

Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla

Virastojen toiminta



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

6/2022



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla

Virastojen toiminta

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/76/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla – Virastojen toiminta. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, hallintovaliokunnalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2024.

Helsingissä 15. kesäkuuta 2022

Tuula Varis
johtaja

Tuula Näätänen
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-522-1 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-522-1
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-522-1>

Tarkastuskertomuksen valokuva
Tiina Puputti

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa selvitettiin valtion henkilöstön osaamisen kehittämistä ja rekrytointeja. Tarkastuksessa arvioitiin virastojen osaamisen kehittämisen ja rekrytointien käytäntöjä ja toimintatapoja, kustannusten seuranta, tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavuuden seuranta. Tarkastuksen kohteena olivat Digi- ja väestötietovirasto, Ilmatieteen laitos, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea), sosiaali- ja terveysministeriö, Säteilyturvakeskus, ulkoministeriö ja Valtiokonttori. Lisäksi tarkastushavainnot ja päätelmät perustuvat kaikille tulosohjatuille virastoille tehtyyn kyselyyn. Kyselyyn vastasi myös kirjanpitoyksiköitä. Vastauksia tuli 92.

Tarkastus on tehty samanaikaisesti toisen tarkastuksen kanssa, jossa arvioidaan rekrytointeihin ja osaamisen kehittämiseen kohdistuvaa valtion ohjausta (5/2022). Kahden tarkastuksen tarkoitus on kattaa valtion rekrytointien ja osaamien kehittämisen kokonaisuus valtion ohjauksesta virastotason käytännön toteutukseen.

Valtion henkilöstövoimavaroihin kohdistuu lähitulevaisuudessa merkittäviä kehittämisvaatimuksia, sillä vuoden 2020 henkilöstömäärästä ennakoitaan poistuvan noin kolme neljäsosaa vuosina 2021–2030. Osaamiseen liittyvien vaatimusten oletetaan myös muuttuvan nopeasti muun muassa digitalisaation myötä. Valtion tulisi pystyä varautumaan näihin muutoksiin kehittämällä organisaatioiden osaamista ja kykyä toimia tehtävissään toimintaympäristön muuttuessa. Organisaatiotasolla osaamista voidaan kehittää rekrytoimalla ja parantamalla nykyisen henkilöstön osaamista. Aiheen valtiontaloudellista merkittävyyttä korostavat valtion merkittävät työvoimakustannukset, 4 814 miljoonaa euroa vuonna 2021¹. Tarkastuksessa selvitettiin, onko virastojen tulevaisuuden henkilöstötarpeiden suunnittelu riittävää ja kyetäänkö osaamisen kehittämisen ja rekrytointien käytännöllä vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin.

Henkilöstövoimavarojen kehittämisessä korostuu henkilöstömäärän suunnittelu

Virastojen henkilöstösuunnittelun taustalla on niiden strategia ja muut suunnitelmat, joissa on arvioitu toimintaympäristön muutoksia ja asetettu toiminnan tavoitteet. Strategian ja toiminnan tavoitteiden lisäksi suunnittelua ohjaavat merkittävästi taloudelliset resurssit. Suunnittelulla pyritään varmistamaan riittävät henkilöstövoimavarat tavoitteiden saavuttamiseksi. Strategia ja toiminnan tavoitteet otetaan huomioon suunnittelussa, mutta ne eivät konkretisoidu organisaation osaamistarpeiden kokonaisarviointissa.

Henkilöstösuunnittelussa ja ennakoinnissa korostuvat henkilöstömäärä, henkilöstön eläköityminen ja muu poistuma sekä korvaavat rekrytoinnit. Toiminnan tavoitteiden saavuttamisen edellyttämää osaamista ei ennakoita systemaattisesti, eikä suunnittelussa huomioida poistuvaa osaamista, mikä voi muodostaa riskin toiminnalle ja toiminnallisten tavoitteiden saavuttamiselle. Tulevaisuudessa tarvittavista henkilöstövoimavaroista ei muodostu kokonaisnäkemystä, joka kattaisi myös tarvittavan osaamisen.

Virastot ovat omissa tulossopimuksissaan huomioineet valtion yhteiset HR-tavoitteet eli osaamisen kehittämisen, valtion työnantajakuva uudistamisen ja liikkuvuuden edistämisen. Valtion HR-tavoitteet ovat kuitenkin hyvin yleisluontoisia, jolloin ne jäävät irrallisiksi virastojen muusta henkilöstön kehittämiseen liittyvästä suunnittelusta.

Valtion ja virastojen positiivinen työnantajakuva vaikuttaa siihen, saavatko ne rekrytoitua hyviä osajia. Tarkastuksen hetkellä ei ulkoista työnantajakuvaa kuitenkaan virastoissa kehitetty yhtenäisesti. Osaamisen kehittäminen on yksi virastojen perustoiminnoista. Tavoite ei kuitenkaan nykyisellään tue riittävästi virastojen henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä.

Valtiontasoisena liikkuvuustavoitteen tarkoituksena on ollut myös tiedon ja osaamisen liikkuminen, mutta tällä hetkellä liikkuvuus on ymmärretty virastoissa vain henkilöstön liikkuvuutena. Liikkuvuutta koskeva tavoite on myös päällekkäinen osaamisen kehittämisen kanssa. Liikkuvuuden edistäminen edellyttäisi käsitteen selkeyttämistä: mitä liikkuvuudella täsmällisesti tarkoitetaan, mitä erityisesti tiedon ja osaamisen liikkuminen voisivat käytännössä olla ja miten liikkuvuutta voisi hyödyntää eri virastoissa.

Liikkuvuutta ei hyödynnetä osaamisen kehittämisen menetelmänä

Virastoissa kehitetään henkilöstön osaamista ottaen huomioon viraston strategia, toiminnalle asetetut tavoitteet ja henkilöstön osaamistarpeet, joita kartoitetaan esihenkilö-alaiskeskusteluissa. Samoissa keskusteluissa myös seurataan osaamisen kehittymistä ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Virastoissa on käytössä monipuolisesti eri menetelmiä muodollisesta koulutuksesta epämuodolliseen työssä oppimiseen. Henkilöstön omaehtoisen kouluttautumisen tukemiseksi valtiolla ei ole yhtenäistä linjausta. Lisäksi liikkuvuus on asetettu yhdeksi valtion yhteiseksi HR-tavoitteeksi. Sitä ei kuitenkaan edistetä eikä hyödynnetä virastoissa henkilöstön osaamisen kehittämisen välineenä, vaikka se mahdollistaisi tehokkaasti osaamisen jakamisen organisaatioiden välillä.

Rekrytointeihin käytettävää työaikaa ei voida arvioida

Osaamisen kehittämisen kustannuksia suunnitellaan ja seurataan koulutuksen osalta. Virastoissa laaditaan koulutusbudjetti, josta osa kohdennetaan virastojen yleiseen kouluttamiseen ja osa substanssitoimintoihin liittyvään koulutukseen. Koulutusbudjetin toteutumista seurataan osana muuta toiminnan ja talouden seurantaa. Merkittävä osa osaamisen kehittämisestä tapahtuu kuitenkin työssä oppimalla, ja tästä aiheutuvia kustannuksia ei ole kaikilta osin mahdollista suunnitella eikä seurata.

Rekrytointien kustannuksia voidaan selvittää vain ostettujen palvelujen osalta. Sen sijaan rekrytointeihin käytettyä työaikaa ei voida tällä hetkellä arvioida kattavasti. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ajantasainen tieto rekrytointeihin käytetystä työajasta ja kustannuksista vaatii vielä kehittämistä läpinäkyvän kokonaiskuvan muodostamiseksi. Valtion henkilöstöstä poistuu lähivuosina merkittävä osa. Mikäli koko henkilöstön poistuma korvataan rekrytoinneilla esimerkiksi tehtävä- ja toimintojärjestelyjen sijaan, tarvitaan tietoa rekrytointeihin käytettävästä työajasta, jotta rekrytointiprosessia voidaan kehittää sujuvammaksi.

Osaamisen kehittämistä ja rekrytointien onnistumista arvioidaan toiminnan tavoitteiden saavuttamisen perusteella

Osaamisen kehittämistä ja sille asetettujen tavoitteiden saavuttamista seurataan organisaatiossa koulutussuunnitelmien toteutumisen avulla. Virastoissa seurataan yksilötasolla osaamisen kehittämistä esihenkilöiden ja alaisten välisissä keskusteluissa, joissa käydään läpi yhdessä sovitut tavoitteet ja niiden toteutuminen. Osaamisen kehittämisestä raportoidaan toimintakertomuksissa, mutta raportointi rajoittuu valtion yhteisiin HR-tavoitteisiin. Lisäksi raportoidaan VMBaro-kyselyn tuloksia. Raportoinnin perusteella ei siten ole mahdollista muodostaa selkeää ja kattavaa kokonaiskuvaa osaamisen kehittämisestä.

Osaamisen kehittämisen vaikuttavuutta arvioidaan sen perusteella, saavuttaako organisaation toiminta sille asetetut tavoitteet. Virastot arvioivat organisaation osaamisen olevan riittävällä tasolla, kun virasto kykenee toimimaan tavoitteidensa mukaisesti, saavuttaa sen toiminnalle asetetut tavoitteet ja saa aikaan laadukkaita tuotoksia. Vastaavasti arvioidaan myös yksilötason osaamisen kehittämisen tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavuutta.

Valtio saa toteutettua suurimman osan rekrytoinneistaan tavoitteellisesti ja rekrytoitua avoimiin tehtäviin hyviä hakijoita. Valtiolla ei siten näyttäisi olevan suuria ongelmia saada rekrytoitua osaavaa henkilöstöä. Rekrytointien onnistumista arvioidaan virastoissa jatkuvasti, mutta jälkikäteisarviointeja itse prosessin ja sen eri vaiheiden onnistumisesta tehdään harvemmin. Arviointi olisi kuitenkin tärkeää rekrytointiprosessin kehittämiseksi.

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö

1. kehittää osaamistarpeiden ennakointia edistäviä toimintamalleja siten, että ne tukevat nykyistä paremmin virastojen henkilöstösuunnittelua
2. kehittää valtion yhteisiä, virastojen tulosohjauksessa huomioon otettavia HR-tavoitteita siten, että ne tukevat nykyistä paremmin virastojen henkilöstösuunnittelua, toimintaa ja omien tavoitteiden asettamista
3. selvittää liikkuvuuden hyödyntämistä ja siitä saatuja hyötyjä sekä esteitä, jotka heikentävät liikkuvuuden hyödyntämistä osaamisen kehittämisen menetelmänä
4. kehittää rekrytointiprosessin tehokkuuden arviointimenetelmiä, jotta rekrytointeihin käytetty työaika, niistä aiheutuvat kustannukset ja todellinen läpimenoaika olisivat läpinäkyviä.

Sisällys



Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	9
2 Onko virastojen tulevaisuuden henkilöstötarpeiden suunnittelu riittävää?	12
2.1 Virastojen henkilöstövoimavarojen kehittämisessä korostuu henkilöstömäärän suunnittelu	12
2.2 Virastot ovat huomioineet valtion yhteiset HR-tavoitteet omissa suunnitelmissaan	17
3 Onko virastoissa kehitetty osaamista tehokkaasti?	23
3.1 Osaamisen kehittämisessä käytetään monipuolisesti erilaisia menetelmiä	23
3.2 Osaamisen kehittämisen kustannuksia suunnitellaan ja seurataan koulutusbudjetoinnin avulla	32
4 Onko rekrytointiprosessi laadukas ja tehokas?	36
4.1 Rekrytoinnit käynnistyvät monivaiheisella valmistautumisella	36
4.2 Rekrytointiprosessia voidaan vielä sujuvoittaa	42
5 Ovatko osaamisen kehittämiselle ja rekrytoinneille asetetut tavoitteet toteutuneet?	48
5.1 Osaamisen kehittämisen vaikuttavuuden arviointiin ei ole selkeitä välineitä	48
5.2 Suurin osa avoinna olevista tehtävistä saadaan täytettyä suunnitellusti	50
Liite: Miten tarkastettiin	54
Viitteet	58

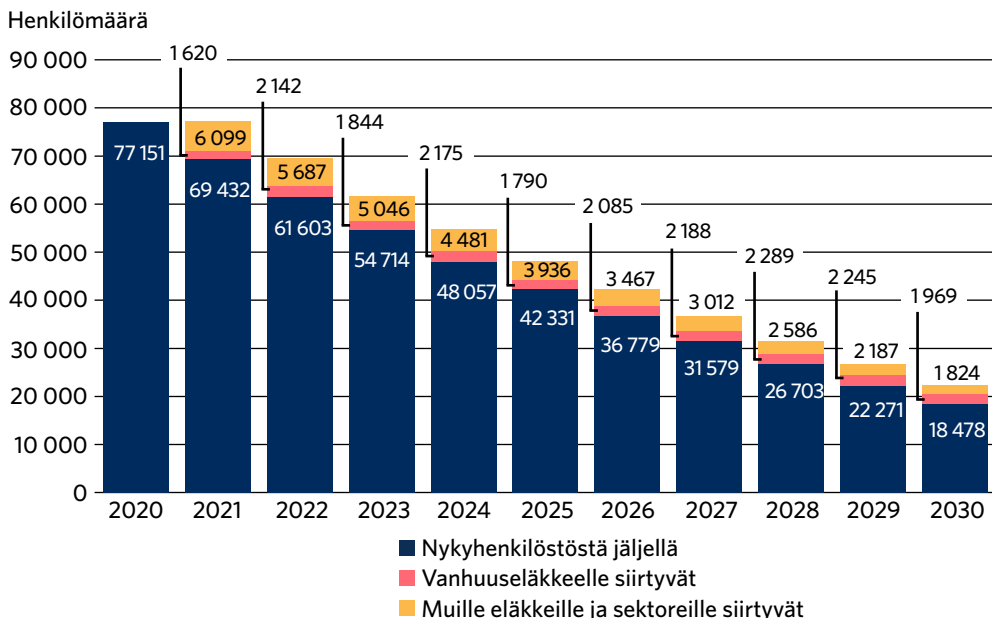


1 Mitä tarkastettiin

Tarkastuksen aiheena oli osaamisen kehittäminen ja rekrytoinnit valtiolla. Tarkastuksessa selvitettiin, onko virastojen henkilötötarpeiden suunnittelu riittävää ja kyetäänkö osaamisen kehittämisen ja rekrytointien käytännöllä vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin. Valtion vuoden 2020 henkilöstömäärästä ennakoidaan poistuvan noin kolme neljäsosaa vuosina 2021-2030 (kuvio 1).

Tarkastus on tehty samanaikaisesti toisen tarkastuksen kanssa, jossa arvioidaan rekrytointeihin ja osaamisen kehittämiseen kohdistuvaa valtion ohjausta (5/2022). Kahden tarkastuksen tarkoitus on kattaa valtion rekrytointien ja osaamien kehittämisen kokonaisuus valtion ohjauksesta virastotason käytännön toteutukseen.

Valtion tehtävien hoitaminen ja palvelujen tuottaminen laadukkaasti edellyttää organisaatiotasolla riittävää osaamista, jota voidaan hankkia rekrytoimalla ja kehittämällä nykyisen henkilöstön osaamista. Henkilöstömuutokset ja toiminnan tavoitteet asettavat vaatimuksia henkilöstövoimavarojen kehittämiseksi, ja keskeisessä roolissa tässä ovat henkilöstön määrä ja osaaminen. Valtion henkilöstökulut olivat vuonna 2021 noin 4 814 miljoonaa euroa², joten henkilöstövoimavarat ovat taloudellisesti merkittävä toimintaresurssi.



Kuvio 1: Valtion budjettitalouden henkilöstö vuonna 2020 ja poistumaennuste vuosille 2021-2030. Lähde: Palkeet 28.6.2021.

Tarkastuksen kohteena olivat Digi- ja väestötietovirasto, Ilmatieteen laitos, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea), sosiaali- ja terveysministeriö, Säteilyturvakeskus, ulkoministeriö ja Valtiokonttori. Näistä käytetään jatkossa yhteistä nimitystä virastot. Tavoitteena oli valita mahdollisimman erilaisia virastoja henkilöstömäärällä mitattuna kokonsa ja toiminnan suhteen, jotta nähtäisiin, vaihtelevatko niiden käytännöt osaamisen kehittämisen ja rekrytointien suhteen. Virastojen muina valintaperusteina oli niiden henkilöstörakenne palvelussuhdemuodon mukaan ja Palkeiden rekrytointipalvelujen käyttö. Lisäksi perusteina oli, että viraston toimintoja oli järjestelty viime aikoina uudelleen, sen tehtävissä vaadittiin erityisosaamista tai tiedossa oli muita erityispiirteitä, kuten esimerkiksi koronapandemian johdosta tarvittavat nopeat rekrytoinnit.

Tarkastuksessa arvioitiin virastojen osaamisen kehittämisen ja rekrytointien käytäntöjä ja toimintatapoja, kustannusten seuranta, tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavuuden seuranta. Tarkastuskohteena olleet virastot olivat tehtäviltään hyvin erilaisia. Niiden henkilöstövoimavarojen kehittämiseen liittyvien käytäntöjen yksityiskohdat poikkesivat toisistaan, mutta pääperiaatteet olivat yhteneväiset. Lisäksi tehtiin kysely kaikille tulosohjatuille virastoille, minkä lisäksi kyselyyn vastasi joitakin kirjanpitoyksiköitä. Vastauksia saatiin yhteensä 92. Tarkastuskertomuksessa esitetään tarkastuskohteena olleista virastoista ja kyselyn vastauksista tehdyt havainnot ja johtopäätökset kootusti eikä niitä eritellä virastoittain.

Tarkastuksessa vastattiin neljään tarkastuskysymykseen:

1. Onko virastojen tulevaisuuden henkilöstötarpeiden suunnittelu riittävää?
2. Onko virastoissa kehitetty osaamista tehokkaasti?
3. Onko rekrytointiprosessi laadukas ja tehokas?
4. Ovatko osaamisen kehittämiseksi ja rekrytoinneille asetetut tavoitteet toteutuneet?

Ensimmäisen tarkastuskysymyksen kriteerinä oli, että virastot ovat suunnitelleet henkilöstötarpeitaan riittävästi, kun ne ovat analysoineet ja kuvanneet osaamistarpeitaan siten, että rekrytoinnit ovat perusteltuja ja että valtion yhteiset HR-tavoitteet on otettu huomioon pidemmän aikavälin suunnitelmissa. Toisen kysymyksen kriteerinä oli, että osaamista on kehitetty tarkoituksenmukaisin menetelmin ja siitä aiheutuvia kustannuksia on suunniteltu ja seurattu. Kriteerit perustuvat suunnittelua ja toimintaa koskevaan lainsäädäntöön, määräyksiin ja ohjeisiin sekä valtion henkilöstöpolitiikkaa koskeviin linjauksiin.

Kolmannen tarkastuskysymyksen kriteerinä oli valtion HR-ohjauksryhmän linjaus henkilöstöhallinnon tuottavasta toiminnasta ja rekrytointien laadukkaasta toteutuksesta. Kriteerin lähteitä ovat lainsäädännön ohella valtiovarainministeriön ohjeet ja opas virantäytöstä sekä hallitusohjelman rekrytointiin liittyvät tavoitteet. Neljännen kysymyksen kriteerinä oli, että tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla, että valtion kilpailukykyä työnantajana parannetaan hallitusohjelman mukaisesti ja että tulevaisuuden merkittävään rekrytointitarpeeseen valmistaudutaan.

