksiköt. Kärjäoikeus ei esimerkiksi tehnyt omaa toimintasuunnitelmaa. Ministeriön ja kärjäoikeuden tulosneuvottelujen pöytäkirjaan vuodelle 2003 oli kirjattu työn tuottavuutta ja käsittelyaikoja koskevat tavoitteet sekä kärjäoikeuden käyttöön tulevat henkilötyövuodet eli vakinaisten virkojen kokonaismäärät ja määräaikaisten virkojen henkilötyökuukaudet. Henkilöresurssien mitoituksista päätti siis viime kädessä ministeriö. Kärjäoikeudessa odotettiin myös ministeriössä pitkään valmisteilla olleen henkilöstöstrategian valmistumista ennen oman strategian laadintaa.

Ministeriössä oli suunniteltu tuomarien pätevyityskoulutusta tai -järjestelmää, jonka oli tarkoitus vastata mm. tiedossa olevaan tuomarien poistumaan. Hallituksen esitysluonnoksen pohjaksi laaditussa selvityksessä esitettiin uutta 2,5 vuotta kestävää tuomarikoulutusta.³² Laki pätevyitysjärjestelmästä olisi ratkaisu myös tuomarien rekrytointihaasteeseen, koska pätevyityskoulutus olisi tavallaan pitkä rekrytointiväylä tuomarin virkoihin.

Selvityksessä viitattiin valtioneuvoston periaatepäätöksen linjauksiin ja tarkasteltiin tuomioistuinten henkilöstön määrään ja rakentamiseen vaikuttavia tekijöitä, ennen kaikkea jo tehtyjen uudistusten vaikutuksia (mm. hovioikeusuudistus, hovioikeuksien tuomiopiirien

³² ”Tuomioistuinlaitoksen henkilöstö”. Tuomarinkoulutustyöryhmän laatima selvitys tuomarien pätevyitysjärjestelmää koskevan hallituksen esitysluonnoksen pohjaksi. 14.11.2002.

muuttaminen jne.). Käräjäoikeuksien kohdalta mainittiin mm. tämän vuoden alusta voimaan tuleva laki oikeudenkäymiskaaren ja eräiden muiden lakien riita-asiain valmistelua koskevien säännösten muuttaminen sekä velkajärjestelylainsäädännön muutos, jotka kaikki vaikuttavat lainkäyttöhenkilöstön määrään.³³

Helsingin käräjäoikeudessa ei ollut pyritty vaikuttaa koulutustarjontaan tai tehty oppilaitosyhteistyötä rekrytointipohjan turvaamiseksi. Vaikuttamista ja mahdollisten yhteistyömuotojen kehittämistä pidettiin ministeriön tehtävänä. Ministeriössä olikin keskusteltu käräjäoikeuksien muun henkilökunnan osaamisen kehittämisestä. Ajatuksena oli kehittää ammattikorkeakouluun sijoittuva opintosuunta, joka valmistaisi käräjäoikeuden vaativiin toimistotehtäviin. Helsingin käräjäoikeuden ohella myös muissa tarkastuksen kyselyyn vastanneissa käräjäoikeuksissa pidettiin tällaista tutkintoa tarpeellisena. Ministeriö oli keskustellut asiasta alustavasti opetusministeriön edustajien kanssa, mutta sopimuksia tai päätöksiä ei oltu tehty.

Sisäasiainministeriö

Sisäasiainministeriö katsoi henkilöstöpolitiikan ohjaustehtävän kuuluvan itselleen. Lääninhallituksen kanssa solmituissa tulossopimuksissa oli tavoitteita, jotka olivat koskeneet mm. henkilöstöjohtamisen tai palkkausjärjestelmän kehittämistä. Ministeriön ja lääninhallitusten välillä oli neuvoteltu lääninhallituksille siirrettävien uusien tehtävien aiheuttamista resurssitarpeista. Vuonna 1998 oli tehty lääninhallitusten yhteinen voimavarasuunnitelma, joka ei kuitenkaan enää ollut ajan tasalla. Sisäasiainministeriön ehdotuksesta lääninhallituksia ohjaavat ministeriöt olivat sopineet suunnitelman päivittämisestä.

Ministeriössä oli laadittu selvitys valtionhallinnon henkilöstön alueellisesta kehityksestä.³⁴ Siinä poistumaa tarkasteltiin alueittain, viraston toimintatyypin ja tason mukaan, mutta ei virastoryhmän

³³ *Selvityksen liitteessä 5 on listattu tuomioistuintyypeittäin tuomarien eläkkeelle siirtyminen vuosina 2002-2020. Kokonaispoistuma esim. käräjäoikeuksissa olisi yhteensä 383 henkeä. Tuomarikoulutustyöryhmän tehtäväksi annettiin myös selvittää tuomioistuinten henkilöstörakenteen kehittymistä lähivuosina ja "laatia henkilöstösuunnitelma tuomioistuimille". Tällaista ei tarkastuksen päättyessä vielä oltu tehty.*

³⁴ *Valtionhallinnon henkilöstö alueittain ja 2001 ja arvio vuoteen 2020 saakka. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2003.*

(esim. lääninhallitusten) mukaan. Raportti oli tehty aluekehitysviranomaisen roolissa, ei hallinnonalan ohjaajan roolissa. Raportin esipuheessa korostettiin, että ”uuden henkilöstön rekrytointitarpeen kasvuun on varauduttava hyvissä ajoin ja otettava huomioon myös toimintojen alueellistamisen mahdollisuus”.

Henkilöstötarpeeseen vaikuttavina uudistuksina ja uudelleenjärjestelyinä ministeriö oli kannustanut lääninhallituksia sopimaan erikoistumisesta, jossa yksi tai kaksi lääninhallitusta hoitaisi tiettyjä yhteisiä tehtäviä (esim. maistraattien kehittämistehtävät). Ministeriö oli lisäksi käynnistänyt joitakin henkilöstön kehittämistoimia ja osallistunut mm. oppilaitoksiin suunnattuihin markkinointitilaisuuksiin.

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Kauppa- ja teollisuusministeriössä oli laadittu oma henkilöstöstrategia, johon oli kirjattu periaatteita ja näkökohtia mm. henkilöstön hankintaan. Ministeriön näkemyksen mukaan ennakointi ja henkilöstösuunnittelu kuuluu virastoille itselleen, mutta virastojen tulosso-
pimukseen voidaan jatkossa sisällyttää enemmän myös henkilöstöpoliittisia tavoitteita. Ministeriö oli sopinut Turvatekniikan keskukselle tulostavoitteeksi vuodelle 2003 henkilöstöstrategian laadinnan. Ministeriö oli esitellyt vuoden 2003 tulossopimusneuvotteluissa valtioneuvoston periaatepäätöksen linjauksia. Tapausarvioinnin perusteella näytti siltä, että ao. virastoissa tällä ei ollut merkittävää vaikutusta esim. henkilöstösuunnittelun tai –hankinnan käytäntöihin.

Ministeriön arvion mukaan toiminnan painopisteistä ja henkilöresursseista keskusteltiin joka vuosi tulosneuvottelujen yhteydessä. Virastojen edustajien arvion mukaan pääpaino oli kuitenkin määrärahoissa, vuotuisissa toiminnallisissa tulostavoitteissa ja resurssikeskustelu oli vain vuosittaista ”vääntöä” henkilöstön riittävydestä. Eräät ministeriön edustajat totesivat, että henkilöstöpolitiikan seuranta olisi tarpeen kehittää ja mm. käsitellä virastojen tilinpäätökset ohjaustyön yhteydessä. Työnantajakuvan kehittämisen ministeriö katsoi kuuluvan virastoille itselleen. Palkkausjärjestelmien uudistamisen uskottiin merkittävästi parantavan virastojen kilpailukykyä työmarkkinoilla.

Opetusministeriö

Opetusministeriön eräänä keskeisenä tehtävänä on koulutustarpeiden ennakointi ja koulutusalojen painopisteiden ja aloituspaikkojen suunnittelu. Opetusministeriö oli laatinut uuden Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaluonnoksen vuosille 2003-2008³⁵. Siinä linjataan eri koulutusalojen ja eriasteisen koulutuksen tarvetta ja kokonaistasolla koulutusalojen aloituspaikkatavoitteita. Yhtenä keskeisenä tietopohjana käytettiin työministeriön tekemiä selvityksiä työmarkkinoiden kehityksestä.³⁶

Opetushallinnossa tehtiin ns. koulutuksen ennakointityötä hallinnon eri tasoilla. Viime vuosina toteutetuissa hankkeissa on kehitetty ennakointimenetelmiä erityisesti alueelliseen ennakointityöhön (monet ESR –hankkeet) ja ammatilliseen koulutukseen (opetushallituksen toteuttamat hankkeet). Lääninhallitusten sivistysosastot ovat työvoima- ja elinkeinokeskusten ohella myös keskeisiä toimijoita koulutustarpeen ennakoinnissa. Periaatteessa ennakointitietoa on siis saatavilla runsaasti, mutta tiedot olivat virastojen kannalta katsoen melko hajallaan.

Ministeriössä oli kuitenkin arvioitu esim. koko museoalan koulutuksen tarpeita ja tehty suunnitelmia eri osa-alueilta. Museotoimintaa kehitettäessä³⁷ oli sivuttu yleisiä uusia ammattitaitovaatimuksia. Ministeriössä oli toiminut työryhmiä, joissa oli suunniteltu mm. konservointialan ja meriarkeologian koulutusta. Myös museoviraston edustajat olivat osallistuneet työryhmien työhön.

Opetusministeriö ei muutoin osallistunut tapausarvioinnin virastojen työvoimatarpeen ennakointiin tai koulutustarjonnan kehittämiseen näiden tarpeiden pohjalta. Turun kauppakorkeakoulun kohdalla korostettiin lisäksi yliopiston itsehallintoa ja autonomista asemaa, joka koskee myös henkilöstösuunnittelua ja hankintaa. Kummankaan viraston tulossopimuksissa ei ollut henkilöstöpolitiikkaa tai –kehittämistä koskevia tavoitteita.

³⁵ Luonnos päivätty 22.8.2003

³⁶ *Etenkin Työvoima 2020. Työministeriön julkaisuja tammikuu 2003*

³⁷ *Museo 2000 –toimikunnan mietintö*

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriöllä on erityinen rooli valtioneuvoston henkilöstöpolitiikan toteutuksessa ja ministeriön henkilöstöosasto on käynnistänyt useita hankkeita ja henkilöstön kehitystä koskevia selvityksiä. Se on myös eri vaiheissa laatinut opasaineistoa ja suosituksia henkilöstön hankintaan. Ministeriössä ei kuitenkaan ollut sovittu, mitä periaatepäätös merkitsi esim. oman hallinnonalan tulosohjauksen tai muun ohjauksen kannalta. Asia oli jätetty kunkin ohjaustehtävästä vastaavan harkittavaksi. Yleisperiaatteen mukaan henkilöstöasiat kuuluivat virastoille. Tilastokeskuksen tulossopimukseen vuodelle 2003 oli kuitenkin kirjattu tavoitteita, jotka koskivat palkkausjärjestelmän ja työhyvinvoinnin kehittämistä. Ministeriössä tunnettiin Tilastokeskuksen kehittämistoimet henkilöstön hankinnassa ja niitä seurattiin yhteisten tapaamisten yhteydessä.

Työministeriö

Työministeriön eräänä perustehtävänä on tuottaa tietoa työmarkkinoiden kehityksestä ja arvioita eri toimialojen työvoimatarpeen kehityksestä. Viimeinen laaja selvitys valmistui vuoden 2003 tammi-kuussa.³⁸ Työministeriö on ollut aktiivinen ja aloitteellinen myös oman tehtäväalueensa yksiköiden henkilöstösuunnittelusta, kuten edellä luvun 3.1. esimerkissä kuvattiin. Ministeriö piti tehtävänänsä vastata koko hallinnonalan henkilöstötarpeen ennakoinnista ja tulevaisuudessa tarvittavan osaamisen ja vakanssirakenteen määrittelystä sekä myös suuntaviivoista henkilöstöhankinnalle. Työministeriön muista ministeriöistä poikkeavaa roolia voi selittää esim. sillä, että hallinnonala on varsin homogeeninen kokonaisuus.

Hallinnonalalle kuuluvien TE –keskusten työvoimaosastojen henkilöstösuunnittelu oli kuitenkin jätetty TE –keskuksen omaksi asiaksi. Työhallinnon pitkän aikavälin henkilöstösuunnitelmaan ei sisällynyt arvioita TE –keskusten työvoimaosastojen henkilöstön määrän ja laadun kehityksestä.

TE –keskuksessa arvioitiin, että työministeriön aktiivisuus perustuu siihen, että työvoimatoimistojen henkilöstön keski-ikä oli suh-

³⁸ *Työvoima 2020.*

teellisen korkea ja poistuma tulisi olemaan nopeampi kuin TE –keskuksen muilla tehtäväalueilla. Työministeriön yhtenä lähtökohtana oli myös varautuminen mahdolliseen hallinnonalan määrärahojen supistumiseen.

3.2 Henkilöstöhankintaa tukevat toiminnot ja toimenpiteet

Kysyttäessä varautumisesta nykyhenkilöstön korvaamiseen lähitulevaisuudessa, vastasi neljäsosa virastoista, ettei ollut käynnistänyt erityistoimia. Neljäsosa kyselyyn vastanneista virastoista oli osallistunut rekrytointimessuille ja neljäsosa tehnyt jonkinlaista yhteistyötä oppilaitosten kanssa. Lisäksi mainittiin viraston sisäisiä toimenpiteitä, jotka kohdistuivat nykyisen henkilöstön kehittämiseen ja motivointiin. Tällaisia olivat mm. palkkausjärjestelmän kehittäminen, henkilöstön kehittämissuunnitelmien laadinta, henkilöstön jatkokoulutus tai työkyvyn ylläpito. Osa toimenpiteistä saattoi vaikuttaa työnantajan kilpailukykyyn ja osa rekrytointitarpeeseen.

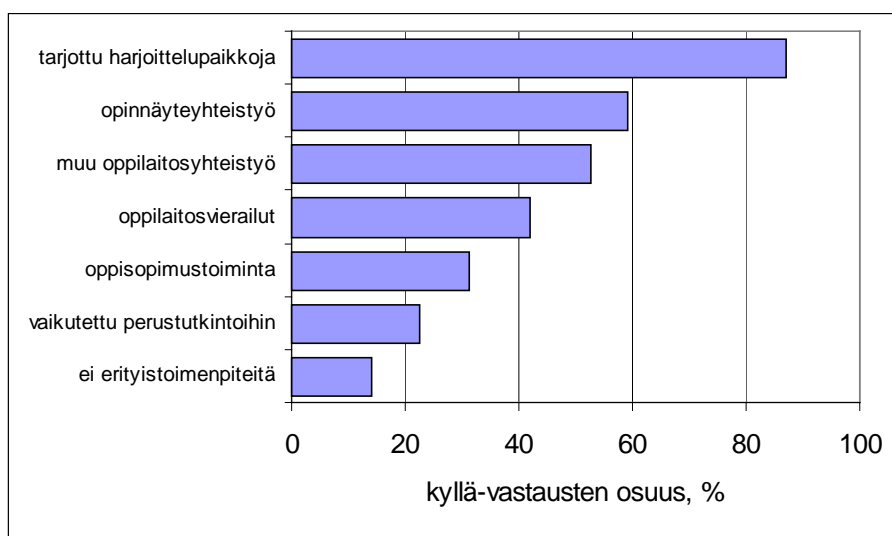
Jotkut virastot pyrkivät siis kehittämään nykyisestä henkilöstöstä entistä monitaitoisempia, jolloin myös erilaiset tehtäväjärjestelyt olisivat mahdollisia. Kyse ei kuitenkaan aina ollut suunnitelmallisesta rekrytointitarpeen vähentämisestä. Virastojen arvioidessa tulevaisuuden rekrytointitarvetta pidettiin nykyisen henkilöstömäärän säilymistä useimmiten lähtökohtana³⁹. Näyttääkin siltä, että monessa virastossa keskityttiin nykyisen henkilöstön kehittämiseen. Tulevaisuuteen varautumisessa ei uuden henkilöstön hankintaa pidetty tärkeänä. Tämän vahvistivat monet virastojen edustajat. Lisäksi osassa virastoista henkilöstön poistuman arvioitiin kiihtyvän vasta viiden tai kymmenen vuoden kuluttua. Varautumiseen ei vielä katsottu olevan kiirettä.

Vaikuttaminen työmarkkinoilta saatavissa olevaan osaamiseen ja rekrytointipotentiaaliin

Lähes 85% virastoista oli ottanut vuosittain harjoittelijoita. Lähes 60% oli tarjonnut opiskelijoille mahdollisuuden tehdä oppinäytetöitä

³⁹ *Suurin osa virastoista joutui arvioimaan tulevat henkilöstömäärät tarkastuksen kyselyä varten. Niitä ei oltu aiemmin laskettu.*

tai sopinut joistakin projekteista oppilaitosten kanssa. Virastoista yli 40% kertoi vierailleensa oppilaitoksissa esittelemässä viraston toimintaa ja hieman yli 30% oli osallistunut oppisopimustoimintaan.



Kuvio 3. Vastaukset kysymykseen 10: Millä tavalla virastonne on pyrkinyt vaikuttamaan työmarkkinoilta saatavissa olevaan osaamiseen ja kiinnostukseen?

Suoraan perusopintojen sisältöön tai opiskelupaikkojen määrään kertoi vaikuttaneensa hieman yli 20% virastoista. Kyse oli useimmiten toiveiden välittämisestä oppilaitosten opettajille, ei niinkään organisoidummasta yhteistyöstä opintosisältöjen tai tutkintorakenteiden suunnittelussa. Aktiivisimpia vaikuttamisyrityksissä kertoivat olleensa suuret organisaatiot ja osin myös aluehallinnon yksiköt.

Yli 40% virastoista mainitsi oppilaitosvierailut, mutta osassa oli kyse opiskelijaryhmien vastaanottamisesta eli oppilaitosten aktiivisuudesta. Tapausarviointien perusteella näytti siltä, että harjoittelijoita otettiin rutiininomaisesti ”kuten ennenkin”. Toiminnan perustana ei ole selvää suunnitelmaa siitä, minkä alan opiskelijoita harjoittelijoiksi erityisesti kannattaa ottaa, miten harjoittelijat valitaan ja perehdytetään viraston toimintaan, miten heitä motivoidaan tulevaisuuden työnhakijoiksi tai miten heidän avullaan voidaan rakentaa rekrytointiverkostoa oppilaitoksiin ja opiskelijoihin.

Joissakin virastoissa todettiin, että monia harjoittelijoita ei haluta ottaa mm. perehdyttämisen työläyden vuoksi. Eräässä virastossa lähtökohtana oli se, ettei virastoon voida palkata nuoria ”kasvamaan” tai ottaa opintonsa päättäneitä vasta-alkajia vaan mieluummin rekry-

toidaan kokeneita ammattilaisia. On kuitenkin eri asia luoda tulevaisuuden rekrytointipotentialia ja rekrytoida vaativiin asiantuntijatehtäviin. Toisaalta esim. osaamisen siirto-ongelmaa pohdittaessa on yhtenä keinona pidetty nuorten palkkaamista ”oppimaan” ennen kokeneiden poistumista virasta. Joka tapauksessa harjoittelua ei useinkaan nähty väylänä tulevaisuuden rekrytointeihin tai keinona levittää tietoa viraston toiminnasta ja työmahdollisuuksista.

Esimerkki 5: Tilastokeskukseen otettiin vuosittain vähintään 40-50 harjoittelijaa, joista osa on korkeakouluista ja osa muista oppilaitoksista. Harjoittelijoiden hankintaan ei oltu tehty erityistä suunnitelmaa, vaan harjoittelupaikkojen määritys oli tapauskohtaista. Kokemuksen mukaan osa harjoittelijoista kuitenkin valikoitui myöhemmin Tilastokeskuksen vakansseihin, erityisesti tietotekniikkapalveluihin.

Tilastokeskus oli pyrkinyt varmistamaan tilastollisen osaamisen saatavuuden solmimalla tieteellisen yhteistyösopimuksen Jyväskylän yliopiston kanssa (ensimmäinen sopimus tehtiin jo vuosille 1996-99). Taustalla oli tieto siitä, että tilastotiede pääaineena valmistuu vuosittain varsin vähäinen määrä opiskelijoita. Sopimus koskee Tilastotoimen menetelmät –maisteriohjelman toteutusta. Siinä on sovittu tilastotieteen professuurin yhteisrahoituksesta ja opiskelijoiden säännöllisestä harjoittelusta Tilastokeskuksessa. Hieman samankaltainen sopimus oli tehty myös Turun kauppakorkeakoulun tietojärjestelmätieteen oppiaineen kanssa.

Tarkastusaineiston mukaan oli hyvin harvinaista, että virasto olisi pyrkinyt esim. oppilaitosten kanssa tehtävin sopimuksin vaikuttamaan yhteistyön kehittymiseen, opiskelijoiden harjoitteluun ja oman toiminnan tunnettavuuden lisäämiseen. Harvinaista oli myös se, että virastojen edustajat pyrkivät aktiivisesti vaikuttamaan joidenkin opintosuuntien tai opinto-ohjelmien sisältöön puhumattakaan vaikuttamisesta aloituspaikkojen määrään.

Rekrytointia tukeva muu toiminta

Rekrytointia tukevia toimintamuotoja ei monikaan virasto käyttänyt säännöllisesti. Esimerkiksi rekrytointimessuille oli osallistunut vain yksi neljästä kyselyyn vastanneesta virastosta ja osallistuneistakin vain 8% säännöllisesti. Työnantajaimagon kehittämistoimia (kampanjat, tiedotus- ja markkinointitoimet) ilmoitti joskus toteuttaneensa 40% yksiköistä, mutta säännöllisesti vain 4%. Vastausten perusteella aluehallinto näyttäisi olleen aktiivisin työnantajaimagon kehittämistoimissa. Tämä on sikäli ymmärrettävää, että ennustetun työvoima-

kilpailun oletetaan koskevan erityisen voimakkaasti laajaa aluehallintoa.

Tapausarviointien perusteella voi päätellä, että työnantajakuvan kehittäminen oli vielä vähäisempää kuin kyselyn prosenttiluvuista voisi päätellä. Aktiivitoimiksi oli kirjattu esim. yleiset tiedotuksen kehittämistoimet kuten palveluesitteiden tekeminen. Toisaalta oman viraston imagoa pidettiin yleensä niin hyvänä, ettei erityistoimiin sen kohentamiseksi ollut aihetta. Joissakin virastoissa arvio perustui siihen, että työnhakijat ottivat itse yhteyttä virastoon ja ilmoittivat kiinnostuksensa. Joissakin virastoissa tähänastisia hakijamääriä pidettiin osoituksena hyvästä maineesta. Virastoilla oli kuitenkin hyvin vähän systemaattista seurantatietoa yhteydenottojen tai hakemusten määrästä ja laadusta sekä niiden kehityksestä.⁴⁰

Suorahakua eli yhteydenottoa suoraan potentiaalsiin hakijoihin oli joskus käyttänyt 35% virastoista, useimmat niistä kuitenkin hyvin harvoin. Tapausarviointien perusteella näytti siltä, että suorahakua ei pidetty tarpeellisena, koska hakijoita saatiin hyvin normaalimenettelyn kautta. Tosin lähes 50% kyselyyn vastanneista piti virastonsa rekrytointien suurimpana ongelmana sitä, että tarvittavan erityisosaamisen saannissa oli ongelmia tai alalle koulutettuja oli liian vähän. Tällaisessa tilanteessa suorahausta voisi olla hyötyä.

Esimerkki 6: Itäisessä tullipiirissä avoin haku oli keskeisin hakumenettely viraston perustehtävissä eli tulliasemien tullivalvontatehtävissä. Niihin haettaessa ei yleensä käytetty tiedotusvälineitä. Avoimia hakuilmoituksia oli viime vuosina tullut niin paljon, että haastateltavat valittiin yleensä suoraan ”hakemuspinosta”. Hakuilmoitus laitettiin laajempaan jakeluun (esim. sanomalehteen tai työvoimatoimistoon) vain, jos haluttiin vielä lisää hakijoita. Käytännössä näin tehtiin vain silloin kun haettavana oli samanaikaisesti useita virkoja tai määräaikaisuuksia. Avoimia hakemuksia säilytettiin puolesta vuodesta vuoteen. Hallintoyksikkö ryhmitteli hakemukset sen mukaan, oliko hakija saanut ammatillisen koulutuksen vai ei. Tulevan yksikön vetäjä valitsi haastateltavat hakemusten perusteella ja valituksi tulleet saivat ennen pysyvän virkasuhteen alkamista tullimiehen peruskoulutuksen Tullikoulussa.

Jatkuvaa rekrytointia oli käyttänyt säännöllisesti lähes 25% virastoista ja 28% kokeillut sitä. Toisaalta lähes puolet (47%) ei vielä ollut käyttänyt tätä avointa rekrytointimuotoa, joka on helposti toteutettavissa esim. internetin avulla. Tapausarviointien perusteella suu-

⁴⁰ Tätä käsitellään tarkemmin luvussa 3.4.

rin syy näyttäisi olevan se, että hakumuodon hyötyä pidettiin sen työläyteen nähden vähäisenä. Virastoissa arvioitiin, että kiinnostuneiden henkilöiden hakemusten rekisteröinti, jakaminen yksiköihin ja niiden käsittely vie paljon aikaa. Lisäksi tiedot voivat vanheta nopeasti eli rekisterin päivitys oli hankalaa.

Yksittäisten virantäyttäjien kohdalla tietojen vanheneminen voikin olla ongelma. Jatkuvan rekrytoinnin suurena hyötynä onkin pidetty sitä, että voidaan kartoittaa, millaisen koulutuksen ja kokemuksen omaavat henkilöt tuntevat organisaation toimintaa, ovat sen tehtävistä kiinnostuneita ja miten hyvin tämä potentiaali vastaa viraston toiveita. Jatkuvan rekrytoinnin kautta voitaneen myös saada yllättävissä tilanteissa nopeasti sijaisia. Tällöinkään ei voida sivuuttaa avoimen ja tasapuolisen haun vaatimuksia.

Syynä avointen hakumenettelyjen vähäiseen käyttöön ei ollut epävarmuus niiden säädöstenmukaisuudesta vaan se, että niitä ei pidetty tarpeellisina. Virastot eivät muutoinkaan nähneet säädöksiä joustavan ja tehokkaan virantäytön esteenä. Tosin kyselyn vastaajista 62% totesi, että säädökset jäykistävät hieman hakuprosessia. Joustavuutta kaivattiin mm. määräaikaisessa virkasuhteessa olleiden määräaikaisen palvelusuhteen jatkamiseen tai useita määräaikaisuuksia hoitaneiden palvelusuhteen vakinaistamiseen.

Virkamiesasetuksen mukaista hakijoiden ansioiden tasapuolista punnintaa ei nähty ongelmana, vaikka jotkut totesivatkin, että kelpoisuusvaatimuksia koskevat normit painottavat liikaa hakijoiden aiempia ansioita. Kelpoisuusvaatimusten rinnalla voitiin kuitenkin painottaa muita viraston arvostamia ominaisuuksia esimerkiksi hakijoiden valmiutta uusiin haasteisiin, oppimiskykyä, yhteistyötaitoja jne.

Tarkastuskertomusluonnoksen kommenttikierroksella jotkut virastot esittivät kuitenkin epäilyksiä siitä, että virkamieslakia ja -asetusta koskevien normien tulkintaohjeiden täsmentäminen ei riitä tehokkaan ja tuloksellisen henkilöstöhankinnan takaamiseksi. Esimerkiksi julkisia hakumenettelyjen katsottiin soveltuvan huonosti tilanteeseen, jossa on jo tiedossa henkilö tai henkilöt, jotka voivat tulla nimityksessä kyseeseen. Seurauksena voi olla näennäisjulkista haakuilmoittelua, joka vain heikentää kuvaa valtiotyönantajasta. Kommenttoijien mukaan tarvitaan säädösten uudelleenarviointia ja mm. haun julkisuutta tai sisäistä hakua koskevien säännösten lieventämistä.

Valtion työmarkkinalaitoksen kommentissa korostettiin puolestaan virkasuhteen olevan oikeussuhde, joka eroaa edelleen merkittävästi työ sopimussuhteesta. Valinta virkasuhteeseen ei ole vapaa,

vaan virkaan on aina valittava ”objektiivisesti pätevin” henkilö. Virkojen täyttämismenettelyssä yhdistyy kommentin mukaan kaksi periaatetta. Ensinnäkin kaikilla pätevillä henkilöillä tulee olla tasavertainen oikeus hakea julkista virkaa ja toiseksi julkisella hallinnolla on intressinä saada mahdollisimman hyvää työvoimaa.

Saattaa olla, että säädösten soveltamisessa nähdään ongelmia vasta sitten, kun on lähdetty määrätietoisesti kehittämään ja monipuolistamaan rekrytointimenettelyjä tai kun uusia käytäntöjä joudutaan arvioimaan virkamieslain ja –asetuksen periaatteita vasten.