Tarkastuksella tuotettiin tietoa osaamisen kehittämisen ja rekrytointien suunnittelusta, toteutuksesta ja tehokkuudesta eduskunnalle, valtion virastoille ja laitoksille sekä valtion henkilöstöasioita ohjaaville ja keskitettyjä henkilöstöpalveluja tuottaville tahoille. Tietoa voidaan hyödyntää erityisesti arvioitaessa valtion henkilöstöasioiden ohjauksen riittävyttä ja toimivuutta sekä virastojen ja laitosten osaamisen kehittämistä ja rekrytointien toteutusta.

2 Onko virastojen tulevaisuuden henkilöstötarpeiden suunnittelu riittävää?

Virastojen henkilöstösuunnittelun lähtökohtana ovat strategia ja toimintaa koskevat tavoitteet. Lisäksi virastojen henkilöstösuunnittelua ohjaavat taloudelliset resurssit. Virastot pyrkivät suunnittelulla varautumaan tulevaisuuden henkilöstötarpeisiin ja varmistamaan riittävät henkilöstövoimavarat toiminnan tavoitteiden saavuttamiseksi. Virastot ennakoivat pääasiassa henkilöstömäärää, mutta eivät ole kehittäneet tarvittavan osaamisen ennakointia vastaavalla tavalla. Näin ollen virastojen tulevaisuuden henkilöstötarpeiden suunnittelua ei voida pitää riittävänä.

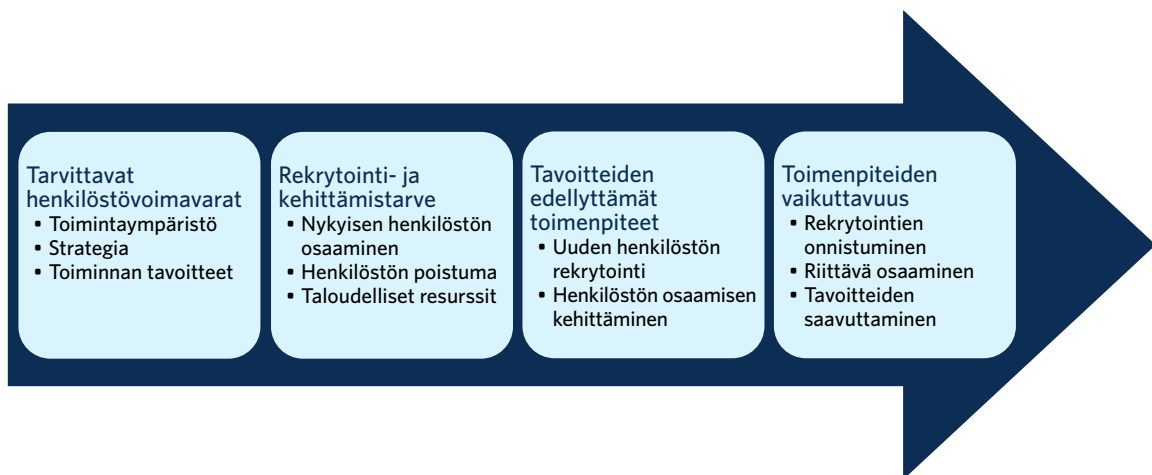
Virastojen henkilöstövoimavaroja on viime vuosina kehitetty valtion yhteisten HR-tavoitteiden (työnantajakuvan parantaminen, osaamisen kehittäminen ja liikkuvuuden edistäminen) pohjalta. Valtion yhteiset HR-tavoitteet ovat yleisluonteisia ja irrallisia muusta virastojen henkilöstöön liittyvästä suunnittelusta. Osaamisen kehittäminen on virastojen perustoimintaa eikä sellaisenaan yksittäinen tavoite. Lisäksi liikkuvuutta koskeva tavoite on päällekkäinen osaamisen kehittämisen kanssa. Virastojen työnantajakuvan kehittämisellä edistetään virastojen rekrytointia, mutta työnantajakuvaa ei valtiolla kehitetä yhtenäisellä tavalla.

2.1 Virastojen henkilöstövoimavarojen kehittämisessä korostuu henkilöstömäärän suunnittelu

Virastojen henkilöstösuunnittelussa huomioidaan niiden strategia ja toiminnan tavoitteet. Virastojen strategioissa kuvataan toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia, jotka asettavat toiminnan tavoitteiden kautta vaatimuksia henkilöstövoimavaroille. Virastojen henkilöstösuunnittelu perustuu strategian lisäksi niiden tulostavoitteisiin ja taloudellisiin resursseihin (kuvio 2).



Henkilöstösuunnittelu perustuu strategiaan ja toiminnan tavoitteisiin.



Kuvio 2: Henkilöstösuunnittelu ja sen onnistuminen.

Virastojen henkilöstövoimavaroihin kohdistuvat vaatimukset on otettu huomioon tarkastuksen kohteena olleiden virastojen henkilöstösuunnittelussa siten, että strategisia linjauksia on kuvattu henkilöstövoimavaroja koskevissa suunnitelmissa. Yhdessä virastossa tällainen asiakirja oli osaamisen kehittämissuunnitelma ja toisessa koulutussuunnitelma. Kolmessa virastossa asiakirja oli henkilöstö- ja koulutussuunnitelma ja kahdessa henkilöstösuunnitelma. Näissä kahdessa viimeksi mainitussa oli laadittu myös erillinen henkilöstöstrategia. Virastojen asiakirjat täyttivät yhteistoimintalain (1233/2013) asettamat vaatimukset.

Kaikkien virastojen suunnitelmissa oli kuvattu toimintaympäristöstä tunnistettuja olennaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat tulevaisuuden henkilöstötarpeisiin. Kaikki virastot olivat myös kuvanneet henkilöstövoimavarojen hallintaa ja kehittämistä valtion yhteisten HR-tavoitteiden ja tulosohjauksessa asetetun henkilötövuositavoitteen pohjalta. Osaamisen kehittäminen on yksi valtion yhteisistä HR-tavoitteista, joita käsitellään tarkemmin luvussa 2.2. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että virastojen henkilöstösuunnittelussa otetaan niiden strategia ja toiminnan tavoitteet riittävästi huomioon.



Strategiset linjaukset on huomioitu henkilöstösuunnittelussa.

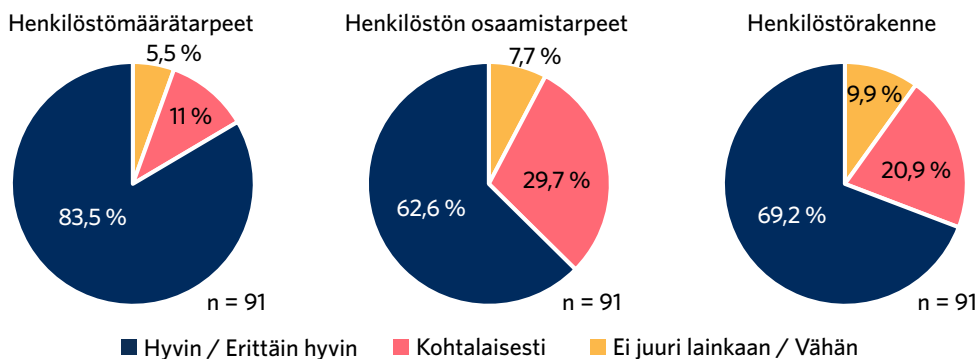


Toimintaympäristöstä oli tunnistettu henkilöstötarpeisiin vaikuttavia tekijöitä.

Yhteistoimintalain (1233/2013) 14 § 1 momentin mukaan viraston ja valtion liikelaitoksen tulee vuosittain vahvistaa henkilöstö- ja koulutus suunnitelma, josta tulee käydä ilmi viraston tai valtion liikelaitoksen koko huomioon ottaen ainakin:

- 1) toteutuneiden määräaikaisten virka- ja työsuhteiden määrä ja niiden arvioitu kehitys;
- 2) yleiset periaatteet, joilla pyritään ylläpitämään työkyvyttömyysuhan alaisten ja ikääntyneiden virkamiesten työkykyä sekä työttömyysuhan alaisten virkamiesten työmarkkinakelpoisuutta;
- 3) arvio koko henkilöstön ammatillisesta osaamisesta sekä ammatillisen osaamisen vaatimuksissa tapahtuvista muutoksista ja näiden syistä sekä tähän arvioon perustuva vuosittainen suunnitelma henkilöstöryhmittäin tai muutoin tarkoituksen mukaisella tavalla ryhmiteltynä; sekä
- 4) 1-3 kohdassa tarkoitettujen suunnitelmien toteuttaminen ja seurantamenettelyt.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn tulokset tukevat tarkastetuista virastoista tehtyjä havaintoja (kuvio 3). Kysely osoitettiin tulosohjatuille virastoille, minkä lisäksi siihen vastasi joitakin kirjantapioyksiköitä. Vastauksia saatiin 92. Kyselyn vastausten mukaan virastot itse arvioivat tunnistavansa toimintaympäristöstä erityisen hyvin tekijöitä, jotka vaikuttavat niiden määrällisiin henkilöstötarpeisiin, kuten esimerkiksi eläköityminen. Osaamistarpeisiin vaikuttavia tekijöitä, kuten esimerkiksi digitalisaatio, arvioidaan tunnistettavan hieman vähemmän kuin henkilöstömäärään vaikuttavia tekijöitä. Henkilöstörakenteeseen vaikuttavia tekijöitä arvioidaan tunnistettavan hiukan paremmin kuin osaamistarpeisiin vaikuttavia tekijöitä, mutta näitäkin heikommin kuin henkilöstömäärään vaikuttavia tekijöitä.



Kuvio 3: Tulevaisuuden henkilöstömäärä- ja osaamistarpeisiin sekä henkilöstörakenteeseen olennaisesti vaikuttavien tekijöiden tunnistaminen toimintaympäristöstä. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Virastotason suunnittelu perustuu sen toimialojen suunnittelun

Henkilöstösuunnittelu ja henkilöstömuutostarpeiden arviointi ovat tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa osa virastojen toiminnan ja talouden suunnittelua (kuvio 2). Tarkastushaastattelujen perusteella henkilöstömäärän suunnittelu yhdistyy selkeämmin muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluun kuin osaamisen kehittämisen suunnittelu. Tarkastuksen kohteena olleiden virastojen tulosopimuksissa on asetettu määrälliset tavoitteet henkilötövuosille ja esitetty arvio tulevien vuosien henkilöstömäärästä eläköitymis- ja muuta poistumaa koskevien ennusteiden perusteella. Tulevaisuuden tavoitteiden saavuttamisen edellyttämä osaamista ei kuvata vastaavasti.

Tarkastuksen kohteena olleet virastot vahvistavat henkilöstöbudjetin osana toiminnan ja talouden suunnitteluaan. Strategian ja toiminnan tavoitteiden saavuttamisen edellyttämät henkilöstövoimavarat ja niiden kehittäminen sovitetaan yhteen henkilöstöbudjetin kanssa. Kaikissa tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa henkilöstösuunnittelu oli hajautettu virastojen toimialoille. Näistä vastaavat johtajat arvioivat tarvittavat henkilöstövoimavarat ja tekevät niistä toiminnoille osoitettujen taloudellisten resurssien puitteissa esitykset virastotasolla käsiteltäväksi ja päätettäväksi. Tutkimuslaitoksissa tutkimustoiminnan sisältö ja laajuus riippuvat lisäksi ulkopuolisesta tutkimusrahoituksesta ja muista tuloista. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että henkilöstövoimavarojen kehittämisessä korostuu operatiivisella tasolla henkilöstömäärän suunnittelu, mihin vaikuttavat merkittävästi myös viraston taloudelliset resurssit.

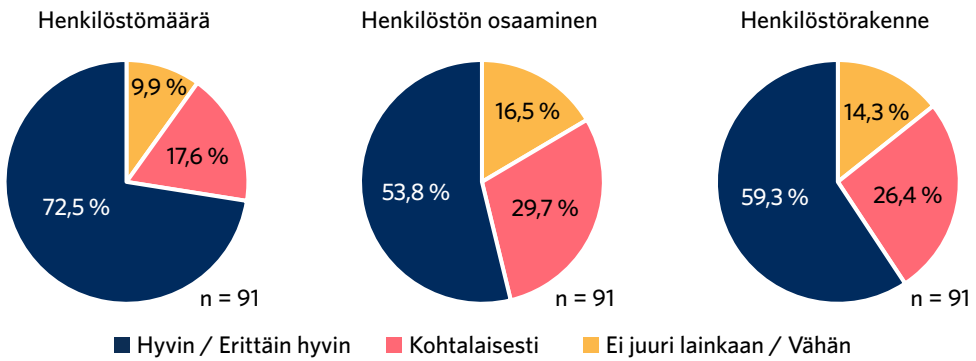
Tarkastuskyselyn tulokset tukevat tarkastetuista virastoista tehtyjä havaintoja (kuvio 4). Kyselyyn vastanneiden virastojen oman arvion mukaan henkilöstösuunnittelu yhdistyy muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluun erityisen hyvin, kun kyse on henkilöstömäärästä. Kun taas kyse on henkilöstörakenteesta ja osaamisen kehittämisestä, henkilöstösuunnittelu yhdistyy heikommin muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluun.



Henkilöstösuunnittelussa korostuu henkilöstömäärän suunnittelu.



Henkilöstösuunnitteluun vaikuttavat taloudelliset resurssit.



Kuvio 4: Henkilöstösuunnittelun yhdistyminen muuhun toiminnan ja talouden suunnitteluun. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Tarkastuksen kohteena olleiden virastojen HR-toimintojen organisoinnissa oli eroja. Kolmessa virastossa viraston yhteinen tai keskitetty HR-toiminto hoiti sisäisen organisoitumisensa mukaan viraston HR-asioita itsenäisesti tai yhteistyössä substanssitoimintojen ja niiden johtajien kanssa sekä koordinoi virastotason suunnittelua. Neljässä virastossa oli käytössä HR-kumppanimalli, jossa oli viraston yleisestä HR-toiminnasta nimetty vastuuhenkilö kullekin osastolle tai yksikölle toimimaan kumppanina ja tukena henkilöstöasioissa muun muassa henkilöstösuunnittelussa sekä rekrytointien suunnittelussa ja toteuttamisessa. HR-kumppanitoiminnasta saadut kokemukset olivat haastattelujen mukaan myönteisiä. Mallin etuna pidettiin sitä toteuttavissa virastoissa erityisesti molemmin puolin parempaa asiantuntemusta henkilöstösuunnittelusta, HR-toiminnasta ja toimialoista, mikä edistää yhteistyötä ja toiminnan sujuvuutta.



HR-kumppanimallista on hyviä kokemuksia.

Kokonaisnäkemysten muodostaminen pidemmän aikavälin henkilöstötarpeista on haastavaa

Tarkastuksen kohteena olleilla virastoilla ei ollut selkeää organisaatiotasosta kokonaisnäkemystä henkilöstön pidemmän aikavälin osaamistarpeista. Kaikissa virastoissa oli tunnistettu henkilöstön osaaminen ja osaamisen kehittäminen strategian kannalta keskeiseksi tekijäksi, mutta operatiivinen suunnittelu keskittyi henkilöstömäärän suunnitteluun.

Tarkastuksen kohteena olleiden virastojen suunnitteluasiakirjoissa oli ennakoitu lähivuosien henkilöstömäärää eläköitymis- ja muun poistuma-arvion avulla. Tulevaisuudessa tarvittavan osaamisen arviointi muodostui strategisten linjausten pohjalta yleisellä tasolla kuvatuista osaamisen painopistealueista. Suunnittelussa



Osaamistarpeiden ennakointi on haastavaa.

ei asiakirjojen ja haastattelujen perusteella selkeästi arvioitu määrällisen poistuman lisäksi osaamisen poistumista, mikä voi aiheuttaa riskejä tavoitteiden saavuttamiselle ja toiminnalle. Haastatte- luissa esiin tuotu hiljainen tieto tarvittavasta osaamisesta ei käynyt asiakirjoista riittävästi ilmi. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että osaamistarpeiden ennakoimista ei tehdä riittävän selkeästi eikä pi- demmän aikavälin henkilöstötarpeita siten suunnitella riittävästi.

Tarkastuskyselyn vastaukset tukevat havaintoja siitä, että hen- kilöstön osaaminen on tunnistettu strategian kannalta keskeiseksi tekijäksi hieman paremmin kuin henkilöstömäärä ja henkilöstöra- kenne. Suurempi osa vastaajista näki, ettei henkilöstömäärää kos- kevia linjauksia ja tavoitteita juuri ole strategiassa tai muissa vas- taavissa suunnitelmissa.

Tarkastuskyselyn vastaukset tukevat havaintoja myös siitä, et- tä operatiivinen henkilöstövoimavarojen suunnittelu painottuu enemmän henkilöstömäärään kuin tarvittavaan osaamiseen. Vas- taajista suurempi osa näki operatiivisen suunnittelun toteutuvan useamman vuoden aikajänteellä henkilöstömäärän osalta parem- min kuin henkilöstön osaamisen tai henkilöstörakenteen osalta.

2.2 Virastot ovat huomioineet valtion yhteiset HR-tavoitteet omissa suunnitelmissaan

Virastot ovat huomioineet valtion yhteiset HR-tavoitteet omissa tulossopimuksissaan. HR-tavoitteita esitetään tulossopimuksissa kuitenkin hyvin vaihtelevasti. Valtion HR-tavoitteiden sisällöt jää- vät kovin irralliseksi virastojen muusta henkilöstön kehittämiseen liittyvästä suunnittelusta, kuten esimerkiksi osaamisen kehittämi- seen liittyvistä suunnitelmista, eikä niistä selviä millaista muutosta HR-tavoitteilla tavoitellaan.

Valtiovarainministeriön asettaman HR-ohjausryhmän tar- koituksena on kehittää valtion strategista HR-johtamista, laa- tia henkilöstöpoliittisia periaatteita ja linjauksia sekä tehostaa ja yhtenäistää HR-toimialan prosesseja.³ Ohjausryhmä toimii myös esittelijänä kansliapäällikkökokouksessa, jossa linjataan HR-ta- voitteiden periaatteet.⁴ Kansliapäällikkökokouksessa linjattiin vuonna 2018, että keskeisten HR-teemojen tulee näkyä mahdolli- simman laajasti tulossopimuksissa jo vuonna 2019 ja kaikissa tu- lossopimuksissa vuonna 2020.⁵



Henkilöstön osaaminen on tunnistettu strategian kannalta keskeiseksi tekijäksi.



HR-tavoitteita esitetään hyvin vaihtelevasti virastojen tulossopimuksissa.

Valtion yhteiset HR-tavoitteet

Osaamisen kehittäminen

Ajantasainen ja jatkuvasti päivittyvä osaaminen on keskeinen valtionhallinnon menestymisen edellytys. Toimintaympäristö muuttuu nopeasti, virastot saavat uusia tehtäviä ja luopuvat vanhoista. Oppimisen merkitys osana työtä sekä vaatimus laaja-alaisen osaamisen kehittämiseen korostuu.

Liikkuvuuden edistäminen

Liikkuvuus on yksi keskeisimmistä osaamisen kehittämisen keinoista. Se on tehokas tapa jakaa osaamista ja resursseja. Liikkuvuudella tarkoitetaan sekä ihmisten, osaamisen että tiedon liikkumista. Päämääränä on muuttaa kulttuuria ja asenteita niin, että liikkumisesta ja yhdessä tekemisestä tulee pysyvä osa valtionhallinnon toimintakulttuuria.