Monissa virastoissa arveltiin, että yleiskuva valtiotyönantajasta vaikutti merkittävästi rekrytointiedellytyksiin. Virasto voi siis tiettyyn rajaan asti kehittää omaa työnantajakuvaansa, mutta koko valtiotyönantajan tasolla tarvitaan keskitettyjä tai koko hallinnon läpikäyviä toimenpiteitä.

Valtion työmarkkinalaitos on selvityttänyt valtiotyönantajan mielikuvaa nuorten keskuudessa. Yleisesti ottaen kuva on parantunut ja mahdollisina syinä on pidetty lamavuosia ja työttömyyden kasvua. Monet nuorista arvostavat mm. työsuhteen pysyvyyttä julkisella sektorilla. Työmarkkinalaitos on tuottanut yleisesitteitä valtiosta työnantajana ja työskentelystä valtiolla. Esitteitä voidaan jakaa esim. oppilaitoksiin tai rekrytointimessuilla. Työmarkkinalaitos on käynnistänyt sarjan tilaisuuksia, joissa on esitelty valtiotyönantajaa ja sen eri virastoja oppilaitoksille. Lisäksi on toteutettu edellä mainittu erillishanke eli Vanuatu –ohjelma.

Työmarkkinalaitoksen teettämässä virastokyselyssä⁴¹ 88% vastaajista katsoi virastonsa olevan kilpailukykyinen työnantaja, jonka tehtävät ovat houkuttelevia. Lähes 60% virastoista ilmoitti kuitenkin, ettei ollut tutkinut tai selvittänyt viraston kilpailukykyä tai houkuttelevuutta työnantajana. Lähes 30% oli mielestään kartoittanut sitä muiden selvitysten yhteydessä (palautejärjestelmä, rekrytointien yhteydessä). Palautejärjestelmien tiedot keskittyvät kuitenkin palvelujen laatuun ei työnhakijoiden käsitykseen virastosta. Tarkastuksen tapausarviointien mukaan rekrytoinneista ei juurikaan koottu systemaattista tietoa. Arviot työnantajakuvasta perustunevat suurelta osin viime vuosien kokemuksiin rekrytointien hakijamääristä.

⁴¹ *Valtion henkilöstöpolitiikkabarometri 2003. Alustava yhteenveto.*

Arviointia rekrytointia tukevista toiminnoista

Virastot olivat käyttäneet henkilöstön hankintaa tukevia menettelyjä melko vähän. Työnantajakuva kehittäminen, rekrytointimessuille osallistuminen tai työpaikan aktiivinen esittely oppilaitoksissa ei tuntunut tarpeelliselta, kun työnantajakuva arvioitiin lähes poikkeuksetta erittäin hyväksi ja avoimet työpaikat riittävän houkutteleviksi.

Esimerkiksi Tullilaitos voinee jatkossakin rakentaa perustehtävien houkuttelevuudessa ja tarvittavan osaamisen varmistamisessa oman tullikoulun ilmaiseen perehdyttämiskoulutukseen. Museoviraston kannalta taas voi olla keskeistä varmistaa, että rekrytointipotentiaalin tarjoava museoalan ammattilaisten työvoimaverkosto säilyy myös tulevaisuudessa jne. Kaikilla virastoilla ei kuitenkaan ole tällaista valmista kilpailutekijää.

Työnantajakuva uskottiin parantuvan erityisesti uusien palkkausjärjestelmien avulla. Joissakin virastoissa oli laadittu palveluesitteitä ja muuta materiaalia jaettavaksi eri tilaisuuksissa. Kehittämistarvetta nähtiin kuitenkin enemmän koko valtiotyönantajan imagossa, jonka osalta esim. toimenpiteet palkkatason kohottamiseksi olisivat tarpeen.

Useimmat virastot olivat palkanneet harjoittelijoita, mutta harjoittelujärjestelmää ei käytetty suunnitelmallisena rekrytointikanavana tai verkostona välittää tietoa viraston toiminnasta ja työtehtävistä. Harjoitteluhan on keskeinen osa opintoja ja sen tavoitteena on perehdyttää opiskelijat opintojen kannalta keskeisiin työelämän tehtäviin. Harjoittelijajärjestelmää voidaan kuitenkin kehittää myös työnantajan näkökulmasta. Vuonna 2002 käynnistettiin Valtion työmarkkinailtojen ja eräiden ministeriöiden yhteistyönä Vanuatu –hanke. Sen tavoitteena oli lisätä vastikään korkeakoulututkintonsa suorittaneiden tietämystä hallinnon työtehtävistä ja edesauttaa heidän rekrytoitumistaan valtion aluehallinnon työpaikkoihin. Ohjelmaa voidaan pitää eräänlaisena rekrytointikampanjana ja sovellutuksena työnantajan koordinoimasta harjoittelujärjestelmästä. Toinen esimerkki on ennen Suomen EU:iin liittymistä toteutettu laaja harjoittelu- ja koulutusohjelma, jonka kautta valmistui nopeasti satoja uusia EU –osaajia.

Useat virastot näyttivät pitävän omaan henkilöstöpolitiikkaan kuulumattomana sitä, että pyrittäisiin vaikuttamaan oman tehtäväalueen työvoiman saatavuuteen esim. peruskoulutuksen tarjontaan vaikuttamalla. Tarkastusaineistossa oli kuitenkin esimerkkejä viras-

toista, jotka olivat pyrkineet vaikuttamaan suoraan oppilaitoksiin, opintosuuntien aloituspaikkoihin ja tutkintojen sisältöön.

Vaikuttaminen koulutussisältöihin tai tutkintorakenteisiin on hankalaa, jos viraston henkilöstörakenne on hyvin heterogeeninen eli tulevaisuudessakin arvioidaan tarvittavan monen erilaisen peruskoulutuksen saaneita. Toisaalta virasto voi olla kooltaan niin pieni, ettei tarvittaville erityisasiantuntijoille ole tarjolla kovinkaan monia vakansseja. Tällöin ei tunnu perustellulta vaikuttaa kokonaisesti tutkintoihin. Rekrytointipotentiaalın turvaamisessa lieneekin tarpeen selvittää virastojen yhteistyömahdollisuuksia. Esimerkiksi Turvatekniikan keskuksessa oli pohdittu turvallisuustekniikan toimialan yhteistyötarvetta pyrittäessä saamaan Tampereen teknilliseen yliopistoon uutta professuuria, jonka opetusalueeseen sisältyisi mm. paloturvallisuutta koskevia asioita.

Koulutussuunnittelun yhteistyötarpeet korostavat myös ministeriöiden roolia, koska eri hallinnonaloilla voi olla samansuuntaisia osaamistarpeita. Toisaalta ministeriöillä on yksittäisiä virastoja paremmat mahdollisuudet koordinoida hallinnonalan rekrytointipotentiaalın kehittämistä ja tehdä yhteistyötä opetushallinnon kanssa tarvittavista koulutusratkaisuista.

Joissakin tapauksissa ratkaisu voi olla erityiskoulutuksen järjestäminen hallinnonalan sisällä. Esimerkiksi tullihallinnossa on vahva oma koulutusorganisaatio tullivalvojen koulutukseen. Rekrytoitavien koulutustaustalla ei tällöin ole kovin suurta merkitystä.

Rekrytointia tukevan toiminnan yhteydessä voidaan mainita myös esimerkki valtionhallinnon ulkopuolisesta kehittämishankkeesta. Kunnallinen työmarkkinalaitos, Suomen Kuntaliitto ja Kuntien eläkevakuutus ovat käynnistäneet hankkeen⁴², jonka tavoitteena on turvata kuntapalvelujen tekijät lähivuosina, parantaa kuntien mahdollisuuksia työvoimakilpailussa ja lisätä kunnallisten työpaikkojen houkuttelevuutta. Hankkeessa kannustetaan kuntia laatimaan omia työvoimatarpeen kartoituksia ja henkilöstöstrategioita ja kehittämään kuntien aktiivista työvoimapolitiikkaa: Lisäksi tarkoituksena on markkinoida kunnissa tehtävää työtä, lisätä koulutuksen ennakkointia, edistää työpaikkojen ja oppilaitosten yhteistyötä ja kehittää rekrytointimenetelmiä.

Valtionhallinnon virantäyttöä ohjaavat periaatteet ja perinteet kytkeytyvät suurelta osin virkasuhteen erityisluonteeseen. Yleiset nimi-

⁴² Lisätietoja projektista esim. Internetistä, osoitteesta www.kunnat.net/kuntatyö.

tysperusteet juontuvat virkaylennysperusteista ja niistä säädetään perustuslain tasolla. Yleisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään virkamieslaissa ja hakumenettelystä erikseen virkamiesasetuksessa. Nimityspäätöksiä ei siis rinnasteta muihin hallintopäätöksiin, joiden menettelytavoista säädetään hallintomenettelylaissa. Tämä korostaa virkasuhteen ja virantäytön erityistä oikeudellista luonnetta.

Henkilöstövoimavarojen hallinnassa korostetaan strategista henkilöstösuunnittelua, tehokasta henkilöstövoimavarojen käyttöä ja kehittämistä sekä joustavaa ja tuloksellista henkilöstön hankintaa. Muodollisten kelpoisuusvaatimusten sijaan painotetaan tulevan henkilöstön osaamista ja oppimiskykyä. Mahdollisimman hyvän henkilöstön turvaaminen edellyttää monipuolisia viestinnän muotoja ja joustavia rekrytointimenettelyjä. Nimitysprosesseihin vaikuttaa siis kaksi erilaista ajattelutapaa.

Virkojen perustamismenettelyn ja virantäytön sääntelyä väljennettiin viime vuosikymmenellä. Erityisen oikeudellisen harkinnan merkitys näkyy kuitenkin edelleen siinä, että virantäytössä pidetään tärkeänä noudattaa perinteisiä menettelyjä, joihin kuuluvat mm. virheiden välttäminen ja myös kantelujen ehkäiseminen. Virastoissa arvioitiin yleisesti nykyisten säädösten jäykistävän hakuprosessia, vaikka säädösten ei katsottukaan ainakaan tähän mennessä estäneen tehokasta virantäyttöä.

Joissakin tarkastusprosessin aikana esitetyissä näkemyksissä tuotiin kuitenkin selvästi esiin tarve säädösten tarkistamiseen. Tarkastuksen perusteella näytti siltä, että mitä enemmän virastot ottavat käyttöönsä uusia rekrytointikanavia ja valintamenetelmiä, sitä enemmän voi syntyä jännitteitä virantäyttöä koskevien normien kanssa. Sisäisen haun periaatteita käsitellään tarkemmin vielä seuraavassa luvussa.

3.3 Henkilöstöhankinnan periaatteet

3.3.1 HANKINNAN PERIAATTEET HENKILÖSTÖSTRATEGIOISSA

Virastojen henkilöstöstrategioissa tai –ohjelmissa on useimmiten listattu rekrytoinnin yleisperiaatteita. Useissa asiakirjoissa tyydytään vain toteamaan, että tavoitteena on rekrytoida harkitusta ja valita monipuolisesti osaavaa ja motivoitunutta henkilöstöä. Joissakin on eritelty tarkemmin hankinnassa noudatettavia periaatteita. Esimer-

kiksi Tullilaitoksen henkilöstöstrategiassa, johon myös tullipiirien henkilöstöpolitiikka nojaa, esitetään mm. seuraavia periaatteita

- ulkoista hankintaa käytetään silloin, kun sisäisellä hankinnalla ei voida tyydyttää henkilöstötarvetta tai Tullissa tarvittavaa uutta tietoa
- mikäli hakijat ovat yhdenveroiset ansioiltaan ja kyvyiltään, etusija annetaan Tullin palveluksessa jo olevalle
- uusista vapautuvista tehtävistä sekä avoimista viroista ilmoitetaan henkilöstölle sisäisen viestinnän välityksellä ja hakuilmoitukset julkaistaan tarpeen mukaan lehdissä
- hankinta- ja valintakanavina käytetään hakuilmoituksia, työvoimatoimiston ja muiden työvoiman välittäjien palveluja, jatkuvaa internet-hakua, osallistumista rekrytointimessuille ja muita tarkoituksenmukaisia kanavia.

Turun kauppakorkeakoulun voimassa olevassa henkilöstöpoliittisessa ohjelmassa listataan mm. seuraavia periaatteita:

- viran vapautuessa sen tarpeellisuus arvioidaan yksikössä ja tarpeen vaatiessa yliopiston hallituksessa
- ydintehtävät hoidetaan vakinaisina palvelusuhteina ja määräaikaaisuudelle on oltava työn luonteesta johtuva lain mukainen syy
- sijaisuuksien tai muiden tehtävien haettavaksi julistamisesta ilmoitetaan harkinnan mukaan. Erityisestä syystä sekä mm. projektitehtävissä vakanssi voidaan täyttää määräajaksi ilman hakua.
- viransijaista ja väliaikaista hoitajaa valittaessa annetaan arvoa oman yliopiston tuntemiselle. Rekrytoitaessa uusiin projekteihin on etusija mahdollisuuksien mukaan annettava yliopistossa aikaisemmin työskennelleille.
- yliopisto pyrkii tukemaan henkilöstön etenemistä työuralla ja näkökohta pyritään ottamaan huomioon sijaisuuksia nimitettäessä.

Joidenkin virastojen henkilöstöpoliittisiin ohjelmiin ja strategioihin oli siis kirjattu periaatteita, joilla haluttiin taata palvelusuhteessa jo olevien asema ja mahdollisuudet seuraavissa virantäytöissä. Rekrytoinnin yleisperiaatteena voi olla avoimen ulkoisen haun käyttö, mutta monista eri syistä käytetään paljon myös sisäistä hakua.

3.3.2 ULKOISEN JA SISÄISEN HAUN SUHTEESTA

Merkittävä periaatelinjaus koskee sisäisen ja ulkoisen rekrytoinnin suhdetta. Rekrytointeja ohjaavana yleisperiaatteena on hakujen avoimuus ja avoimista viroista tiedottaminen mahdollisimman laajasti. Sisäistä rekrytointia voidaan perustella esim. seuraavasti:

- rekrytoinnissa säästyy voimavaroja, kun ei tarvitse käyttää ulkoisia tiedotuskanavia
- hakijat suurelta osin tunnetaan, joten valintapäätöksen teko on luotettavampaa ja nopeampaa
- määräaikaissä ja nopeissa nimityksissä voidaan valita henkilö, jonka perehdyttämiseen ei tarvitse kuluttaa pitkää aikaa
- voidaan taata nykyiselle henkilöstölle etenemismahdollisuuksia⁴³.

Sisäisen haun käyttöön liittyvät myös omat haittansa kuten organisaation sulkeutuminen (uusien ajatusmallien käyttöönoton viivästyminen) tai sisäisen kilpailun kielteiset vaikutukset ilmapiiriin. Sisäinen ja ulkoinen rekrytointi eivät sulje toisiaan pois, koska usein sisäisesti rekrytoitujen aiempia tehtäviä hoitamaan on haettava henkilö ulkoisen haun kautta. Joissakin tapauksissa voidaan toiseen tehtävään valitun tehtävät jakaa uudestaan nykyisen henkilöstön kesken.

Sisäisten hakujen osuus kaikista hauista näytti vaihtelevan virastosta tai yksiköstä toiseen. Suuri osa eli 41% kyselyyn vastanneista virastoista ilmoitti käyttävänsä puhtaasti sisäisiä hakuja melko harvoin (alle 10% hauista sisäisiä). Lähes yhtä moni arvioi sisäisten hakujen osuudeksi vähintään 30%. Loput 20 % virastoista kertoi hauistaan yli 50% olevan sisäisiä.⁴⁴

Merkittävä selittäjä sisäisille haulle oli sijaisuuksien tai lyhytaikaisten palvelusuhteiden kokonaismäärä eli lyhytaikaisiin palvelusuhteisiin haettaessa saatettiin suosia sisäistä hakua. Määräaika-

⁴³ Tarkemmin sisäisen rekrytoinnin perusteista esim. Kauhanen 2000, Järvinen 1996.

⁴⁴ Kyselyssä sisäisenä hakuna pidettiin sekä yksikön että oman hallinnonalan piiriin suunnattua hakua, jossa hakukanavat ovat lähinnä viraston tai hallinnonalan sisäisiä. Tässä oletettiin, että Virallisen lehden käyttö ei välttämättä tee hakua ulkoiseksi, koska sen merkitys rekrytointikanavana on huomattavasti vähentynyt mm. tiedotusvälineiden, Internetin tai korkeakoulujen ja järjestöjen hakukanavien rinnalla. Sisäisiin hakuihin laskettiin myös sijaisuuksien täytöt ja muut määräaikaissuhteet, mutta eivät virkajärjestelyt tai palvelusuhteessa jo olevien tehtävä- tai nimikemuutokset.

ten osuus henkilöstön kokonaismäärästä oli kyselyyn vastanneissa virastoissa viime vuonna keskimäärin 16%, mutta hajonta yksiköiden välillä oli huomattava. Joukossa oli yksiköitä, joissa määräaikaisten osuus oli vain muutaman prosentin luokkaa kun se korkeimmillaan oli 63%. Korkeimmat osuudet olivat yleensä korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa, mutta lisäksi esim. joissakin työvoima- ja elinkeinokeskuksissa osuus oli huomattava. Merkittävin yksittäinen selittäjä lienee projektitoiminnan suuri osuus.

Lähes 30% virastoista arvioi, että sisäinen hakija tulee valituksi yli puolessa kaikista hauista. Kyselyn ja tapausarviointien aineiston perusteella henkilön valinta osui varsin usein sisäiseen hakijaan eli pätevimmäksi arvioitu hakija löytyi viraston tai hallinnonalan piiristä. Tämä kokemus näytti vahvistavan käsitystä, että ulkoinen haku ei etenkään asiantuntijatehtävissä aina ole kannattavaa. Joillakin tehtäväalueilla valituksi tuli hyvin usein muissa saman hallinnon- tai tehtäväalueen yksikössä työskennelleitä (esim. verohallinto). Syynä pidettiin sitä, ettei hallinnonalan ulkopuolelta juurikaan löydy viraston substanssia tuntevia hakijoita.

Kyselyssä tiedusteltiin myös suuremmin, millaiset periaatteet ohjaavat virastojen ulkoisen ja sisäisen rekrytoinnin välistä harkintaa. Tarjotuista vaihtoehdoista sai eniten kannatusta periaate: ”rekrytointimme on aina mahdollisimman julkista ja siitä tiedotetaan laajasti” (54%). Kolmasosa vastaajista muistutti kuitenkin, että ”varsinaisiin substanssitehtäviin ei niiden vaatiman erityisosaamisen vuoksi yleensä löydy hakijoita yksikön tai hallinnonalan ulkopuolelta”. Noin 17% yksiköistä valitsi vaihtoehdon ”rekrytointi tehdään aina kun mahdollista oman viraston tai hallinnonalan piiristä”. Sisäinen haku ei siis ole pääsääntö. Monissa kyselyvastauksissa ja tapausarviointien yhteydessä painotettiin kuitenkin, että ensin katsotaan mahdollisuus täyttää vakanssi sisäisesti. Tätä perusteltiin sillä, että yksikön tehtäviin perehtyy vain niitä tekemällä ja toisaalta on syytä tarjota nykyiselle henkilöstölle urakehitysmahdollisuuksia. Esimerkiksi tielaitoksen vastauksessa todettiin, että yhä useammin tarvittaviin ”moniammatillisiin” tehtäviin voi päteväytyä vain sisäisen kierron kautta. Ulkoista hakua käytettiin uuden osaamisen hankkimiseen ja henkilöstön ikärakenteen korjaamiseen.

Henkilöstön urakehityksen tukeminen voi siis rajoittaa hakumenettelyn avoimuutta. Jos virkaan oli jo tiedossa palveluksessa oleva pätevä henkilö, saatettiin hakukanavia minimoida. Joskus työmarkkinatilanne tai rekrytointiperinteet tekivät hausta käytännössä sisäisen. Esimerkiksi Turun kaupparakenteen korjaamiseen ainakin alempiin

opetus- ja tutkijavirkoihin hakijat olivat suurelta osin ao. yliopistossa opiskelleita tai työskennelleitä eli ”oman talon väkeä”.

Monissa kyselyvastauksissa pidettiin erityisenä ongelmana sitä, että vaativiin asiantuntijatehtäviin ei yksikön tai hallinnonalan ulkopuolelta löydy päteviä tekijöitä. Tämä lisää merkittävästi julkisten organisaatioiden rekrytointien vaikeusastetta, koska tehtäviin ei ole tarjolla ”valmista” työvoimaa. Tällaisessa tilanteessa virasto oli saattanut ratkaista vaativaa substanssiasiantuntemusta korvaavat rekrytoinnit⁴⁵ esim. seuraavilla osin toisiaan täydentävillä tavoilla:

- kehitettiin nykyistä henkilöstöä työtehtävien avulla vaativampiin tehtäviin ja palkattiin ulkopuolelta ainoastaan avustaviin tai vähemmän vaativiin tehtäviin
- luotiin perusteellinen ja tehokas ammatillinen koulutusjärjestelmä substanssitehtäviin
- pyrittiin rakentamaan potentiaalisten asiantuntijoiden verkostoa (esim. projektityöntekijöistä, sijaisista, tehtävälueella tarvittavan tutkinnon suorittaneista), joka on riittävän laaja, jotta siitä saadaan rekrytoitua tarvittava pysyvä henkilöstö.

Kaikissa malleissa jouduttiin jossain vaiheessa panostamaan myös suunnitelmalliseen perehdyttämiseen, mikä nosti henkilöstöhankintojen kokonaiskustannuksia. Perusratkaisua ei virastoissa useinkaan oltu selkeästi linjattu. Yleisin malli näytti kuitenkin olevan se, että uutta henkilöstöä hankittiin erityisesti hierarkian alimmille tasoille. Helsingin käräjäoikeudessa tuomarinvirkoja lukuun ottamatta vaativampiin ratkaisutehtäviin perehdyttiin ainoastaan työssä ja uudet työntekijät tulivat aluksi vähemmän vaativiin toimistotehtäviin.

Itäisessä tullipiirissä suurin osa rekrytoiduista palkattiin tullivalvonnan perustehtäviin. Aluksi solmittiin määräaikainen palvelusuhde, johon sisältyi pakollinen tullivalvonnan koulutusjakso. Periaatteena oli myös suosia hauissa tullilaitoksen omaa henkilöstöä, joka siirtyi tullipiiristä toiseen. Tätä perusteltiin sillä, että resursseja oli tarpeen siirtää niihin tullipiireihin, joissa tehtävät olivat lisääntyneet. Siirrot haluttiin kuitenkin tehdä vapaaehtoisuuteen perustuen.

Museovirasto tuntui tukeutuvan suurelta osin asiantuntijaverkoston tai eräänlaiseen ”reserviin”, jolla oli jo kokemusta viraston tai

⁴⁵ *Tässä kyse siis lähinnä palvelusuhteesta poistuvien substanssiasiantuntijoiden korvaamisesta. Aivan uudenlaisen osaamisen hankinnassa on helpompaa yleensä päätyä ulkoiseen hakuun.*

museoalan tehtävistä. Vaikka vakinaisten viran täyttö tehtiin normaalina ulkoisena hakuna, tuli valituksi usein ennestään tuttu hakija. Malli toiminee niin kauan kuin viraston ”läheisyydessä” toimii riittävä määrä asiantuntijoita, jotka tyytyvät lyhytaikaisiin ja epävarmihin palvelusuhteisiin ennen mahdollista virkanimitystä.

Virastojen sisäisessä haussa oli usein kyse tasapainoilusta virantäyttöä koskevan avoimuusvaatimusten ja sisäisen kevyemmän hakumenettelyn välillä. Vaikka henkilöstöstrategia oli laadittu hieman yli puolessa kyselyyn vastanneista yksiköistä, ei sisäisen ja ulkoisen rekrytoinnin suhdetta ja periaatteita useinkaan oltu määritelty selkeästi. Hakutavan valintaa ohjasivat pikemminkin tilannekohtaiset tekijät tai kokemukset asiantuntijoiden saatavuudesta.

Virkamieslain ja -asetuksen peruseriaate on avoin ja julkinen haku. Määräaikaisten valintaa ei ole säädelty, mutta Valtion työmarkkinalaitoksen suosituksen mukaan ainakin yli vuoden mittaisissa palvelusuhteissa tulisi noudattaa samoja menettelyjä kuin virantäytössä. Säädökset antavat kuitenkin mahdollisuuden virka- ja tehtäväjärjestelyihin. Tällöin on kyse mm. seuraavista menettelyistä

- virkanimikkeen muuttaminen vastaamaan tosiasiallisesti tapahtunutta viran tehtävien muuttumista
- virastojen yhteisten virkojen sijoittaminen toiminnallisten tarpeiden mukaan
- uudenlaisen tai vapautuneen tehtävän täyttäminen siihen halukkaiden joukosta (esim. tietyn tehtäväalueen viranhaltijoiden vakansseista yhden toimenkuvan laajentaminen ja tämän tehtävän hoitajan valinta ao. viranhaltijoiden joukosta).

Valtion työmarkkinalaitoksen suosituksessa (VM 14/2000) todetaan, että virkajärjestelyjä ei kuitenkaan pidetä säädösten mukaisina, jos

- kyse on viran organisatorisen aseman nostamisesta tai
- virka tai sen tehtävät muuttuvat olennaisesti.

Säädöksissä tai suosituksissa ei mainita sisäisestä hausta. Valtion työmarkkinalaitoksen edustajan⁴⁶ mukaan virantäytön selvää painotusta sisäiseen hakuun ts. hakukanavien merkittävään rajaamiseen ei voida pitää säädösten hengen mukaisena. Työmarkkinalaitoksen kommentissa tarkastuskertomusluonnoksesta todettiin vielä, että jos sisäisenä toteutetun ilmoittamisen tarkoituksena on varmistaa viras-

⁴⁶ Puhelinhaastattelu 2.10.2003

ton sisäisten hakijoiden nimittäminen, ei menettelyä voida pitää asianmukaisena. Samalla haluttiin kuitenkin muistuttaa, että virka- ja tehtäväjärjestelyjen avulla voidaan tehdä huomattavan paljon ja siinä voidaan käyttää sisäisen haun kaltaisia menettelyjä. Näytti kuitenkin siltä, että rajanveto sisäisen ja ulkoisen haun sekä sisäisen haun ja tehtäväjärjestelyjen välillä oli epäselvä.

Etenkin sijaisuuksissa ja muissa lyhytaikaisissa palvelusuhteissa pidettiin perusteltuna poiketa säädösten avoimuusperiaatteesta tai korostaa muitakin näkökohtia. Ulkoisen ja sisäisen rekrytoinnin suhde voidaan ymmärtää myös toisin. Vakuutusosoikeuden vastauksessa todettiin, että sisäistä rekrytointia käytetään täytettäessä vakinaisia virkoja ja ulkoista silloin, kun halutaan uusia henkilöitä määräaikaisiin virkasuhteisiin. Tällaista periaatetta sovellettaessa mahdollinen ulkoinen haku vakinaista virkaa täytettäessä olisikin pelkkä muodollisuus. Jotkut haastateltavat arvioivat, että tällaisia ”tarpeettomia” ulkoisia hakuja toteutetaan, vaikka ne voivat esim. heikentää työnantajakuvaa.

Virastojen käyttämiä sisäisen haun periaatteita tai menettelyjä ei voida kaikilta osin pitää virkamieslain tai -asetuksen periaatteiden mukaisina. On selvää, että sisäinen haku voi joissakin tilanteissa olla ulkoista hakua tehokkaampi ja tuloksellisempi rajatessaan haun vain niihin, joilla on todella edellytyksiä selviytyä tehtävistä. Avoimuus on kuitenkin virantäytön keskeinen periaate, jota ei voi sivuuttaa vain tehokkuusnäkökohtia tarkastellen. Siksi olisi syytä tarkentaa säädösten tulkintaa ja täsmentää sisäisen haun käytön edellytyksiä ja soveltuvuutta virastojen henkilöstön hankinnan menettelynä.

Vaikka perusteet sisäisen haun käytölle olisivat täysin hyväksyttäviä, pitäisi suunnitelmallisessa rekrytointitoiminnassa määritellä ulkoisen ja sisäisen rekrytoinnin periaatteet: kumpi on ensisijainen ja missä tilanteissa tai minkä henkilöstöryhmien kohdalla käytetään tiettyä hankintatapaa. Samalla on päätettävä, mitä lisätoimenpiteitä mahdollisesti tarvitaan, jos jompaakumpaa hakumuotoa suositaan.

3.4 Hankinnan organisointi ja rekrytoinnin asiantuntemuksen varmistaminen

Virastojen henkilöstön hankintapäätösten oli virastoissa pitkälti hajautettu organisaatioyksiköihin (osastoihin, toimistoihin tai tulosyksiköihin), vaikka muodollisen päätöksen usein allekirjoittikin viraston päällikkö. Hajautusta pidettiin luonnollisena, jotta tuleva esimies

voisi varmistua valitun soveltuvuudesta yksikkönsä tehtäviin. Niinpä rekrytointipäätösten tekijöitä oli jokaisessa virastossa melko paljon. Kun mukaan laskettiin kaikki valintaprosesseihin eri vaiheissa osallistuneet, oli rekrytointeja tekevien henkilöiden määrä huomattava. Tapausarvioinneissa todettiin, että yleensä virastojen yleishallinnosta vastaavat eivät kyenneet määrittelemään kokonaismäärää johtuen mm. siitä, että hakuprosessit vaihtelivat yksiköittäin ja tapauksittain.