Valtion työnantajakuva uudistaminen

Kuva valtiosta modernina, aikaansa seuraavana työpaikkana on keskeistä virastojen ja valtion työnantajakilpailukyvyyn säilyttämiseksi. Valtion yhteistä työnantajakuvaa luodaan sekä yhdessä tekemällä että jokaisella työpaikalla erikseen. Työnantajakuva vahvistuu sisältä ulospäin, ts. julkikuva muodostuu arjen tekemisestä.

Virastojen henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja rekrytoineista vastaaville henkilöille suunnatun tarkastuskyselyn mukaan toimintaympäristön muutos vaikuttaa merkittävästi lähivuosina virastojen ja ministeriöiden toimintaan.⁶ Tarkastuksen havaintojen mukaan valtion yhteisten HR-tavoitteiden tulisi kytkeytyä paremmin henkilöstösuunnitteluun. Valtion yhteisiä HR-tavoitteita asetettaessa virastojen lähtötilanteet ovat olleet erilaiset siten, että niiden osaamisen kehittämistä koskevat suunnitelmat olivat eri tasoisia. Tällöin kehittämisessä pidemmällä olleilla virastoilla valtion yhteiset HR-tavoitteet jäivät yleiselle tasolle.

Monien virastojen tulossopimuksissa on ollut jo aiemmin HR-tavoitteita, mutta tavoitteet eivät ole olleet valtionhallinnon yhteisiä. Tavoitteet ovat liittyneet johtamiseen tai osaamisen kehittämiseen, mutta mittarit ovat olleet usein irrallisia ja numeerisia, kuten esimerkiksi koulutuspäiviä.⁷

Valtionvarainministeriön asettama HR-ohjausryhmä seuraa tavoitteiden toteutumista ja analysoi tulossopimusten HR-sisältöjä tavoitteenaan tunnistaa yhteisiin päämääriin liittyviä parhaita käytäntöjä.⁸ HR-ohjausryhmän arvioinnin⁹ ja tarkastuksen perusteella virastojen tulossopimuksissa HR-tavoitteita esitetään hyvin

vaihtelevasti. Osassa tulosopimuksista HR-tavoitteet on määritetty hyvin yleisesti,¹⁰ kuten esimerkiksi toiminnan kehittämisenä, vahvistamisena, edistämisenä tai uudistamisena. Jossain tulosopimuksissa taas on esitetty hyvin konkreettisia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi koulutusohjelmien rakentaminen tai henkilökierroon periaatteiden määritteleminen. Vaikka ministeriöt ja virastot määrittelevät yhdessä tarkemmat virastokohtaiset tavoitteet, ovat virastot silti saaneet melko vapaasti itse määritellä tulosopimuksissa niiden HR-tavoitteiden sisällön.

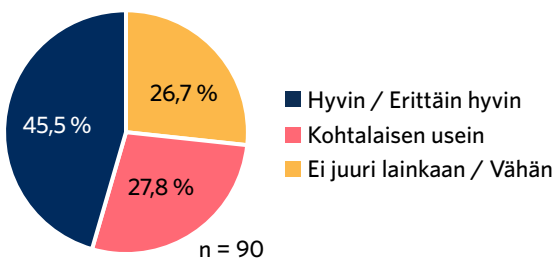
Valtion työnantajakuvaa pyritään kehittämään kokonaisuutena, mutta myös jokaisessa virastossa erikseen

Valtion yhteistä työnantajakuvaa kehitetään jokaisessa virastossa erikseen. Valtion työnantajakuvan parantaminen vaikuttaa positiivisesti siihen, että virastoihin saadaan rekrytoitua hyviä osaajia. Tarkastushaastattelujen mukaan virastoissa on myös sujuvoitettu ja yhtenäistetty rekrytointi- ja lähtöprosesseja valtion henkilöstöjohdon foorumin (HJF) yhteistyönä. Foorumissa ovat mukana ministeriöiden ja virastojen henkilöstöjohtajat/päälliköt sekä henkilöstön kehittämisestä vastaavat päälliköt. Foorumin tavoitteena on vahvistaa yhteistyötä ja verkottumista sekä jakaa hyviä käytäntöjä valtionhallinnossa. Ryhmä osallistuu HR-linjausten valmisteluun ja tekee yhteistyötä erityisesti valtion HR-ohjausryhmän kanssa.

Kyselyyn vastanneet pitivät parhaimpana HR-tavoitteena työnantajakuvan uudistamista. Vastajista noin puolet koki, että valtion työnantajakuvan uudistaminen tukee hyvin tai erittäin hyvin henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä (kuvio 5). Tarkastuskyselyn ja -haastattelujen mukaan on hyvä, että valtion työnantajakuvaa kehitetään nyt kokonaisuutena.



Parhaana tavoitteena pidettiin työnantajakuvan uudistamista.



Kuvio 5: Valtion työnantajakuvan uudistaminen tukee virastomme henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

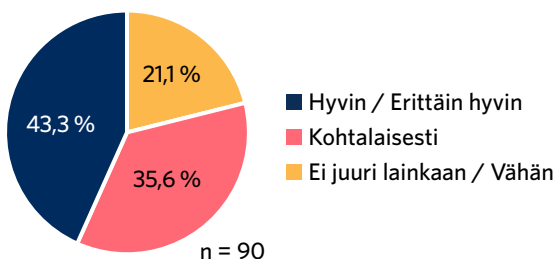
Tarkastushaastatteluissa tuotiin esille, että henkilöstöjohdon foorumin (HJF) verkostotyö on ollut positiivinen kokemus työnantajakuvan parantamisessa. Verkostoitumalla muiden virastojen kanssa on voinut päästä ideoimaan ja jakamaan sekä vastaanottamaan hyviä käytäntöjä. Valtioneuvoston työnantajakuva on kehitetty ministeriöiden yhteistyönä.¹¹ Reilu kolmannes tarkastuskyselyyn vastanneista katsoi, että valtion työnantajakuva mahdollistaa tuloksellisen rekrytinnin.

Tarkastuskyselyyn avovastauksissa tuotiin esille, että valtion työnantajakuvan uudistamisessa tulisi vahvemmin korostaa nykyistä valtion monipaikkaisuutta ja että valtiolla olisi hyvä olla oma LinkedIn -sivu, jolla voisi nostaa esille työpaikkailmoituksia. Tämä edistäisi paremmin valtion työnantajakuva. Nyt virastot edistävät työnantajakuvaansa hyvin erilaisilla resursseilla. Valtiokonserni tukee virastoja tavoitteen saavuttamisessa yhteisellä viestinnällä (mm. Valtiolle.fi-palvelu ja sen näkyvyys sosiaalisessa mediassa sekä edistämällä moderneja työn tekemisen tapoja.

Osaamisen kehittämisen tavoitteen tulisi olla konkreettisempi

Osaamisen kehittämisen tavoitteena on, että osaaminen on ajantasaista ja sitä kehitetään jatkuvasti. Nykyään korostuvat oppimisen merkitys osana työtä sekä vaatimus laaja-alaisen osaamisen kehittämiseen. Osaamisen kehittäminen on yksi valtion HR-tavoitteista, ja sitä pidetään valtionhallinnon keskeisenä menestystekijänä. Osaamisen kehittäminen katsottiin olevan yksi virastojen perustoiminnoista. Nykyisellään valtiotason osaamisen kehittämisen tavoite ei tue riittävästi virastojen henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä.

Tarkastusviraston kyselyyn vastanneista alle puolet oli sitä mieltä, että osaamisen kehittäminen tuki hyvin, ja noin kolmannes kohtalaisesti henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä. Hyvin harva vastanneista oli sitä mieltä, ettei osaamisen kehittäminen tukenut henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä (kuvio 6).



Kuvio 6: Osaamisen kehittäminen tukee virastomme henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.



Työnantajakuva vaikuttaa merkittävästi siihen, että saadaan rekrytoitua hyviä osaajia.

Valtiokonserni tukee osaamisen kehittämisen tavoitetta tarjoamalla tueksi monipuolisen digitaalisen oppimisen alustan, eOppivan, yhteisiä maksuttomia sisältöjä sekä mahdollisuuksia verkostoissa tapahtuvaan oppimiseen.¹² Myös valtion omistama HAUS kehittämiskeskus Oy tarjoaa koulutuksia sekä-, kansainvälistymis- ja kehittämispalveluja valtionhallinnon eri organisaatioille ja henkilöstölle. Osaamisen kehittämisen tavoitetta konkretisoitiin virastojen suunnitteluasiakirjoissa muun muassa viittaamalla HAUSin palveluihin ja eOppivan tarjontaan. HAUSin palvelujen käyttöä ja eOppivan hyödyntämistä osaamisen kehittämisessä käsitellään jäljempänä luvussa 3.1.

Liikkuvuuden edistämiseen tarvittaisiin käsitteiden selkiyttämistä

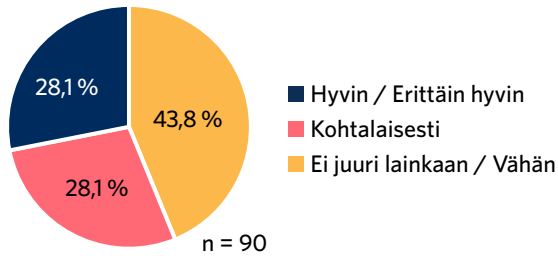
Valtionhallinnon HR-ohjausryhmän mukaan liikkuvuus on yksi keskeisimmistä osaamisen kehittämisen keinoista. Se on tehokas tapa jakaa osaamista ja resursseja. HR-ohjausryhmän mukaan liikkuvuudella tarkoitetaan sekä ihmisten, osaamisen että tiedon liikumista. Tämä päämäärä ei kuitenkaan näkynyt tarkastushaastattelussa eikä kyselyn vastauksissa, vaan liikkuvuus on yleisimmin ymmärretty henkilöstön ulkoisena tai sisäisenä liikkuvuutena. Vaikka liikkuvuutta on ohjeistettu erillisellä oppaalla¹³ tulisi liikkuvuutta koskevaa HR-tavoitetta tarkastushaastattelujen perusteella kuvata tai täsmentää paremmin, mitä liikkuvuutta koskeva tavoite tarkoittaa erilaisille virastoille.

Myös kyselyvastausten mukaan liikkuvuus kaipaava tarkempaa määrittelyä siitä, mitä sillä ymmärretään. Tarvitaan myös keskustelua siitä, siitä mitä se käytännössä voisi olla ja kuinka sitä voitaisiin hyödyntää eri virastoissa. Haastattelujen ja kyselyn vastausten mukaan liikkuvuutta edistävä henkilökierto koetaan hankalaksi erityisesti lähettävälle organisaatiolle: palkkakustannukset jäävät lähettävälle virastolle ja samat työt tulisi tehdä virastossa myös henkilökierron aikana. Käytännössä tavoitetta on hankala toteuttaa, sillä organisaatiot ovat jo nyt ylikuormitettuja ja -työllistettyjä. Tarkastushaastatteluissa tuotiin myös esille, että erityisesti pienessä virastossa sisäisen liikkuvuuden toteuttaminen ei ole aina mahdollista. Sisäistä liikkuvuutta voivat rajoittaa myös erityiset tutkintovaatimukset ja tehtävän edellyttämät kriteerit. Haastattelujen mukaan liikkuvuutta ei myöskään koeta erityisen suunnitelmalliseksi, ja lisäksi tiedon saaminen esimerkiksi henkilökierron mahdollisuuksista ja kiinnostuksesta voi olla haastavaa.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksissa liikkuvuuden edistäminen saa virastoilta valtion HR-tavoitteista matalamman arvon kuin osaamisen kehittäminen ja työnantajakuva (Kuvio 7). Vastaajista melkein puolet oli sitä mieltä, että kaikista tavoitteista liikkuvuuden edistäminen tukee henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä vähiten.



Liikkuvuuden edistäminen koetaan yhteisistä HR-tavoitteista hankalimpana.



Kuvio 7: Liikkuvuuden edistäminen tukee virastomme henkilöstösuunnittelua ja henkilöstön kehittämistä. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Kyselyn avovastauksissa tuotiin esille, että joissakin virastoissa on jopa liikaakin liikkuvuutta. Esimerkiksi jatkuva määräaikaisten työntekijöiden rekrytoinnin koettiin olevan jopa haitallista, ja kuormittavan erityisesti HR:ää ja esihenkilöitä.

Valtiokonserni tukee virastoja tavoitteen saavuttamisessa tuomalla esiin keinoja liikkuvuuden edistämiseksi, levittämällä hyviä käytäntöjä sekä sujuvoittamalla hallinnollisia prosesseja.¹⁴ Tarkastuksen kyselyn ja haastattelujen mukaan virastoilla on kuitenkin vielä vähän keinoja liikkuvuuden edistämiseksi.

3 Onko virastoissa kehitetty osaamista tehokkaasti?

Virastoissa kehitetään osaamista monipuolisesti eri menetelmillä. Kehittämisen taustalla on toiminnan tavoitteiden edellyttämä osaaminen ja yksilöiden osaamistarpeiden tunnistaminen osana johtamista. Valtion yhteisissä HR-tavoitteissa määriteltyä liikkuvuutta ei käytetä osaamisen kehittämisen menetelmänä.

Virastoissa suunnitellaan ja seurataan koulutuskustannuksia. Merkittävä osa osaamisen kehittämisestä tapahtuu kuitenkin työssä oppimalla, ja tästä aiheutuvia kustannuksia ei ole mahdollista yksilöidä. Osaamisen kehittämisen kokonaiskustannukset eivät siten ole suunniteltavissa eikä seurattavissa.

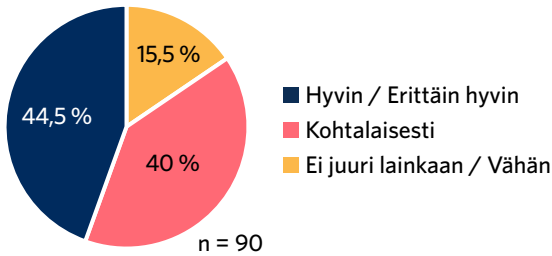
3.1 Osaamisen kehittämisessä käytetään monipuolisesti erilaisia menetelmiä

Virastojen osaamista kehitetään monipuolisesti ja osaamisen kehittämisen lähtökohtana on virastojen strategia ja toiminnan tavoitteiden saavuttamisen edellyttämä osaaminen. Tarkastuksen kohteena olleiden virastojen osaamisen kehittämistä koskevissa suunnitelmissa korostetaan toiminnan tavoitteiden saavuttamista. Suunnitelmissa tuetaan tulostavoitteiden toteutumista kytkemällä osaamisen kehittäminen strategiaan tavoitteisiin, strategiassa kuvattuun henkilöstövoimavarojen kehittämiseen ja hallintaan tai henkilöstötavoitteisiin sekä tunnistettuihin toimintaympäristömuutoksiin. Ministeriöissä suunnitelman taustalla oli valtioneuvoston osaamis- ja kehittämissuunnitelma, joka pohjautuu hallitusohjelmaan ja valtioneuvoston tulostavoitteisiin sekä yhteisen osaamisen johtamisen ja kehittämisen toimintamalliin.

Tarkastuskyselyn vastaukset tukevat havaintoja siitä, että osaamisen kehittäminen perustuu strategiaan (kuviokuva 8). Suurin osa vastaajista arvioi, että osaamisen kehittäminen perustuu vähintään kohtalaisen hyvin strategiaan.



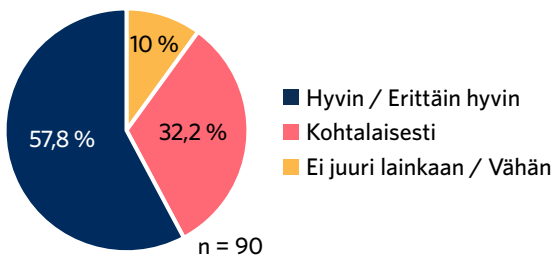
Osaamisen kehittäminen perustuu strategiaan ja toiminnan tavoitteisiin.



Kuvio 8: Osaamisen kehittämistä johdetaan strategian perusteella. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Osaamisen kehittäminen on jaettu kaikissa tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa niiden substanssitoimintoja koskevan osaamisen kehittämiseen ja yleisosaamisen tai yhteisten osaamisten kehittämiseen. Yleisen osaamisen kehittämisestä vastaa viraston yhteinen tai keskitetty HR-toiminto. Tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa substanssiosaamisen kehittämisestä ja siihen liittyvistä toimenpiteistä vastaa kukin substanssitoiminto ja siitä vastaava johtaja. Viraston yhteinen tai keskitetty HR-toiminto tukee tätä esimerkiksi osaamistarpeiden tunnistamisessa ja koulutuksen järjestämisessä. Valtioneuvoston kansliaan vuonna 2015 perustettu valtioneuvoston hallintoyksikkö vastaa ministeriöiden yhteisten henkilöstön kehittämispalveluiden, kuten koulutuksen, järjestämisestä. Kukaan ministeriö vastaa kuitenkin itse henkilöstönsä kehittämistarpeiden arvioinnista ja tarvittavista toimenpiteistä.

Tarkastuskyselyn vastaukset tukevat havaintoja siitä, että henkilöstön osaamisen kehittäminen on tavoitteellista ja suunnitelmallista (kuviot 9). Yli puolet vastaajista arvioi, että henkilöstön osaamisen kehittämisen tavoitteellisuus ja suunnitelmallisuus ovat hyvällä tasolla ja kolmasosa arvioi niiden olevan kohtalaista.



Kuvio 9: Henkilöstön osaamisen kehittämisen tavoitteellisuuden ja suunnitelmallisuuden toteutuminen. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.



Osaamisen kehittäminen jakautuu yleisosaamisen ja substanssiosaamisen kehittämiseen.

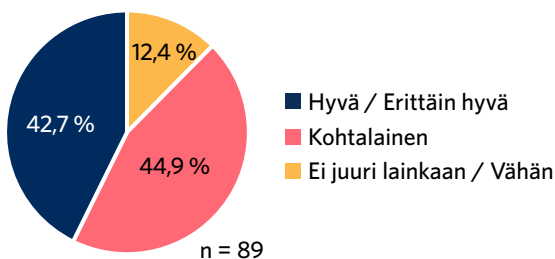


Osaamisen kehittäminen on tavoitteellista ja suunnitelmallista.

Osaamistarpeita arvioidaan esihenkilön ja alaisen välisissä keskusteluissa

Tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa osaamisen arviointi perustuu esihenkilön ja alaisen väliin kehitys-, kehittämis- tai muihin vastaaviin yksilökeskusteluihin, valmentavaan johtamiseen ja jatkuvaan keskusteluun. Keskusteluissa asetetaan osaamisen kehittämiseksi virastojen toiminnallisista tavoitteista johdetut kehittämistavoitteet sekä yleis- että substanssiosaamiselle. Keskusteluissa myös seurataan tavoitteiden toteutumista ja arvioidaan niiden saavuttamista. Tarkastushaastatteluissa korostettiin esihenkilön vastuuta yksilön osaamisen kehittymisen tukemisessa mutta myös työntekijän vastuuta omien osaamistarpeidensa esiintuomisessa, ammattitaidon ylläpitämisessä ja kehittämisessä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että työntekijöiden osaamistarpeita kartoitetaan esihenkilö-alaiskeskusteluilla, joissa seurataan myös osaamisen kehittämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Myös tarkastuskyselyn vastausten mukaan yksilö- ja ryhmätason kehittämissuunnitelmilla on selkeä yhteys organisaation strategiaan ja tavoitteisiin (kuvio 10). Vajaa puolet vastaajista arvioi yhteyden olevan kohtalainen, ja lähes yhtä suuri osa arvioi yhteyden vähintään hyväksi.



Kuvio 10: Yksilö- ja ryhmätason kehittämissuunnitelmilla on yhteys organisaation strategiaan ja tavoitteisiin. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

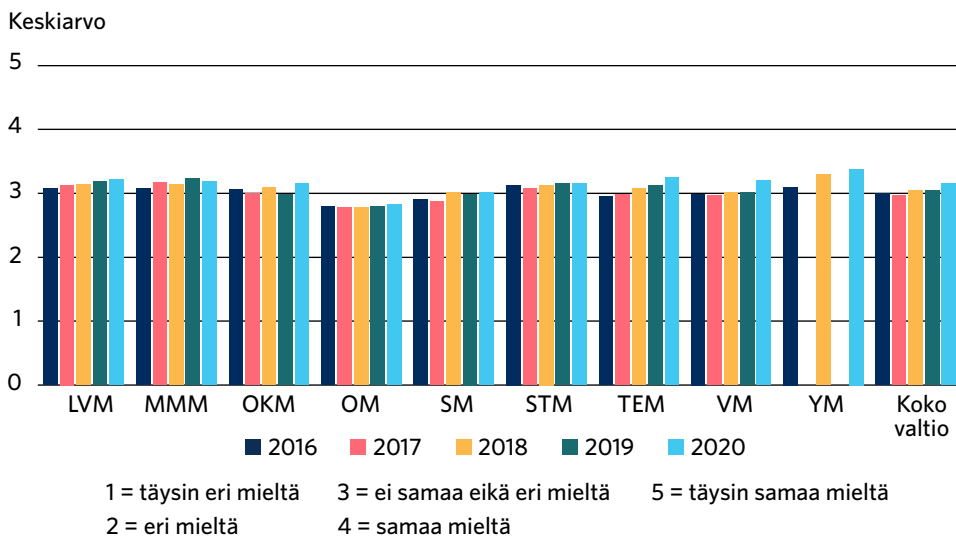
Tarkastuksessa ei kerätty tietoa työntekijöiltä. Heidän näkemyksensä kehityskeskusteluiden hyödyllisyydestä on VMBaron tulosten mukaan lähes vastaava kuin tarkastuksessa haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden. Valtionhallinnon VMBaron vastausten mukaan työntekijät kokevat kehityskeskusteluiden tukevan kohtalaisesti työn tekemistä ja osaamisen kehittämistä (kuvio 11). Vuonna 2020 tilanne on ollut hieman parempi kuin aiempina vuosina keskiarvoilla tarkasteltuna.



Esihenkilö-alaiskeskustelut ovat keskeisiä osaamistarpeiden tunnistamisessa.



Kehityskeskustelut tukevat osaamisen kehittämistä.



Kuvio 11: Työntekijöiden vastaukset hallinnonaloittain vuosina 2016–2020 väittämään ”Kehityskeskustelut tukevat työn tekemistä ja osaamisen kehittämistä”¹⁵. Lähde: VMBaro.

VMBaro - Valtion henkilöstötutkimus

Valtion henkilöstötutkimuksella valtion organisaatiot voivat mitata ja seurata henkilöstönsä työtyytyväisyyttä, lähiesimiestensä johtamistyön onnistumista sekä valtion palkkausjärjestelmän toimivuutta käytännössä. Organisaatiot toteuttavat omat tutkimuksensa itse. Vastaukset kerätään VMBaron tutkimuksissa anonyymisti ja luottamuksellisesti, eikä yksittäisen vastaajan mielipide tule esiin.

Osaava-järjestelmä osaamisen kehittämisen tukena

Osaava-järjestelmää käytetään viidessä tarkastuksen kohteena olleessa virastossa keskusteluiden ja osaamisen kehittämisen tukena, tavoitteiden määrittelyssä ja niiden toteutumisen seurannassa. Yksi virasto oli pilotointivaiheessa ja toisessa arvioitiin järjestelmän käyttöä ja tarvetta. Yhdessä virastossa järjestelmä ei ollut käytössä. Tarkastushaastatteluissa kävi ilmi, että järjestelmän ei koettu tukevan substanssiosaamisen kehittämistä riittävästi, minkä vuoksi käytössä on muita järjestelmiä. Suurimpana puutteena pidettiin sitä, ettei järjestelmä ole tarpeisiin nähden riittävästi räätälöitävissä. Johtopäätöksenä voi todeta, että Osaava-järjestelmää käytetään virastoissa vaihtelevasti, koska sen ei koeta tukevan osaamisen kehittämistä riittävästi.

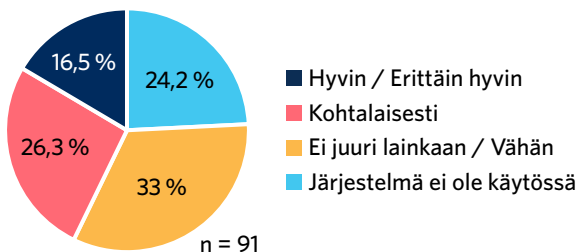


Osaava-järjestelmä ei tue riittävästi osaamisen kehittämistä.

Osaava-palvelu ja -järjestelmä

Osaava-järjestelmä on osa Palkeiden suorituksen ja osaamisen johtamiseen tarjoamaa Osaava-palvelua, jonka tavoitteena on tarjota valtionhallinnolle yhtenäinen toimintatapa, palvelu ja työväline suorituksen johtamiseen ja hallintaan. Osaava hyödyntää jatkuvan keskustelun periaatetta tavoite- ja kehityskeskusteluissa ja tarjoaa kanavan palautteen antamiselle. Valmentavaa johtamista tukemaan on kehitetty Osaava-järjestelmä, johon voidaan kirjata esimerkiksi kehittymissuunnitelmat, tavoitteet ja niiden toteutuminen. Järjestelmä on ollut käytössä huhtikuusta 2020 alkaen.

Tarkastuskyselyn vastaukset tukevat havaintoja siitä, että Osaava ei juuri koeta tukevan viraston osaamisen kehittämistä (kuvio 12). Kolmasosa vastaajista ilmoitti, että Osaava tukee vähän tai ei tueta juuri lainkaan viraston osaamisen kehittämistä, ja neljännes arvioi sen tukevan osaamisen kehittämistä kohtalaisesti. Lähes yhtä suurella osalla Osaava ei ollut käytössä.



Kuvio 12: Osaava-järjestelmä ja -palvelu tukee viraston osaamisen kehittämistä. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Palkeilta saadun tiedon mukaan suurin osa virastoista turvallisuusviranomaisia lukuun ottamatta käyttää Osaava-järjestelmää. Käyttömäärätilastoja ei kuitenkaan ole kerätty. Palkeet tekevät Osaavan käyttäjille asiakastytyväisyyskyselyjä, mutta vastaajia on ollut vähän ja käyttökokemukset ovat lyhyeltä ajalta. Kyselyjen perusteella ei näin ollen voi tehdä johtopäätöksiä käyttäjien tyytyväisyydestä järjestelmään.



Osaava-järjestelmä on ollut käytössä vasta vähän aikaa.

Osaamisen kehittämisessä käytössä useita menetelmiä

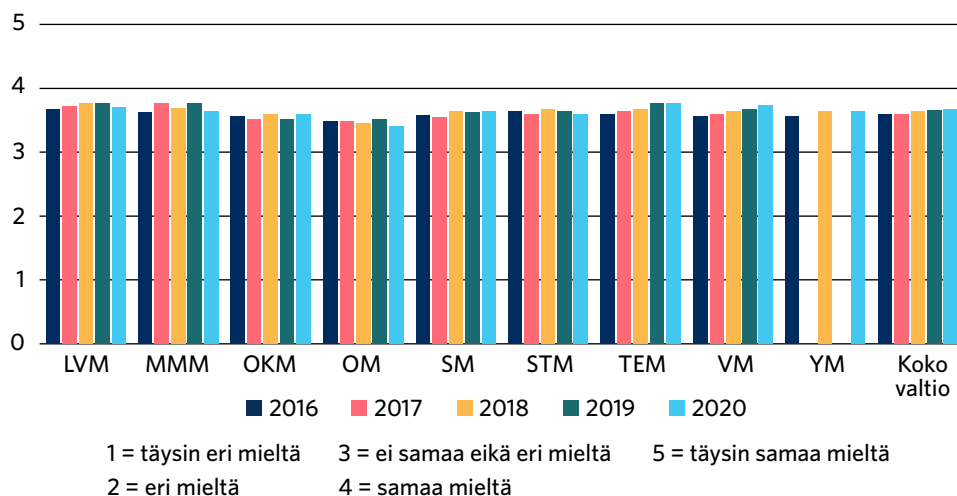
Tarkastuksen kohteena olevien virastojen tehtävät ovat monipuolisia, mikä asettaa haasteita osaamisen kehittämislle ja siihen sopivimman menetelmän valinnalle. Yhden viraston koulutus suunnitelmassa oli kuvattu käytössä olevan 70–20–10 -mallin mukainen osaamisen kehittäminen, jonka mukaan 70 % oppimisesta ja kehittymisestä tapahtuu käytännön työssä, 20 % oppimalla muilta ja 10 % muodollisen kehityksen ja koulutuksen kautta. Malli tuli esiin myös toisen viraston haastattelussa. Tarkastushaastattelussa kaikki virastot korostivat koulutusten olevan vain yksi osaamisen kehittämisen muoto ja yksin tai yhdessä työssä oppimisen olevan vaikuttavampaa. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että virastot korostavat osaamisen kehittämisessä työssä oppimista muodollisen kouluttamisen sijaan.

Valtionhallinnon VMBaron vastaukset tukevat työssä oppimisen merkitystä osaamisen kehittämisen menetelmänä (kuvio 13). Vastaajat kokevat vuorovaikutus- ja keskustelutilanteiden tukevan varsin hyvin osaamista ja uudistumista.



Työssä oppiminen on keskeinen osaamisen kehittämisen menetelmä.

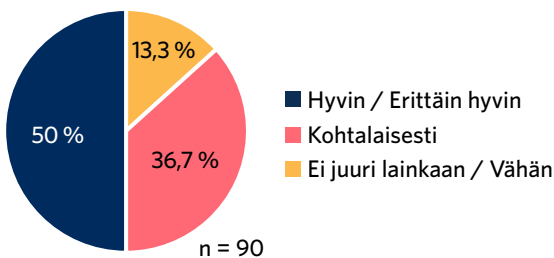
Keskiarvo



Kuvio 13: Työntekijöiden vastaukset vuosina 2016–2020 väittämään ”Vuorovaikutus- ja keskustelutilanteet tukevat osaamista ja uudistumista”¹⁶.
Lähde: VMBaro.

Tarkastuskohteena olleiden virastojen osaamisen kehittämistä koskevissa suunnitelmissa kuvattiin toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ylläpitää ja kehittää henkilöstön osaamista. Käytössä olivat muun muassa projekti- ja työryhmätyöskentely, mentorointi, työpari- ja klinikkatyyppinen työskentely ongelmanratkaisussa, asiakastapausten läpikäynti ja yhteistyö organisaation sisäisten rajojen yli sekä uudet työtehtävät ja työskentelytavat. Tarkastuskohteena olleiden virastojen osaamisen kehittämistä koskevissa suunnitelmissa ei korostettu liikkuvuutta ja henkilökiertoa osaamisen kehittämisen menetelmänä. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että erilaisia osaamisen kehittämisen menetelmiä on käytössä runsaasti, mutta tarkastuksessa ei käynyt selvinnyt, miten paljon valtion yhteisten HR-tavoitteiden mukaista liikkuvuutta käytetään osaamisen kehittämisen menetelmänä.

Tarkastuskyselyn vastaukset tukevat havaintoja siitä, että virastot hyödyntävät osaamisen kehittämisessä monipuolisesti erilaisia menetelmiä ja välineitä (kuvio 14). Puolet arvioi, että näitä hyödynnetään vähintään hyvin.



Kuvio 14: Kuinka monipuolisesti hyödynnetään erilaisia menetelmiä ja välineitä osaamisen kehittämisessä? Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Tarkastuskohteena olleissa virastoissa muodollisen oppimisen keinoja olivat muun muassa koulutusohjelmat ja tutkinnot sekä kurssit ja ammattikirjallisuus. Koulutusta järjestetään myös itse, ja sen suuntaamisessa otetaan huomioon virastojen tavoitteet, osaamisen painopistealueet ja tunnistetut osaamisvajeet. Tarkastuskohteena olleista virastosta viidessä tuettiin omaehtoista koulutusta. Yhdessä virastossa osallistuttiin koulutuskustannuksiin ja koulutukseen oli mahdollista saada palkallista tai palkatonta virkavapaata. Muissa virastoissa koulutukseen oli mahdollista käyttää tietty määrä työpäiviä. Omaehtoista koulutusta tuettiin osaamistarpeiden ja resurssien puitteissa sillä edellytyksellä, että koulutus liittyy työtehtäviin. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että omaehtoisen kouluttautumisen tuki vaihteli virastoittain.



Osaamista kehitetään useilla erilaisilla toimenpiteillä.

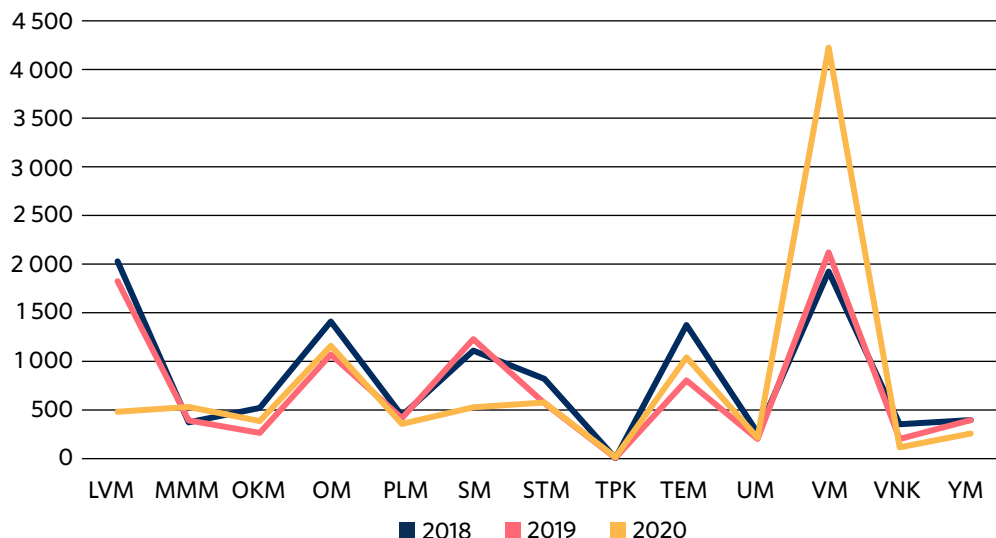


Omaehtoista kouluttautumista ei tueta tasapuolisesti.

HAUSin koulutukset ja eOppivan tarjonta

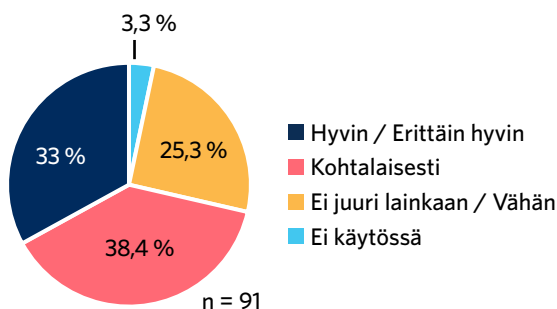
HAUS kehittämiskeskus Oy on valtiovarainministeriön ohjauksessa toimiva, erityistehtävän omaava osakeyhtiö, jonka in-house -asema mahdollistaa valtion virastojen palvelujen oston yhtiöltä ilman kilpailutusta. HAUS järjestää myös virastokohtaisesti räätälöityä koulutusta. Eniten HAUSin koulutuksiin on viime vuosina osallistuttu valtiovarainministeriön hallinnonalalta (kuvio 15).

Oppilaspäivät



Kuvio 15: HAUSin koulutuspalveluiden käyttö hallinnonaloittain. Lähde: HAUSin koulutustilastot.

Myös tarkastuskyselyyn vastanneet ovat kohtalaisen tyytyväisiä HAUSin koulutustarjontaan (kuvio 16). Kolmasosa koki tarjonnan tukevan osaamisen kehittämistä vähintään hyvin. Neljäsosa arvioi, ettei se tue sitä juuri lainkaan tai tukee hyvin vähän.



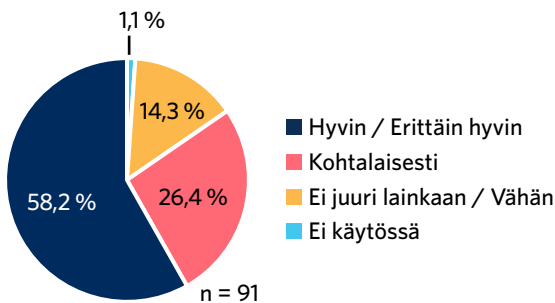
Kuvio 16: HAUSin koulutustarjonta tukee viraston osaamisen kehittämistä. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.



HAUSin koulutustarjontaan ollaan varsin tyytyväisiä.

Tarkastuskohteena olleissa virastoissa pidettiin HAUSin koulutuspalveluja ja eOppivan koulutustarjontaa monipuolisina. Erityisesti uusille esihenkilöille kohdennetusta esimieskoulutuksesta oli hyviä kokemuksia. eOppivaa hyödynnetään myös virastojen yleisperehdytyksessä ja esimerkiksi tietoturvakoulutuksessa. Kehittämistarpeita nähtiin yleisesti koulutuspalveluiden hinnoittelussa ja koulutusten suunnittelussa tarvittavassa asiakaslähtöisyydessä sekä eOppivassa opettajien pedagogisissa taidoissa. eOppivan puutteeksi koettiin se, ettei sitä ole integroitu Osaava-järjestelmään. Palkeiden mukaan integraatiota ei olla tehty, koska Palkeet on parhaillaan kilpailuttamassa Osaava-järjestelmään uutta koulutusten hallintamoduulia.

Tarkastuskyselyn vastaukset tukevat havaintoja siitä, että eOppiva tukee hyvin virastojen osaamisen kehittämistä (kuvio 17). Neljäsosa vastaajista arvioi eOppivan tukevan kohtalaisesti osaamisen kehittämistä. eOppiva oli käytössä lähes kaikilla vastaajilla.



Kuvio 17: eOppivan tarjonta tukee viraston osaamisen kehittämistä. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

HAUSin koulutustilastojen mukaan koulutuspalveluista on vuosina 2018–2020 käytetty eniten johtamisen koulutuksia. Myös hallinto ja juridiikka sekä ICT- ja HR-koulutusalueiden koulutuksia on käytetty runsaasti. Seuraavaksi suosituimpia olivat hankintoja, taloushallintoa ja -johtamista sekä viestintää ja vuorovaikutusta koskevat koulutukset. HAUS on myös itse seurannut asiakastytyväisyyttä, ja saadun palautteen perusteella toimintaan on oltu hyvin tyytyväisiä ja koulutukset ovat vastanneet asiakkaiden tarpeisiin.