Esimerkki 7: Helsingin käräjäoikeudessa henkilöstöhankinnan asiantuntemus virantäytöissä oli pyritty varmistamaan sillä, että henkilöstösihteeri osallistui kaikkiin muihin paitsi tuomarien rekrytointeihin. Hänen tehtävänä oli laatia hakuilmoitus, valita hakemusten perusteella hakijoista haastateltavat ja osallistua ao. yksikön edustajien kanssa haastatteluihin ja valintojen valmisteluun.

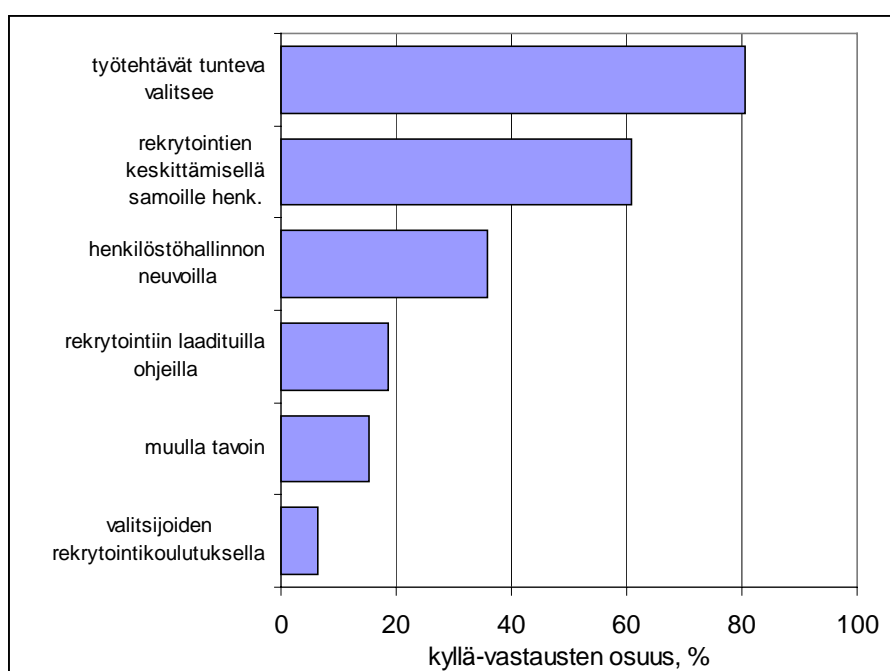
Esimerkki 8: Itäisessä tullipiirissä perushenkilöstön eli tullivalvojen ja -vartijoiden valinnassa kokeiltiin mallia, jossa valinnat tehtiin itsenäisesti suurimmassa toimipaikoissa. Joidenkin kielteisten kokemusten jälkeen rekrytointimallia kuitenkin keskitettiin niin, että henkilöstöpalvelun ja nimenomaan hallintojohtajan rooli prosessin vetäjänä tuli keskeiseksi.

Esimerkki 9: Tilastokeskuksessa keskustelu rekrytointiprosessin yhdenmukaistamisesta ja organisoinnista oli tarkastusvaiheessa kesken. Yhtenä mahdollisuutena oli pohdittu henkilöstöpalvelun osallistumista valintoihin aiempaa laajemmin. Vaihtoehtoja olivat mm. valintoja tekevien kouluttaminen hankinnan menetelmiin, nykyistä paremman ohjeistuksen teko ja valmiiden työvälineiden tekeminen esim. hakemusten vertailuun, haastattelujen toteutukseen ja hakijoiden lopulliseen vertailuun.

Henkilöstöpalvelun tai henkilöstöhallinnon rooli ja osallistumisaste yksittäisiin rekrytointeihin vaihteli hakuprosessin eri vaiheissa. Kyselyn vastausten mukaan hakuilmoituksen laadintaan henkilöstöpalvelun edustavat osallistuivat tavalla tai toisella 67%:ssa virastoja, toimenkuvan määrittelyyn vain 36%:ssa virastoja ja hakijoiden lopulliseen vertailuun noin 40%:ssa. Tapausarviointien ja tehtyjen lisätiedustelujen perusteella voitiin päätellä, että osallistuminen tarkoitti varsin usein vain neuvojen antamista pyydettyä. Hakuilmoituksen laadinnassakin kyse oli lähinnä yksiköissä luonnosteltujen ilmoitustekstien juridisten seikkojen tarkistamisesta⁴⁷.

⁴⁷ Eniten pohdintaa aiheutti säädettyjen kelpoisuusvaatimusten ja muiden edellytysten erottaminen ilmoituksessa niin, ettei siinä viranomaisen päätöksellä aseteta uusia kelpoisuusvaatimuksia.

Virastoilta kysyttiin, miten organisaatiossa oli varmistettu riittävä henkilöstöhankinnan menettelyn asiantuntemus valintaprosesseissa. Tarjotuista vaihtoehdoista useimmat olivat valinneet vaihtoehdon ”valinnan hoitavat ne, jotka tuntevat parhaiten rekrytoitavan tulevat työtehtävät” (80% vastaajista). Vastaus osoittaa, että valinnoissa luotettiin substanssiasiantuntemukseen. On mahdollista, että osa vastaajista ei ollut noteerannut sitä, että kysymys koski nimenomaan henkilöstöhankinnan asiantuntemusta, vaikka sana oli lomakkeessa vahvennettu. Tapausarvioinnit kuitenkin osoittivat, että kaikkein tärkeimpänä valinnoissa pidettiin sitä, että valinnan tekijät tuntevat hyvin valittavan tulevat työtehtävät.



Kuvio 4. Vastaukset kysymykseen 18: Millä tavalla varmistatte riittävän henkilöstöhankinnan menetelmien asiantuntemuksen valintojen teossa?

Toiseksi eniten tukeuduttiin siihen, että ”samat henkilöt tekevät suhteellisen paljon rekrytointeja” (n. 60% vastaajista). Vastauksista ei ilmennyt, miten paljon rekrytointeja valitsijoille kertyy esimerkiksi vuodessa. Tapausarviointien perusteella näytti siltä, että monissa virastoissa uusia henkilöitä oli viime vuosina rekrytoitu melko vähän. Virastojen yksiköissä valintoja tehdään tietysti vieläkin harvemmin. Kokemukset kertyvät varsin hitaasti, vaikka joissakin yksiköissä samat henkilöt olivat hoitaneet rekrytointitehtävää jo pitkän aikaa.

On myös muistettava, että rekrytointien määrä sinällään ei lisää henkilöarvioinnin ja valintaprosessin systemaattisuutta.

Hyvin harvat valitsivat asiantuntemuksen turvaamista koskevassa kysymyksessä vastausvaihtoehdon ”henkilöstön hankintaan on laadittu ohjeita tai jaettu opasaineistoa” (18%) tai ”valinnoista vastaavat on koulutettu valintamenetelmien käyttöön” (7%). Myöskään tapausarviointien kohteena olleissa yksiköissä ei Tilastokeskusta lukuun ottamatta oltu tehty opasaineistoa tai järjestetty koulutusta⁴⁸. Valinnan tekijöitä ei virastojen arvion mukaan tarvinnut tukea tarjoamalla heille valmiita työvälineitä. Tapausarviointien haastatteluisissa ja muissa lisäselvityksissä havaittiin, että henkilöstön hankinnan sinänsä ei katsottu edellyttävän erityistä ammattitaitoa. Tarvittavat taidot ja -rutiinit arvioitiin opittavan nopeasti rekrytointeja tekemällä.

Kyselyssä tiedusteltiin myös keinoja ehkäistä vääriä valinnoita. Kaikkein yleisimpänä keinona mainittiin ”haastattelujen teko mahdollisimman perusteellisesti” (vaihtoehdon valitsi 82% vastaajista). Yhteen prosessin vaiheeseen luotettiin siis huomattavan paljon.⁴⁹ Haastattelijoina toimivat pääasiassa virastojen eri toimintayksikköjen valinnoista vastaavat, koska vain 45%:ssa virastoja henkilöstöpalvelun edustaja osallistui edes osaan haastatteluista.

Moni vastaaja totesi, että virastossa kartoitetaan usein hakijoiden työhistoriaa ottamalla yhteyttä hakijan nykyiseen tai johonkin aikaisempaan työnantajaan. Tämän vaihtoehdon valitsi tärkeimpien virhevalintojen ehkäisykeinojen joukkoon 63% vastaajista. Tapausarviointien perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että menettelyä ei sovellettu säännönmukaisesti vaan tapauskohtaisesti ja lähinnä silloin tällöin. Sinänsä menettely voi olla tehokas tapa hankkia lisätietoa hakijan taidoista ja kyvyistä, vaikka saatuihin tietoihin on syytä suhtautua varauksella. Menettely edellyttää henkilötietolain mukaan luvan pyytämistä hakijalta itseltään. Tietojen hankinta ei muutenkaan aina ole mahdollista.

Kolmanneksi eniten mainintoja tuli vaihtoehtoon ”uusi henkilö otetaan aina tai lähes aina koeajalle tai määräaikaisena” (54%). Toisaalta kysyttäessä koeajan nykyisestä käytöstä vain 26% vastaajista

⁴⁸ *Museovirastossa oli järjestetty puolen päivän tilaisuus valinnan tekijöille heidän pyynnöstään. Tilaisuudessa käytiin lävitse mm. hankinnan juridiset perusteet.*

⁴⁹ *Haastattelujen systematiikassa oli kuitenkin puutteita. Niitä tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.5.3.*

kertoi virastonsa käyttäneen sitä aina tai lähes aina ja 12% oli käyttänyt sitä suhteellisen usein. Vastaavat luvut määräaikaisten virka- tai työsuhteiden osalta olivat 15% ja 22%. Harvoin tai korkeintaan silloin tällöin koeaikaa oli siis käyttänyt 61% organisaatioista ja määräaikaista palvelusuhdetta 63%.

Vastaukset näyttävät tältä osin hieman ristiriitaisilta. Yhtenä selityksenä voi olla se, että keinoa pidetään periaatteessa hyvänä väärin valintojen ”ehkäisyssä”, mutta käytännössä koeaikaa ja määräaikaissuusia sovellettiin huomattavasti harvemmin. Koeaikaa voidaan käyttää harkinnanvaraisesti (ainoastaan sen kesto on määritelty enintään 6 kuukaudeksi), mutta määräaikaista virkasuhteita voidaan käyttää vain tietyin virkamiesasetuksessa esitetyin ehdoin.

Edellä mainittuja paljon vähemmän virheellisten ratkaisujen ehkäisyssä luotettiin ”organisointikeinoihin” kuten siihen, että ”mahdollisimman moni osallistuu valinnan tekoon” (mainitsi 37% vastanneista) tai että ”valinnan tekeminen on hajautettu mahdollisimman pitkälle työyksiköihin” (30%). Virastoissa nähtiin siis hajautettu rekrytointimalli muuten hyväksi, mutta sitä ei pidetty hyvänä keinona estää virhevalintoja. Kaikkein harvinaisimpana keinona oli soveltuvuustestien käyttö (12%).

Hajautettu hankintamalli oli hyvin yleinen sekä suurissa että keskikokoisissa virastoissa. Mitä suurempi virasto, sitä harvemmin henkilöstöpalvelu näytti osallistuvan hankintaprosessin eri vaiheisiin. Hajautettu valintamenettely oli hyvin usein käytössä myös melko pienissä virastoissa. Tapausarvioinnin virastoista esimerkiksi Turvatekniikan keskuksessa (henkilömäärä vuoden 2002 lopussa 116 henkeä) ja Lapin lääninhallituksessa (henkilömäärä 100), hankinta oli hajautettu tulosityksiköille tai osastoille.

Hajautetun mallin periaatteiden mukaan toimintayksiköissä valintaprosessit oli organisoitu vaihtelevasti. Saman viraston eri yksiköissä valintoja hoiti erilaisissa tehtävissä tai asemassa toimivat henkilöt ja hakuprosessissa käytettiin erilaisia menettelyjä. Esim. Varsinais-Suomen TE -keskuksen osastoilla nimityspäätöksen teki osastopäällikkö. Hallintoyksikön ja osastojen ulkopuolisten yksiköiden henkilöstön nimitti keskuksen johtaja. Päätösten esittelystä vastasi maaseutuosastolla lakimies ja yritysosastolla kehittämispäällikkö. Työvoimaosastolla ja hallintoyksikössä nimityspäätökset esitteli viraston hallintopäällikkö. Maaseutuosastolla osastopäällikkö osallistui usein viran tai työsuhteen täyttöprosessiin, samoin esittelijä ja ao. yksikön vetäjä. Yritysosastolla prosessin aktiivisimmat toimijat olivat tulevan yksikön päällikkö ja tulevien työtoverien edustajat. Työ-

voimaosastolla prosessiin osallistui yleensä yksikön päällikkö ja silloin tällöin myös psykologi. Osastojaon ulkopuolisen henkilöstön valinnan teki erillisyyksikön tai hankkeen vetäjä ja hallintoyksikkö osallistui laatimalla hakuilmoituksen ja seulomalla hakemukset.

Museovirastossa nimityspäätökset teki viraston pääjohtaja, mutta Kansallismuseon osalta museon ylijohtaja. Hallinto-osaston nimetty virkamies esitteli nimitysehdotukset, vaikka hän ei osallistunutkaan valintaprosesseihin. Osaston lakimies tarkisti hakuilmoituksen normienmukaisuuden ja nimitysmuistioiden muotoseikat. Osastojen toimintayksiköissä ja viraston erillisyyksiköissä valintaprosessiin osallistuvien asema ja rooli vaihteli. Myös valintaprosessiin osallistuvien määrä vaihteli sekä yksikön että osin rekrytointitapauksen mukaan. Määräaikaaisuuksista ja esim. kaivausten henkilöstön valinnasta yksiköt tekivät päätöksen itsenäisesti. Kansallismuseossa henkilöstön hankinnan hoiti 10 vastuualueen (lähinnä muut museoviraston alaiset museot) vetäjää ja rekrytointeihin osallistui henkilöitä eri vastuualueilta, yhteensä parikymmentä henkilöä. Hajautetussa mallissa virastossa voi siis olla paljon henkilöitä, joilta vaaditaan henkilöstöhankinnan asiantuntemusta.

Arviointia asiantuntemuksen turvaamisesta

Tarkastushavaintojen mukaan hankinnan uskottiin olevan onnistuneinta, kun valintapäätökset tehtiin mahdollisimman lähellä ao. työyhteisöä: valitaanhan siinä yksikön tai tiimin tulevaa uutta jäsentä. Hajautetun mallin toimivuuden edellytyksenä kuitenkin on, että valinnoissa varmistetaan myös henkilöstöarvioinnin ja –hankinnan erityisosaaminen. Tarkastusaineiston perusteella näytti siltä, että hankinnan erityisosaamista tai ammattitaitovaatimuksia ei edes tunnisteta. Niiden merkitystä pidettiin usein sen verran vähäisenä, että ammattitaidon varmistamiseksi tai kehittämiseksi ei tarvittu erityistaitoja. Riittävä taito uskottiin saavutettavan vähittäin, rekrytointeja tekemällä. Siksi henkilöstövalintoja päätoimensa ohessa tekeville ei ollut tarpeen järjestää koulutusta tai hankkia prosessissa tarvittavia työvälineitä.

Henkilöstöpalvelun rooli rekrytoinneissa oli yleensä vähäinen. Kun rekrytointeja tehdään kussakin yksikössä melko harvoin eikä rekrytointimenettelyjen seurantaan tai systemaattiseen kehittämiseen

ole aikaa tai kiinnostusta⁵⁰, on vaarana, että rekrytointimenetelmät eivät kehity. Tarkastuksessa ei suoraan mitattu valintoja tekevien osaamista tai hankintaprosessin hallintaa. Arviot perustuivat lähinnä siihen, millaiset edellytykset oli luotu riittävän ammattitaidon käytölle, sen kertymiselle ja kehittämiselle sekä miten ammattitaitoa vaativana tehtävänä rekrytointia pidettiin.

Tarkastushavaintojen mukaan monissa valtionhallinnon virastoissa rekrytoinnit tapahtuvat hajautetusti ilman, että rekrytoinnin erityisasiantuntemusta on valintaprosesseissa turvattu. Valintaprosessien laadunvarmistusta heikensi se, että hankinta oli eri yksiköissä organisoitu hyvin eri tavalla ja käytännöt vaihtelivat mm. yksikön toimintakulttuurin ja valintoja tekevien aktiivisuuden mukaan. Hakuihin ja valintoihin osallistuvien koulutus ja kokemus ja siten myös taidot vaihtelivat, jolloin myös yksittäisten hakijoiden asema tai mahdollisuus saada osakseen asiantuntevaa arviointia voi vaihdella samankin viraston eri yksiköissä.

Rekrytointien ammattimaisuuden kehittämiseen on olemassa useita vaihtoehtoisia tai toisiaan täydentäviä tapoja:

- varmistetaan erityisasiantuntemus henkilöstöpalveluihin ja varmistetaan asiantuntemuksen mukanaolo valintaprosesseissa
- vahvistetaan valintoja toteuttavien asiantuntemusta esim. koulutuksen ja kokemusten systemaattisen koonnin avulla
- tarjotaan hakuprosessien toteuttajille valmiita työvälineitä prosessin eri vaiheisiin tai
- käytetään tarpeen vaatiessa ulkopuolisia hankinnan ja henkilöarvioinnin asiantuntijapalveluja.

Joitakin esimerkkejä henkilöstöhankinnan koordinoinnin kehittämistä havaittiin tapausarvioinnin kohteena olleissa virastoissakin. Esim. Tilastokeskuksessa pidettiin välttämättömänä kehittää yhteisiä työvälineitä valinnan tekijöille: malleja tarvekartoitukseen, hakuilmoitus pohjia, haastattelurunkoja, haastattelun arviointilomake ja malli nimitysmuistion laadintaan. Turvatekniikan keskuksessa ainakin yksi tulosityksiköistä oli päättänyt käyttää tulevissa valinnoissa entistä useammin ulkopuolisia henkilöarviointeja, mikä voi olla yksi keino ammattimaisuuden lisäämisessä.

⁵⁰ Vertaa myös seurannan puutteet luvussa 3.5.5.

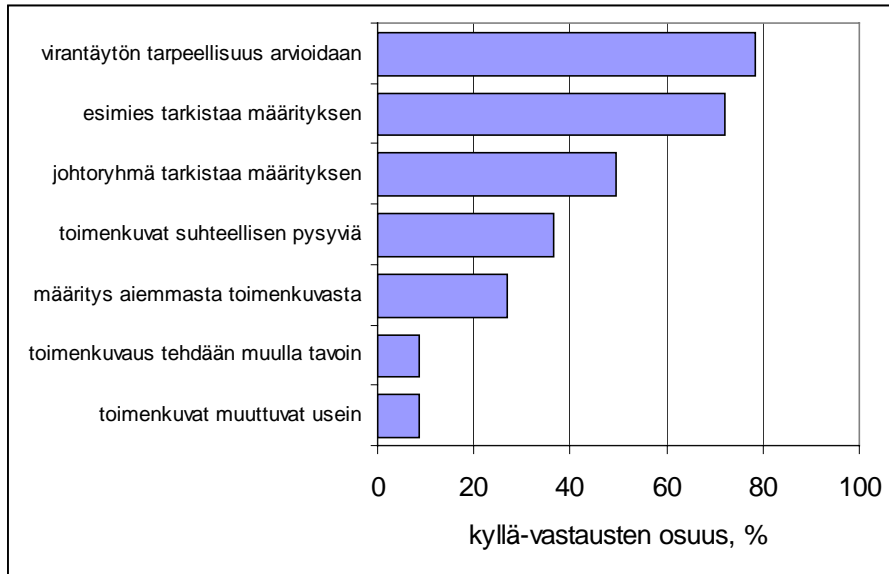
3.5 Rekrytointimenettelyt

Edellä on tarkasteltu henkilöstösuunnittelua ja –hankintaa toimintakokonaisuutena. Keskeinen kysymys oli, miten suunnitelmallista ja erityisammattitaidon turvaavaa toiminta on kokonaisuutena ollut. Tässä luvussa arvioidaan tarkemmin yksittäisten rekrytointiprosessien eri vaiheissa käytettyjä menetelmiä. Lähtökohtana oli, että rekrytoinnissa ei tietenkään pyritä vain välttämään virhevalintoja, vaan valitsemaan mahdollisimman hyviä viranhaltijoita ja muita työntekijöitä. Systemaattisten menettelyjen oletettiin parantavan koko valintaprosessin laatua ja lisäävän onnistuneiden valintojen todennäköisyyttä.

3.5.1 REKRYTOINTITARPEEN JA TEHTÄVÄSISÄLLÖN MÄÄRITYS

Kyselyssä tiedusteltiin, millä tavalla avoimeksi tulleen tai perustetun vakanssin tarve, tehtävät ja toimenkuva määritellään. Vastausvaihtoehdoista useimmin valittiin menettely, jonka mukaan ”ennen hakupäätöstä arvioidaan aina, onko virkaa tai tointa ylipäättänsä tarpeen täyttää” (78% vastaajista). Suurin osa vastaajista siis tunnisti tämän hakuprosessiin oleellisesti kuuluvan tehtävän tärkeyden. Tapausarviointien perusteella voitiin kuitenkin todeta, että arviointi jouduttiin usein tekemään melko pikaisesti ja ilman henkilöstöstrategian tai osaamiskartoituksen määritelyjen osaamisvaatimusten ohjausta. Virastoissa ei yleensä ollut selkeää menettelyä tai menetelmiä, joilla tarvearvio tehtiin. Arvion teki useimmiten yhden yksikön tai osaston vetäjä esim. yhdessä tulevan lähiesimiehen kanssa.

Kyselyyn vastanneista lähes puolet ilmoitti, että ”kunkin vakanssin tehtävämääritys ja toimenkuva arvioitiin uudelleen ja tarkistettiin yleensä viraston johtoryhmässä tai johdon toimesta”. Tapausarviointien perusteella voitiin kuitenkin päätellä, että mahdollinen johdon käsittely oli usein muodollisuus ja vakanssien tehtäväkuvat säilyivät ao. yksikön esityksen mukaisina. Kyse ei välttämättä ollut vakiintuneesta käytännöstä vaan tapauskohtaista. Usein syynä johtoryhmäkäsittelyyn oli se, että toimintayksikkö itse halusi johtoryhmän siunauksen mahdolliselle tehtäväkuvan muutokselle.



Kuvio 5. Vastaukset kysymykseen 14: Millä tavalla avoimeksi tulevan vakanssin tarve, tehtävät ja toimenkuva määritellään?

Virastoista yleensä puuttui yhteinen foorumi tai sovittu menettely, jossa rekrytointitarve ja tehtävämääritys käsiteltäisiin koko viraston toiminnan kannalta. Arvioita tehtiin vain yhdessä yksikössä ja sen toiminnan kehittämistarpeisiin perustuen. Havaintoa tuki se, että virantäytön tai haun yhteydessä ei juurikaan siirretty vakansseja yksiköstä toiseen tai tehty muita tehtäväjärjestelyjä.

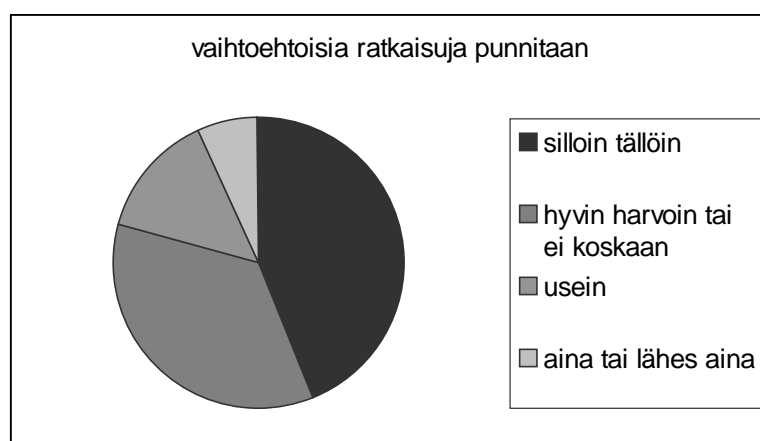
Esimerkki 10: Tilastokeskuksessa oli käytössä menettely, jolla pyrittiin vahvistamaan viran täyttötarvetta koskevaa arviointia. Virkojen täyttö edellytti pääjohtajan lupaa. Yksikön oli kirjallisesti perusteltava rekrytointitarpeensa. Menettelyllä voitiin taata ainakin se, että yhdessä yksikössä määritelty virantäyttötarve tarkistettiin jollain tavalla myös koko organisaation kannalta. Tosin hyvin harvoin lupa evättiin.

Esimerkki 11: Tapausarvioinneissa löytyi joitakin yksittäisiä esimerkkejä viran vapautumisen tai rekrytoinnin yhteydessä tehdyistä tehtäväjärjestelyistä. Lapin lääninhallituksen hallinto-osastolla muutettiin useiden henkilöiden toimenkuvaa samalla, kun erään hallinto-osastolta vapautuvan vakanssin tehtävämääritystä muutettiin aiemmasta. Rekrytointilannetta käytettiin siis hyväksi kehittämällä useampien vakanssien tehtävämäärityksiä ja toimenkuvia.

Kyselyssä 37% vastaajista valitsi vaihtoehdon, jonka mukaan ”tehtävät ja toimenkuvat ovat pysyviä ja avautuva vakanssi täytetään yleensä aiemman määrityksen mukaisesti”. Vain 9% totesi, että ”suurimmassa osassa rekrytointeja vakanssin tehtävämääritys ja toi-

menkuva muutetaan aiemmasta”. Kyselyn lisätiedustelujen ja tapausarviointien perusteella voitiin päätellä, että vaikka toimenkuvat eivät olleetkaan aivan staattisia, ei niihin rekrytoinnin yhteydessä tehty kovin merkittäviä muutoksia. Haastateltavat viittasivat usein viraston perustehtävien pysyvyyteen, jolloin ei ole tarpeen tehdä suuria muutoksia. Esimerkiksi yliopiston tutkimus- ja opetusvirat tai tilastokeskuksen tilastonlaatijan virat ovat sisällöltään melko pysyviä.

Toiseksi käytetyimmäksi menettelyksi rekrytointitarpeen arvioinnissa ja tehtävämäärityksen tekemisessä kyselyn vastaajat ilmoittivat sen, että ”tuleva esimies tarkistaa aina tehtäväkuvauksen ennen hautilmoituksen laadintaa” (72%). Muun aineiston perusteella voitiin päätellä, että tehtävämääritys tehtiin yleensä kussakin toimintayksikössä eli yhtä hajautetusti kuin valinnatkin .



Kuvio 6. Vastaukset kysymykseen 23b: Punnitaanko hankinnan yhteydessä vaihtoehtoisia tapoja hankkia tarvittava työpanos?

Vain 20%:ssa vastanneita virastoja hakujen yhteydessä punnittiin aina tai usein vaihtoehtoisia tapoja hankkia asiantuntemus (esim. ostopalvelut, yhteistyösopimukset tms.). Silloin tällöin tällaista arvioi tekevänä n. 40% virastoista. On tietysti mahdollista, että toiminnallisia vaihtoehtoja punnittiin toimintastrategioiden tai -suunnitelmien laadinnan yhteydessä tai erillishankkeissa. Tapausarviointien perusteella tämä näytti kuitenkin melko harvinaiselta. Tapausarviointien kohteena olleissa virastoissa lähinnä vain Turvatekniikan keskuksessa oli nykyisen toiminnan käynnistysvaiheessa (90-luvun loppupuolella) tehty linjauksia asiantuntijapalvelujen ostosta. Suuri osa tarkastustoiminnasta ostettiin ulkoa.

Varsinais-Suomen TE –keskuksessa käytettiin paljon projektihenkilöstöä, mitä voidaan myös pitää vaihtoehtona pysyville rekrytoinneille⁵¹. Museovirastossa suuri osa museoiden ns. aukiolohenkilökunnasta ja arkeologisten kaivausten työntekijöistä hankittiin toiminnan kausiluonteisuudesta johtuen vain määrääjäksi. Seuraavana vuonna toimintakauden alkaessa tehtiin aina uusi haku. Luonnollisesti monissa virastoissa ostettiin ulkoa erilaisia tukipalveluja (mm. markkinointipalvelut, esitteiden ja raporttien painatukset jne.).

Toimenkuvat pysyivät hakua käynnistettäessä suuressa määrin ennallaan, joskin tapausarviointien yhteydessä löytyi joitakin yksittäistapauksia, joissa vapautuvan viran toimenkuva oli perusteellisesti muutettu aiemmasta. Taustalla lienee arvioita toiminnan kehitysuunnasta ja uusien tehtävien tarpeellisuudesta. Yleensä virastojen toiminnalliset strategiat eivät kertoneet kovin paljoa yksittäisten tehtäväalueiden tai henkilöstöryhmien osaamisen kehityksestä tai uuden osaamisen tarpeesta. Kuten edellä todettiin, perustaa toimenkuvien muutoksille saatiin harvoin myöskään henkilöstön tietoja ja taitoja suuntaavasta henkilöstöstrategiasta tai osaamiskartoituksesta.