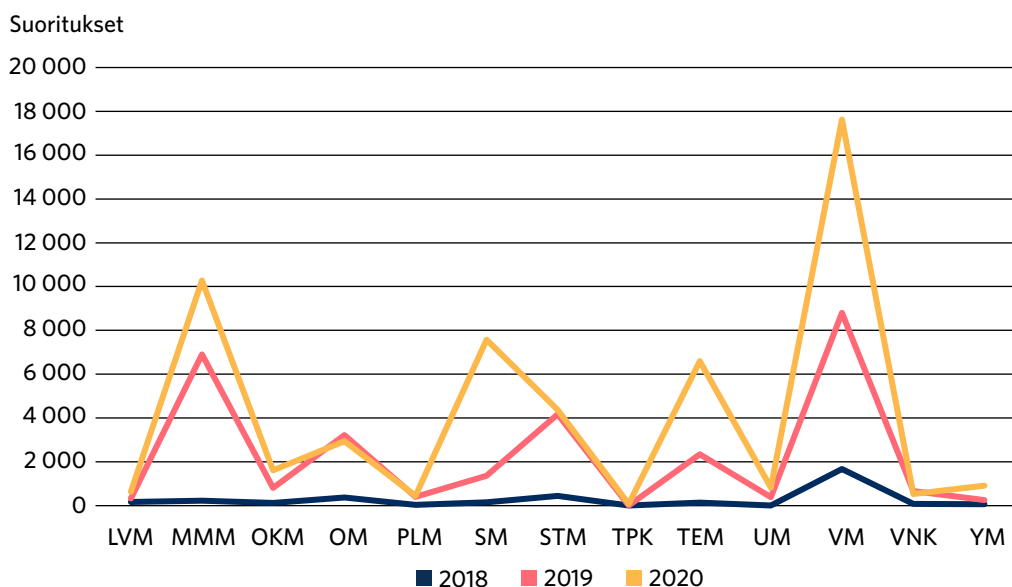
Eniten eOppivan kursseja on vuosina 2018–2020 suoritettu valtiovarainministeriön hallinnonalalla (kuvio 18). Kurssisuoritusten määrä on kasvanut kaikilla hallinnonaloilla samalla aikavälillä. HAUSin koulutustilastojen mukaan suosituimpia kursseja olivat osallistujamäärän mukaan mitattuna tietoturva- ja ICT- sekä etiikkakoulutukset.



HAUSin ja eOppivan koulutustarjonta on monipuolista.



eOppivan tarjonta tukee virastojen osaamisen kehittämistä.



Kuvio 18: eOppiva-suoritukset hallinnonaloittain. Lähde: HAUSin koulustilastot.

3.2 Osaamisen kehittämisen kustannuksia suunnitellaan ja seurataan koulutusbudjetoinnin avulla

Virastoissa suunniteltiin ja seurattiin koulutuskustannuksia. Kokonaiskustannuksia ei kuitenkaan voida arvioida, koska merkittävä osa osaamisen kehittymisestä tapahtuu työssä oppimalla, minkä kustannuksia ei voida määritellä.

Tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa suunniteltiin ja seurattiin koulutuskustannuksia. Kaikissa virastoissa on osa koulutusbudjetista osoitettu substanssitoiminnoille käytettäväksi substanssiosaamisen kehittämiseen. Viraston yhteinen osuus on osoitettu viraston yleiseen kouluttamiseen, joka sisälsi esimerkiksi esihenkilötyön kehittämisen, tietoturvakoulutuksen, kielikoulutuksen ja muun koko henkilöstöä koskevan koulutuksen. Koulutusbudjetin toteutumisen seurattiin virastoissa osana muuta toiminnan ja talouden seuranta.

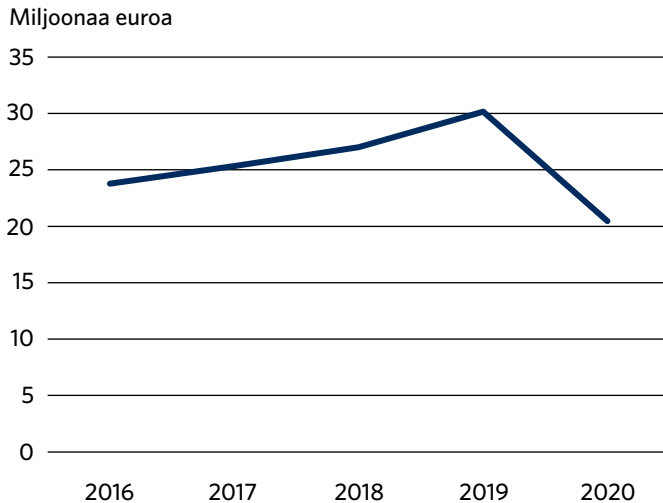
Ministeriöiden henkilöstökoulutus kustannetaan osittain ministeriön yhteisistä koulutusmäärärahoista ja osittain valtioneuvoston kanslian määrärahoista. Ministeriöiden yleistä koulutusta järjestää myös valtioneuvoston kanslia, jolle siirrettiin osa ministeriöiden koulutusbudjeteista valtioneuvoston hallintoyksikön perustamisen yhteydessä vuonna 2015.



Koulutuskustannukset kohdentuvat yleis- ja substanssiosaamisen kehittämiseen.

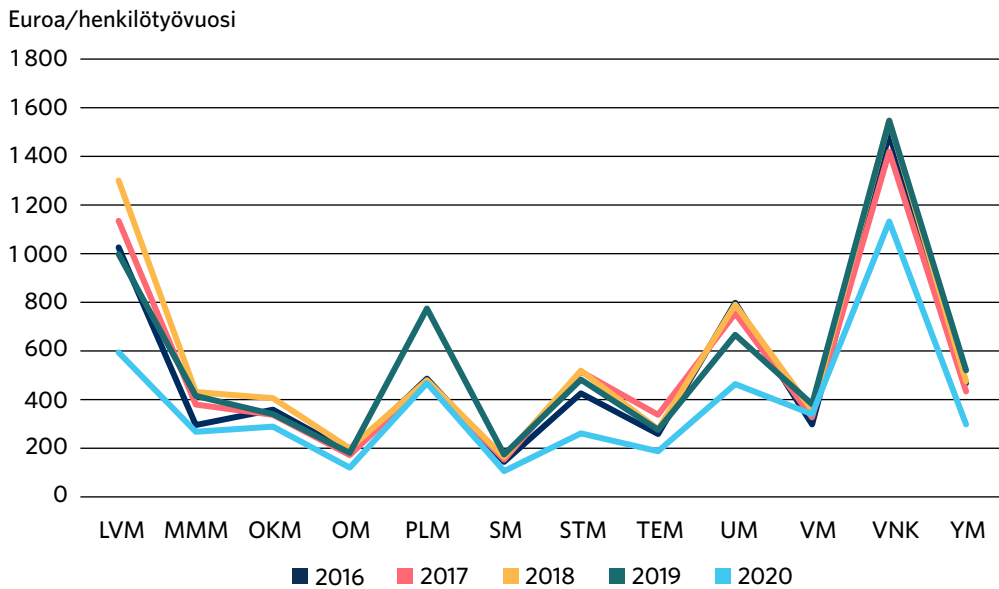
Koulutushankintojen määrä laskenut

Koulutushankinnat (liikekirjanpidon tili 433000 Koulutuspalvelut¹⁷) olivat vuonna 2020 yhteensä noin 20,4 milj. euroa (30,1 miljoonaa euroa vuonna 2019) (kuvio 19). Hankintojen laskua selittää osaltaan koronapandemia ja siitä aiheutuneet kokoontumisrajoitukset. Koulutuksia ei kyetty muuntamaan verkkokoulutuksiksi kokoontumisrajoitusten tahdissa, joten koulutuksia myös peruutettiin, mikä näkyy hankintakustannusten pienenemisessä.



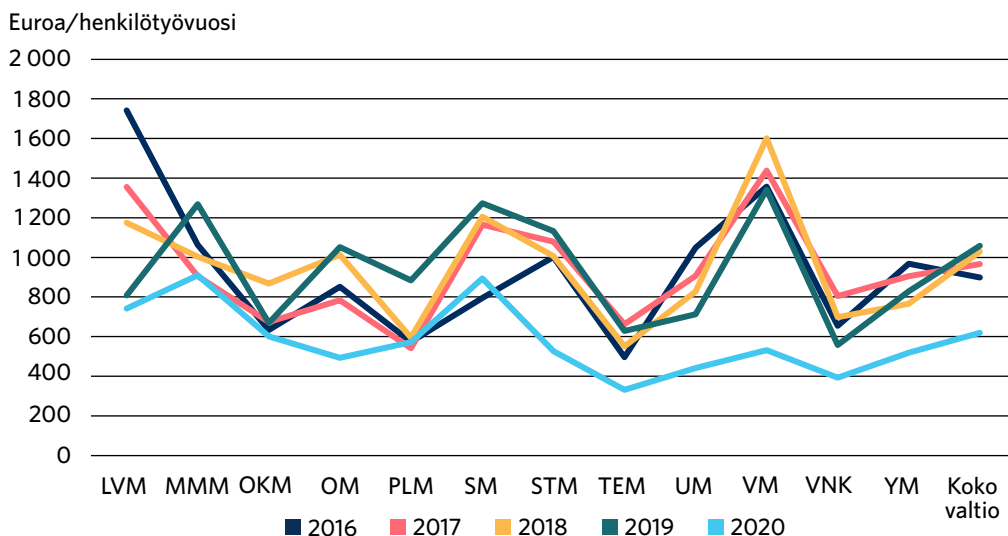
Kuvio 19: Koulutushankintamenot 2016–2020. Lähde: tutkiahallintoa.fi.

Henkilötyövuotta kohden koulutushankintoja tehtiin eniten valtioneuvoston kansliassa, joka kuitenkin sisältää kaikkien ministeriöiden yhteisiä koulutuksia. Muutoin hankintoja tehtiin eniten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla, ja vähiten oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnaloilla (kuvio 20). Koulutushankintamenot laskivat myös henkilötyövuosia kohden vuonna 2020.



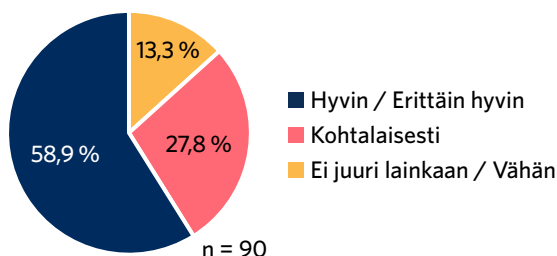
Kuvio 20: Koulutushankintamenot henkilötyövuotta kohden 2016–2020 hallinnonaloittain. Lähde: tutkiahallintoa.fi.

Koulutuskustannuksia voidaan tarkastella myös henkilöstökoulutuksen ajan palkkojen ja muiden koulutuskustannusten avulla. Henkilötyövuotta kohden tarkasteltuna kustannukset ovat olleet nousussa koko valtion tasolla vuosina 2016–2019, kunnes ne vuonna 2020 laskivat (kuvio 21). Hallinnonaloittain tarkasteltuna suurimmat kustannukset ovat keskimäärin olleet valtiovarainministeriön hallinnonalalla.



Kuvio 21: Koulutuskustannukset¹⁸ 2016–2020 hallinnonaloittain. Lähde: Tahti-järjestelmä.

Tarkastuskyselyn mukaan virastoissa suunnitellaan ja seurataan osaamisen kehittämisen kustannuksia (kuvio 22). Yli puolet vastanneista oli sitä mieltä, että kustannuksia suunnitellaan ja seurataan hyvin tai erittäin hyvin. Reilu neljännes arvioi suunnittelun ja seuraamisen olevan kohtalaista.



Kuvio 22: Kuinka hyvin suunnitellaan ja seurataan osaamisen kehittämisen kustannuksia? Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Työssä oppimisen kustannuksia ei voida suunnitella eikä seurata

Merkittävä osa osaamisen kehittämisestä tapahtuu virastoissa työssä oppimalla osana arjen työtä. Työajasta ja henkilöstömenoisista ei ole mahdollista eritellä, mikä osuus niistä aiheutuu osaamisen kehittämisestä työssä. Osaamisen kehittämisen kokonaiskustannuksia ei näin ollen voida selvittää, koska työssä oppimisen kautta tapahtuvan osaamisen kehittämisen kustannusten seuraaminen on mahdotonta. Samasta syystä osaamisen kehittämisen kokonaiskustannuksia ei käytännössä voida suunnitella, vaan suunnittelu ja seuranta rajoittuvat osaamisen kehittämiseen koulutuksella. Johdopäätöksenä voidaan todeta, että osaamisen kehittämisen kokonaiskustannuksia ei voida suunnitella ja seurata.



Osaamisen kehittämisen kokonaiskustannukset eivät ole selvitettävissä.

4 Onko rekrytointiprosessi laadukas ja tehokas?

Rekrytoinnit käynnistyvät monivaiheisella valmistautumisella ja rekrytoinnin perusteluissa otetaan huomioon muun muassa virastojen tavoitteet sekä mahdolliset ennakoitavissa olevat muutokset. Valtion virastojen rekrytointiprosessia voidaan pitää sujuvana, mutta prosessissa on myös vaiheita, joita voitaisiin vielä sujuvoittaa. Esimerkiksi turvallisuusselvitysten digitalisointi voisi nopeuttaa rekrytointiprosessin läpimenoaikaa.

Rekrytoinneissa on mahdollista käyttää resurssivajeiden paikkaamiseksi tai prosessin sujuvoittamiseksi ulkopuolista asiantuntijapalvelua, kuten esimerkiksi Palkeiden rekrytointipalvelua. Palkeiden palveluun oltiin tyytyväisiä, mutta rekrytointipalveluja käytetään kuitenkin vielä varsin vähän.

Tällä hetkellä ei ole luotettavaa tietoa rekrytointiprosessin läpimenoajoista, eikä läpimenoaikoja voida mitata luotettavasti Valtiolle.fi- palvelussa. Palvelussa ei voida mitata esimerkiksi rekrytointien valmistelua ja siihen käytettyä aikaa. Tietoja puuttuu myös rekrytointien päättymisajasta. Valtion rekrytointiprosessin ohjauksen kannalta olisi tärkeää saada kokonaiskuva rekrytointeihin käytettävästä työajasta ja kustannuksista, jotta rekrytointiprosessin tehokkuutta voitaisiin luotettavasti mitata.

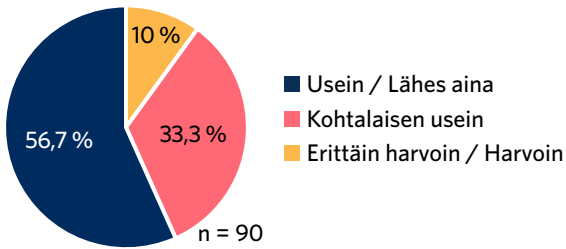
4.1 Rekrytoinnit käynnistyvät monivaiheisella valmistautumisella

Virastot ovat arvioineet rekrytointien tarpeellisuutta ja osalla virastoista on myös erilaisia lomakepohjia, jotka toimivat rekrytoinnin perustelujen pohjamuistioina. Myös valtion virkamiesasetuksessa säädetään virkojen perustamisesta, hakumenettelystä ja kelpoisuusvaatimuksista (971/1994).

Rekrytoinnin tarpeellisuutta perustellaan ja arvioidaan nykyään monesta eri näkökulmasta. Kyselyyn vastanneista virastoista reilusti yli puolella rekrytointiprosessi käynnistyy usein tai kohtalaisen usein tarvekartoituksella ja tehtäväanalyysillä. Hyvin harva vastanneista oli sitä mieltä, ettei rekrytointeja perustella erillisillä tarvekartoituksilla tai tehtäväanalyysillä (kuvio 23).



Rekrytointien tarpeellisuutta perustellaan ja arvioidaan monella eri tavalla.



Kuvio 23: Rekrytoinnit käynnistyvät huolellisella tarvekartoituksella ja tehtäväanalyysillä. Lähde: VTV tarkastuskysely.

Rekrytoinnin valmistautumisvaihe käynnistyy, kun viraston yksikössä tai toimialalla tunnustetaan rekrytoinnin tarve. Tämä voi olla seurausta eläköitymisestä, irtisanoutumisesta, virkavapaudesta tai uusista työtehtävistä. Tarkastushaastattelujen mukaan virastojen rekryointitarve tulee yleensä substanssiosastoilta.

Valmisteluvaiheessa on monia erilaisia tehtäviä, jotka hoidetaan ennen hakuilmoittelua ja rekrytoinnin käynnistymistä. Tämä valmisteluvaiheen työ ei näy esimerkiksi Valtiolle.fi-palvelussa, vaikka varsinainen rekryointiprosessi käynnistyy monivaiheisella valmistautumisella ja tarvekartoituksella. Virastojen rekryointiprosessin suunnittelu ja aikataulu vaikuttavat paljon myös siihen, miten tehokkaasti rekryointiprosessi etenee.

Valtiovarainministeriö on oheistanut rekryointiprosessiin valmistautumisesta erillisessä oppaassa.¹⁹ Myös eOppivassa on rekrytointia koskeva kurssi. Valmistautumisvaiheeseen kuuluvat muun muassa

- työtehtävän tarpeen ja siihen varattujen resurssien määrittely,
- tehtäväanalyysi,
- toimenkuvan ja hakukriteerien määrittely,
- rekryointiluvan hankkiminen ja
- hakumenetelmien käynnistäminen.

Tarkastushaastattelujen mukaan virastojen toimialojen edustajat ovat yhteydessä henkilöstösuunnittelun asiantuntijoihin, joiden tehtävänä on herätellä keskustelua siitä, onko henkilöstötarve mahdollista hoitaa viraston sisäisillä tehtäväjärjestelyillä vai onko käynnistettävä uusi, avoin rekryointi. Tarkastushaastatteluisa tuotiin esille, että uuden henkilön rekrytoinnin yhteydessä on harkittava, mitkä ovat nyt ja tulevaisuudessa niitä tehtäviä, joihin tarvitaan uusi tekijä. Toisinaan voidaan odottaa, että toinenkin virka vapautuu ja tehdä tämän jälkeen erilaisia virkajärjestelyjä, joissa perustetaan uusi virka ja lakkautetaan tarpeettomat. Uusi

virka voi olla korkeamman vaativuuden asiantuntijatehtävä. Viran organisatorista asemaa ei kuitenkaan voida nostaa pelkästään virkanimikettä muuttamalla, vaan näissä tilanteissa on noudatettava avoimuutta, hyvää hallintoa ja soveltuvin osin myös virantäyttömenettelyn periaatteita.²⁰

Tarvekartoituksessa otetaan huomioon viraston tavoitteet ja mahdolliset ennakoitavissa olevat henkilöstömäärä muutokset. Rekryointitarve voidaan nähdä myös tilaisuutena muuttaa työprosesseja ja toimintatapoja. Tarkastushaastatteluisa tuotiin esille, että valtion taloudellisen kehityksen pienentyessä virastojen tulee pystyä palvelemaan asiakkaita verkossa toimivassa asiakaspalvelussa. Digitaalinen asiakaspalvelu vaikuttaa myös uusien henkilöiden osaamisvaatimuksiin ja rekryointeihin.

Rekryointiprosessin tulisi olla yhteydessä strategiseen henkilöstösuunnitteluun. Tarkastuskohteena olleissa virastoissa otetaan huomioon virastojen yhteiset tarpeet ja henkilöstösuunnitelma, mutta myös tiimi- ja toimialatason tarpeet. Henkilöstösuunnittelun kokonaisuutena virastossa vastaa johtoryhmä. Tarvetta saatetaan verrata henkilötyövuosi kehyksiin (htv-kehukset) ja siitä keskustellaan osana vuosisuunnittelua. Osassa virastoja henkilöstösuunnittelu perustuu euroihin eikä henkilötyövuosiin tai virkoihin. Haastatteluisa tuotiin esille, että virastoissa ei välttämättä aina ole ajallisesti kovin pitkälle ulottuvaa henkilöstösuunnitelmaa (ks. luku 2).

Tarkastuksen kohteena olleet virastot arvioivat rekryointitarvetta tehtäväanalyysillä, jossa selvitetään, mitä työ sisältää ja mitkä ovat avoimen viran tärkeimmät tehtävät. Tehtäväanalyysin avulla laaditaan toimenkuva, jossa määritellään tehtävän asettama vaatimustaso. Vaatimustason lisäksi valmisteluvaiheessa määritellään osaamiseen (koulutus), kokemukseen (työkokemus), toimintatyyliin (kyvyt ja ominaisuudet) ja motivaatioon liittyvät hakukriteerit.

Rekryointiin valmistautumisen viimeisenä vaiheena on hakuilmoituksen vieminen työnhakusivustolle Valtiolle.fi-järjestelmään. Valtion rekryointi-ilmoittelulla on sekä julkisuusvaatimukseen liittyvä tehtävä että viestinnällinen tehtävä, jonka tarkoituksena on saada mahdollisimman hyviä hakijoita. Hakijaviestintää on kehitetty yhteistyössä valtion HR-foorumissa.²¹

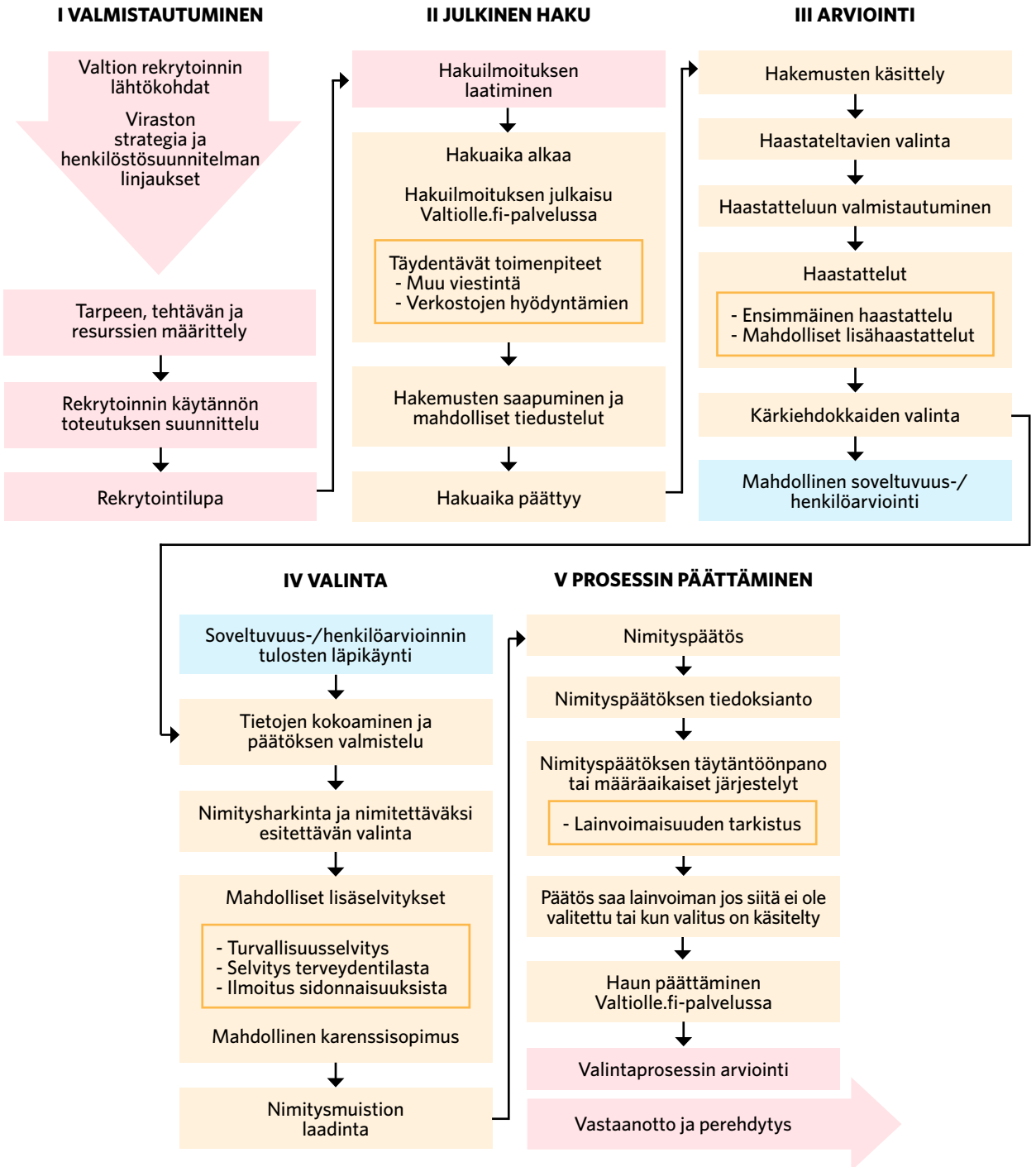
Hyvin tehtyyn rekryointiprosessiin kuuluu useita vaiheita

Tarkastushaastatteluiden perusteella rekryointiprosessiin valmistaudutaan tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa huolellisesti, jotta avoinna olevaan palvelussuhteeseen löydetään siihen parhaiten soveltuva henkilö. Virantäytössä noudatetaan valtion virkamiesasetuksen periaatteita.²² Rekryointiprosessin käytännön toteutuksella ja erilaisilla rekryointiprosessikuvauksilla ja -kaavioilla tuetaan virastojen tuloksellista ja tehokasta toimintaa.

Kokoavasti voidaan todeta, että tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa rekrytointiprosessiin kuuluu viisi erilaista vaihetta: julkinen haku, henkilö arviointi, valinta ja rekrytointiprosessin päättäminen (kuvio 24).

Kuvion 24 punaiset nuolet kuvaavat rekrytointiprosessiin alkua ja loppuvaiheita, joihin kuluva kalenteriaikaa Valtiolle.fi-palvelu ei tällä hetkellä mittaa. Valtiolle.fi-palvelu on tarkoitus uudistaa. Palkeiden mukaan uuteen järjestelmään on tarkoitus lisätä toimintoja, jotka mittaavat rekrytointiprosessin eri vaiheita ja koko prosessia. Tarkoitus on tehdä rekrytointiprosessi läpinäkyväksi, jotta prosessin läpimenoaikoja voitaisiin mitata luotettavasti.

VALTION REKRYTOINTIPROSESSI



Kuvio 24: Kaavio valtion rekrytointiprosessista. Lähde: Valtioneuvoston kanslia. Ohjeet rekrytointiprosessista (VNK:n luonnos ohjeeksi, virastokohtaiset ohjeet).

Tarkastushaastatteluisa tuli esiin erilaisia näkemyksiä siitä, mistä rekrytointiprosessi alkaa ja mihin se loppuu. Yleisesti ajatellaan, että rekrytointiprosessi alkaa, kun rekrytointi-ilmoitus on julkaistu. Käytännössä rekrytointiprosessi käynnistyy, kun yksikössä tai toimialalla tunnustetaan rekrytoinnin tarve.

Tarkastushaastattelujen mukaan HR-toiminto auttaa esihenkilöitä hakuilmoituksen laatimisessa, jotta virastojen hakuilmoitukset ja hakijaviestintä olisi tasalaatuista. Tehtävät muotoillaan hakuilmoitukseen siten, että hakijat voivat arvioida omaa pätevyyttään suhteessa tehtävään. Ilmoituksessa määritellään, mitä hakijan pitää osata ja mitä hakijalta odotetaan. Ilmoituksessa tulee olla ns. yleiset suuntaviivat, ei yksityiskohtaista tehtäväluetteloa. Hakuilmoituksen tulee olla hyvä ja informatiivinen. Hakuaika on vähintään 14 vuorokautta.

Seuraava rekrytointiprosessin vaihe on arviointivaihe, joka koostuu hakemusten käsittelystä, haastatteluista, tausta- eli referenssitietojen tarkistamisesta sekä tarvittaessa psykologisesta henkilöarvioinnista.

Tarkastuksenhaastatteluissa tuotiin esille, että varsinkin haastattelut vievät paljon aikaa esihenkilöiltä ja henkilöstöhallinnon asiantuntijoilta. Hakijoiden tarkempi ansioiden ja muiden ominaisuuksien vertailu edellyttää hakijayhteenvedon laatimista. Yhteenvedon tiedot tulisi koota etukäteen sovittujen kriteerien perusteella.

HR valmistelee nimitysmuistiorungon, jonka osaston esihenkilö tai päällikkö viimeistelee. Virkamieslain 6 §:n mukaan nimittämisen yleisistä perusteista säädetään perustuslaissa. Nimitysharkinta tarkoittaa laajasti katsottuna koko sitä menettelyä, jossa arvioidaan yksittäisen hakijan kelpoisuutta ja ominaisuuksia suhteessa haetavana olevan viran vaatimuksiin. Nimitysharkintaan kuuluu myös kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden vertailu toisiinsa.

Rekrytoinnin loppumisesta on erilaisia näkemyksiä. Osa haastatteluista on sitä mieltä, että rekrytointi loppuu, kun nimitys saa lainvoiman eli kun hallinto-oikeuden valitusoikeus päättyy ja uusi työntekijä aloittaa työt virastossa. Osan mielestä rekrytointi päättyy, kun koeaika päättyy.

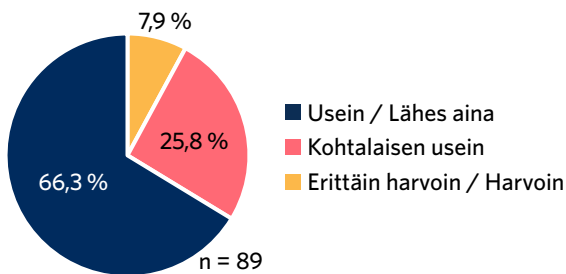
Rekrytoinnin onnistumisestakin on eriäviä käsityksiä. Osa haastatteluista katsoo, että rekrytoinnin onnistumisen arviointi loppuu, kun paras hakija on rekrytoitu. Osan mielestä taas onnistumista arvioidaan vielä perehdytyksen, keskustelujen ja koeajan jälkeenkin, eli rekrytoinnin onnistuminen konkretisoituu rekrytoidun henkilön tekemisessä.

Rekrytointeihin osallistuu useita toimijoita ja yhteistyökumppaneita. HR:n tärkeimpiä yhteistyökumppaneita rekrytointeissa ovat muun muassa:

- Palkeiden hakijapalvelut ja Valtiolle.fi-palvelut
- henkilöarvioinneissa ja psykologisissa testauksissa henkilöarviointiin erikoistuneet yritykset
- turvallisuusselvityksissä suojelupoliisi
- rekrytointi-ilmoitteluissa yhteistyöverkostot, kuten esimerkiksi kotimaiset (TULANET) ja kansainväliset tutkimusverkostot ja opiskelijajärjestöt
- HR-verkostoitumisessa muut virastot ja ministeriöt
- hakuilmoitusten jakamisessa verkkoyhteisöpalvelut ja muut verkostoitumisvälineet, kuten esimerkiksi LinkedIn

4.2 Rekrytointiprosessia voidaan vielä sujuvoittaa

Valtion virastojen rekrytointiprosessia pidettiin sujuvana ja tehokkaana, mutta prosessissa on myös vaiheita, joita voitaisiin vielä sujuvoittaa. Suurin osa tarkastuskyselyyn vastanneista piti rekrytointiprosessia sujuvana tai kohtalaisen sujuvana. Vain harva vastaajista oli sitä mieltä, että rekrytointiprosessissa on vielä sujuvoittamista (kuvio 25). Tarkastushaastattelut tukevat edellä kuvattuja näkemyksiä.



Kuvio 25: Rekrytointiprosessi on käytännössä sujuva ja tehokas. Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Kyselyn vastaajien antamista lisätiedoista kävi ilmi, että kirjallinen ohjeistus ja keskustelu rekrytointiprosessista toimialojen kanssa ovat auttaneet yhdenmukaistamaan rekrytointiprosessiin liittyviä käytäntöjä. Rekrytointiprosessin vaiheiden sujuvoittamiseksi virastot ovat tehneet yhteistyötä myös Palkeiden kanssa.

Tarkastushaastatteluissa tuotiin esille, että rekrytointiprosessin vaiheet on määritelty tällä hetkellä hyvin tarkkaan, eikä siinä prosessissa ole kovinkaan paljon tehostettavaa. Toisaalta osa haastatteluista kertoi, että rekrytointiprosessissa on kuitenkin vaiheita, joita voitaisiin vielä nopeuttaa/sujuvoittaa.

Valtion virkamieslain 1.1.2019 voimaan tulleen 59§:n 1 momentin mukaan viranhaltija saa hakea virkaan tai virkasuhteeseen nimitysmuistion koskevaan päätökseen muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Osa virastoista piti nimityspäätöksistä koskevaa valitusoikeutta prosessia kuitenkin mahdollisesti hidastavana tekijänä. Valituksia tehdään kuitenkin yleensä varsin vähän. Yhtenä syynä voi olla hallinto-oikeuden valitusprosessin maksullisuus. Tarkastushaastattelun mukaan valtiovarainministeriö seuraa vuosittain nimityspäätöksiin liittyvien valitusten määrää.

Valtion viranomainen voi hakea suojelupoliisin turvallisuuselvitystä viran hakijasta. Asiasta säädetään turvallisuuslaissa 726/2014. Esimerkiksi tällä hetkellä suojelupoliisin laatima turvallisuuselvitys voi kestää keskimäärin 3–6 viikkoa riippuen siitä, tehdäänkö selvitys perusmuotoisena, laajana vai suppeana. Rekrytointiprosessia nopeuttaisi selvitysten digitalisointi tai hakijan jo hakuvaiheessa Valtiolle.fi-palvelussa antama suostumus turvallisuuselvityksen tekemiseen.

Osa virastoista piti nimitysmuistion laadintaa työläänä ja aikaa vievänä. Nimitysmuistioiden kirjoittaminen kuuluu useimmissa virastoissa HR:n vastuulle. Esihenkilöt hyväksyvät nimitysmuistiot ja toimivat esittelijänä. Nimitysmuistio toimii nimityspäätösten perusteluna. (hallintolaki 45 §).

Palkeiden rekrytointipalveluihin ollaan tyytyväisiä

Rekrytointien resurssivajeiden paikkaamiseen tai rekrytointien sujuvoittamiseen voidaan käyttää esimerkiksi Palkeiden rekrytointipalvelua, jota käytetään kuitenkin vielä varsin vähän. Tarkastuskyselyn mukaan virastoista vain harva on käyttänyt Palkeiden palvelua. Vastaajista suurin osa ei ollut käyttänyt tai oli käyttänyt vain vähän Palkeiden palvelua.

Ne haastatellut virastot, jotka olivat käyttäneet Palkeiden palvelua enemmän, olivat palveluun tyytyväisiä. Palvelua käytetään erityisesti massarekrytoinneissa ja kiiretilanteissa. Tarkastushaastattelujen mukaan rekrytointipalvelu suunnitellaan kunkin asiakkaan tarpeen mukaiseksi kokonaisuudeksi ja palvelusta sovitaan rekrytointi kerrallaan. Rekrytointipalvelussa voidaan hyödyntää



Turvallisuuselvitysten digitalisointi voisi nopeuttaa rekrytointiprosessia.

eri medioiden lisänäkyvyyksiä, sosiaalista mediaa, tehdä hakuilmoituksia Valtiolle.fi-sivustolle tai avata videohaastattelupalvelu asiakkaan käyttöön. Näitä lisäpalveluja voi tilata Palkeilta myös silloin kun virasto hoitaa rekrytoinnit itse.

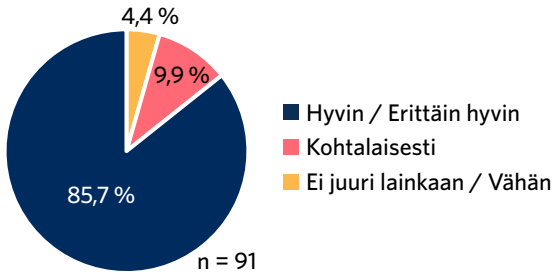
Valtiolla työskentelee noin 77 000 henkilöä ja työnantajavirastoja on noin 240 kpl. Palkeiden rekryointipalvelu on ollut käytössä vuodesta 2017 lähtien. Vuosittain toimeksiantoja on ollut 400–550, mutta yksi toimeksianto ei kerro mitään työmäärästä tai palvelun laajuudesta. Yksi toimeksianto voi olla esimerkiksi hakuilmoituksen laatiminen tai kesätyöntekijöiden haku.²³

Osa tarkastuksessa haastatelluista virastoista on käyttänyt Palkeiden palvelua suppeammin tai ei lainkaan. Ne virastot, jotka eivät ole käyttäneet Palkeiden palvelua katsovat, että on tehokkaampaa tehdä rekrytoinnit rutiinilla oman viraston resursseilla kuin ostaa palvelut Palkeilta. Sama aika menisi tiedon välittämiseen ja taustoittamiseen Palkeille. Valtiokonttorin vuonna 2016 tekemän selvityksen mukaan suurin osa virastoista toivoi rekrytointeihin lisää yhteistä tukea ja ohjausta, mutta näkemykset myös vaihtelevat: pieni joukko virastoja kannattaa edelleen vahvasti hajautettua mallia, jossa HR-asiat ja rekrytoinnit hoidettaisiin alusta loppuun virastossa. Nämä virastot ovat tyypillisesti sellaisia, joilla on riittävästi omia tukipalveluresursseja tai jotka ovat jostakin syystä tyytymättömiä konsernipalveluihin.²⁴

Tarkastushaastatteluiden tulokset tukevat edellä kuvattuja näkemyksiä. Tarkastushaastattelujen mukaan Palkeiden rekryointipalveluja ja -osaamista tulisi kehittää suuntaan, joka tukisi paremmin asiantuntijaorganisaatioiden rekrytointeja. Asiantuntijaorganisaatioiden erityistehtäviin sopivien hakijoiden löytäminen voi olla haastavaa ja rekrytointi voi kohdistua esimerkiksi ulkomaille. Kansainväliseen rekrytointiin liittyy erilaisia piirteitä kuin kotimaisiin rekrytointeihin. Tyytymättömiä oltiin myös Palkeiden hinnoitteluun ja siihen, ettei Palkeilla ole riittävästi lainsäädännön asiantuntemusta. Palkeiden mukaan kaikki virastot saavat kuitenkin halutessaan neuvoja valtiovarainministeriöltä, jossa on HR:ään erikoistuneita lainsäädännön asiantuntijoita.

Rekryointiprosessin läpimenoaikaa ei voida luotettavasti mitata

Valtiolle.fi-palvelu on yksi käytetyimpiä rekryointikanavia Suomessa. Siellä on vuosittain 4,2 miljoonaa käyntiä. Valtiolle.fi-järjestelmä on ensisijainenkanava, missä valtion rekrytointeja hoidetaan. Palvelu oli käytössä kaikilla kyselyn vastaajilla. Tarkastuskyselyyn vastanneiden mukaan valtion yhteinen tietojärjestelmä Valtiolle.fi tukee hyvin tai erittäin hyvin virastojen rekrytointeja (kuvio 26).



Kuvio 26: Valtion yhteinen Valtiolle.fi palvelu tukee virastojen rekrytointeja.
Lähde: VTV tarkastuskysely.