Kelpoisuusvaatimusten määrittely näytti olevan varsin vaihtelevaa. Virastojen toimintaa ohjaavassa asetuksessa tai työjärjestyksessä on yleensä määritelty viraston johdon ja joidenkin erityisvirkojen tehtävät ja osin myös kelpoisuusvaatimukset. Tehtäväalueiden erillislaeissa voi lisäksi olla määrittelyjä tärkeimpien virkojen kelpoisuusvaatimuksista. Joidenkin virastojen vastauksissa viitattiinkin siihen, että kelpoisuusvaatimukset on määritelty riittävän tarkkaan jo säädöksissä, eikä niitä siis tarvitse pohtia haun yhteydessä.

Valtion virastojen palkkausjärjestelmäuudistuksessa työ- tai tehtäväkohtaisen palkanosan määrittelyssä käytetään välineenä työn vaativuudenarviointia. Uudistuksen toteutusvaiheessa monissa virastoissa oli laadittu tarkempia kuvauksia pysyvien työtehtävien sisällöstä ja eri tehtävien hoitamiseksi vaadittavista taidoista. Vaativuuden arvioinnin tavoitteena oli, että työt voidaan ryhmitellä vaati-

⁵¹ *Toinen asia on, missä määrin projektihenkilöstön tai määräaikaisten palvelusuhteiden käyttö on tarkoituksenmukaista tai suositeltavaa. Valtion työmarkkinalaitos on kiinnittänyt huomiota siihen, että määräaikaisuuksia yleisesti ottaen käytetään liikaa. Valtiotyönantajan maineen ja työntekijöiden palvelusuhdeturvan vuoksi määräaikaisuuksia tulisi rajata vain tarkasti lain sallimiin tilanteisiin. TE –keskus totesi kommentissaan tarkastusluonnoksesta, että heidän projektihenkilöstönsä kohdalla täyttyvät virkamieslain ja työso-pimuslain perusteet määräaikaisuudelle.*

mustasoltaan samankaltaisiin ryhmiin palkkatason määrittelemiseksi. Tapausarviointien perusteella näytti siltä, ettei vaativusarviointien luonnehdintoja juurikaan oltu käytetty hyväksi virantäytön tehtävämäärityksissä. Virastoissa näytti olevan erilaisia käsityksiä siitä, missä määrin niitä voidaan käyttää hyväksi henkilöstöhankintojen yhteydessä.

Esimerkki 12: Vakuutusvalvontavirasto oli käyttänyt joissakin hakuilmoituksissaan tavallista perusteellisempia kuvauksia vakanssien tehtäväsällöstä ja tehtävien hoidossa vaadittavista ominaisuuksista. Nämä taas perustuivat tehtävien vaativusarvioinnin yhteydessä tehtyihin kuvauksiin, vaikka luonnollisesti olivatkin näitä suppeampia. Ilmoituksissa oli kuitenkin kuvattu monilla lauseilla virkaan sisältyviä työtehtäviä ja niiden vaatimuksia, tehtävien kytkeytymistä laajempaan toimintakokonaisuuteen, vastuita sekä kelpoisuusvaatimuksia ja muita edellytyksiä.

Yhteenvedona voitiin todeta, että erityisesti silloin, kun virastosta puuttui yhteinen henkilöstön hankintaa ohjaava strategia ja yhteinen foorumi/ menettely kunkin rekrytoinnin tarpeellisuuden tai vaihtoehtojen arviointiin, oli rekrytointi luonteeltaan tapauskohtaista. Näin näytti olevan suuressa osassa virastoja ja suuressa osassa rekrytointiteja. Virastoissa oli hyvin tiedostettu, että ennen haun käynnistystä pitää tehdä rekrytointitarpeen arviointi. Tähän ei kuitenkaan oltu kehitetty systemaattista menettelyä tai välineitä. Kun rekrytointitarpeen määrittely ja vakanssiin tehtävämääritys tehtiin hajautetusti, vain yhden organisaatioyksikön tarpeista käsin, oli riskinä, että tehtävämääritykset ja myös rekrytoinnit olivat kokonaisuuden kannalta epätarpeellisen mukaisia tai vähemmän optimaalisia. Osassa virastoja rekrytointitarve saattoi olla esillä johtoryhmässä tai johdon ja ao. yksikön välisessä keskustelussa ainakin avaintehtävien osalta. Menettely merkitsi kuitenkin usein vain tehdyn määrittelyn hyväksyntää. Tapausarviointien perusteella voi todeta, että vakansseja ei juurikaan siirretty yksiköstä toiseen ja esitetyt toimenkuvien muutokset perustuivat rekrytoivan yksikön omiin arvioihin.

3.5.2 HAUN TOTEUTUS JA HAKEMUSTEN KÄSITTELY

Hakukanava

Edellä käsiteltiin jo virastojen valintoja ulkoisen ja sisäisen haun käytössä. Valinnat vaikuttavat luonnollisesti hakukanavien käyttöön.

Kun sisäisiä hakuja on paljon, käytetään paljon viraston sisäistä tietotietoa tai tietoverkkoa jne. Kyselyn perusteella eniten käytetty hakukanava olikin viraston sisäinen tiedote tai sisäinen tietoverkko. Aina tai lähes aina sitä käytti 82% vastanneista virastoista. Toiseksi yleisin kanava oli työvoimatoimistot ja entistä enemmän työhallinnon omat verkkosivut (osoite: www.mol.fi). Niitä käytti aina tai lähes aina 53% virastoista. Myös virastojen omat kotisivut Internetissä olivat yleistyneet rekrytointikanavana. Aina tai lähes aina niitä käytettiin 48%:ssa virastoja.

Melko harvoin käytettiin järjestöjen ja oppilaitosten rekrytointikanavia tai palveluja (aina tai usein niitä käytti yhteensä 8%, hyvin harvoin tai ei koskaan 44%) tai toimialan ammattilehtiä (aina tai usein yhteensä 15%). Myöskään Virallinen lehti ei enää ollut kovin yleisessä käytössä.

Melko vähän käytettiin myös valtakunnallisia tai maakunnallisia päivälehtiä. Lähes aina tai usein niitä kumpaakin kertoi käyttäneensä 35% vastaajista. Selityksenä vähäiselle käytölle esitettiin mm. sitä, että ilmoitushinnat olivat varsin korkeita, hakuilmoitukset voivat hukkaa suureen ilmoitusjoukkoon ja sähköiset kanavat olivat nopeampia ja nykyaikaisempia. Jotkut arvioivat sanomalehtien käytön olevan tarpeetonta, koska muiden kanavien kautta tavoitettiin omat kohderyhmät suoremmin ja lehti-ilmoitukset tuottivat liikaakin hakijoita eli määrä ei välttämättä merkinnyt laatua.

Jatkuvaa hakua oli käyttänyt ainakin silloin tällöin noin puolet virastoista. Tapausarviointien perusteella voi päätellä, että siihen suhtaudutaan hyvin kaksijakoisesti. Monet haastateltavat suhtautuivat sen hyötyyn varauksellisesti, koska epäilivät hakijoiden tietojen vanhevan nopeasti. Toisaalta esimerkiksi Itäisessä tullipiirissä se oli pääasiallinen hakumuoto. Jatkuvaan hakuun on tällä hetkellä tarjolla rekrytointin hallintaohjelmia, jotka perustuvat Internetissä oleviin hakulomakkeisiin, joiden tiedot tallentuvat suoraan tietokantaan. Hakijoiden tietoja ei tarvitse tallentaa erikseen ja virastosta kiinnostuneista hakijoista voidaan tehdä helposti erilaisia yhteenvetoja.

Hakuilmoituksen toimittamisesta tiedotusvälineisiin vastasi usein henkilöstöpalvelu. Hakukanavan valintaa säätelivät usein taloudelliset seikat ja siksi keskitettyä hakumenettelyä pidettiin perusteltuna. Mutta esimerkiksi Museovirastossa osastot ja muut rekrytoivat yksiköt valitsivat usein itse soveliaat kanavat. Yleensä virastoilla ei ollut ainakaan mitään julkilausuttuja periaatteita pääasiallisista hakukanavista tai niiden valinnasta. Valinta näytti perustuvan vakiintuneisiin käytäntöihin, mutta ao. substanssiryhmä ja henkilöstöpalvelu saat-

toivat keskustella vaihtoehtoista silloin, kun kyse oli suhteellisen harvinaisesta erityisasiantuntemusta vaativasta tehtävästä.

Hakuilmoitukset

Käytäntönä näytti olevan, että hakuilmoitus laadittiin ensin ja sen jälkeen valittiin hakukanava. Näin toimittiin erityisesti silloin, kun luonnos hakuilmoitukseksi laadittiin substanssiyksikössä ja tarkistettiin henkilöpalvelun toimesta.

Hakuilmoituksissa mainittiin avoimen vakanssin virkanimikkeen lisäksi lyhyesti perustehtävät ja kelpoisuusvaatimukset (esim. tietty korkeakoulututkinto, jos siitä on maininta virastoa koskevassa asetuksessa tai erillislainsäädännössä), valtion virkamiehiltä vaadittava kielitaito ja toivottava kokemus. Joissakin ilmoituksissa voitiin mainita muita suotavia ominaisuuksia, kuten esim. yhteistyökyky, joustavuus tms., mutta monet ilmoitukset näyttivät olevan tätä lyhyempiä ja lakonisempia.

Esim. Turun kauppakorkeakoulussa varsinkin opetus- ja tutkimushenkilöstön virkojen hakuilmoituksissa viitattiin usein vain asetukseen korkeakoulujen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Ylimmissä tutkimus- ja opetusviroissa eli lähinnä professuureissa oli määritelty viran tutkimusalue, mutta sitä ei välttämättä aina kuvattu hakuilmoituksessa. Hakijoiden oletettiin tuntevan hyvin korkeakoulu-yhteisön, virkojen kelpoisuusvaatimukset ja valinnoissa painotettavat tekijät.

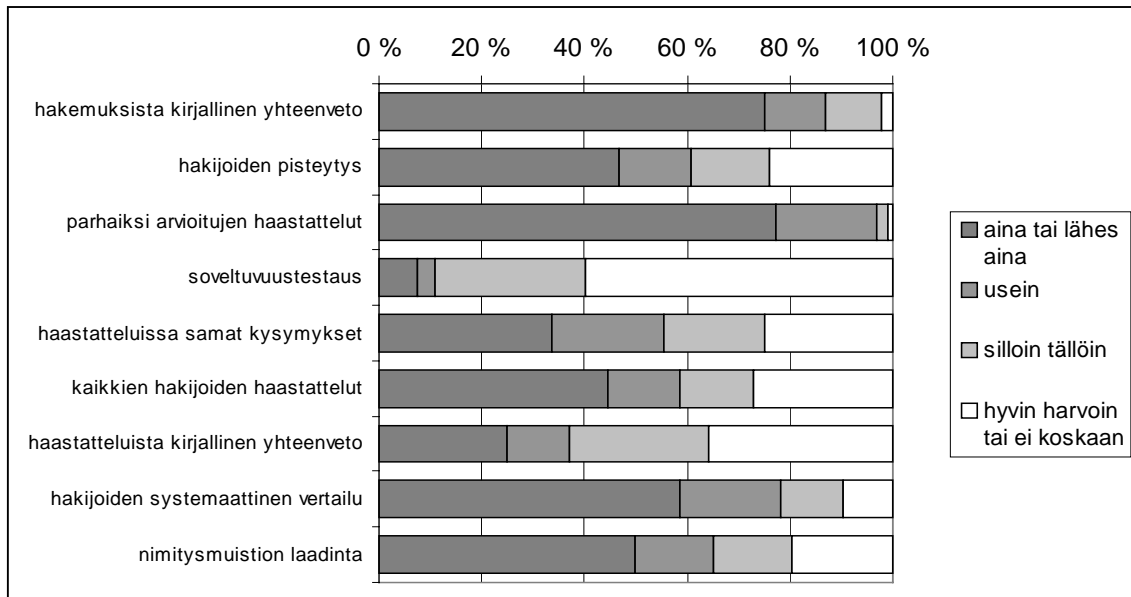
Vaikka hakuilmoitukset laadittiin hyvin tiiviiksi, käytettiin valinnassa usein muitakin kriteereitä kuin hakuilmoituksessa mainittuja. Saatettiin esim. kiinnittää huomiota hakijan persoonallisuuden piirteisiin. Ilmoitusta pidettiin joskus vain tiedonantona avoimesta virasta tai virkasuhteesta eikä niinkään perustana, johon hakijoiden oma arvio kelpoisuudestaan perustui tai johon hakijoiden avoin ja tasapuolinen vertailu perustui. Ongelman välttämiseksi oli joissakin ilmoituksissa mainittu, että viraston internet-sivuilta saa lisätietoa tehtävän sisällöstä ja vaatimuksista. Luonnollisesti ilmoituksissa oli mainittu yhteyshenkilö, jolta myös saattoi saada lisätietoa. Joka tapauksessa vaarana hyvin suppeissa hakuilmoituksissa oli se, että valintaperusteet eivät olleet täysin läpinäkyviä kaikille hakijoille.

Hakemusten käsittely

Hakemusten käsittelytapa vaihteli eri virastoissa ja sitä koskevat näkemykset olivat hieman horjuvia. Kyselyyn vastanneista peräti 75% ilmoitti, että ”hakemusten perusteella laaditaan kirjallinen yhteenveto hakijoiden ansioista keskinäisen vertailun helpottamiseksi” aina tai lähes aina. Tapausarviointien ja kyselyn jälkitiedustelujen antama kuva oli toisenlainen. Yhteenveto saattoi olla vain diaarista tulostettu lista hakijoista, josta ilmeni ainoastaan hakijoiden nimet. Yhteenveto, johon oli koottu tiedot hakijoiden koulutuksesta, työkokemuksesta, muista ansioista, tehtiin huomattavasti harvemmin: Yhteenvetojen teossa virastojen eri yksiköiden käytännöt yleensä vaihtelivat ja myös saman yksikön sisällä niitä saatettiin tehdä satunnaisesti.

Helsingin käräjäoikeudessa tehtiin hakijoista suppea yhteenveto, jonka jälkeen henkilöstösihteerit seuloivat hakemukset ja valitsivat haasteltavat.⁵² Varsinais-Suomen TE -keskuksessa käytännöt näyttivät vaihtelevan, mutta esimerkiksi viimeisistä rekrytoinneista ei löytynyt kirjallisia yhteenvetoja. Tilastokeskuksen joissakin toimintayksiköissä hakemuksista laadittiin säännöllisesti kirjallinen yhteenveto, joissakin yksiköissä ei koskaan. Turvatekniikan keskuksessa joissakin ryhmissä oli viimeisten hakujen yhteydessä tehty tällaisia yhteenvetoja, toisissa ryhmissä niitä tehtiin hyvin harvoin. Turun kauppakorkeakoulussa hakemusten käsittelytapa vaihteli eri laitoksilla. Jotkut amanuenssit laativat yhteenvetot vertailua varten. Hallintopalveluyksikön vastuualueilla yhteenvetoja tehtiin harvoin. Itäisessä tullipiirissä tai Lapin lääninhallituksessa ei yleensä laadittu yhteenvetoa hakemuksista. Onkin perusteltua epäillä, että osa kyselyyn vastanneista tarkoitti hakijoiden nimilistaa tai vastaavaa, vaikka kyselyssä mainittiin nimenomaan hakijoiden ansiot ja niiden vertaaminen.

⁵² *Kyse on siis muista kuin tuomarinviroista.*



Kuvio 7. Vastaukset kysymykseen 16: Mitä seuraavista menetelyistä yleensä käytetään virastonne rekrytoinneissa?

Kyselyn mukaan 47% virastoista käytti aina tai lähes aina ”parhaiden hakijoiden valinnassa pisteytystä tai muuta systemaattista vertailua”. Selvää on, että vastaajilla oli erilaisia määritelmiä ”systemaattiselle vertailulle”. Tapausarviointien perusteella voi päätellä, että vertailu oli useimmiten melko ”laadullista” ts. haastatteluvaiheeseen henkilöt valittiin tuntuman tai hakemusten antaman vaikutelman perusteella. Viraston hallinto- tai henkilöstöpalvelulla näytti usein olevan käsitys, että vertailussa käytettiin joitain systemaattisia välineitä, mutta toimintayksikköjen edustajien omien arvioiden mukaan sellaisia ei juurikaan käytetty. Siksi konkreettisia dokumentteja tehdyistä vertailuista ja niiden tuloksista ei löytynyt. Tapausarviointien yhteydessä pari haastateltavaa kertoi kokeilleensa pisteytystä, mutta kokeneensa sen liian mekaaniseksi ja luopuneensa siitä.

Esimerkki 13: Tapausarviointien yhteydessä löytyi joitakin esimerkkejä hakemusten järjestelmällisestä koonnista. Turvatekniikan keskuksen painevalvonnan ylitarkastajan virkaan hakeneiden tiedot oli koottu yhteenvedoksi, joka sisälsi hakijoiden koulutuksen, työkokemuksen (eriteltyinä juuri paineastia-alaan ja muuhun koulutukseen liittyen), kouluttajakokemuksen, kielitaidon ja aikaisemman hakuhistorian.

Esimerkki 14: Lapin lääninhallituksen sivistisosastolla ei käytetty kriteereittäin tehtävää vertailua, mutta valintaryhmä keskusteli hakijoiden ansioista ja luokitteli hakemukset kolmeen ryhmään: 1. täyttävät edellytykset, 2. eivät täytä kaikkia

edellytyksiä, mutta asiantuntemus riittää ja 3. eivät täytä edellytyksiä. Hakemusten määräästä riippuen voitiin jatkaa ensimmäisen ryhmän karsintaa niin, että jäljellä oli vain 4-6 hakijaa, jotka kutsuttiin haastatteluun. Kyse oli eräänlaisesta ”suppilotekniikasta”.

3.5.3 HAASTATTELU JA MUU LISÄTIETOJEN HANKINTA

Kyselyn vastaajista 78% ilmoitti, että ”kaikki parhaiksi arvioidut haastatellaan” aina tai lähes aina (kts. edellä kuvio 7). Lisäksi 20% vastasi, että näin tehdään usein eli yli puolessa rekrytoinneista. Haastattelu olikin ylivoimaisesti käytetyin tapa hankkia lisätietoja hakijoista. Ulkopuolista henkilöarviointia tai soveltuvuustestejä käytettiin harvoin. Vastaajista 60% totesi, että niitä käytettiin hyvin harvoin tai ei koskaan. Lähes aina tai usein niitä kertoi käyttävänsä vain 10% virastoista.

Tarjolla oleviin rekrytoinnin asiantuntijapalveluihin suhtauduttiin usein epäilevästi. Niiden arveltiin soveltuvan parhaiten vain johtajien ja esimiesten valintaan ja niissäkin ne tarjosivat vain yhden tietolähteen. Tapausarvioinnin virastoista Turvatekniikan keskuksen yhden tulosityksikön edustaja kertoi, että yli puolessa rekrytoinneista käytettiin henkilöarviointipalvelua. Muissa yksiköissä sitä oli käytetty vain silloin tällöin. Paljon enemmän lisätiedon hankintaan käytettiin hakijoiden aiemman työhistorian kartoitusta ottamalla yhteyttä aiempaan työnantajaan. Yli 60% kyselyyn vastanneista virastoista kertoi käyttäneensä sitä ainakin silloin tällöin (vrt. luku 3.2.).

Haastatteluihin osallistui useimmiten vähintään kaksi henkilöä. Vaikka haastattelijoiden asema organisaatiossa vaihteli, oli yleistä, että tuleva esimies osallistui haastatteluihin. Museovirastossa käytännöt vaihtelivat ja joissakin yksiköissä oli melko tavallista, että haastattelijana oli vain yksi henkilö esim. yksikön vetäjä tai joskus osaston johtaja. Yhtenä syynä tähän pidettiin kiirettä eli haastatteluihin oli vaikea irrottaa muiden työpanosta. Lapin lääninhallituksen sivistysosaston valintoihin ja haastatteluihin puolestaan saattoi osallistua koko tiimi (5-7 henkilöä). Tätä perusteltiin sillä, että oli tärkeää tunnistaa hakijan soveltuvuus tiimin kulttuuriin ja henkeen.

Haastatteluja varten laadittava haastattelijoiden yhteinen teemarunko tai kirjallinen kysymyslista oli melko harvinainen. Kyselyssä aina tai lähes aina sellaista ilmoitti käyttävänsä kolmasosa virastoista. Runsas viidesosa virastoista arveli, että sellaista käytettiin melko usein. Tapausarviointien perusteella näytti siltä, että tämän ominai-

suuden kohdalla henkilö- tai hallintopalvelun vastaukset olivat helposti liian positiivisia. Esimerkiksi Tilastokeskuksen henkilöstövästaukset arvioivat, että toimintayksiköissä laadittiin useimmiten teemarunko tai sovellettiin henkilöpalvelun laatimaa mallia. Toimintayksiköiden edustajien haastatteluissa tämän todettiin olevan varsin vaihtelevaa ja tilannekohtaista.

Haastatteluissa keskustelun arvioitiin usein etenevän tilanteen mukaan. Kaikilla haastattelijoilla oli kuitenkin joitakin ”omia” kysymyksiä, joita he halusivat esittää hakijoille. Kyselyn vastaajista 44% totesi, että ”haastatteluissa käydään läpi kaikki valintaan vaikuttavat kysymykset kaikkien hakijoiden kanssa” (aina tai lähes aina). Toisaalta 41% totesi, että näin tapahtui hyvin harvoin tai ainostaan silloin tällöin.

Melko yleistä siis oli, että haastattelijat luottivat kokemukseensa tai kollegoihinsa niin, että kaikki oleelliset kysymykset tuli käytyä läpi kaikkien haastateltavien kanssa. Joissakin tapausarviointien keskusteluissa todettiin, että samoja kysymyksiä ei aina esitetty kaikille haastateltaville, mikä hieman häytti haastattelutulosten vertailua. Jotkut pitivät haastattelijan tilanne- ja persoonakohtaista joustavuutta tärkeämpänä kuin ennalta laaditun kysymyslistan läpikäyntiä. Systemaattisia työvälaineitä saatettiin siis pitää joustavan ja herkän rekrytointiprosessin vastaisina. Haastattelijoiden yhteisen teemarungon tarkoituksena on vain varmistaa, että kaikki haastateltavat pääsevät vastaamaan kaikkiin valinnan kannalta oleellisiin kysymyksiin.

Tapausarvioinnin kohteista ei haastattelujen muistiinpanoaineistoa juurikaan saatu. Muutamia esimerkkejä olivat melko karkeita ja haastattelijat olivat tehneet ne ilman systematiikkaa vain itselleen. Haastattelumuistiinpanot yleensä hävitettiin valintapäätöksen jälkeen.⁵³

Tarkastuskyselyn vastaajista vain 25% arvioi, että ”haastatteluista laaditaan kirjallinen yhteenveto” aina tai lähes aina. Tapausarvioinnin kohteena olleissa virastoissa tällainen ei myöskään ollut tapana. Valintakeskusteluissa kukin osallistuja pyrki luottamaan omiin muistikuviansa ja mahdollisiin muistiinpanoihinsa. Kärjistäen voisi sanoa, että valinnan tekijöillä ei aina ollut yhteistä tietopohjaa, koska hakemuksista tehtiin harvoin yhteenvetoja ja haastatteluista vielä harvemmin. Yhteisen haastattelukokemuksen merkitystä taas vähensi

⁵³ *Tässä ei ollut perusteena esim. henkilötietolain määräykset vaan vakiintunut tapa. Muistiinpanoilla ei uskottu olevan käyttöä jatkossa, ei myöskään haastattelutilanteiden kehittämisessä.*

se, että niistä usein puuttui yhteinen ”asia- tai tsekkauslista” eli haastattelurunko.

3.5.4 VALINNAN TEKEMINEN JA NIMITYSMUISTION LAADINTA

Valintapäätös perustui yleensä valintaprosessiin ja haastatteluihin osallistuneiden yhteiseen keskusteluun. Viime kädessä ratkaisun teki rekrytoivan yksikön esimies, mutta yleensä pyrittiin osallistujien yhteiseen näkemykseen. Haastateltavien mukaan näkemys löytyi yleensä melko helposti.

Kyselyyn vastanneista 59% arvioi, että ”valintaan osallistuvat käyvät aina tai lähes aina keskustelun, jossa hakijoiden ansiot punnitaan systemaattisesti (käyttäen esim. pisteytystä tai parivertailua)” (kts. kuvio 7) . Kysymys jätti tietysti tulkinnanvaraa siitä, mikä katsotaan systemaattiseksi menettelyksi. Tapausarviointien perusteella voi päätellä, että keskustelu eteni varsin vapaamuotoisesti ilman erityistä agendaa tai sovittua etenemisjärjestystä. Siksi keskustelusta, hakijoiden vertailusta ja valintaesityksen syntymisestä ei ollut saatavissa minkäänlaista dokumenttiaineistoa edes viimeisimpien rekrytointien osalta. Yhteistä arvioivaa keskustelua pidettiin tärkeämpänä kuin kirjallisen yhteenvedon laatimista tai hakijoiden ansioiden ja vahvuuksien systemaattista esim. valintakriteereittäin tehtävää vertailua. Tapausarviointien perusteella voi siis arvioida, että suuri osa kyselyyn vastanneista oli tulkinnut valintaryhmän avoimen ja osallistavan keskustelun ”systemaattiseksi hakijoiden ansioiden vertailuksi”.

Vaikka keskustelusta jäänyt mitään kirjallista aineistoa, korostettiin haastatteluissa, että hakijoiden vertailun tulokset voi lukea nimitysmuistioista. Kyselyn mukaan nimitysmuistio laadittiin aina tai lähes aina joka toisessa virastossa. Hyvin harvoin tai ainoastaan silloin tällöin se tehtiin runsaassa kolmasosassa virastoja. Paikallishallinnon yksiköt ja pienet virastot jättivät muita useammin muistion laatimatta. Muistio miellettiin usein vain nimityspäätöksen esittelyssä tarvittavaksi liitteeksi. Sitä ei katsottu tarvittavan ainakaan silloin, kun nimityspäätöksen tekijä itse osallistui rekrytointiprosessiin tai häntä oli informoitu jo aiemmin haastatteluista.

Tapausarviointien aineisto osoitti, että muistioksi oli laskettu myös osaston tai yksikön tekemät kirjalliset nimitysesitykset, joissa oli mainittu ainoastaan nimitettävän henkilön nimi. Nimitysmuistioi-

den käyttö vaihteli huomattavasti myös niissä virastoissa, joissa sitä käytettiin. Esimerkiksi Museovirastossa pysyvään virkaan nimitettäessä laadittiin aina nimitysmuistio, määräaikaisissa virkasuhteissa hyvin harvoin. Varsinais-Suomen TE –keskuksessa käytäntö vaihteli tapauskohtaisesti. Turun kauppakorkeakoulussa opetus- ja tutkijavirkojen nimityksissä yleensä laadittiin nimitysmuistio (lyhytaikaisia sijaisuuksia tai muita määräaikaisuuksia lukuun ottamatta), mutta hallintopalvelujen vastuualueella harvoin. Helsingin käräjäoikeudessa ja Lapin lääninhallituksessa ei laadittu nimitysmuistioita, vaan esittelijöinä toimivat hallintojohtajat esittivät suullisesti valinnan perustelut. Itäisessä tullipiirissä nimitysmuistion laadintaa pidettiin tarpeettomana. Tilastokeskuksessa nimitysmuistion laadinta oli yleinen käytäntö, mutta hallintopalveluyksikön mukaan muistioiden sisältö oli liian vaihtelevaa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan kommentissa Tilastokeskus totesi, että sittemmin muistioiden laadintaa on ohjattu uusitun mallin avulla.

Nimitysmuistiossa kerrataan yleensä hakijoiden työkokemus ja koulutus ja esitettiin arvioita ja vertailtiin kokemuksen merkitystä tulevien työtehtävien hoidossa. Lisäksi voidaan arvioida hallinnonalan ja viraston tehtävien tuntemusta ja hakijoiden henkilökohtaisia työtehtävien hoidossa tarvittavia ominaisuuksia. Tarkastuksessa ei selvitetty systemaattisesti virastojen nimitysmuistioiden laatua, mutta tapausarvioinnin virastoista saatujen esimerkkien perusteella muistiot näyttivät laajuudeltaan ja sisällöltään hyvin vaihtelevilta. Yhdessä muistiossa kuvattiin hakuprosessin vaiheiden tekninen toteutus, mutta kelpoisuusvaatimusten mukaisia hakijoiden ansioita ei eritelty. Todettiin vain, että ehdotettu henkilö on virkaan pätevin ja soveltuvin. Toisessa muistiossa ei kuvattu lainkaan hakumenettelyä tai kelpoisuusvaatimuksia. Hyvin harvoissa muistioissa oli tehty systemaattista hakijoiden vertailua eri kelpoisuusvaatimusten ja edellytysten osalta.

Tuoreessa selvityksessä ylimpien virkamiesten nimityksistä todettiin myös nimitysmuistioiden laajuuden ja laadun vaihtelevan huomattavasti.⁵⁴ Tosin johtotehtäviin valittaessa muistiot olivat yleensä muita perusteellisempia myös tarkastuksen kohdevirastoissa.

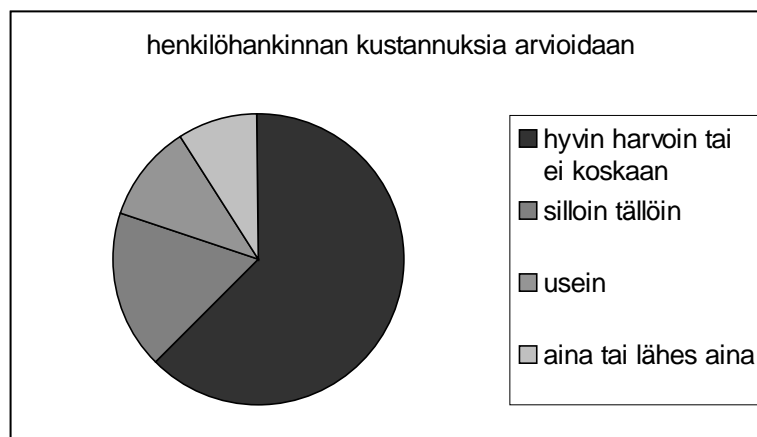
Joissakin virastoissa nimitysmuistion huolellisen laadinnan arveltiin korvaavan hakemusten perusteella tehdyn kirjallisen yhteenve-

⁵⁴ *Selvityksen tulokset kuvattu tarkemmin julkaisussa Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002-2012 – Selvitysosa. Helsinki 2003*

don. Valintaprosessin eri vaiheiden funktioita ajatellen ne eivät kuitenkaan ole sama asia. Vaikka nimitysmuistiossa olisikin esitetty perusteellinen listaus hakijoiden ansioista, on kyse vain tehdyn valinnan dokumentoinnista jälkikäteen. Hakemusvertailussa taas valitaan haastateltavat eli ”jatkoon päässeet”.

3.5.5 REKRYTOINTIKUSTANNUSTEN JA REKRYTOINTIEN SEURANTA

Henkilöstönhankinta merkitsee aina kustannuksia ja siksi virastoissa olisi syytä tuntea, mistä kustannukset muodostuvat ja mitä tasoa ne milloinkin ovat. Kyselyn ja tapausarviointien perusteella voi päätellä, että virastot eivät kovin hyvin osanneet arvioida yksittäisen rekrytoinnin keskimääräisiä kustannuksia tai vaihteluväliä, johon kustannukset sijoittuvat. Keskiarvoa koskevat arviot vaihtelivat 350 eurosta 38 000 euroon, eikä selityksenä ollut esim. soveltuvuustestien tai kalliiden lehti-ilmoitusten käyttö. Kysymyksessä pyydettiin laskemaan mukaan välittömät kustannukset (kuten hakuilmoitukset, mahdolliset henkilöarviointipalvelut) ja työpanoskustannukset kaikkien valintaa osallistuvien osalta.



Kuvio 8. Vastaus kysymykseen 23a: Tehdäänkö virastossanne ennen kunkin haun käynnistystä arvioita hankinnan kustannuksista?

Myöskään hankintojen kokonaiskustannuksia (valintaprosessin, perehdyttämisen ja lähivuosien odotettavissa olevia työvoimakustannukset) ei ennakoitu tai seurattu. Kyselyn mukaan lähes kaksi kol-

mesta virastosta ei juuri koskaan punninnut hankinnan kustannuksia ennen haun käynnistämistä. Vajaa 20% vastaajista arvioi, että heidän virastossaan hankinnan kustannuksia arvioidaan usein tai lähes aina. Jälkikyselyn ja tapausarviointien perusteella voi päätellä, että näissäkään tapauksissa punninta ei useinkaan ole kovin perusteellista.

Virastoissa ei myöskään seurattu tehtyjen rekrytointien onnistuneisuutta. Niitä pidettiin yleisesti onnistuneita muutamia harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta, mutta arvion tueksi ei ollut käytössä mitään seurantatietoa. Niinpä henkilöstöpalvelulla ei juurikaan ollut tietoa erilaisten valintamenetelmien yhteydestä valintojen tuloksiin. Jonkin verran kokemustietoa oli kertynyt esim. erilaisten haku-kanavien vaikutuksesta hakijamääriin.

Virastojen henkilöstöpalvelulla tai -hallinnolla ei yleensä ollut seurantaan perustuvaa kokonaiskäsitystä siitä, miten paljon ja millaisia hakijoita viime vuosina oli ollut erityyppisiin tehtäviin. Tai siitä, miten hakijamäärä ja laatu oli muuttunut viime vuosina. Jossain määrin tällaista tietoa kertyi valinnoista vastaaviin toimintayksiköihin, mutta niidenkin arviot olivat hyvin muistinvaraisia.

Seurannan tai kustannusarvioinnin puuttuminen heijastaa suhtautumista henkilöstönhankintaan. Hankintaa ei välttämättä pidetä pitkävaikutteisena ja pitkään kustannuksia aiheuttavana investointina. Henkilöstön hankintaa ei myöskään katsota niin tärkeäksi tehtäväksi, että tuloksellisuuden seuraamiseksi tai toiminnan kehittämiseksi olisi tarpeen koota tietoa aikaisempien menettelyjen ja valintojen onnistuneisuudesta. Itse asiassa useat henkilöstöpalvelujen edustajat totesivat haastatteluissa, ettei hankinnan suunnittelu ja kehittäminen ole prioriteettilistassa lainkaan tärkeimpiä kehittämistehtäviä.

Positiivisempi kuva tilanteesta välittyi Valtion työmarkkinalaitoksen teettämässä henkilöstöpolitiikkaa koskevassa kyselyssä. Lähes kaikissa virastoissa oli jollakin tavalla kehitetty henkilöstön rekrytointia vuosien 2000-2002 aikana. Tosin kysymys oli muotoiltu niin, että siinä oletettiin kehittämistyötä aina tapahtuneen ("miten henkilöstön rekrytointia on kehitetty"). Yleisimmät kehittämistoimet koskivat vain työpaikkailmoittelua internetissä ja lehdissä ja harjoittelu- paikkojen järjestämistä. Mutta moni vastaaja ilmoitti kehittäneensä myös valintaprosessia ja -kriteereitä.⁵⁵ Tarkastuksen kyselyssä ei kysytty rekrytoinnin kehittämistoimista vaan nykykäytännöistä eli tavallaan lähtötasosta. Tapausarvioinnin tulokset antavat kuitenkin ke-

⁵⁵ *Valtion henkilöstöpolitiikkabarometri 2003.*

hittämisvalmiudesta hieman toisenlaisen kuvan kuin työmarkkina-
laitoksen kysely: vain yksi kahdeksasta virastosta oli käynnistänyt
laajan kehittämistyön, parissa harkittiin mm. henkilöstöstrategian
laadintaa, mutta muissa kehittämistarpeita pidettiin vähäisinä.

3.5.6 ARVIOINTIA REKRYTOINTIKÄYTÄNNÖISTÄ

Rekrytointitarpeen arviointia ja tehtävänälyysia pidetään välttämät-
tömänä vaiheena koko hakuprosessin kannalta. Tehtävän tärkeys
tunnistettiin suurimmassa osassa virastoista, vaikka viidesosassa vi-
rastoja sen ei katsottu kuuluvan kaikkein tärkeimpiin toimiin. Käy-
tännössä tarvearviointi perustui yleensä yhden organisaatioyksikön
vetäjän tai lähiesimiehen arvioon. Useimmilta virastoilta puuttui sel-
lainen henkilöstöstrategia, jossa strategian painopisteet oli tulkittu
henkilöstöltä ja rekrytoitavilta edellytettävän osaamisen kannalta.
Tarvearviossa ei voitu nojata selkeisiin linjauksiin osaamistarpeista
tai -vajeista. Mahdollisuudet rekrytoinnin tarvearvion systemaatti-
selle toteutukselle olivat tällöin melko vähäiset.

Usein rekrytoinnin käynnisti akuutti tilanne, joka oli syntynyt ai-
emman viranhaltijan yllättävästä lähdöstä tai esimerkiksi rajatun
projektin aikatauluvaatimuksista. Kyselyn ja tapausarviointien pe-
rusteella näytti siltä, että virastoilta usein puuttui sellainen menettely
tai foorumi, jossa rekrytoinnin tarvearvio tehtäisiin koko viraston nä-
kökulmasta. Silloin oli todennäköistä, että yksikön vetäjä näki re-
surssitarvetta ensisijaisesti omalla vastuualueellaan. Rekrytointitilan-
netta ei tällöin voitu käyttää koko viraston kannalta optimaalisen rat-
kaisun etsimiseen. Tämä lienee yksi syy siihen, että rekrytointien
yhteydessä tehtiin harvoin tehtävien uudelleen järjestelyjä tai siirret-
tiin vapautuvia vakansseja yksiköstä tai osastosta toiseen. Toimen-
kuvia tarkistettiin tavallaan vakiintuneiden vakanssien puitteissa,
jolloin niihin voitiin lisätä esim. kielitaitoa, yhteistyövalmiuksia tai
projektitehtäviä koskevia vaatimuksia.

Toisena syynä siihen, että tarvearviointi tehtiin melko nopeasti ja
vakanssin aikaisempaan tehtäväkuvaukseen perustuen, oli virastojen
edustajien mukaan toiminnan niukat voimavarat. Ne eivät antaneet
tilaa vaihtoehtojen punnintaan, koska monissa tehtävissä oli jatkuva
resurssivajaus. Resurssien niukkuudesta johtuen myöskään varamie-
hitystä ei voitu järjestää. Siksi toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi
oli valittava nopeasti henkilö lähteneen tilalle.

Tämä on tyypillinen strategisen suunnittelun ongelma. Samaan aikaan kun havaitaan uusia toiminnallisia tarpeita, pitäisi pystyä määrittelemään strategisesti vähemmän tärkeät tehtävät ja myös toiminnot, joista vähitellen luovutaan. Tähän virastojen henkilöstöasioiden hoidosta vastaavat eivät useinkaan nähneet mahdollisuuksia, koska säädösmuutokset ja tehtäväkenttää koskevat linjaukset toivat uusia tehtäviä ilman entisten karsintaa. Taustalla olivat edellä mainitut henkilöstöstrategian puutteet.

Viraston toiminnasta ja palvelujen laadusta riippuen voi joskus olla perusteltua vain täyttää vapautunut vakanssi, mutta entistä useammin on syytä punnita vaihtoehtoisia tapoja hankkia tarvittava työpanos. Joskus on tarkoituksenmukaisinta tehdä viraston sisällä tehtäväjärjestelyjä, kehittää nykyisen henkilöstön tietoja ja taitoja tai hankkia tehtävän vaatima työpanos määrääjäksi esim. palvelusopimuksella. Tällaisen punninnan tekeminen rekrytointien yhteydessä näytti olevan harvinaista.

Henkilöstön hankinta tehtiin hajautetusti ja viraston eri tulosalueilla tai yksiköissä käytännöt usein vaihtelivat. Yleensä vain hakuilmoituksen laadinta ja osin hakukanavan valinta tehtiin koordinoitusti: henkilöstöpalvelu tarkisti ilmoituksen sisällön ja osallistui hakukanavien valintaa. Henkilöstöpalvelussa ei useinkaan tiedetty kovin tarkkaan eri yksiköiden käytännöistä. Niinpä yksikköjen johdon kuvaukset esim. käytetyistä välineistä saattoivat jossain määrin poiketa henkilöstöpalvelujen edustajien arvioista. Henkilöstöpalvelun luottamus menettelyjen toimivuuteen perustui siihen, että rekrytointin tekijöillä tiedettiin olevan aiempaa kokemusta tai joskus vain siihen, ettei valinnoista aiheutunut merkittäviä henkilöstöhallintoa koskettavia ongelmia. Tulosvastuun uskottiin ”pakottavan” yksiköt tekemään rekrytoinnit mahdollisimman huolellisesti ja tuloksellisesti. Rekrytointien onnistuneisuudesta ei koottu systemaattista seuranta-tietoa.

Tehtävämääritykset ja toimenkuvat tehtiin suurelta osin virastojen tulosalueilla tai yksiköissä. Ne pysyivät useimmiten entisellään eli vapautuneen viran tai toimen mukaisina. Muutokset koskivat yleensä vain joitakin lisätietoja tai taitoja. Laajemmat tehtävämääritysten ja toimenkuvien muutokset tapahtuivat pidemmällä aikavälillä ja viraston palvelurakennetta tai organisaatiota muutettaessa. Perustehtävät ja niitä vastaavat toimenkuvat arvioitiin varsin pysyviksi.

Koska virastoissa käytettiin paljon sisäisiä hakuja tai sisäisiä tehtäväjärjestelyjä oli kaikkein yleisin hakukanava sisäinen tiedote tai sisäinen tietoverkko. Hakukanavien valintaan ei näyttänyt olevan

selkeitä yhteisiä periaatteita, vaan valinta perustui aiempaan käytäntöön tai oli tapauskohtaista. Tiedotusvälineisiin tai kaupallisiin haku- palveluihin suhtauduttiin hieman varauksellisesti, koska niiden lisä- arvo koettiin vähäiseksi. Niiden kautta ei välttämättä tavoitettu päte- vimpiä hakijoita, vaikka hakijoiden määrä kasvoi ”liikaakin”.

Hakemusten käsittelyn käytännöt olivat kirjavia. Hakijoiden ver- taamiseksi tehtiin joskus huolellisia kirjallisia yhteenvetoja, mutta usein henkilöstöpalvelun toimesta laadittiin vain hakijoiden nimilista. Hakemusten ansiovertailussa käytettiin vielä harvemmin systemaat- tista vertailumenetelmää.

Haastatteluihin osallistui useimmiten kaksi henkilöä ja joskus enemmänkin, mutta joissakin virastoissa haastattelun teki pääsääntöi- sesti vain yksi henkilö. Melko harvoin haastatteluja varten tehtiin yhteinen teemarunko, vaikka joissakin virastoissa henkilöstöpalvelu oli laatinut valmiita malleja tähän tarkoitukseen. Joskus jäsennetty haastattelu koettiin jopa haastattelutilannetta kahlitsevana. Kun haastattelumuistiinpanot olivat kirjavia tai niitä ei systemaattisesti tehty, eivät haastattelut välttämättä antaneet vertailukelpoista aineis- toa hakijoiden ominaisuuksien vertailuun. Haastatteluun ja valintaan osallistuville ei myöskään syntynyt yhteistä tietopohjaa, koska haas- tatteluista laadittiin harvoin yhteenvetoa.

Lopullinen nimitysharkinta perustui useimmiten valintaan osal- listuvien vapaamuotoiseen keskusteluun. Osa virastojen edustajista tulkitsi sen ”systemaattiseksi vertailuksi”. Selvää valintakriteereittäin tapahtuvaa vertailua ei yleensä tehty. Nimitysmuistiossa voidaan vielä dokumentoida hakijoiden ansiovertailu, mutta säännöllisesti muistio laadittiin vain puolessa virastoista. Nimitysmuistioiden sis- ältö ja perusteellisuus näytti myös vaihtelevan.

Rekrytointien kustannuksia ei virastoissa seurattu. Melko harvoin rekrytointia käynnistettäessä punnittiin tulevan hankinnan kokonais- kustannuksia ja vaihtoehtoja rekrytoinnille. Koska henkilöstöpalve- luissa ei seurattu rekrytointimenetelmien käyttöä tai valintojen on- nistuneisuutta, ei myöskään kertynyt aineistoa, jota olisi voitu käyt- tää viraston rekrytointimenettelyjen kehittämiseen. Siihen ei monissa virastoissa nähty mitään tarvetta, koska käytetyillä menetelmillä oli selvitty hyvin. Joissakin tapauksissa tätä perusteltiin epäonnistumisen vähäisyydellä. Tällainen tavoitetaso on kuitenkin varsin vaatimaton, kun tavoitteeksi voisi asettaa mahdollisimman osaavien ja motivoitu- neiden henkilöiden valinnan.

4.

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Henkilöstön hankinnat ovat pitkävaikutteisia ja kalliita investointeja. Niihin liittyy huomattavia taloudellisia riskejä ja mahdollisuuksia. Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, onko virastoilla käytössään menettelytavat, joilla ne turvaavat mahdollisimman hyvän henkilöstön hankinnan ja siten tuloksellisen toiminnan edellytykset myös tulevaisuudessa. Pääkysymys koski sitä, miten suunnitelmallista henkilöstön hankinta on ja miten perusteltuja ja ammattimaisia hankinnassa käytetyt menettelyt ovat.

Henkilöstön hankinnasta päävastuu kuuluu jokaiselle valtionhallinnon virastolle ja toimintayksikölle. Virastot, suurten virastojen alueyksiköt ja lukuisat alue- ja paikallishallinnon organisaatiot toimivatkin itsenäisinä rekrytointiyksikköinä. Koko hallinnonalan henkilöstösuunnittelun toimivuudesta ja henkilöstövoimavarojen hallinnasta kantavat osavastuun myös hallinnonalan ohjauksesta vastaavat ministeriöt ja koko valtionhallinnon osalta valtiotyönantajaa edustava Valtion työmarkkinalaitos.

Virastojen henkilöstön hankinnan suunnittelu ja kehittäminen

Virastojen henkilöstösuunnittelussa on perinteisesti suurin huomio kohdistettu välttämättömiin resurssi- ja henkilöstösäästöihin ja tehtävien järjestelyyn, mikä on valtiontaloudellisesti perusteltua ainakin lyhyellä aikavälillä. Henkilöstön vähäinen vaihtuvuus ja yleinen työmarkkinatilanne olivat osaltaan vaikuttaneet siihen, että useissa virastoissa hakijoita vapautuviin virkoihin oli riittänyt. On kuitenkin arvioitu, että henkilöstön määrän ja laadun ennakkoinnin merkitys on kasvussa.

Tarkastuksen havaintojen mukaan henkilöstötarpeen systemaattinen ennakkointi valtion virastoissa oli melko vähäistä. Silloinkin kun ennakkointia tehtiin, oli usein kyse vain toiminta- ja taloussuunnittelun yhteydessä esitetyistä lähivuosien henkilötyövuosien kokonaisuuden kehitysarvioista tai eläkkeelle siirtymislaskelmista. Syste-

maattinen tulevaisuuteen suuntautuva henkilöstösuunnittelu ja tarvearviot sekä luonnollisen poistuman korvaavasta henkilöstöstä että uutta osaamista tuovasta henkilöstöstä olivat jääneet tekemättä.

Laaditut henkilöstöstrategiat sisälsivät useimmiten vain yleisiä periaatteita hyvästä henkilöstöjohtamisesta ja –hankinnasta. Melko harvoissa virastoissa oli tehty osaamiskartoituksia tai vastaavia henkilöstön laadun kysynnän ja tarjonnan ennakoiteja. Mahdolliset henkilöstön määrää ja laatua koskevat arviot kätkeytyivät toimintastrategioihin tai -suunnitelmiin. Kun yksittäisten hankintojen yhteydessä rekrytoinnin tarvearviot tehtiin hajautetusti ja tapauskohtaisesti, mahdollisuudet koko toiminnan kannalta tehokkaaseen rekrytointiin vähenivät.

Yhtenä ongelmana oli se, että henkilöstötarpeen tai työvoimatarjonnan ennakointiin ei ollut tarjolla riittävän konkreettisia ja käyttökelpoisia välineitä. Tiedossa olevat analyysivälineet koettiin työläinä ja huonosti käytäntöön soveltuvina.

Tarkastusvirasto katsoo, että virastojen tulisi systematisoida tulevaisuudessa tarvittavan henkilöstön määrän ja laadun ennakointia ja kehittää toimenpiteitä, joilla varmistetaan riittävän laadukkaan henkilöstön saatavuus. Virastojen välinen yhteistyö ja kokemusten vaihto hyvistä suunnittelumenetelmistä ja käytännöistä nopeuttaa toimivien ja joustavien menetelmien leviämistä. Tätä työtä voivat tukea myös ohjaavat ministeriöt ja Valtion työmarkkinalaitos.

Ministeriöiden ohjaustehtävä ja virastojen henkilöstösuunnittelun edellytysten takaaminen

Tarkastuksen perusteella ei näyttäisi olevan syytä muuttaa virastojen asemaa tulosvastuullisina ja itsenäisesti henkilöstönsä hankkivina yksikköinä. Tosin voidaan pohtia, kykeneekö 900 itsenäisesti toimivaa virastoa vastaamaan valtionhallinnon tuleviin rekrytointihaasteisiin. Rekrytoivien yksikköjen kokonaismäärä lasketaan tuhansissa, kun hankinta on virastoissa hajautettu moniin yksiköihin.

Henkilöstöpolitiikassa korostuvat yhä enemmän tavoitteet järjestellä toimintoja ja tehtäviä uudelleen toiminnan tehostamiseksi, henkilöstötarpeen minimoimiseksi ja tarvittavan uuden henkilöstön osaamisen optimaaliseksi määrittelemiseksi. Henkilöstötarvetta on tällöin perusteltua arvioida yhtä virastoa laajemmasta näkökulmasta. Etenkin pienten virastojen liikkumavara henkilöstön mitoituksessa, henkilöstötarpeen arvioinnissa, työtehtävien uudelleenjärjestelyssä ja riittävän asiantuntemuksen varmistamisessa on rajallinen.

Valtioneuvoston periaatepäätökseen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta on kirjattu ministeriöiden ohjaus- ja seurantatehtävä hallinnonalansa henkilöstöpolitiikan toteutuksessa. Tehtävää ei haluttu eikä pidetty mahdollisena määritellä kovin tarkasti, koska eri hallinnalojen toimintaympäristö ja rakenteet eroavat toisistaan, tehtäväkentän homogeenisuus vaihtelee, virastojen tehtävät ja valmiudet ovat erilaisia ja myös tuleva henkilöstötarve vaihtelee esim. eläköitymistahdista riippuen. Ministeriöille jätettiin tehtäväksi täsmentää omaa rooliaan ja sopia yhteistyöstä virastojen kanssa.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että ministeriöt tulkitsivat roolinsa ja ohjaustehtävänsä hallinnonalan henkilöstöpolitiikan toteutuksessa ja henkilöstön määrän ja laadun ennakoinnissa varsin suppeaksi. Ministeriöt eivät pitäneet tarpeellisena antaa virastoille ohjeita tarvittavista toimenpiteistä esim. millaista ennakointia pitäisi tehdä, millä aikajänteellä, millaisia henkilöstöstrategioita tai osamiskartoituksia tulisi tehdä ja millä keinoin virasto saattaisi vaikuttaa rekrytointipotentialiin riittävästi.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että periaatepäätöksen toteutuksen ohjauksessa ja hallinnonalan yhteisessä henkilöstösuunnittelussa on ongelmia ja puutteita. Keskeinen ongelma kulminoituu ministeriöiden tulkintaan omasta ohjaustehtävästään. Ministeriöissä yleensä katsottiin, että niiden tehtäviin ei kuulu koko hallinnonalan henkilöstön määrän ja laadun ennakointi. Toisaalta työnjaon ja yhteistyön periaatteita virastojen kanssa ei oltu tarkennettu, koska hallinnonalan pitkän aikavälin henkilöstösuunnitteluun ei katsottu olevan tarvetta tai nykyisen tulosoikeuden mitoitus suunnittelun arvioitiin riittävän. Tässä rajoitettiin kuitenkin vain lähivuosien henkilötyövuosien kokonaismäärän arviointiin.

Henkilöstöä koskevat asiat eivät yleensä kuuluneet tulosneuvottelujen asialistalle. Virastojen tulossopimukseen oli kirjattu varsin vähän henkilöstön kehittämistä ja erityisesti saatavuuden varmistamista tai hankintaa koskevia tavoitteita. Joillakin ministeriöillä tosin oli tarkoituksena sisällyttää niitä tuleviin sopimuksiin.

Virastoissa ennakoitiin varsin vähäisessä määrin työvoiman määrää ja laatua tai seurattiin työmarkkinatilanteen kehitystä, eivätkä ne näyttäneet odottavan ministeriöltäkään merkittävää panosta näissä tehtävissä. Kuitenkin joissakin virastoissa toivottiin esim. henkilöstöstrategian laadinnan yhteydessä ministeriöltä selkeämpiä linjauksia viraston tehtäväalueen kehityksestä ja mahdollisista henkilöstötarpeeseen vaikuttavista rakenteellisista uudistuksista.

Ministeriöissä saattoi olla kokonaisvaltainen käsitys hallinnonalan tehtävien ja toimintojen tulevasta muutoksista, mutta johtopäätöksiä eri tehtäväalueiden henkilöstön kehityksestä ei yleensä ollut kirjattu. Konkreettisia arvioita oli yleensä esitetty yksittäisten uudistusten tai lisätehtävien suunnittelun yhteydessä. Hallinnonalan tehtäväkokonaisuutta koskevia henkilöstöarviointeja ei pääsääntöisesti ollut tehty.

Tarkastusvirasto katsoo, että virastojen toiminta riittävän ja laadukkaan henkilöstön varmistamiseksi edellyttää myös ministeriöiltä nykyistä aktiivisempaa ohjausotetta. Ministeriöiden tulisi määritellä oma roolinsa hallinnonalan henkilöstöpolitiikan ohjaajana ja tarkentaa ministeriön ja virastojen työnjakoa sekä tarvittavan yhteistyön muotoja. Tällöin ministeriöiden tulisi mm. täsmentää ministeriön ja hallinnonalan muiden toimijoiden roolit työvoiman saatavuuden ja tarvittavan peruskoulutuksen varmistamisessa sekä hallinnonalan työnantajakuvan kehittämisessä. Ministeriöiden tulisi myös varmistaa henkilöstöpoliittisten tavoitteiden toteutuminen tulohajauksen ja -seurannan avulla.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan myös Valtion työmarkkinalaitoksen tulisi seurata nykyistä tarkemmin valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutusta eli henkilöstötarpeen ja tarjonnan ennakoimista ja menettelyjä työvoiman saatavuuden varmistamisessa. Työmarkkinalaitoksessa on jo toteutettu monia hankkeita valtioneuvoston periaatepäätökseen liittyen. Sen olisi kuitenkin vielä mahdollista kehittää konkreettisia ja käytännöllisiä menetelmiä eri tasoilla tehtävään ennakointiin ja henkilöstösuunnitteluun sekä auttaa täsmentämään eri toimijoiden rooleja.

Henkilöstön hankinnan tukitoiminnot

Henkilöstön hankintaa tukevia toimintoja virastot olivat käyttäneet melko vähän. Työnantajakuva arvioitiin virastoissa lähes poikkeuksetta erittäin hyväksi ja avoimet työpaikat riittävän houkutteleviksi. Tilannearvioon ei näyttänyt vaikuttaneen ennuste, jonka mukaan kilpailu työvoimasta tulee jo tämän vuosikymmenen lopulla kiristymään ja osa työmarkkinoiden potentiaalisista rekrytoitavista on jo aloittanut tai aloittamassa opinnot. Virastot näkivät kehittämistarvetta enemmän koko valtiotyönantajan imagossa, jonka osalta esim. toimenpiteet palkkatason kohottamiseksi nähtiin tarpeellisina.

Suurella osalla virastoja oli tehty oppilaitosyhteistyötä. Joukossa oli kuitenkin paljon virastoja, joiden aktiivisuus rajoittui harjoittelijoiden käyttöön ja satunnaisiin oppilaitosvierailuihin. Virastot pitivät

vaikuttamista oman tehtäväalueen työvoiman saatavuuteen esim. peruskoulutuksen tarjontaan usein hallinnonalan ministeriön tai opetus- ja työministeriön tehtävinä. Tarkastusvirasto katsoo, että myös yksittäiset virastot voisivat olla huomattavasti nykyistä aktiivisempia kehittämään työnantajakuvaansa ja vaikuttamaan viraston toiminnan ja työmahdollisuuksien tunnettavuuteen oppilaitoksissa.

Useimmissa virastoissa työskentelee vuosittain korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten harjoittelijoita. Harjoittelijoiden käytöstä näytti tulleen monille virastoille rutiininomainen menettely, jolle ei asetettu erityisiä tavoitteita tulevan työvoiman hankinnan kannalta. Olisikin tarpeen selvittää, miten virastot voisivat nykyistä suunnitelmallisemmin ja tehokkaammin käyttää harjoittelujärjestelmää tulevan työvoimatarjonnan luomiseen ja hyvien työnantajakokemusten välittämiseen opiskelijoille. Lisäksi valtionhallinnossa on laajemminkin harkittava, onko tarpeen käynnistää sellaisia harjoittelu- ja rekrytointiohjelmia, joilla voidaan vaikuttaa ainakin vaihtuvuuden kannalta kriittisimpien toimialojen työmarkkinoihin.

Kunnallinen työmarkkinalaitos, Suomen Kuntaliitto ja Kuntien eläkevakuutus ovat käynnistäneet hankkeen, jonka tavoitteena on turvata kuntapalvelujen tekijät lähivuosina, parantaa kuntien mahdollisuuksia työvoimakilpailussa ja lisätä työpaikkojen houkuttelevuutta. Tarkastuksen perusteella näyttäisi siltä, että valtionhallinnosakin voisi olla tarvetta ohjelmalliseen kehittämistyöhön, joka koaisi yhteen myös aiemmin toteutettuja toimenpiteitä.

Oikeudellinen säätely ja tehokkaan rekrytoinnin vaatimukset

Nimitysprosesseihin vaikuttaa kaksi erilaista ajattelutapaa: yhtäältä virkasuhteen erityisluonnetta korostava virantäytön oikeudellinen säätely ja toisaalta pyrkimys mahdollisimman tehokkaaseen henkilöstövoimavarojen hallintaan. Virastoissa arvioitiin yleisesti nykyisten säädösten jäykistävän hakuprosessia, vaikka säädösten ei katsottukaan ainakaan tähän mennessä estäneen tehokasta virantäyttöä.

Joissakin tarkastuksen aikana esitetyissä näkemyksissä tuotiin selvästi esiin tarve säädösten tarkistamiseen. Tarkastuksen perusteella näyttikin siltä, että mitä enemmän virastot ottavat käyttöönsä uusia rekrytointikanavia ja valintamenetelmiä, sitä todennäköisemmin syntyy jännitteitä virantäyttöä koskevien normien kanssa.

Tarkastusaineistossa tämä jännite ilmeni erityisesti sisäisen ja ulkoisen haun käytössä. Sisäistä hakua puoltaa joustavuus ja joissakin

tapauksissa esim. tarpeettoman laajojen hakujen välttäminen. Sisäiselle rekrytoinnille ei nähty mitään juridisia esteitä, mutta varsinaisten sisäisten hakujen käytössä on kuitenkin otettava huomioon virantäytön avoimuutta ja julkisuutta koskevat periaatteet. Virastoissa käytössä olleet sisäisen rekrytoinnin menettelyt eivät kaikilta osin näyttäneet olevan säädösten periaatteiden mukaisia.

Julkista virantäyttöä koskevat jatkossakin hyvän hallintomenettelyn periaatteet, joihin kuuluu mm. hakumenettelyn julkisuus ja valintapäätösten läpinäkyvyys. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että henkilöstön hankinnan kehittämiseksi mahdollisimman tehokkaaksi ja tarpeettomien toimenpiteiden välttämiseksi on tarpeen harkita henkilöstön hankintaa koskevien säädösten tarkistamista. Tällöin on syytä tarkentaa mm. hakumenettelyn suhdetta tarjolla oleviin uusiin rekrytointikanaviin ja menetelmiin.

Tarkastusvirasto katsoo myös, että ulkoisen ja sisäisen rekrytoinnin käytön periaatteita tulisi täsmentää koko valtionhallintoa koskevin ohjein. Tällöin pitäisi määritellä, millainen haku katsotaan sisäiseksi ja mitä vaatimuksia ulkoisen haun tulisi täyttää.

Rekrytoinnissa tarvittavan asiantuntemuksen varmistaminen

Joissakin virastoissa henkilöstöhankinnan osaamiseen ja ammattimaisuuteen oli kiinnitetty erityistä huomiota ja tehty työtä rekrytoinnin käytäntöjen kehittämiseksi. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että monissa virastoissa hankinnan erityisosaamista ei tiedostettu tai sen merkitystä ei riittävästi arvostettu. Joskus erityisosaamisen oletettiin rajoittuvan hakuilmoituksen laadintaan ja palvelusuhteen ehtoja koskevien säädösten ja sopimusten hyvään tuntemiseen.

Etenkin pienissä virastoissa erityisosaamisen varmistaminen jäi helposti muiden henkilöstötehtävien varjoon. Myös suuremmissa virastoissa hankinta oli yleensä hajautettu moniin rekrytoiviin yksiköihin ja viraston henkilöstöpalvelun ja mahdollisen muun erityisasiantuntemuksen käyttö jäi vähäiseksi. Valinnan tekijöitä ei juurikaan ollut valmennettu hakumenettelyyn eikä heidän tuekseen oltu laadittu opasaineistoa tai työvälineitä.

Tavoite valtionhallinnon henkilöstöhankinnan ammatillistamisesta näyttää siis edenneen hitaasti. Yksittäisten oman toimensa ohella valintoja tekevien osaamista sinänsä on vaikea arvioida. Tarkastuksen mukaan suurin ongelma onkin siinä, että nykyinen toimintamalli ei takaa osaamisen kertymistä eikä tue uusien menetelmien ja työväli-

neiden käyttöönottoa. Kyse on myös siitä, ettei kaikkia käytettävissä olevia välineitä käytetä hyväksi virastojen rekrytoivissa yksiköissä vaan käytännöt ovat vaihtelevia ja monin osin epäsystemaattisia. Tarkastusviraston käsityksen mukaan henkilöstön hankinnan ammatillista perustaa tulisi virastoissa vahvistaa. Tähän on hajautetussakin rekrytointimallissa monia eri tapoja.

Yksittäisten rekrytointien käytännöt ja menetelmät

Tarkastushavaintojen mukaan suuressa osassa rekrytoivia yksiköitä henkilöstön hankinta oli muiden töiden ohella hoidettava lisätehtävä, joka kuitenkin pyrittiin tekemään niin tunnollisesti kuin se käytössä olevilla välineillä oli mahdollista. Tarkastuksessa ei tullut esiin seikkoja, jotka osoittaisivat virastojen rekrytointien olleen virheinvestointeja tai muutenkaan sisältäneen välittömiä riskejä valtion henkilöstöpolitiikan tai taloudenhoidon kannalta. Tosin tarkastuksessa ei ollut mahdollisuutta suoraan arvioida tehtyjen valintojen onnistuneisuutta.

Rekrytointimenettelyjen eri vaiheissa havaittiin kuitenkin puutteita, jotka heikentävät mahdollisuuksia tehdä optimaalisia rekrytointiratkaisuja koko viraston kannalta tai varmistaa jatkossa mahdollisimman pätevien henkilöiden valinta eri tehtäviin. Puutteiden merkitys korostuu hajautetussa rekrytointijärjestelmässä, jossa henkilöstön hankinnan ja –arvioinnin asiantuntemuksen varmistamiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

Tarkastuksen yleiset johtopäätökset eivät koske samalla tavalla kaikkia virastoja. Joissakin kohdin yksittäisen viraston menettely voi olla yleiskuvaa laadukkaampi ja toisessa kohdassa sitä puutteellisempi. Tapausarviointien perusteella voitiin päätellä, että useimmissa virastoissa hankintamenettelyissä oli kehittämisen tarvetta. Päätelmää tuki havainto, että menettelytavat samankin viraston eri yksiköissä saattoivat vaihdella huomattavasti. Näin oli usein niissäkin virastoissa, joissa henkilöstöpalvelun toimesta oli laadittu ohjeita ja konkreettisia apuvälineitä.

Virastoissa yksittäisten rekrytointien tarvearviointi perustui suurelta osin rekrytoivien yksikköjen omiin näkemyksiin, joiden pohjana ei yleensä ollut yhteisesti hyväksyttyä rekrytointistrategiaa. Virastoista puuttui usein foorumi tai menettelytapa, jossa rekrytointitarvetta ja tehtävämäärittelyä punnittaisiin koko organisaation toimintaa tarkastellen. Määrityksen tekemiseen ei virastoissa ollut käytössä systemaattisia työvälineitä. Osaamisen hankinnan vaihtoehtoja ei

rekrytointien yhteydessä juurikaan punnittu. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarvearviointia olisi syytä tehdä nykyistä enemmän koko organisaation tasolla ja punnita aina myös muita vaihtoehtoja. Kyse on virastojen ylimmän johdon tehtävästä, johon yhden mahdollisen foorumin tarjoaa viraston johtoryhmä.

Uusien palkkausjärjestelmien yhteydessä laaditut pysyvien tehtävien tehtäväänalyysit ja vaativuusluokitukset olivat monissa virastoissa parantaneet hakujen yhteydessä tarvittavia tehtävämääriä. Niiden käyttö rekrytoinneissa oli kuitenkin satunnaista.

Valinnoissa käytetyt työskentelytavat olivat monissa hakuprosessin vaiheissa jossain määrin käsityömäisiä, tapauskohtaisia ja niistä puuttui selkeä systematiikka. Virantäyttö oli hajautettu ja virastojen sisällä käytännöt olivat varsin vaihtelevia ja epäsystemaattisia, mikä näkyi muun muassa hakemusten käsittelyssä, haastattelujen teossa ja ansioiden vertailussa. Vaihtelulle ei näyttänyt löytyvän vakanssien tai hakujen luonteesta johtuvia syitä. Pikemminkin kyse oli yksittäisten henkilöiden omaksumista työtavoista ja eri yksiköiden perinteistä. Monissa virastoissa ei tehty hakemusten vertailuun yhteenve-toja tai käytetty haastatteluissa yhteisiä teemarunkoja, mikä teki haastatteluista tietolähteenä hieman epäluotettavia.

Tarkastusvirasto pitää perusteltuna, että virastoissa sovellettaisiin nykyistä systemaattisempia ja yhtenäisempiä valintamenettelyjä. Näin voidaan taata kaikkien hakijoiden tasavertainen kohtelu ja varmistaa, että valinta perustuu hakijoiden todellisiin ansioihin ja työtehtävien vaatimiin ominaisuuksiin eikä tuntemuksiin tai vaikutelmiin. Yhteisiä malleja ja harkittuja menetelmiä tarvitaan erityisesti hakijoiden hakemusten vertailuun, haastattelujen toteutukseen ja tulosten koontiin sekä lopulliseen valinnan tekoon ja perustelujen esittämiseen. Yhteiset työvälineet valintamenettelyissä helpottavat myös niiden kehittämistä ja tehostamista.

Merkittävänä ongelmana tarkastusvirasto pitää sitä, etteivät virastojen henkilöstöpalveluista vastaavat yleensä nähneet viraston henkilöstösuunnittelussa tai rekrytointimenettelyissä mitään kehittämistarvetta. Tämän voi tulkita merkiksi siitä, että henkilöstön hankinnalle ei osattu antaa sille kuuluvaa taloudellisestikin merkittävää painoarvoa. Koska selvän näytön saaminen virrehankinnoista on luonnollisesti vaikeaa, voivat virastot pitää rekrytointia tehtävänä, jossa ei tarvita erityistä asiantuntemusta tai menetelmien hallintaa. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla mahdollisimman hyvien virkamiesten ja työntekijöiden hankinta ja tämä edellyttää ammattimaista rekrytointiprosessia.

Kehittämistyöhön tarvitaan aktiivisuutta myös Valtion työmarkkinalaitokselta. Tällöin tulisi harkita mm. toimenpiteitä, joilla tarjotaan asiantuntijatukea virastojen henkilöstösuunnitteluun ja ennakointilaskelmiin sekä täsmennetään valtioneuvoston periaatepäätöksen henkilöstösuunnittelua ja varmistamista koskevia vastuita ja eri toimijoiden rooleja. Myös virastojen hyviä rekrytointikäytäntöjä voisi kartoittaa ja levittää niistä tietoa entistä aktiivisemmin.

LÄHTEET

1. Kirjallisuus ja artikkelit

Henkilöstöpolitiikkabarometri 2000. Valtion työmarkkinalaitos 9/2000. Helsinki 2000.

Henkilöstöpolitiikkabarometri 2003. Käsikirjoitus (saatu VTML:sta 10.10.2003)

Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä. Henkilötilinpäätös. Valtion työmarkkinalaitos 3/2001. Helsinki 2001.

Hyvän henkilöarvioinnin käsikirja. Suomen psykologiliitto ry. Psykologien kustannus OY. Helsinki 2001.

Hätönen H: Osaava henkilöstö nyt ja tulevaisuudessa. Metalliteollisuuden kustannus Oy. Vantaa 1998.

Järvinen Asko: Henkilöstö voimavarana. Rekrytointi ja kehittäminen. Edita, yritysjulkaisut. Helsinki 1996

Kallio Kyösti: Uutta väkeä kuntapalveluihin – rekrytointiopas. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1998.

Kauhanen Juhani: Henkilöstövoimavarojen johtaminen. WSOY, Vantaa 2001.

Lehtonen Veli-Matti: Selvitys valtion budjettitalouden henkilöstöstä vuonna 2001. Valtion työmarkkinalaitos, Helsinki 30.8.2002.

Lehtonen Veli-Matti: Henkilöstövoimavarojen hallinta ja sitä tukevat laskentajärjestelmät. Valtionhallinnon kehittämiskeskus, Painatuskeskus. Helsinki 1994.

Lehtonen Veli-Matti: ”Henkilöstötilinpäätöksen kertomaa”. Valtio-työnantaja 2/2003.

Markkanen Mikko: Onnistu rekrytoinnissa. WSOY, Juva 2002.

Markkanen Mikko: Etsi, arvioi, valitse – onnistunut rekrytointi. WSOY yritysulkaisut. Porvoo, Helsinki, Juva 1999.

Miten johtaja valitaan ja valitsee? Opas valtion virkamiesten valintaan. Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto, Valtion työmarkkinalaitos, Edita. Helsinki 1998.

Niitamo Petteri: Työhaastattelu. Henkilöarviointi työhönotossa ja työuralla. Edita yritysulkaisut. Helsinki 2000.

Osaamisen johtaminen osana valtion henkilöstötilinpäätöskäytäntöä. Valtion työmarkkinalaitos 8/2000. Helsinki 2000.

Peltonen Kari: ”Mielikuva nimitysperusteena”. Valtiotyönantaja 1/2002

Peltonen Kari: ”Verkkorekrytoinnista”. Valtiotyönantaja 4/2001.

Puronurmi Nina: Julkisen sektorin rekrytoinnit käytännössä. Pro gradu –työ. Tampereen yliopisto/julkisoikeuden laitos 1999.

Rainio Päivi: Rekrytointiopas kunta-alalle. Kuntatyö 2010 –projekti. Suomen Kuntaliitto, Kunnallinen työmarkkinalaitos, Kuntien eläkevakuutus.

Rantala Juha: Toimipaikkojen rekrytointikäyttäytyminen. Analyysi toimipaikkojen rekrytoinneista Suomessa 1997. Työministeriö, Työpoliittinen tutkimus Nro 208. Helsinki 1997.

Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstötilinpäätöksen tueksi vuosilta 1997-2001. Valtion budjettitalouden henkilöstö. Valtion työmarkkinalaitos 3/2002. Helsinki 2002.

Tietoja valtion henkilöstöstä. Valtion työmarkkinalaitos 5/2003.

Tuottavuuskehitys ja kilpailukyky tavoitteiksi. Valtionhallinnon kilpailukyvyn ja tuottavuuden parantaminen –hanke VM julkaisuja 1/2003.

Valtionhallinnon henkilöstö alueittain 2001 ja arvio vuoteen 2020 saakka. Sisäasiainministeriön julkaisuja 8/2003.

Viitala Riitta: Henkilöstöjohtaminen. Edita, Helsinki 2002.

2. Työryhmäraportit ja muistiot

Haasteena tuleva osaaminen. VM, työryhmämuistioita 8/2003.

Henkilöstökoulutuksen tulevaisuus: valtion henkilöstökoulutustoimikunnan muistio. VM, työryhmämuistioita 6/2002.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelma vuosille 2003-2008. Luonnos 22.8.2003.

Osaamisen johtaminen. Kehittämishankkeen loppuraportti. VM, työryhmämuistioita 6/2001.

Tuomioistuinlaitoksen henkilöstö. Tuomarinkoulutustyöryhmän selvitys tuomarien pätevyisyysjärjestelmää koskevan hallituksen esitysluonnoksen pohjaksi. 14.11.2002.

Työministeriön henkilöstösuunnitelmaprojektin raportti. 9.1.2003

Työvoima 2020. Työministeriön julkaisuja, tammikuu 2003.

”Urasuunnittelun haasteista valtionhallinnossa”. Urasuunnitteluhanke, Muistio 19.12.2002.

Valtionhallinnon johdon kehittämisen strategia 2002-2012. – Selvitysosa. VM, työryhmämuistioita 6/2003.

3. Periaatepäätökset ja ohjeet

Valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Valtioneuvoston periaatepäätös. VM 092/00/2001.

Valtion ylimpien virkamiesten valintaperusteiden ja valintamenettelyn uudistaminen. Valtioneuvoston periaatepäätös VM 2/22/1997.

Valtion virkoja ja tehtäviä koskevien kelpoisuusvaatimusten uudistamisesta. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.3.1991

Nimitystoimivallan järjestäminen valtionhallinnossa. Valtioneuvoston periaatepäätös VM 157/00/94

Suositus virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista. VM 14/2000.

Liitteet

Liite 1: Tarkastuksessa käytetyt kriteerit ja niiden perustelut

Virantäyttöä koskevista sääöksistä ja niiden perusteella annetuissa valtiovarainministeriön ohjeissa ja suosituksissa on esitetty paljon hyvän virantäytön periaatteita ja menettelytapoja. Tarkastuksessa niitä on täydennetty rekrytoinnin käytäntöjä kuvaavassa kirjallisuudessa esitetyillä näkökohdilla. Seuraavassa esitetään aluksi lista käytetyistä kriteereistä ja sen jälkeen kaikkien kriteerien yksityiskohtaisemmat perustelut.

I LISTA TARKASTUKSEN KRITEREISTÄ

Henkilöstösuunnittelu ja henkilöstöhankintaa tukevat toimenpiteet

a. Henkilöstötarpeen ennakointi ja hankinnan suunnittelu

Henkilöstövoimavarojen hallinnan kehittyessä on entistä enemmän korostettu strategisen suunnittelun tärkeyttä myös henkilöstön kohdalla. Henkilöstön määrän ja laadun suunnittelua pidetään yleisesti edellytyksenä hallitulle henkilöstön hankinnalle. Valtion työmarkkinalaitoksen useissa julkaisuissa ja raporteissa korostetaan ennakoinnin ja suunnittelun merkitystä. Vaikka osa vaihtuvuudesta on aina ennakoimatonta, voidaan henkilöstöstrategiassa tai siihen liittyvässä rekrytointistrategiassa varautua korvaavaan ja täydentävään henkilöstön hankintaan.

Tarkastuksen kriteereinä olivat seuraavat kysymykset:

- onko virastoissa tehty henkilöstön määrän ja laadun kehityksen ennakointia (TTS –kaudella ja pidemmällä aikavälillä)?
- onko virastoissa määritelty henkilöstön rekrytointitarve tulevaisuudessa (sekä määrän että laadun osalta)?
- onko virastoissa tehty henkilöstöstrategiaa (tai vastaavaa) tai –tilinpäätöstä, jota voidaan käyttää henkilöstöhankinnan suunnittelussa ja ohjauksessa?

Ministeriön roolin osalta kriteerinä oli:

- miten ministeriöt olivat ohjanneet hallinnonalansa virastoja po. valtioneuvoston periaatepäätöksen toteutuksessa ja varmistaneet virastojen henkilöstösuunnittelun toimivuuden?

b. Laajan rekrytointitoiminnan tai rekrytointia tukevien toimenpiteiden tunnistaminen ja käyttö

Rekrytoinnissa ei ole kyse vain yksittäisten virantäyttäjien toteutuksesta. Rekrytointitoimintaa tukevilla toimenpiteillä varmistetaan, että virasto tunnetaan laa-

jasti ja työnantajakuva takaa potentiaalisten rekrytoitavien kiinnostuksen viraston tehtäviin. Niihin voidaan lukea myös keinot vaikuttaa koulutusjärjestelmään tai oppilaitoksiin, jotta työmarkkinoille tulee riittävä määrä viraston kannalta soveltuvan koulutuksen ja ammattitaidon omaavia henkilöitä. Rekrytointia tukevilla toimenpiteillä pyritään siis vaikuttamaan myös työmarkkinoilta saatavissa olevaan osaamiseen.⁵⁶ Kriteereinä laajan rekrytointitoiminnan osalta olivat seuraavat:

- onko viraston työnantajakuva kehitetty tavoitteellisesti ja seurattu sen muutoksia⁵⁷, osallistuuko sen edustajia esim. rekrytointimessuille tai tiedottaako virasto riittävästi toiminnasta ja työtehtävien kiinnostavuudesta?
- pidetäänkö virastoissa suoraan yhteyttä oppilaitoksiin ja opiskelijoihin tavoitteena luoda ja kehittää ns. rekrytointipotentialia?
- onko pyritty vaikuttamaan suoraan oppilaitoksiin tai opetushallintoon viraston kannalta tärkeiden opintosuuntien säilymiseksi ja tutkintojen sisältöjen osuvuuden takaamiseksi?⁵⁸
- onko harjoittelujärjestelmää käytetty tehokkaasti rekrytointikanavana tai keinona lisätä kiinnostusta organisaatioon mahdollisena työnantajana?

c. Henkilöstöhankinnan organisointi ja asiantuntemuksen varmistaminen

Samaan aikaan kun virkojen perustamiseen ja virantäyttöön liittyvää päätösvaltaa on siirretty virastoille, on niiden sisällä käytännön hankintatoimet hajautettu yksiköille. Tulostuotajatteluun mukaisesti tulosityksikön esimiehellä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa henkilöstön hankintaa koskeviin päätöksiin. Henkilöstöarviointi ja hankinta vaativat kuitenkin erityistä ammattitaitoa. Hajautetussa organisaatiossa on aina haasteena varmistaa riittävä asiantuntemus poikkihallinnollisissa tukitehtävissä. Tarkastuksessa käytettiin seuraavanlaisia kriteereitä:

- missä määrin virastoissa oli tunnistettu, että henkilöstön hankinta vaatii erityisosaamista, joka täytyy jollakin tavoin turvata kaikkiin valintaprosesseihin?

⁵⁶ *Henkilöstöhankinnan laajasta tulkinnasta kts. esim. Viitala 2002. Vastaavanlainen käsitys sisältyy myös edellä käsiteltyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen henkilöstöpolitiikan linjasta.*

⁵⁷ *Vaikka työnantajakuva pidettäisiin tällä hetkellä hyvänä, on tärkeitä varmistua siitä, että myös vuosittain työmarkkinoille tulevat nuoret tuntevat työnantajakuvan ja viraston tarjoamat työskentelymahdollisuudet.*

⁵⁸ *Tämä kriteeri voi olla perusteettoman vaativa yksittäisen viraston tai edes virastojoukon henkilöstöhankintaa ajatellen. Tehtävän voidaan katsoa kuuluvan enemmän ministeriölle tai ministeriöiden välisen työnjaon mukaan opetushallinnolle. Oleellista on kuitenkin se, että virasto tai toimintaa ohjaava ministeriö ovat pyrkinet myös koulutukseen vaikuttamalla varmistamaan viraston tehtäväalueella tarvittavan asiantuntemuksen saatavuus.*

- millaisen tuen henkilöstöpalvelu⁵⁹ saattoi tarjota valintojen tekemiseen tai missä määrin henkilöstöpalvelu voi osallistua yksittäisiin hakuprosesseihin?
- missä määrin valintoja hoitaville oli järjestetty koulutusta tai muuta tukea (esim. valmiita työvälineitä)?
- millä tavalla virastoissa oli pyritty koordinoimaan ja yhdenmukaistamaan eri yksiköissä käytettyjä rekrytointimenetelmiä niiden laadun varmistamiseksi?

d. Yksittäisten rekrytointiprosessien eri vaiheiden menetelmät

Rekrytinnin toteutuksesta ei ole olemassa teoriaa eikä myöskään hyvistä tai oikeista rekrytointimenetelmistä vallitse täydellistä yksimielisyyttä. Monissa rekrytointimenetelmiä kuvaavissa kirjoissa on kuitenkin yleisiä suosituksia rekrytointiprosessin eri vaiheisiin. Niitä on listattu myös valtiovarainministeriön suositukseen VM 14/2000⁶⁰, jonka sisältöä kuvataan tarkemmin liitteessä 1. Tarkastuksessa käytettiin kriteerien muodostamisen perustana mainitun suosituksen sekä rekrytointia koskevassa kirjallisuudessa esitettyjä näkökohtia. Tarkemmat perustelut on kuvattu liitteessä 1. Yksittäisten rekrytointiprosessien tarkastuksessa käytettiin seuraavia kriteereitä:

Rekrytinnin periaatteet

- oliko virastoissa määritelty selkeät ohjaavat periaatteet ulkoisen ja sisäisen rekrytinnin käytölle (missä tilanteessa kumpaakin käytetään ja millä tavoin ulkoisia ja sisäisiä hakijoita kohdellaan)?

Rekrytointitarpeen arviointi ja tehtävämääritys

- arvioitiinko virastoissa ennen haun käynnistystä rekrytointitarvetta ja punnittiinko vaihtoehtoisia tapoja hankkia asiantuntemus?
- tehtiinkö ennen haun käynnistymistä tehtävänälyysi ja tehtävämääritys, jossa arvioitiin uudelleen vapautuneen viran aikaisempaa toimenkuvaa ja muutettiin sitä tarvittaessa?

Hakumenettelyt ja hakukanavien valinta

- käytettiinkö virastoissa ennakoivaa hakua (osaamisen siirron turvaamiseksi), jatkuvaa hakua potentiaalın kartoittamiseksi ja kiireisten hakutilanteiden nopeuttamiseksi tai suoraakua ”parhaiden” hakijoiden varmistamiseksi?
- julkistettiinkö hakuilmoitus riittävän laajasti ajatellen virantäytön avoimuuden vaatimusta?

⁵⁹ *Henkilöstöpalvelulla tarkoitetaan tässä raportissa toimintoa, joka vastaa käytännön henkilöstöhallinnosta virastossa ja siihen liittyvistä tukipalveluista. Useimmiten se on osa hallintoyksikön tai vastaavan yksikön toimintaa.*

⁶⁰ *Suositus virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (15.12.2000)*

Hakuilmoitus

- täsmennettiinkö kelpoisuusvaatimukset hakuilmoitusta ja eri vaiheissa tehtävää hakijoiden vertailua varten?

Hakemusten käsittely

- käsiteltiinkö hakemukset systemaattisesti hakijoiden ansioita vertaillen ja tehtiinkö hakemuksista yhteenveto vertailun helpottamiseksi (oliko valintaprosessi tältä osin ”läpinäkyvä”)?

Lisätietojen hankinta ja käsittely

- valmisteltiinkö haastattelut huolellisesti ja laadittiinko haastattelijoille yhteinen kysymysrunko?
- tehtiinkö haastattelut systemaattisesti, jolloin kaikki valintaan vaikuttavat kysymykset esitettiin kaikille haastateltaville?
- koottiinko haastattelujen tulokset yhteenvedoksi, joka antoi mahdollisuuden vertailla haastateltujen vastauksia ja ominaisuuksia?
- käytettiinkö lisätietojen saamiseksi hankinnan tai henkilöarvioinnin erityisasiantuntemusta tai soveltuvuusarviointeja?⁶¹

Hakijoiden vertailu ja valinnan teko

- käytettiinkö hakijoiden ansioiden ja eri tietolähteiden tulosten vertailussa systemaattista ja tasapuolista menettelyä?
- oliko valintapäätös huolellisen harkinnan tulos, jonka perustelut voitiin esittää selkeästi?
- laadittiinko nimitysmuistio tai vastaava päätöksentekijän tueksi, hakuprosessin laadun dokumentoimiseksi, valinnan perustelemiseksi ja hakijoiden oikeusturvan takaamiseksi?

Kustannukset ja valintojen onnistuneisuuden seuranta

- missä määrin virantäyttäjien yhteydessä arvioitiin ennalta ja seurattiin niiden välittömiä (ml. työpanoksen käytöstä aiheutuvat) ja välillisiä kustannuksia?

II KRITTEERIEN PERUSTELUT

Henkilöstösuunnittelua ja rekrytoinnin tukitoimia koskevien kriteerien perustelut

a. Henkilöstötarpeen ennakointi ja hankinnan suunnittelu

Henkilöstövoimavarojen hallinnassa on entistä enemmän korostettu strategisen suunnittelun tärkeyttä. Toiminnallisia strategioita tukevat henkilöstöstrategiat nähdään välineinä hallita ja systematisoida henkilöstön kehittämistä ja hankintaa. Henkilöstön tietojen ja taitojen tai osaamisen varassa toimivat organisaatiot voi-

⁶¹ Henkilöarvioinnissa voidaan käyttää tietotarpeesta ja ao. työtehtävästä riippuen monia erilaisia menetelmiä mm. psykologisia testejä, työsimulaatioita, toimintatestejä jne. Tarkastuksessa ei oltu kiinnostuneita eri menetelmien käytöstä vaan yleensä henkilöarvioinnin käytöstä yhtenä laadun ja asiantuntemuksen varmistuksen keinona.

vat merkittävässä määrin nojata toimintansa kehittämässä onnistuneisiin rekrytointeihin. Hyvin onnistunut rekrytointi voi tuoda organisaatioon uutta osaamista ja positiivista kehitysvoimaa.⁶²

Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmään kuuluu myös henkilöstön määrän ja laadun kehityksen seuranta. Valtion työmarkkinalaitos on kannustanut virastoja ja laitoksia kehittämään henkilöstötilinpäätöksiä välineenä hallita henkilöstön kehittämistä ja –suunnittelua. Seurantavälineeseen tulisi sisällyttää myös suoraan suunnittelua palvelevia osioita kuten henkilöstön kysyntää ja tarjontaa koskevia tietoja vaihtuvuustietojen rinnalla.⁶³

Hankintaa koskevat periaatteet ja linjaukset ovat keskeinen osa henkilöstöstrategioita. Joissakin yhteyksissä puhutaan myös rekrytointistrategiasta, jossa määritellään millaista työvoimaa organisaatioon hankitaan, mikä työpanos ja osaaminen ostetaan ulkoa, mitkä ovat pääasiallisia rekrytointilähteitä, missä määrin voidaan rekrytoida ennakoivasti (jo ennen kuin kokeneimmat siirtyvät eläkkeelle), missä tilanteissa käytetään sisäistä, missä ulkoista rekrytointia jne.⁶⁴

Valtion työmarkkinalaitoksen monissa julkaisuissa ja raporteissa korostetaan myös ennakoinnin ja suunnittelun merkitystä. Esimerkiksi osaamisen siirtämistä pohtineen työryhmän raportissa⁶⁵ todetaan, että ”organisaation henkilöstö- ja rekrytointisuunnitelmassa lähtökohtana on tulevaisuudessa tarvittava osaaminen”. Osaamistarpeiden kehitykseen perustuva henkilöstöhankinta ohjaa yksittäisiä rekrytointeja. Tällöin kyse ei ole vain yksittäisen vapautuvan viran täyttämisestä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä henkilöstöpolitiikan linjasta todetaan mm., että

- ”osaamista on arvioitava ja kehitettävä pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti...tämä sisältää koko henkilöstöjohtamisen kentän: strategiat, perustoiminnot kuten henkilöstösuunnittelu ja rekrytointi...”
- ”yksiköiden on hyvissä ajoin ennakoitava sekä henkilöstön tarve että tarjonta ja työmarkkinakehitys omalla toimialueellaan”
- ”organisaatioiden tulisi hyvissä ajoin selvittää ikääntymisen vaikutukset omassa toiminnassaan”.

Henkilöstötärpeen ja työmarkkinoiden tarjonnan ennakointi on vaativa tehtävä ja toimintaympäristön muutokset pakottavat usein tarkistamaan jo tehtyjä arvioita. Henkilöstön saatavuuden varmistamiseen vaikuttavat toimenpiteet kuten esim. tiettyjen tutkintojen sisällön ja aloituspaikkojen määrittely, vaativat riittävän pitkää aikajännettä. Henkilöstösuunnittelussa aikajänne on vähintään sama kuin muussakin toiminnan suunnittelussa. Toiminta- ja taloussuunnittelus-

⁶² *Henkilöstövoimavarojen hallintaa ja henkilöstöhankintaa sen osana on käsitelty esim. seuraavissa teoksissa mm. Viitala 2002, Strömmer 1999, Hätönen 1998, Kauhanen 1997.*

⁶³ *Henkilöstövoimavarojen hallintajärjestelmä. Henkilöstötilinpäätös. Valtiovarainministeriö, Valtion työmarkkinalaitos. Helsinki 2001*

⁶⁴ *Esim. Viitala 2002, 244-46.*

⁶⁵ *VM, työryhmäraportteja 8/2003.*

sa aikajänne on yleensä 3+1 vuotta. Varsinaisissa strategialinjauksissa se on usein tätä pitempi. Nykyisen henkilöstön siirtyminen eläkkeelle tapahtuu valtion virastoissa jossain määrin eri tahtia. Joissakin organisaatioissa tästä johtuva rekrytointitarve ajoittuu suurelta osin kymmenen vuoden päähän; toisissa jo viiden vuoden kuluessa merkittävä osa henkilöstöstä siirtyy eläkkeelle tai todennäköisesti vaihtaa työpaikkaa.

b. Laajan rekrytointitoiminnan tai rekrytointia tukevien toimenpiteiden tunnistaminen ja käyttö

Rekrytoinnissa ei ole kyse vain yksittäisistä virantäytöistä. Henkilöstön hankintatoiminnalla varmistetaan, että virasto tunnetaan laajasti, työnantajakuva ja tehtävien sisältö varmistavat potentiaalisten rekrytoitavien kiinnostuksen viraston tehtäviin. Sen voidaan katsoa sisältävän kaikki vaikutuskeinot, joilla edesautetaan sitä, että koulutusjärjestelmä tuottaa viraston kannalta riittävän määrän soveltuvan koulutuksen ja ammattitaidon omaavia työmarkkinoille ja että saatu koulutus on viraston tehtävissä vaadittavan osaamisen kannalta mahdollisimman oikeaan osunutta. Rekrytointia tukevilla toimenpiteillä ei ainoastaan houkutella mahdollisimman hyviä ja ammattitaitoisia ihmisiä vaan myös pyritään vaikuttamaan työmarkkinoilta saatavissa olevaan osaamiseen.⁶⁶

Haluttaessa voidaan pyrkiä vaikuttamaan sekä tutkintojen aloituspaikkojen määriin että tutkintojen sisältöön. Yhteistyö oppilaitosten kanssa voi perustua myös siihen, että houkutellaan yhdessä kyvykkäitä nuoria viraston kannalta keskeisille koulutusaloille. Esim. riittävä määrä tilastotieteen opiskelijoita voi turvata tulevaisuuden työvoiman saannin, jos organisaatiossa tarvitaan nimenomaan tilastojen laatijoita tai tilastoanalytikoita. Käytännössä yksittäisen viraston mahdollisuus vaikuttaa esim. korkeakoulutuksen tutkintorakenteeseen on melko vähäinen. Pienten viraston kyseessä onkin usein perusteltua toimia yhteistyössä muiden samalla alalla toimivien organisaatioiden kanssa ja pyrkiä vaikuttamaan koulutussisältöihin laajempaan työnantajaryhmänä. Luonnollisesti keskushallinnon eli ministeriöiden rooli voi koulutukseen vaikuttamisessa olla keskeinen.

Työnantajakuvan kehittämisessä viestinnän kohteena eivät ole vain valmistuvat tai aloittavat opiskelijat vaan myös muissa organisaatioissa jo toimivat asiantuntijat, jotka voisivat kiinnostua ao. virastosta työpaikkana. Ulkoisissa yhteistyösuhteissa voidaan tavoitteellisesti kertoa oman viraston toiminnasta, työskentelymahdollisuuksista jne. ja luoda henkilöverkostoa tai hakijapotentiaalia.

Virastot voivat käytännössä käyttää toimintansa tunnetuksi tekemisessä, työnantajakuvan kehittämistyössä tai työmarkkinoihin vaikuttamisessa monenlaisia eri keinoja. Oleellista tarkastuksen kannalta on se, että laajan rekrytointitoiminnan tarve ja mahdollisuudet on tunnistettu.

⁶⁶ *Henkilöstönhankinnan laajasta tulkinnasta kts. esim. Viitala 2002. Vastaavanlainen käsitys sisältyy myös Valtioneuvoston periaatepäätökseen Henkilöstöpolitiikan linjasta.*

c. Henkilöstöhankinnan organisointi ja asiantuntemuksen varmistaminen

Samaan aikaan kun virkojen perustamiseen ja virantäyttöön liittyvää päätösvaltaa on siirretty virastoille, on organisaatioiden sisällä käytännön hankintatoimet hajautettu yksiköille. Tulosvastuun mukaisesti tulosityksikön esimiehellä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa henkilöstön hankintaa koskeviin päätöksiin. He pystyvät myös antamaan hakijoille realistisen kuvan tulevista työtehtävistä. Kyse on myös siitä, että yksikössä jo työskentelevät ovat saamassa uuden työtoverin.

Henkilöstöhankinnan vaatimukset ovat kuitenkin kasvaneet ja rekrytointien tekeminen edellyttää omaa erityistä ammattitaitoa. Viime vuosina on entistä enemmän alettu kiinnittää huomiota hankinnan vaatimaan erityisosaamiseen (mm. tehtäväanalyysien teko, toimenkuvien määrittely, hakijoiden ansioiden vertailu, haastattelutekniikat, henkilöarvioinnin menetelmät jne.), jonka hankkiminen edellyttää yleensä henkilöstöhankinnan menetelmäkoulutusta. Monissa organisaatioissa käytetään rekrytointiin ja henkilöarviointeihin erikoistuneiden yritysten palveluja. Toisaalta koulutusorganisaatioissa järjestetään rekrytointikursseja jne.

Hajautetussa organisaatiossa on aina haaste varmistaa riittävä asiantuntemus hajautetuissa poikkihallinnollisissa tukitehtävissä. Asiantuntemusta voidaan varmistaa monella tavalla esim. seuraavasti:

- keskitetty asiantuntijatuki (esim. henkilöstöpalvelussa toimiva rekrytointiin erikoistunut henkilö) osallistuu valintoihin
- asiantuntijatuki opastaa tai neuvoo prosessin eri vaiheissa
- henkilöstöhankintojen toteutusvastuu keskitetään joko kokonaan tai joidenkin vaiheiden osalta, mutta hankinnat järjestetään niin, että ao. substanssiosastosta on mukana riittävä edustus
- henkilöstövalintojen tekoa keskitetään niin, että valintakokemus kertyy samoille henkilöille
- laaditaan valinnoista vastaaville opasaineistoa tai valmiita työvälineitä ja/tai koulutetaan heitä valintamenetelmien käytössä
- pyritään muulla tavoin yhdenmukaistamaan menettelyjä esim. laatimalla ohjeita tai pelisääntöjä
- käytetään viraston ulkopuolista henkilöarviointiin ja –hankintaan erikoistuneita asiantuntijapalveluita.

Yksittäisten rekrytointiprosessien eri vaiheiden menetelmät

Rekrytoinnin toteutuksesta ei ole olemassa teoriaa eikä myöskään hyvistä tai oikeista rekrytointimenetelmistä vallitse täydellistä yksimielisyyttä. Monissa rekrytointimenetelmiä kuvaavissa kirjoissa on kuitenkin yleisiä suosituksia rekrytointiprosessin eri vaiheisiin. Joidenkin oppikirjojen mukaan menetelmien toimivuus riippuu tilanteesta ja tärkeintä on tuntea erilaisia vaihtoehtoja ja niiden ominaispiirteitä. Toisaalta rekrytointitoiminnan eriytyminen omaksi liiketoiminnaksi ja yleensä ammatillistuminen kertovat siitä, että melko paljon tiedetään

erilaisten rekrytointikäytäntöjen suositeltavuudesta. Vaikka hyvän rekrytointimenettelyn kriteereitä ei voida määritellä kovin yksityiskohtaisesti, voidaan asettaa joitakin yleisiä laatuvaatimuksia, jotka pitäisi ottaa huomioon koko rekrytointitoiminnassa ja yksittäisissä valintaprosesseissa. Tähän perustuvat myös valtiovarainministeriön henkilöstöosaston laatimat suositukset, jotka eivät ole virastoja sitovia, mutta joiden noudattamisella voidaan todennäköisesti parantaa valintaprosessin laatua ja samalla valintojen tuloksellisuutta.

Valtiovarainministeriön suosituksessa VM 14/2000⁶⁷ on esitetty hyvinä menettelyinä seuraavia seikkoja:

- koska virka on aina julistettava haettavaksi avoimesti ja julkisesti, on viraston sisäisten kanavien lisäksi syytä käyttää julkisia kanavia, joita ovat Virallinen lehti, valtakunnalliset ja paikalliset sanomalehdet työvoimatoimistot⁶⁸, ammattilehdet sekä Internet
- hakuilmoituksen ulkoasu, koko, näkyvyys ja informatiivisuus tulisi harkita tarkasti ja hakuilmoituksessa tulee kertoa virkaan kuuluvat tehtävät mahdollisimman tarkasti
- myös muut ominaisuudet, joiden täyttyminen otetaan nimitysharkinnassa huomioon, on syytä mainita hakuilmoituksessa
- säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia noudatetaan myös silloin, kun kysymys on nimittämisestä määräaikaiseen virkasuhteeseen
- haastattelu kuuluu jokaiseen valintatilanteeseen ja se perustuu ennen hakumenettelyn käynnistystä tehtyyn tehtäväanalyysiin
- hakijoiden keskinäinen vertailu onnistuu parhaiten, jos haastattelussa käydään lävitse etukäteen valmisteltu, kaikille haastattelijoille yhteinen haastattelurunko
- pääsääntönä on, että haastattelijoita on kaksi tai kolme (tuleva esimies ja tarpeen mukaan henkilöstöhallinnon edustaja, jolla on asiantuntemusta haastatteluista ja valinnoista)
- soveltuvuusarvioinnin avulla voidaan hakijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia selvittää perusteellisemmin kuin pelkkää haastattelua käytettäessä ja siitä on monessa tilanteessa hyötyä, mutta hyödyllisyyttä kannattaa harkita tapauskohtaisesti
- soveltuvuusarvioinnin tulokset ovat täysin luottamuksellisia ja arvioinnin tulosten merkityksestä nimityksessä on kerrottava hakijoille

⁶⁷ Suositus virkojen hakumenettelyssä ja virkanimitysten valmistelussa noudatettavista periaatteista (15.12.2000)

⁶⁸ Tässä muistutetaan työvoimapalvelulain 5§:n perusteella annetun asetuksen (1255/1993) mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta, jonka mukaan virastojen ja laitosten tulee ilmoittaa työvoimatoimistoon ne avoimeksi tulevat virat sekä virka- ja työsopimussuhteiset tehtävät, joihin on tarkoitus saada myös muita kuin viraston omaan henkilöstöön kuuluvia hakijoita.

- myös niissä nimityksissä, joissa nimitystoimivalta on valtioneuvostoa alemmalla tasolla, tulisi noudattaa valtioneuvoston esittelijän oppaassa annettuja ohjeita virkanimitystä koskevan muistion laadinnasta ja sisällöstä
- muistiota laadittaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota hakijoiden ansioiden tasapuoliseen selostamiseen ja niiden objektiiviseen vertailuun
- muistiossa tulisi käydä ilmi, millä perusteilla virkaan nimitettäväksi ehdotettu on siihen ansioitunein ja perustella erityisen hyvin, jos ehdotetaan hakijaa, johon nähden joku tai jotkut hakijat ovat muodollisilta ansioiltaan selvästi edellä
- jos halutaan painottaa nimitettäväksi ehdotetun tai muiden hakijoiden henkilökohtaisia, joko myönteisiä tai kielteisiä ominaisuuksia, olisi tästä kerrottava myös nimitysmuistiossa⁶⁹
- vaikka määräaikaista virkasuhdetta koskevasta hakumenettelystä ei ole säännöksiä, on yli vuoden kestävässä nimityksissä suositeltavaa, että hakumenettelyssä noudatetaan samoja periaatteita kuin virkaan nimitettäessä

Valtiovarainministeriön kirjeessä VM 26/01/98 on suosituksia virkamieslain soveltamisesta koskien määräajaksi nimittämistä. Siinä muistutetaan, että virkasuhteen tulee pääsääntöisesti perustua virkoihin sidottuun järjestelmään ja määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen on poikkeus, jonka tulee aina perustua virkamieslain 3§:ssä mainittuihin edellytyksiin.

Valtiovarainministeriö on myös julkaissut oppaan ”Miten johtaja valitaan ja valitsee”, jonka katsotaan nimestään huolimatta soveltuvan yleisesti valtion virkamiesten valintaan. Edellä esitetyn virallisen suosituksen lisäksi siinä kannustetaan käyttämään seuraavia menettelyjä:

- ennen varsinaisen haun käynnistymistä on syytä tehdä tehtäväänalyysi, jossa selvitetään tietyn tehtäväkokonaisuuden välttämättömyys organisaatiolle, toimen avainalueet ja liittyminen organisaation muihin tehtäviin
- toimenkuva laaditaan tehtäväänalyysia käyttäen ja määritellään sen pysyvyys, menestystekijät ja nimitettävältä vaadittavat henkilökohtaiset ominaisuudet⁷⁰
- hakuilmoituksessa tehtävät on yksilöitävä sellaisella tarkkuudella, että hakijat voivat itse arvioida omaan pätevyyttään tehtäviin nähden
- hakemuksista tehdään yhteenveto, jonka pohjalta kelpoisuusvaatimukset täyttävistä henkilöistä valitaan haastateltavat
- hakemusten huolellisen käsittelyn tavoitteena on asettaa ehdokkaat keskenään tasavertaiseen asemaan koko valintamenettelyn ajaksi
- haastatteluun valmistaudutaan huolella niin, että haastateltavasta ja hänen työhistoriastaan saadaan ennakkotietoja

⁶⁹ Samalla on selostettava, mitkä ominaisuudet ovat tarpeen tehtävien hoidossa.

⁷⁰ Oppaassa on listattu toimenkuvaan 9 osa-alueita (mm. toimen asema organisaatiossa, säädetty kelpoisuusvaatimukset, muut edellytykset, keskeiset vastuualueet).

- haastattelussa on hallittava erilaisten kysymystyyppien erilainen vuorovai-
kutustilanne ja siinä tehdään muistiinpanoja, koska ydin on tiedonkeruussa
- haastattelussa on syytä olla useampi henkilö, mutta tulevan kollegan osallis-
tumiseen sisältyy riskejä
- haastattelun jälkeen haastattelija tekee yhteenvedon haastattelusta ja kirjaa
muistiin omat johtopäätöksensä
- haastattelu on rajallinen menetelmä ja siksi soveltuvuusarviointi voi olla pe-
rusteltu etenkin asiantuntija- tai johtotehtävissä, joissa edellytetään moni-
puolisia taitoja ja ominaisuuksia
- henkilövalintaprosessissa tehdään organisaation kannalta suuria investointi-
päätöksiä ja siksi sen toimivuutta on arvioitava aina heti valintapäätöksen
jälkeen menettelyn kehittämiseksi
- välitön seuranta tapahtuu esim. niin, että valintaan osallistuvat täyttävät laa-
ditun arviointilomakkeen ja välillinen seuranta perustuu valittujen menestys-
seurantaan
- hyvä menettely seurannassa on myös työpaikkaa vaihtavien lähtöhaastattelut.

Rekrytoinnin periaatteet ja strategia

Valtiovarainministeriön suosituksissa ja oppaassa lähdetään siitä, että virkojen täyttö on aina avoin ja julkinen eli ns. sisäistä hakua ei virantäytössä käytetä, ei myöskään yli vuoden pituisissa määräaikaissuorituksissa. Rekrytointikirjallisuudessa sisäistä hakua pidetään kuitenkin toimivana vaihtoehtona ulkoiselle rekrytoin-
nille. Siihen sisältyy omia vahvuuksia (mm. nopeus, suhteellisen pienet kustan-
nukset ja helpompi arvioida tunnettujen hakijoiden kelpoisuutta). Sisäistä hakua
voi puoltaa myös viraston substanssitehtävien spesifisyys, jolloin vaativimpiin
asiantuntijatehtäviin ei viraston tai hallinnonalan ulkopuolelta löydy riittävästi
asiantuntemusta. Ulkopuolisen valinnassa jouduttaisiin helposti pitkään pereh-
dyttämiskäytännön ja lisäkustannuksiin.

Peruseriaatteena virkamieslaissa ja –asetuksessa on virantäytön julkisuus eli halutaan tarjota kaikille tehtävästä kiinnostuneille mahdollisuus hakea virkaa. Sisäinen haku voi käytännössä tarkoittaa vain sitä, että hakuilmoitus julkaistaan normaalia rajoitetummin. Rekrytointitoiminnan laadun kannalta oleellisinta on kuitenkin se, että virastolla on selkeät periaatteet ulkoisen ja sisäisen haun käy-
tölle (ts. missä tilanteessa ja millaisin edellytyksin tai millaisten tehtävien koh-
dalla käytetään/voidaan käyttää sisäistä hakua) ja samalla linjaus siitä, miten
säästöjen hengen mukainen julkisuus turvataan.

Valtiovarainministeriön suosituksessa todetaan, että suorahakua voidaan käyttää vain rajoitetusti, mutta se voi olla tehokas tapa saada hakuun mukaan sellaisia asiantuntijoita, jotka eivät välttämättä yleisiin hakuilmoituksiin tartu. Suorahaussa haku voidaan ilmoitusmenettelyä tehokkaammin kohdistaa sinne, missä on tehtävän kannalta parhaat hakijat. Jatkuva haku on hyvä keino saada reaaliaikaista tietoa hakijapotentiaalista ja kiinnostuksesta virastoa kohtaan. Sen avulla voidaan rekrytoida henkilöitä nopeasti esim. lyhytaikaisiin sijaisuuksiin. Sekään ei korvaa avointa hakumenettelyä. Koska käytettävissä on monia erilaisia

hakukanavia ja hakumenettelyjä, on tarpeen määritellä periaatteet tai suuntaviivat niiden käytölle. Kyse on eräänlaisesta viraston rekrytointistrategiasta, jossa voidaan ottaa kantaa myös moniin rekrytoitavan henkilöstön määrää ja laatua koskeviin kysymyksiin.

Rekrytointitarpeen arviointi ja tehtävämääritys

Rekrytointitarpeen arviointi on perusedellytys tulokselliselle rekrytoinnille. Tämä edellyttää toiminnan tulevaisuuden haasteiden tarkastelua. Perusteellinen henkilöstöstrategia voi auttaa tarpeen määrittelyssä, vaikka siinä ei ao. tehtäväkokonaisuuden tarpeellisuuteen suoraan otettaisikaan kantaa. Tehtäväkokonaisuuden määrittelyssä tarkastellaan aina kriittisesti vapautuneen viran aiempaa tehtäväkuvaa. Tällöin kiinnitetään huomiota tehtäväkokonaisuuden liittymiseen organisaation muihin tehtäviin. Laajemmin tehtäviä järjestämällä voidaan päätyä siihen, että ulkopuolelta hankittava asiantuntemus onkin jotain muuta kuin alkuperäinen tehtäväanalyysi osoitti. Jos uudelleenjärjestely ei ole mahdollista, on vielä punnittava vaihtoehtoisia tapoja saada tarvittava asiantuntemus ja työpanos viraston käyttöön. Kyseeseen voivat tulla mm. erilaiset yhteistyösopimukset tai ostopalvelut.

Toimenkuva ja kelpoisuusvaatimukset on tarkistettava hakuilmoitusta ja hakijoiden vertailua varten. Tämä tehdään aina rekrytoinnin yhteydessä, vaikka vapautuneen vakanssin toimenkuva ja osaamisvaatimukset olisi aiemmin määriteltä esim. työn vaativuuden arviointia varten. Vaativuusarvioinnin yhteydessä syntyneitä kuvauksia voidaan niin haluttaessa käyttää apuna toimenkuvan laadittaessa. Toimenkuva on kuitenkin laadittava niin tarkasti, että kelpoisuusvaatimukset ja valintaperusteet voidaan viestittää myös hakijoille.

Hakumenettelyn periaatteet ja hakukanavan valinta

Optimaalista kaikkiin tilanteisiin sopivaa hakukanavaa tai niiden yhdistelmää ei ole mahdollista määritellä. Kanavan valinta on kuitenkin tärkeä vaihe tehokkaassa rekrytointiprosessissa. Valtion virkojen täytössä lähtökohtana on avoimuus ja tarkoituksena on käyttää riittävän monia eri kanavia, jotta mahdollisimman monelle tarjoutuisi mahdollisuus hakea virkaa. Yhden tai kahden kanavan käyttö ei silloin ole riittävää. Mitä useampia kanavia käytetään, sitä enemmän henkilöitä tavoitetaan ja sitä useampi voi hakea virkaa.

Tehokkuusnäkökulmasta arvioiden haku kannattaa kuitenkin kohdistaa niille, jotka todennäköisesti olisivat parhaita hoitamaan tehtävää, kiinnostuneimpia siitä ja yleensä motivoituneita työskentelemään ao. virastossa. Sattumanvaraisesti valittujen hakukanavien kautta ei välttämättä saada enempää hyviä hakijoita kuin kohdennetulla haulilla. Pikemminkin voidaan saada paljon hakijoita, joiden taidot eivät vastaa toimenkuvan vaatimuksia.

Hakukanavia ei kannata rutiinomaisesti valita vain aiemmin käytetyistä, mutta virastolla tulisi olla käsitys siitä, mitkä kanavat ovat tehokkaita erilaisen

asiantuntemuksen kohdalla. Haussa tulisi siis käyttää riittävän monia hyvin huolellisesti valittuja ja koeteltuja hakukandidaatteja.

Osaamisen siirtohankkeen⁷¹ yhteydessä asetettiin tavoitteeksi, että rekrytointia voitaisiin käyttää yhtenä keinona osaamisen siirrossa. Tällöin puhutaan ns. ennakoivasta tai päällekkäisrekrytoinnista, jonka avulla organisaatio voi varmistaa sen, että poistumassa oleva asiantuntemus ei katoa esim. eläkkeelle lähtijän mukana. Tällainen rekrytointi vähentää paineita löytää aina ”valmis” viranhoidtaja. Se aiheuttaa kuitenkin omat kustannuksensa, joten se lienee rajoitettava vain viraston osaamispääoman kannalta kaikkein kriittisimpiin tehtäviin.

Hakuilmoitus

Hakuilmoituksen tulisi antaa realistinen kuva tulevista tehtävistä ja tehtävän hoidossa vaadittavista ominaisuuksista. Hakuilmoituksen tulisi sisältää seuraavat tiedot:

- virkaan valittavan tehtävät
- onko virka perustettu tiettyyn yksikköön vai onko se viraston yhteinen
- maininta mahdollisesta nimittämisestä määräajaksi
- säädetyt kelpoisuusvaatimukset ja muut edellytykset
- keneltä saa lisätietoja
- viranomaisen, jolle hakemus osoitetaan ja hakuajan päättymispäivä.⁷²

Haun onnistumisen ja hakijoiden tasavertaisen kohtelun kannalta on tärkeitä, että ilmoituksessa on mainittu selkeästi kaikki kelpoisuusvaatimukset, muut viranhoidossa tarvittavat edellytykset sekä muut toivottavat ominaisuudet, joita valinnassa tullaan käyttämään arviointiperusteina. Ongelma hakijan kannalta voi syntyä silloin, kun hakuilmoitus on hyvin suppea ja hakijoita vertailtaessa käytetään kriteereitä, jotka eivät ole hakijan tiedossa. Viraston kannalta ongelma taas on siinä, että hakijoiksi saadaan paljon tehtävien hoitoon soveltumattomia henkilöitä.

Hakemuksen käsittely

Hakuprosessin keskeinen periaate on hakijoiden ansioiden objektiivinen vertaaminen. Hakuilmoitusten perusteella tehtävä vertailu voidaan tehdä monin eri tavoin. Tavoitteena on kuitenkin systemaattisuus eli kaikkien hakemusten läpikäynti kaikkien valintaperusteiden osalta. Kun hakijoita on paljon, voi vapaaehtoisten hakemusten ja liiteasiakirjojen käsittelyä helpottaa tiivis yhteenveto,

⁷¹ Haasteena tuleva osaaminen. VM, työryhmäraportti 8/2003

⁷² Katso esim. Miten johtaja valitaan ja valitsee 1998, s. 44.

johon kirjataan kunkin hakijan työkokemus, koulutus ja muut näytöt soveltuvuudesta tehtävään.

Hakuprosessiin osallistuvien määrä voi vaihdella. Monissa rekrytoinnin oppikirjoissa pidetään kuitenkin suositeltavana, että siihen osallistuu useampi henkilö (erityisesti haastatteluun ja varsinaiseen valintapäätöksen valmisteluun). Näin on helpompi varmistua siitä, että ansiovertailu tapahtuu mahdollisimman tasapuolisesti ja siinä kiinnitetään huomiota kaikkiin relevantteihin seikkoihin.

Lisätietojen hankinta ja käsittely –haastattelut

Pelkästään hakemusten perusteella tehtävä valinta ei yleensä enää vastaa huolellisen rekrytoinnin vaatimuksia. Haastattelu voidaan kuitenkin jättää tekemättä esim. silloin, kun kaikki hakijat ovat viraston sisältä tai heidät muuten tunnetaan hyvin. Rekrytoinnin oppikirjoissa⁷³ pohditaan jäsennellyn ja vapaamuotoisen haastattelun vahvuuksia ja heikkouksia. Suosituksena kuitenkin yleensä on, että haastattelijoiden yhteinen teemarunko auttaa kokoamaan vertailukelpoista tietoa, vaikka haastattelussa on syytä antaa tilaa myös vuorovaikutteiselle keskustelulle. Näin haastattelun tuloksia on helpompi verrata. Haastattelun teemarungon käyttö ei siis tarkoita sitä, että kaikissa rekrytoinneissa tulisi käyttää yhdenmukaista kysymyslistaa. Mallit auttavat kuitenkin laatimaan kuhunkin tilanteeseen sopivan kysymysrunгон. Tärkeintä on varmistaa, että kaikki oleelliset valintaan vaikuttavat kysymykset käydään lävitse kaikkien hakijoiden kanssa.

Vertailu edellyttää myös muistiinpanoja ja haastatteluylhteenvetoa. Yhteenvedon tekemistä ei pidetä aina välttämättömänä, jos haastattelut ja valintakeskustelu tapahtuu hyvin lyhyen ajan sisällä. Tällöin haastatteluun osallistuvilla olisi käytettävissään tuoreet muistikuvat haastatteluista. Haastattelun muistiinpanojen vertailu on kuitenkin usein paikallaan, koska eri haastattelijat saattavat kiinnittää huomiota eri asioihin.

Haastattelun ohella lisätietoja voidaan hankkia hakijoiden aiemmilta työnantajilta. Vaikka niihin sisältyy omia virhelähteitä, voivat ne antaa hyödyllistä informaatiota hakijan työtavoista ja valmiuksista. Tällaiseen lisätiedon hankintaan tulee tietysti kysyä lupa hakijalta.

Etenkin johtajien, muiden esimiesten ja monipuolisia yhteistyötaitoja vaativien asiantuntijoiden arvioinnissa on perusteltua käyttää ulkopuolisia henkilöarviointipalveluja. Niiden avulla saadaan usein haastattelua syvällisempää tietoa hakijan henkilökohtaisista ominaisuuksista. Ne voivat osaltaan parantaa hakuprosessin ammattimaisuutta. Henkilöarviointien tekoa on tietysti aina erikseen harkittava ja selvitettävä myös mahdollisen palvelun tuottajan referenssit ja ammattitaidon taso.⁷⁴

⁷³ Esimerkiksi Markkanen 2002, Niitamo 2000.

⁷⁴ Suomen Psykologiliitto on julkaissut oppaan *Hyvän henkilöarvioinnin käsikirja*. Joka auttaa myös henkilöarvioinnin tekijän valinnassa.

Hakijoiden vertailu ja valinnan teko

Valintapäätöksen tai ehdotuksen tekeminen on tietysti yksi tärkeimpiä vaiheita hakuprosessissa. Se edellyttää hakijoiden ansioiden ja sopivuuden systemaattista ja huolellista punnintaa. Kun valitsijoilla on käytössään useita eri tietolähteitä kustakin hakijasta ja monissa tehtävissä valintaperusteita on lukuisia, on hallitun arvion ja vertailun tekeminen työlästä. Niinpä arvioinnissa voivat painottua henkilökohtaiset tuntemukset ja mieltymykset ja ainakin osan tosiasiosta sivuutetaan. Siksi on perusteltua käyttää jonkinlaista systemaattista menettelyä. Kyseen voi tulla jonkinlainen pisteytys, parivertailu tms. Vaikka lopullisen valintapäätöksen tekeminen on aina kokonaisvaltaista monen eri tekijän laadullista punnintaa, voidaan systemaattisella vertailumenettelyllä satunnaista koontia paremmin varmistaa oikea valinta ja myös hakijoiden oikeusturva.

Hakijoiden oikeusturvan kannalta ja virastoon kohdistettujen tasavokanteiden takia on hyvä laatia nimitysmuistio niissäkin tapauksissa, joissa päätöksentekijä itse osallistuu valintaprosessiin tai häntä on siitä prosessiin aikana informoitu. Nimitysmuistio on myös hyvä testiväline, jolla voidaan tarkistaa, että koko valintaprosessi on edennyt laadukkaasti ja hallitusti ja että valinta voidaan helposti perustella hakijoiden ansiovertailun jälkeen. Nimitysmuistio mahdollistaa myös valintaprosessien seurannan ja kehittämisen huomattavasti paremmin kuin muistinvarainen satunnaistieto.

Nimitysmuistiota ei ehkä pidetä tarpeellisena, jos organisaatio on pieni ja kaikki valintoihin liittyvä tieto voidaan välittää suoraan ja epämuodollisin keinoin nimityksistä päättäjille ja kaikille nimitysasioista vastaaville. Pienissä organisaatioissa kuitenkin jokainen rekrytointipäätös on merkitykseltään suhteellisen suuri. Systemaattinen seuranta ja kehitystyö helpottuu, kun organisaation kannalta keskeiset ja taloudellisesti vaikuttavat päätökset on dokumentoitu.

Henkilöstön hankinnan kustannusten ja tulosten seuranta

Henkilöstövalintoja voidaan pitää huomattavina investointipäätöksinä. Ennen päätöksiä pitäisi arvioida päätöksen kustannusvaikutuksia ja vertailla niitä vaihtoehtoisin tapoihin saada tarvittava asiantuntemus tai työpanos. Harkinnan tueksi tarvittaisiin tietoja itse hakuprosessin ja vähintään alkuvaiheen perehdyttämiskustannuksista. Myös hakumenettelyn tehokkuuden parantamiseksi tarvitaan tietoa erilaisten hakumenettelyjen (sisäinen tai rajoitettu haku, suorahaku, laajamittainen julkinen haku jne.) välittömistä ja välillisistä kustannuksista. Tavoiteltava taso voi olla todellisiin kustannuksiin nähden liian korkea tai liian alhainen, jos tärkeisiin valintapäätöksiin ei ole käytettävissä tarpeeksi työpanosta.

Henkilöstöhallinnon eri toimintoja ei käytössä olevissa laskentajärjestelmissä (ml. työajan seuranta) yleensä erotella ja siksi tarkkojen tietojen saanti voi olla vaikeaa. Tällöinkin kustannusarviot voidaan tehdä arvioiden eri vaiheisiin käytettyä työpanosta ja välittömiä kustannuksia kuten ilmoitukset, mahdolliset hen-

Liite 1

kilöarviointipalvelut jne. Samoin voidaan arvioida alkuvaiheen perehdyttämis-
kustannukset (työnohjaus, kurssit ym. koulutus, harjoitteluun käytetty työpanos).

Liite 2: Tapausarviointien haastattelut

Turvatekniikan keskus

Hallintojohtaja Juha Karjalainen
Hallintopäällikkö Seppo Vaalavuo
- haastattelu 12.3.2003
Johtaja Heikki Salonen
-sähköpostikysely 31.3.2003

Varsinais-Suomen TE-keskus

Hallintopäällikkö Taina Vuorinen
Sihteeri Riitta Jansson
- haastattelu 20.3.2003
Osastopäällikkö Risto Skyttä, maaseutuosasto
-sähköpostikysely 25.3.2003

Kauppa- ja teollisuusministeriö

Hallintojohtaja Hannes Aulu
Kehittämispäällikkö Marja Leena Toukonen
Talousjohtaja Eero Murto
- sähköpostivastaukset 24.3.2003
Neuvotteleva virkamies Eerikki Nurmi
- puhelinhaastattelu 21.3.2003

Itäinen tullipiiri

Apulaisjohtaja Ossi Värri
Henkilöstösihteeri Pirkko Korpela
- haastattelu 12.5.2003

Tullihallitus

Henkilöstöpäällikkö Eino Hämäläinen
-haastattelu 14.10.2002

Tilastokeskus

Hallintojohtaja Anna-Leena Reinikainen
Hallintopäällikkö Pirkko Härö
Lakimies Johanna Rantanen
- haastattelu 5.3.2003
Tilastopäällikkö Heikki Pihlaja
- sähköpostikysely 3.4.2003
Tilastopäällikkö Ari Leppilahti
- sähköpostikysely 2.4.2003
Tilastopäällikkö Leo Kolttola
- sähköpostikysely 1.4.2003

Valtiovarainministeriö

Neuvotteleva virkamies Anja Simola
- puhelinhaastattelu 10.3.2003
Neuvotteleva virkamies Asko Lindqvist
- puhelinhaastattelu 11.3.2003
Neuvotteleva virkamies Veli-Matti Lehtonen
- puhelinhaastattelu 27.3.2003
Neuvotteleva virkamies Kirsi Äijälä
- puhelinhaastattelu 2.10.2003

Helsingin käräjäoikeus

Laamanni Kauko Huttunen
Hallintojohtaja Antero Nuotto
Henkilöstösihteeri Lea Lehtinen
-haastattelu 7.3.2003

Oikeusministeriö

Hallitussihteeri Olli Muttilainen
- puhelinhaastattelu 14.2.2003
Erityisasiantuntija Jutta Petäjä
Suunnittelija Raimo Ahola
- puhelinhaastattelu 18.3.2003
Hallitusneuvos Markku Kuusela
- puhelinhaastattelu 18.3.2003

Lapin lääninhallitus

Kansliapäällikkö Osmo Kurola
Hallintosihteeri Leila Honkala
- haastattelu 26.2.2003
Läänin sivistysneuvos Helena Alhosaari
- puhelinhaastattelu 28.3.2003
Läänin sosiaali- ja terveysneuvos Aimo Välimaa
- sähköpostikysely 14.4.2003
Osastosihteeri Maija-Liisa Heikkilä
- puhelinhaastattelu 31.3.2003

Sisäasiainministeriö

Hallitusneuvos Tarja Hyvönen
- puhelinhaastattelu 17.3. ja 25.4.2003

Turun kauppakorkeakoulu

Toimistopäällikkö Tapio Terho
Laitosamanuenssi Leena Henrikson
- haastattelu 19.3.2003

Museovirasto

Hallintojohtaja Heikki Halttunen
Henkilöstösihteeri Hannele Muuhkonen
- haastattelu 22.5.2003
Ylijohtaja Ritva Wäre
- haastattelu 23.5.2003
Yli-intendentti Maire Mattinen
- haastattelu 23.5.2003

Opetusministeriö

Hallintojohtaja Håkan Mattlin
- puhelinhaastattelu 24.3.2003
Ylitarkastaja Jorma Karhu
- puhelinhaastattelu 24.3.2003
Ylitarkastaja Juhani Dammert
- puhelinhaastattelu 24.3.2003
Hallitusneuvos Riitta Kaivosoja
- puhelinhaastattelu 16.6.2003
Kulttuurisihteeri Päivi Salonen
- puhelinhaastattelu 30.5.2003

Liite 3: Kyselylomake

Valtiontalouden tarkastusvirasto

17.12.2002

KYSELY HENKILÖSTÖN HANKINNASTA

Virastonne tai yksikkönne nimi

Nykyinen henkilöstö ja sen kehitys

1. Miten suuri on ollut virastonne/ yksikkönne vakinaisen henkilöstön lähtö- ja tulovaihtuvuus vuonna 2002 pois lukien virka-, vuorottelu- ym. vapaat?

Lähtövaihtuvuus yhteensä henkeä
Tulovaihtuvuus yhteensä henkeä

2. Onko virastossanne/ yksikössänne tehty laskelmia ja arvioita henkilöstön määrän ja laadun muutoksesta tulevina vuosina? Jos on, millä tavoin tai missä yhteydessä? Valitkaa oikea vaihtoehto ja täydentäkää omin sanoin.

Ei ole tehty

→ jos ei ole tehty, siirtykää seuraavaan kysymykseen 4

On tehty

- Työmarkkinalaitoksen kyselyihin vastattaessa
 Viraston henkilöstöstrategiaa tai –politiikkaa uudistettaessa
 Tehdään säännöllisesti /toistuvasti
 Rekrytointitoimintaa kehitettäessä tai muussa yhteydessä, miksi

3.a. Miten suureksi olette arvioineet henkilöstön lähtövaihtuvuuden vuoteen 2007 ja 2012 mennessä?						
b. Miten paljon uutta henkilöstöä arvioitte tarvitsevanne vuoteen 2007 ja vuoteen 2012 mennessä?						
	a. Henkilöstön vaihtuvuus				b. Henkilöstön tarve vuoteen 2007 ja 2012 mennessä	
	2007 mennessä		2012 mennessä		2007	2012
	Jää eläkkeelle	Vaihtaa työpaikkaa	Jää eläkkeelle	Vaihtaa työpaikkaa		
Yhteensä						

4. Millaista osaamista ja millaisia taitoja omaavaa henkilöstöä arvioitte ensi sijassa tarvitsevanne seuraavan viiden vuoden kuluessa? Kuvatkaa mahdollisimman yksilöidysti tarvittavan henkilöstön laatua (mm. millaista koulutusta, osaamista, millaisiin tehtäviin).

5. Missä määrin joudutte tällä hetkellä kilpailemaan työvoimasta, millaisen henkilöstön osalta ja keiden kanssa? Missä määrin ja millaisesta henkilöstöstä arvioitte joutuvan kilpailemaan tulevaisuudessa (seuraavan 5 vuoden kuluessa)?

Listatkaa vasemmalla olevaan sarakkeeseen kilpaillut ammatti- tai henkilöstöryhmät nyt ja lähitulevaisuudessa. Arvioikaa sitten kunkin ryhmän kohdalla kolmesta vaihtoehdosta mielestänne osuvin kilpailutilanne ja merkitkää se rastilla.

Nykyisin kilpailun kohteena olevat ammatti- tai henkilöstöryhmät	Kilpailu lähinnä yksityissektorin kanssa	Kilpailu sekä yksityisen että muun julkisen sektorin kanssa	Kilpailu lähinnä muun valtionhallinnon kanssa
Tulevaisuudessa kilpailun kohteena olevat ammatti- tai henkilöstöryhmät			

6. Millä tavalla olette valmistautuneet lähivuosina edessä olevaan nykyhenkilöstön osittaiseen korvaamiseen, uuden henkilöstön rekrytointiin ja kilpailuun työvoimasta? Kuvatkaa käynnistämiänne konkreettisia toimenpiteitä.

7. Kuinka usein olette käyttäneet uusien henkilöiden palvelusuhteessa koeaikaa tai sopineet määräaikaisesta virka- tai työsuhdesta?

	Ei koskaan tai hyvin harvoin	Silloin tällöin	Usein(yli 50 %:ssa tapauksia)	Aina tai lähes aina
Koeaika				
Määräaikainen virka- tai työsuhde				

8. Miten suuri osa nykyisestä henkilöstöstänne on määräaikaisessa virka- tai työsuhhteessa*?
%

* tässä ei lasketa mukaan henkilöitä, joilla on pysyvä taustavirka tai työsuhde omassa virastossanne tai yksikössänne (eli niitä, jotka vain hoitavat määräaikaisina toista virkaa tai tointa)

Henkilöstösuunnittelua ja –hankintaa tukevat toimet

9. Miten virastossanne suunnitellaan ja seurataan henkilöstön kehitystä ja tarvetta?

Valitkaa kunkin osakysymyksen kohdalla oikea vaihtoehto.

a. Onko virastossanne laadittu henkilöstöstrategia tai vastaava suunnitelma?

- strategia laadittu
 ei ole laadittu → siirtykää kysymykseen c.

b. Sisältääkö suunnitelma selvät suuntaviivat henkilöstön hankinnalle (eli millaista henkilöstöä tarvitaan, millaisiin tehtäviin ja miten hankitaan)?

- sisältää määritykset tulevien työtehtävien sisällöstä, tarvittavan henkilöstön osaamisen ja koulutuksen sisällöstä ja hankinnan keinoista
 sisältää lähinnä yleisperiaatteet hankintaan ja valintaan
 ei sisällä lainkaan henkilöstöhankinnan linjauksia

c. Onko virastossa laadittu henkilöstötilinpäätös, jossa on tietoja vaihtuvuudesta sekä henkilöstön hankinnan tai korvaamisen kustannuksista?

- ei ole laadittu henkilöstötilinpäätöstä
 henkilöstötilinpäätös on laadittu vuosittain erillisenä tai osana toimintakertomusta (ei kuitenkaan sisällä mainittuja tietoja)
 laadittu tilinpäätös, jossa on ko. tiedot

10. Millä tavalla virastonne on pyrkinyt vaikuttamaan työmarkkinoilta saatavissa olevaan osaamiseen ja nuorten työnhakijoiden kiinnostukseen? Valitkaa seuraavasta listasta virastonne käyttämät toimintamuodot ja täydentäkää listaa tarvittaessa.

- Ei erityistoimenpiteitä
 Vaikutettu perustutkintojen rakenteeseen tai sisältöön
 Oltu mukana oppisopimustoiminnassa
 Tarjottu harjoittelupaikkoja / osallistuttu harjoittelijaohjelmiin
 Tehty opinnäyte- ja projektiyhteistyötä
 Vierailtu oppilaitoksissa esittelemässä viraston toimintaa
 Tehty muuten yhteistyötä oppilaitosten tai muiden tahojen kanssa, miten

11. Mitkä seuraavista toimintamuodoista ovat olleet virastossanne käytössä viimeisten viiden vuoden aikana? Miten säännöllisesti niitä on käytetty?				
	Säännöllisesti	Silloin tällöin	Vain kerta- luonteisesti	Ei ole käytetty
Työnantajaimagon kehittämistoimet (mm. kampanjat, tiedotus- ja markkinointitoimet, rekrytointiesitteet)				
Osanotto rekrytointimessuille				
Jatkuva rekrytointi*				
Suora haku ("head hunting")**				
Muut rekrytointeja tukevat toimintamuodot, mitkä				

* Kehotettu kiinnostuneita lähettämään avoimia hakemuksia milloin vain ja järjestetty virastossa niiden huolellinen käsittely
 ** Annettu toimeksianto henkilöstön hankintaan erikoistuneelle yritykselle tai käytetty itse erilaisia verkostoja etsien viraston toiminnasta kiinnostuneita tai tiettyihin tehtäviin soveltuvia henkilöitä.

12. Missä määrin käytätte ns. sisäistä rekrytointia? *

a. Miten usein koko **haku** on sisäistä?

Alle 10% rekrytoinneista
 10-30% rekrytoinneista
 30-50% rekrytoinneista
 yli 50% rekrytoinneista

b. Miten usein **valinta** kohdistuu ns. sisäisiin hakijoihin?

Alle 10% rekrytoinneista
 10-30% rekrytoinneista
 30-50% rekrytoinneista
 yli 50% rekrytoinneista

* Sisäinen rekrytointi viittaa tässä sellaiseen avoimeksi tulleen viran tai toimen täyttämiseen, jossa haku keskittyy omaan virastoon tai hallinnonalaan. Ilmoitus pelkästään Virallisessa lehdessä ei muuta hakua ulkoiseksi. Sisäiseen rekrytointiin sisältyvät kaikki nimittämispäätökset esim. määräaikaiset, sijaisuudet. Se ei kuitenkaan tarkoita sellaisia virka- tai tehtäväjärjestelyjä, jotka voidaan toteuttaa ilman tavanomaista viran- tai toimen täyttömenettelyä. Siihen eivät myöskään sisälly virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden nimikkeiden muutokset.

13. Millaiset periaatteet ja kokemukset ohjaavat virastossanne /yksikössänne ulkoisen ja sisäisen rekrytoinnin välistä harkintaa? Valitkaa listasta enintään **kaksi** toimintaanne parhaiten kuvaavaa vaihtoehtoa **ja** täydentäkää listaa omin sanoin.

Rekrytointi tehdään aina kun mahdollista oman viraston tai hallinnonalan piiristä
 Varsinaisiin substanssitehtäviin ei niiden vaatiman erityisosaamisen vuoksi yleensä löydy päteviä hakijoita hallinnonalan ulkopuolelta
 Sisäinen rekrytointi on helpompaa, nopeampaa ja halvempaa
 Rekrytointimme on aina mahdollisimman avointa, julkista ja siitä tiedotetaan laajasti
 Ulkoinen rekrytointi on hyödyllisintä hallinnollisten ja tukitehtävien kohdalla
 Virastomme sisäisen ja ulkoisen rekrytoinnin suhdetta ohjaavat seuraavat periaatteet:

Tyypillinen valintaprosessi ja osallistujien roolit

14. Millä tavalla avoimeksi tulevan vakanssin tarve, tehtävät ja toimenkuva määritellään? Valitkaa listasta kolme toimintaanne parhaiten kuvaavaa menettelyä ja täydentäkää sitä tarvittaessa.

- Ennen hakupäätöstä arvioidaan aina, onko virkaa tai tointa ylipäättänsä tarpeen täyttää
- Tehtävät ja toimenkuvat ovat suhteellisen pysyviä ja avautuva vakanssi täytetään yleensä aiemman määrittelyn mukaisesti
- Määrittely perustuu virastossa tai yksikössä aiemmin tehtyyn vakanssirakenteen ja toimenkuvien kuvaukseen
- Tuleva esimies tai tulosityksikön vetäjä tarkistaa aina tehtäväkuvauksen ennen hakuilmoitusta
- Kunkin täytettävän vakanssin tehtävämäärittely ja toimenkuva arvioidaan uudelleen ja tarkistetaan yleensä viraston johtoryhmässä / johdon toimesta
- Suurimmassa osassa rekrytointeja vakanssin tehtävämäärittely ja toimenkuva muutetaan aiemmasta
- Tehtävänälyysi ja toimenkuvaus tehdään jollain muulla tavoin, miten

15. Mitä seuraavista ilmoituskanavista yleensä käytätte hakiessanne uutta työntekijää ja miten säännöllisesti kutakin kanavaa käytätte? Merkitkää rasti kunkin kanavan kohdalle ja täydentäkää listaa tarvittaessa.

	Aina tai lähes aina	Usein (yli 50%:sti)	Silloin tällöin	Hyvin harvoin tai ei lainkaan
Virallinen lehti				
Sisäinen lehti tai sähköinen foorumi esim. intranet				
Viraston internet-sivut				
Toimialan ammattilehdet				
Valtakunnallinen päivälehti				
Maakunnallinen päivälehti				
Radio tai televisio				
Työvoimatoimisto tai työhallinnon www.mol.fi -sivut				
Järjestöjen ja oppilaitosten rekrytointikanavat (esim. Lakimiesliiton Lakimiespörssi tai yliopistojen rekrytointipalvelut)				
Epävirallinen suora yhteydenotto mahdollisiin hakijoihin				
Jokin muu kanava, mikä				

16. Mitä seuraavista menettelyistä yleensä käytetään virastonne rekrytoinneissa?

Arvioikaa kunkin menettelyn käyttöä ja täydentäkää listaa virastossanne / yksikössänne käytetyillä menettelyillä. Jos rekrytointimenettelyt vaihtelevat huomattavasti tapausten ja tilanteen mukaan, eikä tyypillistä hankintaprosessia mielestänne voida määritellä, tarkastelkaa viimeisten kymmenen rekrytoinnin yhteydessä käytettyjä menettelyjä.

	Aina tai lähes aina	Usein (yli 50 %:sti)	Silloin tällöin	Hyvin harvoin tai ei lainkaan
Hakemusten perusteella laaditaan kirjallinen yhteenveto hakijoiden ansioista keskinäisen vertaamisen helpottamiseksi				
Parhaiden hakijoiden joukko valitaan pisteytyksen tai muun systemaattisen vertailun avulla				
Kaikki parhaiksi arvioidut haastatellaan				
Parhaat hakijat lähetetään soveltuvuustestiin				

Haastatteliijoille laaditaan yhteinen kirjallinen kysymys- tai teemarunko				
Valintaryhmä tekee haastattelut, joissa kaikki valintaan vaikuttavat kysymykset käydään läpi kaikkien hakijoiden kanssa				
Haastatteluista laaditaan kirjallinen yhteenveto				
Valintaan osallistuvat käyvät keskustelun, jossa hakijoiden ansiot punnitaan systemaattisesti (pisteytys, parivertailu tms.)				
Valinnan perusteluksi laaditaan nimitys- tai esittelymuistio				
Käytetään muita hyviksi havaittuja menettelyitä, millaisia				

17. Mikä on viraston henkilöstöhallinnon tai henkilöstöpalvelun rooli valinnoissa? Osallistuuko henkilöstöhallinnon edustaja valintaprosessin eri vaiheisiin? Arvioikaa jokaista vaihetta ja valitkaa oikea vaihtoehto.			
	Henkilöstöhallinnon edustaja		
	Osallistuu	Avustaa tai konsultoi	Ei osallistu
Tehtävänälyysi ja toimenkuvan määrittely			
Hakuilmoituksen laadinta			
Hakijoiden ansioiden alustava vertailu ja haastateltavien valinta			
Haastattelut			
Hakijoiden lopullinen vertailu ja henkilön valinta			
Perustelu- tai nimitysmuiston laadinta			
Jokin muu vaihe, mikä			
<p>18. Millä tavalla varmistatte riittävän henkilöstöhankinnan menetelmien asiantuntemuksen valintojen teossa? Valitkaa listasta kaksi tärkeintä menettelyänne ja täydentäkää listaa.</p> <p><input type="checkbox"/> Valinnan hoitavat ne, jotka tuntevat rekrytoitavan työtehtävät</p> <p><input type="checkbox"/> Valinnoista vastaavat on koulutettu valintamenetelmien käyttöön</p> <p><input type="checkbox"/> Henkilöstön hankintaan on laadittu ohjeita tai jaettu opasaineistoa</p> <p><input type="checkbox"/> Henkilöstöpalvelut tai -hallinto antavat pyydettyä neuvoja valinnan tekijöille</p> <p><input type="checkbox"/> Samat henkilöt tekevät suhteellisen paljon rekrytointeja</p> <p><input type="checkbox"/> Asiantuntemus varmistettu muulla tavoin, miten</p>			
<p>19. Ovatko henkilöstön hankintaa valtionhallinnossa koskevat säädökset (virkamieslaki ja -asetus, työsuhdelaiki, tasa-arvolaki) kokemustenne mukaan toimivia? Antavatko säädökset mahdollisuudet joustavaan ja tehokkaaseen rekrytointiin? Valitkaa seuraavista mielestänne kuvaavin luonnehdinta ja täydentäkää omilla havainnoilla.</p> <p><input type="checkbox"/> Säädökset tarjoavat mahdollisuudet tehokkaaseen ja joustavaan rekrytointiin</p> <p><input type="checkbox"/> Säädökset ovat perusteltuja, mutta jäykistävät hieman hankintaprosessia</p> <p><input type="checkbox"/> Valintaa koskevat normit painottavat liikaa hakijoiden aiempia ansioita</p> <p><input type="checkbox"/> Säädökset haittaavat joustavaa rekrytointia siten, että</p>			

20. Millä tavalla olette pyrkineet ehkäisemään mahdolliset väärät valinnat ja niiden aiheuttamat kustannukset? Valitkaa listasta kolme tärkeintä menetelmääne ja täydentäkää tarvittaessa.

- Valinnan tekeminen hajautettu mahdollisimman pitkälle työyksiköihin
- Uusi henkilö otettu aina / lähes aina koeajalle tai määräaikaisena
- Käytetty mahdollisimman usein soveltuvuustestejä
- Kartoitettu etukäteen tai hakuprosessin kuluessa hakijoiden työhistoriaa (mm. edellisten työnantajien kokemuksia)
- Haastattelut tehty mahdollisimman perusteellisesti
- Riittävän monet virastosta osallistuneet valintaan
- Jollain muulla tavoin, miten

Rekrytoinnin ja henkilöstön korvaamisen kustannukset

21. Esittäkää arvio rekrytoinnin kustannuksista rekrytoitavaa kohden.

- a. Välittömiin kustannuksiin kuuluvat mm. hakuilmoitus ja mahdolliset soveltuvuustestit.
- b. Työpanoskustannuksiin luetaan prosessin eri vaiheisiin osallistuneiden henkilöiden työpanoksen arvo. Keskiarvon sijaan voitte myös esittää vaihteluvälin, johon noin 3/4 valinnoista sijoittuu.

- a. Välittömät kustannukset euroa/ rekrytointi
- b. Työpanoskustannukset euroa/ rekrytointi

22. Esittäkää arvio uusien työntekijöiden välittömistä perehdyttämiskustannuksista (sisältävät mm. aloitusvaiheen työnopastuksen, välttämättömät kurssit/koulutuksen, rekrytoidun harjoitteluajan työpanoksen). Keskiarvon sijaan voitte myös esittää vaihteluvälin, johon noin 3/4 valinnoista sijoittuu.

- Perehdyttämiskustannukset euroa/ rekrytoitava

23. Tehdäänkö virastossanne ennen kunkin haun käynnistystä arvioita hankinnan kustannuksista (valintaprosessi, perehdyttäminen, lähivuosien työvoimakustannukset) ja punnitaanko vaihtoehtoisia tapoja hankkia tarvittava osaaminen tai työpanos (mm. yhteistyösopimukset, ostopalvelut tms.)?

	Aina tai lähes aina	Usein (yli 50%:sti)	Silloin tällöin	Hyvin harvoin tai ei lainkaan
Kunkin henkilöhankinnan kustannuksia arvioidaan				
Vaihtoehtoisia ratkaisuja punnitaan				

Yhteenvetoa

24. Millaisia henkilöstön hankinnassa käyttämiänne toimintatapoja tai periaatteita pidätte erityisen onnistuneina? Kuvatkaa näitä toimintatapoja tai menetelmiä ja perustelkaa niiden käyttöä.

25. Mitkä ovat henkilöstön hankinnan suurimmat ongelmat virastossanne/ yksikössänne?*

Kuvatkaa ongelmia ja niiden syitä tarkemmin.

* Muut kuin mahdolliset palkkatasoon liittyvät ongelmat.

Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosohjauksessa
toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosohjaukseen liittyvien toimintojen arviointia
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus
tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta
vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö
Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet
5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi
Sotavarustehankinnat
- 14/2000 Huumetorjunta
hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen
maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauksvälineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-
toimintaan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemyön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa

Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa

Henkilöstön hankinnat ovat aina pitkävaikutteisia ja kalliita investointeja. Valtionhallinnossa henkilöstön hankinnan haasteet kasvavat erityisesti nykyhenkilöstön eläköitymisen nopeutuessa. Samaan aikaan henkilöstötarpeen ennakointi ja henkilöstöhankintojen suunnittelu virastoissa on vähäistä. Palvelu- ja tavarahankintoja on kehitetty ja systematisoitu, mutta henkilöstön hankinnat tehdään hyvin hajautetusti ja osin epäsystemaattisesti. Tarkastuksen perusteella voidaan kysyä, osataanko henkilöstövoimavarojen suunnittelulle ja hankinnoissa tarvittavalle asiantuntemukselle antaa niille kuuluva arvo vai tehdäänkö hankintapäätökset liian tapauskohtaisesti ja puutteellisin menetelmin.

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5280
Kotisivu <http://www.vtv.fi>