Valtiolle.fi-järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2013. Palkeiden Valtiolle.fi-järjestelmän sopimus päättyi tammikuussa 2022. Uuden korvaavan järjestelmän kilpailutuksen viivästymisen vuoksi järjestelmälle on poikkeuksellisesti tehty kahden vuoden jatkosopimus. Hankintalain puitesopimuksen mukaan kilpailutus tulee tehdä aina tietyn määräajan puitteissa²⁵, ja siitä syystä uusi kilpailutus on käynnistynyt.

Kilpailutukselle on toinenkin syy: järjestelmä on vanhentunut. Sen toiminnallisuudessa ja käytettävyydessä on ollut ongelmia. Järjestelmässä on esimerkiksi paljon virheitä, se toimii hitaasti ja sen muokkaamismahdollisuudet ovat huonot. Tällä hetkellä järjestelmästä ei saa suoraan nimitysmuistioita ja ansiovertailuja. Järjestelmää on hankala käyttää myös hakijan näkökulmasta, kun samaan aikaan haussa voi olla sekä sisäisiä että ulkoisia rekrytointeja, eikä niitä voi katsoa samaan aikaan.

Tarkastuskyselyn ja haastattelujen mukaan järjestelmää on pidetty myös hyvänä. Sitä on helppo käyttää, sieltä saa helposti hakijaluettelon, ja siellä voi käsitellä hakemuksia ja kirjoittaa muistioita. Järjestelmän kautta voi myös lähettää viestin hakijoille siitä, ketkä ovat edenneet seuraavaan vaiheeseen ja ketkä eivät päässeet jatkokon.

Tällä hetkellä ei esimerkiksi voida luotettavasti Valtiolle.fi-palvelussa mitata, kuinka paljon menee aikaa. Järjestelmä laskee läpimenoajat siitä hetkestä, kun hakuilmoitus julkaistaan ja loppuu kun hakuilmoitus suljetaan. Kuten aiemmin luvussa 4.1 kerrottiin, rekrytointiprosessi alkaa jo ennen hakuilmoituksen julkaisua tarpeen ja tehtävän määrittelyllä. Rekrytointien läpimenoajat palvelusta saa, mutta järjestelmästä puuttuu paljon oleellista tietoa.

Vaikka Valtiolle.fi palvelussa on automaattisia toiminnallisuuksia, jotka muistuttavat rekrytoijaa rekrytoinnin sulkemisesta, on järjestelmässä tällä hetkellä (11.2.2022) 3 100 ilmoitusta, joita ei ole suljettu, eikä ole varmaa, onko muitakaan rekrytointeja sul-



Valtiolle.fi järjestelmä on jo kymmenen vuotta vanha.

jettu oikea-aikaisesti. Palkeet on muistuttanut rekrytoijia useasti rekrytointijärjestelmän ajantasaisuudesta ja siitä, että aktiivisena olevat, päättämistä odottavat rekrytoinnit pitää käydä sulke-
 masa-, eikä järjestelmää saa käyttää arkistona. Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679) mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää siinä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Palkeet ei voi käyttää pääkäyttäjän oikeutta sulkemisessa, koska järjestelmässä on tietoa, joka rekrytoijan tulee viedä kirjaamoon ja asiakirjahallintaan.

Tarkastushaastattelussa saadun tiedon mukaan uuden järjestelmään on tarkoitus tarjota paremmat raportointimahdollisuudet. Järjestelmään on tarkoitus saada parempia toiminnallisuuksia, jotta rekrytointiprosessin läpimenoaikoja ja tehokkuutta voitaisiin luotettavasti mitata. Palkeiden mukaan seuraavassa järjestelmässä on tarkoitus kytkeä läpimenoaika paremmin rekrytoinnin eri vaiheisiin. Jokaisesta vaiheesta tulisi viestiä hakijoille väliaikatietoja, mitä rekrytoinnissa tapahtuu nyt ja mitä tapahtuu seuraavaksi. Järjestelmän toivotaan tarjoavan parempia toiminnallisuuksia myös nimitysmuistion laadintaan.

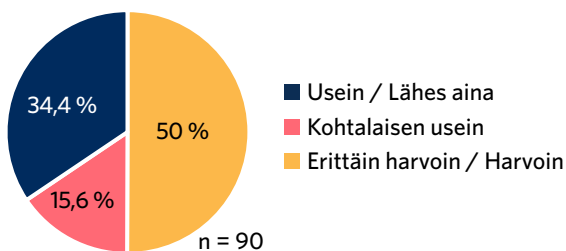
Tarkastuksen mukaan rekrytointiprosessin läpimenoajoista tulisi saada tarkempaa tietoa, jotta rekrytointiprosessin tuottavuutta voitaisiin paremmin mitata.



Rekrytointiprosessin läpimenoajoista tulisi saada tarkempaa tietoa.

Soveltuvuusarvioiteja käytetään enemmän esihenkilö ja asiantuntijatehtävien henkilöarvioinneissa

Tarkastuksessa haastatelluista virastoista kuusi seitsemästä on käyttänyt rekrytoinneissa soveltuvuusarvioiteja. Ne, jotka olivat käyttäneet soveltuvuusarvioiteja, olivat yleensä tyytyväisiä palveluun. Soveltuvuusarvioiteja käytetään yleisemmin johtaja- ja esihenkilövalinnoissa sekä vakituisissa tehtävissä. Tarkastuskyselyn mukaan puolet virastoista käytti harvoin ja puolet usein tai kohtalaisen usein soveltuvuusarvioiteja rekrytoinneissa (kuvio 27).



Kuvio 27: Rekrytoinneissa hyödynnetään soveltuvuusarvioiteja. Lähde: VTV tarkastuskysely.

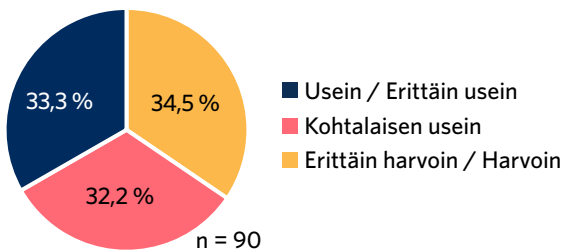
Soveltuvuusarviointiin lähetetään yleensä 2–3 kärkiehdokasta. Arvioinnit edellyttävät aina keskustelua arvioijien kanssa siitä, mihin asioihin sillä halutaan lisäselvitystä. Soveltuvuusarviointit vahvistavat omaa käsitystä henkilövalinnasta. Ykistään niiden perusteella ei tehdä valintoja, mutta ne antavat hyvää käsitystä sopivimmasta henkilöstä.

Rekrytoinneista aiheutuvia kustannuksia on vaikea seurata

Tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa suunnitellaan ja seurataan rekrytointien ulkoisia kustannuksia. Ulkoisilla kustannuksilla tarkoitetaan esimerkiksi soveltuvuusarviointien-, turvallisuusselvitysten- ja Palkeilta ostettujen palvelujen kustannuksia. Sen sijaan rekrytoinneista aiheutuvia kokonaiskustannuksia ei juurikaan seurata. Tarkastuskyselyn tulokset tukevat haastattelujen tuloksia (kuvio 28).



Rekrytointien kokonaiskustannuksia ei seurata.



Kuvio 28: Rekrytointiprosessiin liittyviä kustannuksia suunnitellaan ja seurataan. Lähde: VTV tarkastuskysely.

Suurin osa kustannuksista kohdistuu esihenkilön tai HR:n rekrytointeihin käyttämään työaikaan. Tarkastuksen haastattelujen mukaan vain harva virasto teki arviointeja rekrytointiin käytettävästä työajasta. Valtion henkilöstön työajan seurannassa (Kieku-järjestelmässä) rekrytointeja varten on oma toiminto. Valtiolla rekrytointeihin käytetty työaika kirjataan Kieku-järjestelmässä toiminnolle ”rekrytointi ja yleisperehdyttäminen” 9999613100. Tätä kirjaustoimintoa saavat käyttää vain esimiehet ja HR-asiantuntijat. Organisaation muut rekrytointeihin osallistuneet työntekijät eivät saa käyttää tätä kirjaustoimintoa, joten heidän osuutensa ei näy rekrytointeihin käytetyssä työajassa eikä työajan kustannuksissa. Rekrytointeihin liittyy myös muun muassa perehdyttäminen ja erilaiset hallinnolliset toimet uuden henkilön tullessa organisaatioon töihin. Myös nämä olisi rekrytointeihin kuluva työaika arvioitaessa huomioitava, mutta nykyiset työajan kirjauskäytännöt eivät sitä mahdollista.

5 Ovatko osaamisen kehittämiseksi ja rekrytoinneille asetetut tavoitteet toteutuneet?

Virastoissa seurataan osaamisen kehittämistä koulutussuunnitelmien toteutumisen ja esihenkilön ja alaisten välisten keskustelujen avulla. Henkisten voimavarojen kehittämisestä ja hallinnasta raportoidaan toimintakertomuksissa. Osaamisen kehittämisen vaikuttavuutta arvioidaan tavoitteiden saavuttamisen perusteella. Tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat kuitenkin myös muut tekijät kuin osaamisen kehittäminen. Osaamisen kehittämisen vaikuttavuuden arviointiin ja mittaamiseen ei ole muita välineitä.

Virastoilla ei ole suuria ongelmia saada rekrytoitua osaavaa henkilöstöä. Suurin osa rekrytoinneista saadaan toteutettua tavoitteellisesti ja avoimiin tehtäviin saadaan hyviä hakijoita. Rekrytointien arviointi on tärkeä osa rekrytointiprosessia, jotta prosessilla löydetään avoimiin tehtäviin parhaiten soveltuvat henkilöt. Itse rekrytointiprosessia arvioidaan kuitenkin harvemmin.

5.1 Osaamisen kehittämisen vaikuttavuuden arviointiin ei ole selkeitä välineitä

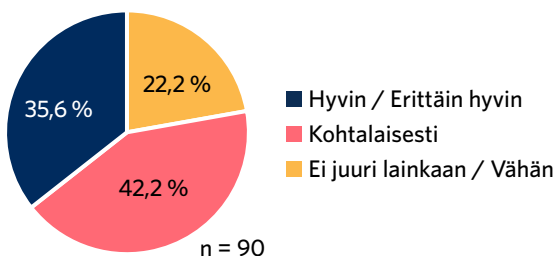
Osaamisen kehittämiseksi asetettuja tavoitteita seurataan, mutta siitä raportoidaan vaihtelevalla laajuudella. Osaamisen kehittämisen vaikuttavuuden arviointiin ei ole selkeitä mittareita tai välineitä. Vaikuttavuus näkyy käytännössä sekä yksilö- että organisaatiotasolla tavoitteiden saavuttamisena, mihin vaikuttavat kuitenkin myös muut tekijät kuin osaamisen kehittäminen.

Tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa seurataan työntekijöiden osaamisen kehittämistä esihenkilön ja alaisen välisten kehitys-, kehitymis- tai muiden vastaavien keskustelujen avulla. Keskusteluissa käydään läpi asetetut tavoitteet ja arvioidaan niiden toteutumista. Myös johto seuraa koulutussuunnitelmien toteutumista. Koulutuspäivien lisäksi virastoissa seurataan muun muassa erilaisten työtehtävien edellyttämiä pätevyyskysymyksiä ja sertifikaatteja ja niiden uusimista. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että osaamisen kehittämistä koulutuksella seurataan virastoissa systemaattisesti.



Virastoissa seurataan koulutussuunnitelmien toteutumista.

Tarkastuskyselyn vastausten mukaan suurin osa arvioi osaamisen kehittämisen seurannan ja arvioinnin olevan vähintään kohtalaista (kuvio 29). Lähes neljäsosa arvioi, ettei seurantaa juuri tehdä tai sitä tehdään hyvin vähän.



Kuvio 29: Miten osaamisen kehittymistä seurataan ja arvioidaan? Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

Tarkastuksen kohteena olleet virastot raportoivat henkisten voimavarojen hallinnasta ja kehittämisestä tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa. Osaamisen kehittämisestä raportoidaan koulutustasoindeksi, koulutukseen ja kehittämiseen käytetyt määrärahat sekä koulutuspanostus työpäivinä henkilötyövuotta kohden. Kolme virastoa laati toimintakertomuksen lisäksi henkilöstökertomuksen tai -raportin, joka sisältää laajemman kuvauksen osaamisen kehittämisestä kuin toimintakertomus. Henkilöstökertomuksessa on kuvattu myös koulutukseen ja muuhun osaamiseen käytettyä työaikaa henkilötyövuotta kohden. Yksi virasto oli sisällyttänyt laajemman sanallisen kuvauksen toimintakertomukseen. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että raportointi osaamisen kehittämisestä on virastotasolla laajuudeltaan vaihtelevaa.

Osaamisen kehittämisen vaikuttavuutta arvioidaan tavoitteiden saavuttamisen perusteella

Tarkastuksen kohteena olleissa virastoissa ei haastatteluiden perusteella varsinaisesti seurata organisaatiossa osaamisen kehittämisen vaikuttavuutta, koska sen mittaamiseen ei ole välineitä. Virastoissa arvioidaan osaamisen kehittymistä toiminnan tavoitteiden saavuttamisen perusteella. Osaaminen arvioidaan olevan riittävällä tasolla, kun virasto kykenee toimimaan tavoitteidensa mukaisesti, saavuttaa sen toiminnalle asetetut tavoitteet ja saa aikaan laadukkaita tuotoksia. Yksilötason osaamisen kehittämisen vaikuttavuutta voidaan arvioida vastaavasti.



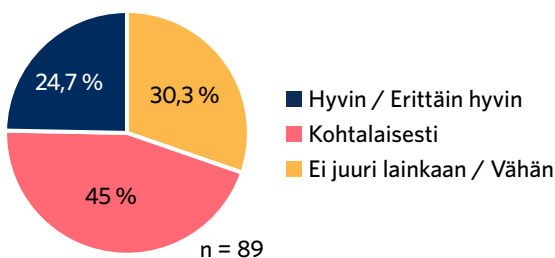
Osaamisen kehittämisestä raportointi vaihtelee.



Osaamisen kehittämisen vaikuttavuus näkyy toiminnassa.

Kaikissa virastoissa tiedostetaan, että toiminnan tavoitteiden saavuttaminen tai niiden saavuttamatta jääminen ei välttämättä kerro osaamisen kehittymisestä tai sen tasosta. Viraston toiminnan tavoitteiden saavuttamatta jääminen voi johtua esimerkiksi ulkoisista tekijöistä, joihin ei voida vaikuttaa riittävälläkään osaamisella. Johtopäätöksenä voidaan todeta, että osaamisen kehittymisen vaikuttavuutta arvioidaan tavoitteiden saavuttamisen kautta perusteella. Samalla kuitenkin tiedostetaan, että tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat myös muut tekijät.

Tarkastuskyselyssä lähes puolet vastaajista arvioi osaamisen kehittämisen vaikutusten seurannan ja arvioinnin olevan kohtalaista ja neljäsosa arvioi, että seuranta ja arviointia tehdään vähintään hyvin (kuvio 30). Lähes kolmasosa arvioi, ettei seuranta ja arviointia juuri tehdä tai sitä tehdään hyvin vähän.



Kuvio 30: Miten osaamisen kehittämisen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan? Lähde: VTV:n tarkastuskysely.

5.2 Suurin osa avoinna olevista tehtävistä saadaan täytettyä suunnitellusti

Vuosien 2018–2021 aikana eri hallinnonaloilla on rekrytointeja tehty eniten suhteessa henkilöstön määrään vuonna 2021 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, ja vähiten rekrytointeja oli puolustusministeriön hallinnonalalla (kuvio 31).

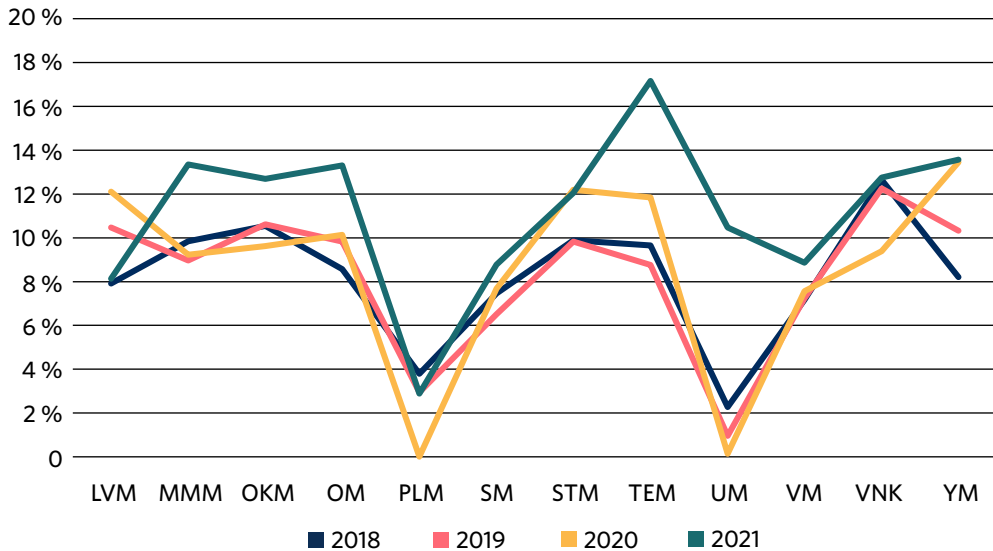
Työ- ja elinkeinoministeriön rekrytointien määrän kasvun syyinä on ollut hallinnonalalla käynnistyneet kuntakokeilut. Työllisyyskuntakokeiluihin osallistuu yhteensä 25 kokeilualueetta ja 118 kuntaa. Työllisyyskokeiluissa tavoitellaan vahvempaa vaikuttavuutta työllisyyden edistämisessä sovittamalla yhteen valtion ja kuntien resursseja, osaamista ja palveluja.



Toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttavat muutkin tekijät kuin riittävä osaaminen.

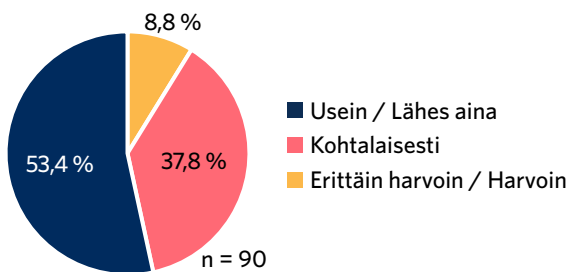


Suurin osa valtion rekrytoinneista toteutuu tavoitellusti.



Kuvio 31: Julkisten rekrytointien määrä suhteessa henkilöstön määrään eri hallinnonaloilla vuosina 2018-2021. Lähde: Rekrytoinnit Valtiolle.fi ja henkilöstömäärät Tahti- järjestelmistä.

Valtiolle.fi-palvelusta saatavien tietojen perusteella valtion rekrytoinneista suurin osa toteutuu tavoitellusti. Tarkastuskyselyn tulokset tukevat Valtiolle.fi-järjestelmästä saatuja tuloksia. Noin joka kymmenes rekrytointi keskeytyy tai jää toteutumatta (kuvio 32).

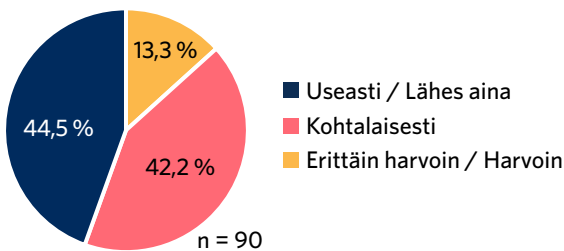


Kuvio 32: Ovatko rekrytoinnit toteutuneet tavoitteiden mukaisesti? Lähde: VTV kysely.

Rekrytoinnin keskeyttäminen valtiolla on suhteellisen harvinaista. Rekrytointi on mahdollista keskeyttää missä tahansa prosessivaiheessa, mutta vain perustellusta syystä. Mikäli tähän päädytään, tehdään keskeytyksestä päätös. Rekrytoinnin keskeyttämisestä tai viran täyttämättä jättämisestä tulee viestiä hakijoille. Viestintäkanavana toimii Valtiolle.fi-palvelu.

Valtion virkamieslain (750/1994) 6 c §:n mukaan virka tai virkasuhde voidaan tarvittaessa ilmoittaa uudelleen haettavaksi tai hakuaikaa jatkaa. Syitä voivat olla mm., ettei avoimiin tehtäviin saada riittävästi hakemuksia. Rekrytoinnin keskeytyksen syyt voivat olla myös hakijasta johtuvia. Hakija voi esimerkiksi todeta, ettei haun kohteena oleva työpaikka olekaan sopiva tai tavoittelemisen arvoisen, tai hakija on saanut toisen työpaikan ja keskeyttää prosessin. Tehtävä voidaan laittaa uudestaan auki tai siihen voidaan valita toiseksi paras hakija.

Tarkastuskyselyn kohteena olleista virastoista suurin osa arvioi saavansa usein tai kohtalaisesti hyviä hakijoita avoimiin tehtäviin, ja vain hieman yli kymmenes vastaajista arvioi saavansa harvoin hyviä hakijoita avoimiin tehtäviin (kuvio 33).



Kuvio 33: Avoimiin tehtäviin saadaan riittävästi laadukkaita hakijoita. Lähde: VTV tarkastuskysely.

Onnistuneet rekrytoinnit tuottavat tulosta ja epäonnistuneet tulevat kalliiksi

Rekrytointeja ja rekrytointiprosesseja tulisi arvioida, jotta rekrytointiprosessit tuottaisivat onnistuneita rekrytointeja. Kaikki tarkastuksessa haastatellut virastot arvioivat jälkikäteen rekrytointien onnistumista eli sitä, että tehtävään saatiin sopiva henkilö. Tarkastuskyselyn tulokset tukevat haastatteluista tehtyjä havaintoja. Yli puolet vastanneista ilmoitti seuraavansa lähes aina ja vajaa neljännes kohtalaisesti rekrytointien onnistumista. Sen sijaan rekrytointiprosessin ja siihen kuuluvien vaiheiden onnistumista arvioidaan harvemmin.

Tarkastushaastatteluissa tuotiin esille, että rekrytoinnin onnistumista mitataan monella eri tavalla. Esihenkilö arvioi uuden työntekijän suoriutumista viimeistään kuuden kuukauden kuluttua palvelussuhteen aloittamisesta ns. koeaikakeskusteluissa tai palautekeskusteluissa²⁶. Tietoa koeajan päättymisestä virastot saavat Palkeilta. Tätä ennen virastoissa on voitu arvioida rekrytoinnin

onnistumista jo muilla keinoin. Esimerkiksi esihenkilöt seuraavat uuden työntekijän arjen työtä ja pyrkivät löytämään sieltä kehittämisaikavälit. Palautetta työn onnistumisesta saadaan myös asiakailta erilaisten palautejärjestelmien avulla. Rekrytoinnin onnistumista arvioidaan harvoin millään yksittäisellä mittarilla kuten esimerkiksi koeaikapurkujen määrällä tai sillä, ovatko henkilöt pysyneet organisaatiossa.

Tarkastushaastatteluissa tuotiin esille, että yleensä tiedetään, jos rekrytointi ei ole onnistunut. Epäonnistuneissa rekrytoinneissa henkilöllä voi olla puutteita osaamisessa, motivaatiossa tai työelämätaidoissa. Mikäli rekrytoinnissa ei kuitenkaan täysin olla onnistuttu, voidaan vielä arvioida muita tekijöitä, jotka ovat voineet vaikuttaneet rekrytoinnin onnistumiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi tehtäväkuvauksen ja hakijaviestinnän onnistuminen, perehdytyksen onnistuminen ja viraston odotukset valittavaa henkilöä kohtaan.

Virkamieslain 10§:n ja työsopimuslain 4§:n mukaan virkasuhde/työsuhde voidaan enintään kuusi kuukautta kestävä koeajan aikana purkaa sekä nimittävän viranomaisen että virkamiehen puolelta. Tarkastushaastatteluissa tuotiin esille, että koeaikapurkuja joudutaan käyttämään vain hyvin harvoin.

Tarkastushaastatteluissa tuotiin esille erilaisia näkemyksiä rekrytointiprosessin onnistumisesta. Valtiovarainministeriön oppaan mukaan onnistumisen arviointi jää usein toteutumatta virastojen muiden kiireiden vuoksi²⁷. Tarkastushaastattelujen mukaan ainakin kaksi virastoa seitsemästä tekee hakijakyselyjä ja arviointeja rekrytointiprosessin onnistumisesta. Arvioinnin perusteella saatujen parannusehdotusten perusteella voidaan seuraavassa rekrytoinnissa käyttää hyväksi koettuja toimintatapoja.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli tukea valtion henkilöstövoimavarojen hallintaa tuottamalla tietoa virastojen rekrytointiprosessin tilasta ja soveltamisesta sekä muista keskeisistä rekrytointien onnistumiseen vaikuttavista tekijöistä. Näin voidaan paremmin vastata tulevaisuuden rekrytointitarpeisiin. Tarkoituksena oli myös tuottaa tietoa virastojen osaamisen kehittämisen menetelmistä, kustannuksista ja tavoitteiden saavuttamisesta.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, ovatko valtion henkilöstön osaamisen kehittämisen ohjausmenettelyt, tavoitteiden asettaminen ja käytännön toteutus toimivia. Tavoitteena oli myös tuottaa tietoa siitä, onko valtion rekrytointiprosessi käytännössä toimiva ja tehokas ja saadaanko sen avulla hankittua tarpeita vastaavaa henkilöstöä.

Tarkastuksessa arvioitiin virastojen osaamisen kehittämisen ja rekrytointien käytäntöjä ja toimintatapoja, kustannusten seuranta, tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavuuden seuranta.

Tarkastus tuottaa tietoa eduskunnalle, tarkastuskohteille ja muille valtion virastoille ja laitoksille, valtion HR-asioita ohjaaville tahoille (erityisesti valtiovarainministeriölle ja HR-ohjausryhmälle) sekä valtion keskitettyjä HR-palveluja tuottaville virastoille (erityisesti Palkeille).

Tietoa voidaan hyödyntää arvioitaessa valtion henkilöstöasioiden strategisen tason ohjauksen riittävyttä ja ohjauksen toimivuutta. Tietoa voidaan hyödyntää myös virastojen ja laitosten osaamisen kehittämisessä ja rekrytointien toteutuksessa, sekä näihin liittyvien käytäntöjen arvioinnissa ja kehittämisessä sekä Palkeiden HR-palvelujen kehittämisessä.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteina olivat Digi- ja väestötietovirasto, Ilmatieteen laitos, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea), sosiaali- ja terveysministeriö, Säteilyturvakeskus, ulkoministeriö ja Valtiokonttori. Tarkastuskohteena olleet virastot olivat keskenään hyvin erilaisia, ja niiden käytäntöjen yksityiskohdat poikkesivat toisistaan, mutta pääperiaatteet olivat kuitenkin yhteneväiset. Tarkastuskertomuksessa esitetään tämän johdosta havainnot ja johtopäätökset tarkastuskohteena olleista virastoista kootusti eikä niitä eritellä virastoittain.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto valtiovarainministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastusasetelma muodostui neljästä tarkastuskysymyksestä.

Tarkastuskysymys 1: Onko virastojen tulevaisuuden henkilöstötarpeiden suunnittelu riittävää?

Kysymykseen vastattiin kahdella osakysymyksellä:

- Onko organisaatiolla suunnitelmia, jotka ohjaavat henkilöstövoimavarojen kehittämistä?
- Onko virasto huomionnut valtion HR-tavoitteet omissa suunnitelmissaan?

Kriteerit:

- Virastot ovat suunnitelleet henkilöstötarpeitaan riittävästi, kun ne ovat analysoineet ja kuvanneet osaamistarpeitaan ja valtionhallinnon HR-ohjausryhmän asettamat HR-tavoitteet (osaamisen kehittäminen, liikkuvuuden edistäminen ja valtion työnantajakuvan uudistaminen) näkyvät virastojen pidemmän aikavälin suunnitelmissa.
- Rekrytointien tulee olla perusteltuja sekä organisaatiotasolla että yksittäisinä rekrytointeina. Organisaatiotasolla perusteluna ovat erityisesti viraston toiminnan ja talouden suunnittelussa syntyvät aineistot, joissa kerrotaan viraston kehityssuunnasta ja osaamistarpeista.
- Suunnitteluvollisuutta on ohjeistettu valtiovarainministeriön määräyksellä toiminta- ja taloussuunnittelusta (30.4.2020), jonka taustalla on talousarviolaki (423/1988, 12 §), talousarvioasetus (1243/1992, 10 § ja valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003). Suunnittelun merkitys on tunnustettu myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta (30.8.2001). Lisäksi virastoilla tulee olla yhteistointitalaissa (1233/2013, 14 §) tarkoitettu henkilöstö- ja koulutussuunnitelma, joka sisältää tietoja virka- ja työsuhteiden määrän kehityksestä. Virantäytössä noudatettavia periaatteita on kuvattu mm. valtiovarainministeriön ohjeessa (30.4.2019). Valtion HR-tavoitteista on päätetty kansliapäällikkökokouksessa lokakuussa 2018.

Tarkastuskysymys 2: Onko virastoissa kehitetty osaamista tehokkaasti?

Kysymykseen vastattiin kahdella osakysymyksellä:

- Onko virastojen osaamista kehitetty tarkoituksenmukaisin menetelmin?
- Onko virastoissa suunniteltu ja seurattu osaamisen kehittämisen kustannuksia?

Kriteerit:

- Virastot ovat suunnitelleet ja toteuttaneet tarkoituksenmukaisin menetelmin osaamisen kehittämistä sekä suunnitelleet ja seuranneet osaamisen kehittämisen kustannuksia. (laki valtion talousarviosta (423/1988) 12 §; laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa (1233/2013) 14 §; CAF2020 Arviointikehikko, kohta 3.1)

Tarkastuskysymys 3: Onko rekrytointiprosessi laadukas ja tehokas?

Kysymykseen vastattiin kahdella osakysymyksellä:

- Ovatko rekrytointien ja niiden valmistelun perusteet selkeitä?
- Onko rekrytointiprosessin toteutus ollut sujuvaa ja tehokasta?

Kriteerit:

- Valtion HR-ohjausryhmän yhtenä linjauksena on se, että henkilöstöhallinto toimii tuottavasti ja palvelut on järjestetty järkevällä tavalla.
- Rekrytointien laadukasta toteutusta on kuvattu valtiovarainministeriön ohjeessa virantäytössä noudatettavista periaatteista ja sen julkaisemassa Valitse oikein oppaassa, joiden taustalla on valtion virkamieslaki (750/1994). Rekrytointiprosessin käytännön toteutuksen täytyy myös tukea hallitusohjelman rekrytointiin liittyviä tavoitteita sekä virastojen tuloksellista ja tehokasta toimintaa. Toiminnan tulee olla järjestetty tehokkaasti valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) ja talousarvioasetuksen (1243/1992) periaatteiden viitoittamalla tavalla.

Tarkastuskysymys 4: Ovatko osaamisen kehittämiseksi ja rekrytoinneille asetetut tavoitteet toteutuneet?

Kysymykseen vastattiin kahdella osakysymyksellä:

- Ovatko virastot seuranneet osaamisen kehittämisen tavoitteita ja vaikuttavuutta?
- Ovatko rekrytoinnit toteutuneet tavoitellusti?

Kriteerit:

- Virastojen henkilöstö- ja/tai toimintakertomuksissa kuvataan osaamisen kehittämistä koskevien tavoitteiden toteutumista. (laki valtion talousarviosta (423/1988) 21 § 1 mom.; asetus valtion talousarviosta (1243/1992) 63 § 1 mom.; CAF2020 Arviointihakko, kohta 3.2)
- Pääministeri Rinteen/Marinin hallitusohjelman (kohta 4.5) mukaan pärjätäkseen kilpailussa koulutetusta työvoimasta valtion tulee parantaa kilpailukykyään työnantajana sekä valmistautua suureen rekrytointitarpeeseen, joka aiheutuu eläköitymisestä ja toisaalta digitaalisesta teknologiamurroksesta.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin valtiovarainministeriötä, valtioneuvoston kansliaa ja Palkeita tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen kohteeksi valittiin seitsemän virastoa, joiden valintakriteerinä oli viraston koko henkilöstömäärällä mitattuna, henkilöstön palvelussuhderakenne, Palkeiden rekrytointipalvelujen käyttäminen, viraston erityisosaamista edellyttävät tehtävät virastossa viime aikoina mahdollisesti toteutettu toimintojen uudelleenjärjestely ja muut tiedossa olevat erityispiirteet kuten esimerkiksi poikkeustilanteessa tehdyt nopeat rekrytoinnit tai toimialaltaan muista poikkeava kokonaisuus.

Tarkastuksen aineistoina olivat tarkastettujen virastojen strategiat, toiminta- ja taloussuunnitelmat, henkilöstö- ja koulutussuunnitelmat, tulossopimukset, toiminta- ja henkilöstökertomukset, valtionhallinnon yleiset ohjausasiakirjat, HR-ohjausryhmän asiakirjat sekä rekrytointeihin ja osaamisen kehittämiseen liittyvä tilastollinen aineisto.

Lisäksi aineistona oli kaikille tulosohjatuille virastoille tehty sähköinen kysely. Kyselyyn vastasi tulosohjattujen virastojen lisäksi useita kirjanpitoyksiköitä, joiden vastaukset on myös analysoitu tarkastuksessa. Vastauksia tuli 92.

Tarkastusaineiston analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia ja kuvailevaa määrällistä analyysia.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 24.5.2021 ja päättyi 15.6.2022. Tarkastushaastattelut toteutettiin syyskuun 2021 ja marraskuun 2021 välisenä aikana ja muu tiedonhankinta kesäkuun 2021 ja marraskuun 2021 välisenä aikana. Tarkastukseen liittyvä kysely toteutettiin syyskuussa 2021.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Nina Martikka, johtava tuloksellisuustarkastaja Tuula Näätänen ja johtava tuloksellisuustarkastaja Toni Äikäs. Projekti-päällikkönä toimi Tuula Näätänen. Tarkastusprojektin omistajana toimi johtaja Heli Mikkelä 16.1.2022 saakka ja johtaja Tuula Varis 1.2.2022 lähtien.

Viitteet

- 1 Tutkihallintoa.fi
- 2 Tutkihallintoa.fi
- 3 Valtionhallinnon HR ohjausryhmän asettaminen. Asettamispäätös 22.3.2018. VM/618/00.01.00.01/2018, VM050:00/2018.
- 4 Valtioneuvoston kanslia 2018. HR-tavoitteita tulossopimukseen. HR-ohjausryhmän ehdotus kansliapäällikön kokoukselle 29.10. 2018.
- 5 Valtioneuvoston kanslia 2018. HR-tavoitteita tulossopimukseen. HR-ohjausryhmä ehdotus kansliapäällikön kokoukselle 29.10.2018.
- 6 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021. Kysely valtion henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja rekrytoinneista vastaaville henkilöille.
- 7 Valtioneuvosto 2021. HR-tavoitteet ministeriöiden ja virastojen tulossopimuksista. Kirsi Kuuttiniemi 4.3.2021.
- 8 Valtioneuvosto 2021. HR-tavoitteet ministeriöiden ja virastojen tulossopimuksista. Kirsi Kuuttiniemi 4.3.2021.
- 9 Valtioneuvoston kanslia 2021. Virastojen HR-tavoitteet v. 2021 tulossopimuksissa. Yhdessä oppien kohti strategisempaa tavoitteen asettelua. HR-ohjausryhmä 8.3.2021.
- 10 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021. Kysely valtion henkilöstön osaamisen kehittämisestä ja rekrytoinneista vastaaville henkilöille.
- 11 Valtiovarainministeriön ohje hakijaviestinnästä 26.2.2021 https://vm.fi/documents/10623/1121917/Ohje_suositus+hakijaviestinn%C3%A4st%C3%A4+rekrytoinnissa+26.2.2021.pdf/3a4c1a17-22e1-083e-bcf3-060938045659/Ohje_suositus+hakijaviestinn%C3%A4st%C3%A4+rekrytoinnissa+26.2.2021.pdf?t=1614688798266
- 12 Valtioneuvoston kanslia 2018. HR-tavoitteita tulossopimukseen. HR-ohjausryhmän ehdotus kansliapäällikön kokoukselle 29.10. 2019.
- 13 Valtiovarainministeriö 2012. Valtion henkilökierto-opas. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvens Print, 2012.
- 14 Valtioneuvosto 2018. HR-tavoitteita tulossopimukseen. HR-ohjausryhmä ehdotus kansliapäällikön kokoukselle 29.10.2018.
- 15 Tietoa ei julkaista hallinnonaloista, joissa tutkimuksen on tehnyt alle 3 virastoa.
- 16 Tietoa ei julkaista hallinnonaloista, joissa tutkimuksen on tehnyt alle 3 virastoa. Vuonna 2016 väite oli Arjen vuorovaikutus osaamisen ja uudistumisen tukena.
- 17 Tili 43300 Koulutuspalvelut sisältää valtion henkilöstön koulutuspalveluiden ostot. Näitä ovat esimerkiksi kurssi- ja konferenssimaksut sekä osallistumis- ja ilmoittautumismaksut. Tili ei sisällä muiden kuin valtion palveluksessa olevan henkilöstön koulutuspalveluja, erikseen hankittua koulutusmateriaalia, ennakonpidätyksen

alaisia kouluttajien palkkioita, koulutukseen liittyviä erikseen laskutettuja matkustuspalvelumenoja eikä erikseen laskutettuja koulutustilojen vuoksia. Jos koulutustilojen vuokraa ei laskuteta erikseen, kirjataan myös vuokran osuus tälle tilille. Lähde: Liikekirjanpidon tilikartta 1.10.2021.

- 18 Koulutuskustannukset = henkilöstökoulutuksen ajan palkat ja muut koulutuskustannukset.
- 19 Laine Kari ja Äijälä Kirsi 2020. Valitse oikein. Valtionhallinnon opas johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointiin. Valtiovarainministeriö 2020.
- 20 Kari Laine ja Kirsi Äijälä 2020. Valitse oikein. Valtionhallinnon opas johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointiin. Valtiovarainministeriö 2020.
- 21 Valtiovarainministeriö 2021. Ohje/suositus hakijaviestinnästä rekrytoinneissa. Valtionhallinnon kehittämisosasto. VN/4470/2021.
- 22 Valtiovarainministeriö 2019. Ohje virantäytössä noudatettavista periaatteista. Valtion virkamieslaki (750/1994) mm. 9 §.
- 23 Palkeilta saatu tilasto 3.11.2021.
- 24 Valtiokonttori 2016. Yhteinen sävel HR selvitys 2016 loppuraportti.
- 25 1397/2016 Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.
- 26 Valtiovarainministeriö 2020. Valtion virka- ja työehdot 2020–2022. Valtio työnantajana. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:48.
- 27 Kari Laine ja Kirsi Äijälä 2020. Valitse oikein. Valtionhallinnon opas johtajien ja asiantuntijoiden rekrytointiin. Valtiovarainministeriö 2020.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi