



LAUREA

# Ammatillinen työvoimakoulutus ja työmarkkinoille sijoittuminen



Hannula, Anna-Kaija

2009 Laurea Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu  
Laurea Leppävaara

## Ammatillinen työvoimakoulutus ja työmarkkinoille sijoittuminen

Anna-Kaija Hannula  
Yrittäjyyden ja liiketoimintaosaamisen  
koulutusohjelma  
Opinnäytetyö  
Joulukuu 2009

Anna-Kaija Hannula

### **Ammatillinen työvoimakoulutus ja työmarkkinoille sijoittuminen**

Vuosi

2009

Sivumäärä

79

---

Kehittämishankkeen tarkoituksena oli luoda Vantaan työ- ja elinkeinotoimistoon työskentelymalli, jonka tuloksena helpotettaisiin työnhakijoiden mahdollisuuksia työllistyä ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen.

Työvoimapolitiikkaa tarvitaan lieventämään epäkohtia, joita syntyy, kun työmarkkinat eivät toimi täydellisesti. Perinteisesti suomalainen työvoimapolitiikka on ollut osin sosiaalipolitiikkaa, mutta nykyisin sitä pyritään erottamaan työvoimapalveluista.

Työvoimakoulutuksen tavoitteet ovat suhdanne-, kasvu- ja hyvinvointipoliittisia. Työvoimakoulutus on myös proaktiivista työvoimapolitiikkaa, jonka tavoite on totuttua pidemmällä: työmarkkinoiden epätasapaino-ongelmia yritetään ennakoita ja ehkäistä. Etenkin talouden globalistoituminen on tehnyt työmarkkinoiden muutosten ennakkoinnin entistä vaikeammaksi.

Opinnäytetyö toteutettiin toiminnallisena opinnäytetyönä, kehittämishankkeena. Sen teoreettinen tietoperusta rakennettiin työvoimapolitiikasta, ammatillisesta työvoimakoulutuksesta ja sen vaikuttavuudesta sekä motivaatiosta.

Kehittämishankkeessa käytiin läpi koko ammatillisen työvoimakoulutuksen prosessi suunnittelusta toteuttamiseen. Prosessin eri vaiheisiin luotiin erilaisia työkaluja työ- ja elinkeinohallinnon virkailijoiden käyttöön. Lisäksi kehiteltiin työskentelytapamuutoksia palveluprosessin niihin vaiheisiin, joiden todettiin olevan ongelmallisia. Kehittämishankkeen toteutti Vantaan TE-toimiston virkailijoista koottu työryhmä. Hanke toteutettiin käyttämällä työryhmän jäsenten osaamista ja heille kertynyttä hiljaista tietoa. Työskentely oli pääosin käytännöstä lähtevää ideointia kuitenkin siten, että työskentelyn aikana tutustuttiin alan kirjallisuuteen ja ohjeisiin.

Hankkeen tuotoksena työryhmä tuotti mallin, joka tukee asiakaspalveluprosessia laajemmin kuin työvoimakoulutuksen jälkeistä työllistymistä. Mallin esittely on saanut hyvän vastaanoton henkilöstöltä ja työryhmä alkaa konkreettisesti tuottaa hankkeessa esitettyjä työkaluja. Työryhmän jäsenistä on valittu koordinaattori, joka tukee henkilöstöä työkalujen käyttöönotossa. Työryhmän jäsenet kokivat hankkeen parissa työskentelyn antoisaksi.

Arviointina todetaan, että työ on luotettava. Hankkeen vaikuttavuutta seurataan. Malli on siirrettävissä muitten TE-toimistojen käyttöön.

Tärkeimpinä jatkotutkimuksina ehdotettiin palveluprosessin muiden vaiheiden kehittämistä sekä ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta rajattuna yli 50-vuotiaisiin.

Asiasanat: ammatillinen työvoimakoulutus, työttömyys, työvoimapolitiikka, vaikuttavuus

Anna-Kaija Hannula

**Vocational labour market training and placement on the labour market**

Year	2009	Pages	79
------	------	-------	----

---

The purpose of this development project was to create for Vantaa Employment and Economic Development Office a working model, the result of which would facilitate jobseekers' possibilities to become employed after vocational labour market training.

Labour policy is needed to alleviate defects that are created when the labour market does not function perfectly. Traditionally Finnish labour policy has been partly social policy, but at present there is an attempt to separate it from employment services.

The objectives of labour market training are counter-cyclical and linked to growth and welfare politics. Labour market training is also proactive labour policy: anticipating and preventing imbalance issues of the labour market. Particularly economic globalisation has made the anticipation of labour market changes increasingly challenging.

The final project was implemented as a functional final project work, a development project. Its theoretical knowledge basis was constructed of labour policy, vocational labour market training and its effectiveness and motivation.

The development project realized the entire process of vocational labour market training from planning to execution. Various tools for officials of the Employment and Economic Development Administration were created for different stages of the process. In addition, changes in working methods were developed to those stages that were considered challenging. The development project was implemented by a work group of Vantaa TE Office officials. The project was realised by utilising the expertise and tacit knowledge of the members of the work group. The work itself consisted mainly of insights from practical experience, but also literature and directions were familiarised with.

As an output of the project, the work group produced a model that supports the customer service process in a wider respect than solely employment after labour market training. The personnel has welcomed introduction of the model and the work group will start to produce practical tools proposed by the project. A member of the work group has been appointed as a coordinator who will support the personnel in utilisation of the tools. The members of the work group experienced working with the project as very rewarding.

As an assessment it is affirmed that the work is credible. Effectiveness of the project will be monitored. The model is transferable to be utilised by other TE Offices.

Suggestions for the most important subjects for further research were development of other stages of the service process and study of effectiveness of vocational labour market training limited to over 50-year-olds.

Key words: vocational labour market training, unemployment, labour policy, effectiveness

## Sisällys

1	Johdanto.....	7
1.1	Hankkeen taustaa .....	7
1.2	Työn tarkoitus ja rajaus.....	8
1.3	Toiminnallinen opinnäytetyö kehittämishankkeena .....	9
1.4	Peruskäsitteet .....	11
1.5	Tutkimusraportin rakenne pääluvuittain.....	11
2	Toiminnallinen viitekehys .....	11
2.1	Työhallinnon historiaa.....	11
2.2	Uusimman organisaatiomuutoksen taustaa .....	12
2.3	Työ- ja elinkeinohallinnon organisaatio.....	14
2.3.1	Työ- ja elinkeinoministeriö.....	14
2.3.2	Työ- ja elinkeinokeskus .....	15
2.3.3	Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto.....	16
2.4	Työhallinnon strategiat, arvot, tehtävät, resurssit ja lainsäädäntö .....	18
2.4.1	Strategiat .....	18
2.4.2	Arvot.....	19
2.4.3	Tehtävät ja lainsäädäntö .....	20
2.5	Resurssit ja osaaminen .....	22
3	Ammatillinen työvoimakoulutus osana työvoimapolitiikka.....	25
3.1	Mitä on työvoimapolitiikka ja sen keskeiset haasteet .....	26
3.2	Peruskäsitteet .....	28
3.3	Työvoimapolitiikan haasteet .....	30
3.4	Ammatillinen työvoimakoulutus osana työvoimapolitiikka.....	34
3.5	Ammatillisen työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuuden arviointia .....	40
3.6	Motivaatio .....	46
3.7	Yhteenveto .....	48
4	Kehittämishankkeen kuvaus.....	50
4.1	Hankesuunnitelma koulutuksen jälkeisen työllistymisen tukemisesta .....	50
4.1.1	Hankkeen taustaa .....	50
4.1.2	Hankkeen tavoitteet ja tehtävät .....	51
4.1.3	Hankkeen toimenpiteet ja aikataulu .....	51
4.1.4	Hankkeen organisaatio sekä hankeressurssit ja -kustannukset.....	52
4.1.5	Toimintatutkimus hankkeessa ja aineisto-/dokumenttianalyysi .....	52

4.2	Hankkeen toteutus.....	53
4.2.1	Hankkeen ensimmäinen pilotointi.....	54
4.2.2	Hankkeen toteutuksen kuvaus .....	54
4.2.3	Hankkeen tuotos: uusi toimintamalli vai uusia työkaluja .....	55
4.2.4	Uuden mallin sisäänajo/käyttöönottosuunnitelma .....	56
4.2.5	Kehittämistyöryhmän työskentelyn arviointi .....	56
5	Hankkeen tulokset .....	57
5.1	Koulutustarpeen ottaminen huomioon asiakaspalvelussa .....	57
5.2	Toimenpiteet ennen koulutusta .....	60
5.3	Koulutuksen suunnittelu .....	60
5.4	Kilpailutuksessa huomioitavaa .....	61
5.5	Koulutusvalinnat.....	61
5.6	Toimenpiteet koulutuksen aikana ja sen jälkeen .....	62
5.6.1	Kurssin vastuuvirkailijan rooli.....	62
5.6.2	Kurssikummin rooli.....	64
5.6.3	Työnantajapalveluiden rooli .....	64
5.7	Hankkeen arviointi .....	65
5.7.1	Arviointisuunnitelma.....	65
5.7.2	Hankkeen riskit .....	65
5.7.3	Luotettavuuden arviointi .....	66
5.7.4	Käyttökelpoisuuden, hyödyllisyyden ja vaikuttavuuden arviointi ....	66
5.7.5	Tuloksellisuuden seuranta .....	67
5.7.6	Pilotointi .....	69
5.7.7	Hankkeen etenemisestä sovittua .....	69
6	Yhteenveto, johtopäätökset ja jatkokehittäminen .....	70
6.1	Yhteenveto kehittämishankkeesta .....	70
6.2	Johtopäätökset .....	70
6.3	Opinnäytetyön tekijän ammatillisen kehittymisen arviointi .....	71
6.4	Opinnäytetyön itsearviointi .....	72
6.5	Kehittämishankkeesta nousseet jatkotutkimusaiheet .....	73
	Lähteet .....	74
	Kuvioluettelo .....	78
	Taulukkuuettelo .....	79

# 1 Johdanto

## 1.1 Hankkeen taustaa

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) asettaa vuosittain työ- ja elinkeinotoimistoille (TE-toimistot) tulostavoitteet. Tavoitteita on paljon ja osa niistä on tulospalkkaustavoitteita. Suurimpaan osaan tavoitteista on vaikea omalla toiminnallaan vaikuttaa, sillä käytännössä yleiset työmarkkinamuutokset nousukausineen ja taantumineen määrittävät TE-toimistoissa tehtävää työtä ja vaikuttavat sen tuloksellisuuteen.

TE-toimistoilla on myös mahdollisuus määritellä oma tulostavoitteensa. Useimmat TE-toimistot näin tekevätkin, koska silloin voidaan valita tavoite, johon pystytään omalla toiminnalla vaikuttamaan. Lisäksi TE-toimistoilla on kehittämiskohteita, jotka voivat olla joko suoraan TUJO-tavoitteen saavuttamista varten suunniteltuja tai niitä epäsuorasti tukevia. Syksyllä 2008 Uudenmaan työ- ja elinkeinokeskus (Teekeskus), joka käytännössä ohjaa TE-toimistojen Tupo-prosessia, asetti niille tehtäväksi esitellä johtoryhmien strategiapäivillä omasta BSC (Balanced Scorecard)-kortistaan valitun tärkeimmän kehittämiskohteen.

Alkuperäisessä BSC-mittaristossa näkökulmat olivat asiakas-, tehokkuus-, oppimis- ja taloudellinen näkökulma (Malmi, Peltola & Toivanen 2006, 17). Nämä näkökulmat eivät aina sovellu budjettirahoituksella toimivaan julkiseen organisaatioon. Olve, Roy & Wetter (1999, 225) ovat muokanneet julkishallinnolle sopivan mittariston, jossa painopistealueina ovat suhteet, suoritteet, toiminnot ja tulevaisuus.

Vantaan TE-toimiston näkökulmat ensi vuodelle ovat vaikuttavuus, resurssit ja kumppanuudet, asiakkaat ja prosessit sekä henkilöstö. Resurssinäkökulma lienee lähimpänä taloudellista näkökulmaa ja siinä on huomioitu sekä rahalliset että osin henkilöstöresurssit. Henkilöstönäkökulmassa on ajateltu jaksamista, osaamista, työhyvinvointia, mutta myös resurssien kohdentamista.

Vantaan TE-toimisto halusi valita kehittämiskohteen, jolla olisi laaja myönteinen vaikutus tulostavoitteisiin. Lisäksi haluttiin valita kehittämiskohde, jonka toteuttamiseen osallistuisi mahdollisimman moni TE-toimiston työntekijä normaalina arkityönään tai sen ohella. Tavoitteena oli myös kehittämiskohde, joka ei jäisi vain projektiksi, vaan se johtaisi toimintatapamuutokseen. Kehittämiskohteeksi valittiin ”Ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistymisen tukeminen”. Pitkän nimen vuoksi käytetään jatkossa työnimeä ”Kurssikummi”.

Nimi kurssikummi tulee siitä, että jokaiselle Vantaan TE-toimiston hoitamalle ammatilliselle työvoimakoulutukselle on tarkoitus nimetä henkilö, kurssikummi, jonka vastuulla on tukea kurssilla olevien vantaalaisten kurssilaisten työnhakua ja työllistymistä. Kurssikummeina toimivat työvoimaneuvojat tai työvoimaohjaajat normaalin asiakaspalvelutyön ohella. Vantaalla huomattava osa työttömistä on vailla ammatillista koulutusta, joten valittu kehittämiskohde siltäkin osin tuki TE-toimiston työn tavoitteita.

Joulukuussa 2008 Vantaan TE-toimiston johtoryhmä antoi tämän opinnäytetyön tekijälle tehtäväksi muodostaa työryhmä, jonka tehtävänä oli kehittää hanketta. Kehittämistyön edetessä tehtävä osoittautui ajateltua laajemmaksi ja siksi syntyi ajatus tuottaa kehittämishankkeesta opinnäytetyö. Tämän opinnäytetyön tekemisen aikaan toimin Vantaan TE-toimistossa vastuullisissa tehtävissä palvelulinjan johtajana, Myyrmäen aluetoimiston paikallisjohtajana ja johtoryhmän jäsenenä. Vastasin yritys- ja työnantajapalveluista, työnhakukeskuspalveluista, alle 3 kk työttömänä olleitten työnhakijoitten palvelusta sekä työttömyysturva-asioista. Tehtäväni vuoksi osallistuin moniin yhteistyöprojekteihin.

## 1.2 Työn tarkoitus ja rajaus

Opinnäytetyön tarkoituksena on perehtyä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vaikuttavuuteen, ts. miten työllistyä työvoimapolitiittisen koulutuksen avulla avoimille työmarkkinoille. Työn tarkoituksena on sellaisen työtavan kehittäminen, jossa 1) parannetaan henkilöstön valmiuksia ja mahdollisuuksia asiakkaiden koulutustarpeen tunnistamisessa, koulutukseen ohjaamisessa ja asiakkaiden motivoinnissa, 2) asiakkaiden tukemisessa koulutuksen aikana ja siinä, 3) miten vahvistetaan koulutuksen jälkeen asiakkaiden valmiuksia työllistyä. Näihin palataan myöhemmässä vaiheessa tätä työtä.

Kehittämistehtävän päätavoitteena on mallin toimivuus käytännössä siten, että työllistyminen avoimille työmarkkinoille helpottuu. Tavoitteeseen pääsemiseksi on mallin oltava niin käytännönläheinen ja helppo, että kaikki TE-toimiston virkailijat pystyvät sitä toteuttamaan kiinteänä osana asiakaspalvelutyötä kiireisessä työrytmässä.

Tavoitteen saavuttamiseksi kehittämishankkeelle on määritelty seuraavat tehtävät:

1. Työhallinnon hankkeen täsmentäminen ja rajaaminen
2. Teoreettisen tietoperustan hankkiminen ja rakentaminen
3. Toimintamallin kehittäminen
4. Mallin sisäänajo ja vastuuhenkilön määrittäminen
5. Arviointi



Työvoimakoulutus on osa työvoimapolitiikkaa ja yksi työvoimapoliittinen toimenpide. Tavoitteeseen pääsemiseksi asiakkaille rakennetaan usein polkuja, jotka muodostuvat useista työvoimapoliittisista toimenpiteistä. Kehittämistehtävässä muut työvoimapoliittiset toimenpiteet on rajattu ulkopuolelle, joskin asiakastyössä ne on huomioitava.

Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus on huomattavan laajaa. Ammatillista työvoimakoulutusta suunnataan erityisesti jatko- ja täydennyskoulutukseen noin 200 eri ammatissa. Kehittämistehtävässä on lisärajaus eli se koskee kokonaisia ammatillisen koulutuksen perus- jatko- ja täydennyskursseja. Ulkopuolelle jäävät valmentava työvoimakoulutus, maahanmuuttajien kielikoulutus, erilliset pätevyyspassit, yksittäiset koulutuspaikat ja työnantajien kanssa yhteistyössä järjestetty yhteishankintakoulutus. Nimitystä yksittäinen koulutuspaikka käytetään koulutuksesta, joka hankitaan yhdelle TE-toimiston asiakkaalle mistä tahansa julkisen valvonnan alaisesta koulutuksesta. Yksittäinen koulutuspaikka voidaan hankkia silloin, kun vastaavaa koulutusta ei ole työvoimakoulutuksena.

### 1.3 Toiminnallinen opinnäytetyö kehittämishankkeena

Tämä opinnäytetyö on kehittämishanke, ei tutkimus. Kehittämishankkeen tarkoituksena on tuottaa tietoa, jota voidaan siirtää muihin tilanteisiin. Siksi siinä lähestymistapana on toimintatutkimus, jonka joitakin menetelmiä käytetään. Hanke on yhteydessä käytännön toimintaan ja kehittämiseen.

Toimintatutkimuksessa tutkitaan ihmisten toimintaa ja tuotetaan tietoa käytännön kehittämiseksi. Sitä tehdään erityisesti sosiaalisesta toiminnasta, ihmisten vuorovaikutteisista tilanteista. Toimintatutkimus tavoittelee käytännön hyötyä ja käyttökelpoista tietoa. Toimintatutkimuksen tekijä on aktiivinen osallistuja ja siksi hänen ei edes odoteta olevan neutraali, kuten muun kaltaisissa tutkimuksissa edellytetään. Yleensä tutkimuksissa tarkoituksena on tutkia todellisuutta ja päämääränä luoda teoria. Toimintatutkimuksen tarkoituksena taas on muuttaa todellisuutta tutkimalla sitä ja tutkia todellisuutta muuttamalla sitä. Päämääränä on käytännön hyöty ja käyttökelpoisen tiedon lisääntyminen. (Heikkinen, Rovio, & Syrjälä 2006, 16, 19, 22.)

Toiminnallinen opinnäytetyö ja toimintatutkimus sekoitetaan usein toisiinsa. Erityisesti ammattikorkeakouluissa tehdään paljon toiminnallisia opinnäytetöitä, joissa käytetään toimintatutkimuksen menetelmiä. Toimintatutkimus on kuitenkin sekä aikaa että kokemusta vaativa tutkimuksen muoto, joten toiminnallista opinnäytetyötä ei välttämättä voi pitää tieteellisenä toimintatutkimuksena. Se ei tarkoita, etteikö opinnäytetyöllä olisi sekä ammatillista että yhteiskunnallista vaikuttavuutta. (Vilka 2006, 76 - 77.)

Työ- ja elinkeinoministeriö (aiemmin työministeriö) on julkaissut huomattavan määrän tutkimuksia ja muita julkaisuja harjoitetusta työvoimapolitiikasta ja sen vaikuttavuudesta. Näiden tutkimusten ongelmana on mielestäni ollut se, että niissä vain todetaan tilanne. Toimivia työkaluja vaikuttavuuden parantamiseksi ei ole kyetty suuremmassa määrin luomaan. Tutkimuksia ovat tehneet useiden ministeriöiden tutkijat, yliopisto-opiskelijat graduinaan ja monet yhteiskuntatutkijat. Hyvin vähäisessä määrin on tehty toimintatutkimuksia, jotka ovat yhteydessä käytännön toimintoihin ja niiden kehittämiseen. Samoin puuttuu kehittämishankkeiden arviointi. Työvoimaneuvojien 20 opintoviikon laajuudessa PD-koulutuksessa on tehty omaan työhön liittyviä tehtäviä, mutta ne ovat jokseenkin pienimuotoisia.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on yritetty luoda työkaluja TE-toimistojen käyttöön, mutta valitettavan usein ne ovat osoittautuneet toimimattomiksi. Jo lähtökohtaisesti työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojärjestelmä URA vaikuttaa luodun enemmän ministeriön tilastointitarpeita varten kuin toimivan asiakaspalvelun työvälineeksi. Jos työkalun käyttö vaatii paljon aikaa monimutkaisuutensa ja huomattavan nippelitiedon syöttämismäärän vuoksi, on sen käytännön merkitys vähäinen ja käyttö hiipuu vähitellen kokonaan. Työkaluja on pääsääntöisesti luotu periaatteella, että ihmisten elämä menee tietyn kaavan mukaisesti. Kuitenkaan TE-toimistojen työssä normaalia kaavaa ei ole olemassa, vaan kaikkien työnhakija-asiakkaiden elämäntilanteet ovat yksilöllisiä ja vaihtelevia.

Esimerkki huonosti toimivasta työkalusta on tänä syksynä URA-järjestelmään tuleva laskuri, jonka hyvänä tarkoituksena on helpottaa TE-toimistojen virkailijoita laskemaan asiakkaiden työhistoria siten, että pystytään määrittämään heidän oikeutensa muutosturvaan. Haasteena on nimenomaan määräaikaisten, saman työnantajan palveluksessa tehtyjen työsuhteitten yhteispituuden määrittely. Laskuri huomioi vain ne työsuhteet, joissa organisaation nimen kirjoitusasu on täysin identtinen. Esimerkiksi Vantaan kaupungin työtodistuksissa voi olla kirjoitettuna Vantaan kaupunki kokonaan, lyhennettynä VK, vain koulun tai päiväkodin nimi tai erilaisia yhdistelmiä. Lisäksi monet yritykset vaihtavat nimeään, joten samasta yrityksestä on työtodistuksia eri nimillä. Tässä tapauksessa lähtökohtana nimenomaan yrityksen nimi laskurin toimivuudelle on väärä.

Pääsääntöisesti ministeriö käyttää työkaluja luodessaan TE-toimistojen asiantuntemusta. Kuitenkin toimistot ovat erikokoisia ja toimivat aivan erilaisissa toimintaympäristöissä. Työkalu, joka toimii muutaman virkailijan ja pienen asiakasmäärän toimistossa Lapissa, ei välttämättä toimi satojen virkailijoiden ja suurten asiakasmäärien toimistoissa suurissa kaupungeissa. Tai päinvastoin. Työkalusta tulee usein kompromissi, joka ei toimi missään kunnolla.

Kehittämistehtävässä on haluttu luoda työkalu, joka toimii nimenomaan Vantaan TE-toimistossa. Tutkimus- ja tilastotietoa on käytettävissä, mutta työkalut vaikuttavuuden ja ti-

lastojen parantamiseksi ovat vähissä. TE-toimistojen henkilöstön koko työpanos menee asiakaspalveluun ja laissa määriteltyihin tehtäviin, joten mahdollisuudet omien työkalujen luomiseen ovat olemattomat. Siksi käytännön työkalun kehittäminen toiminnallisena opinnäytetyönä on tarkoituksenmukaista.

#### 1.4 Peruskäsitteet

Opinnäytetyön peruskäsitteinä ovat työvoimapolitiikka, työvoimapolitiittinen ammatillinen aikuiskoulutus sekä työllisyys- ja työttömyyskäsitteet. Vaikka työssä käsitelläänkin lähinnä työvoimapolitiikkaa sekä ammatillista työvoimakoulutusta ja sen vaikuttavuutta, on työllisyys- ja työttömyyskäsitteiden selventäminen välttämätöntä työvoimakoulutuksen tarkoituksen ymmärtämiseksi. Keskeisinä lähteinä ovat työ- ja elinkeinohallinnon tutkimukset, julkaisut ja tilastot. Muina lähteinä ovat työelämää ja aikuiskoulutusta käsittelevä kirjallisuus. Peruskäsitteisiin palataan tarkemmin luvussa kolme.

#### 1.5 Tutkimusraportin rakenne pääluvuittain

Opinnäytetyön raportti sisältää kuusi päälukua. Johdanto-luvun jälkeen luvussa kaksi esitellään työ- ja elinkeinohallinnon historia ja nykyinen organisaatio. Luvussa kolme käydään läpi työvoimapolitiikkaa ja työvoimakoulutusta. Työvoimapolitiikka toimii opinnäytetyössä teoriaosuutena. Luvussa neljä ja viisi kuvataan kehittämishanketta ja luvussa kuusi on yhteenvevtoa kehittämistehtävästä ja opinnäytetyöstä.

## 2 Toiminnallinen viitekehys

Tässä luvussa esitellään kehittämishankkeen toiminnallinen viitekehys siten, että ensin kerrotaan vähän työhallinnon historiaa ja kuvataan nykyorganisaatiota ja sen taustalla ollutta muutostarvetta, minkä jälkeen avataan lukijalle työhallinnon strategiaan ja toimintaa.

### 2.1 Työhallinnon historiaa

Julkinen työnvälitys alkoi vuonna 1903, jolloin ensimmäinen työnvälitystoimisto perustettiin Helsinkiin. Vuonna 1913 tuli voimaan työnvälitystä säätelevä asetus, jonka mukaan jokaiseen yli 5000 asukkaan kaupunkiin tuli perustaa työnvälitys. (Heinonen, Hämäläinen, Räisänen, Sisto & Tuomala 2004, 74 - 75.)

Vuonna 1963 työnvälitystoiminta siirtyi kunnilta valtion hoidettavaksi. Aluksi työnvälitys toimi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriön ohjaamana, mutta vuonna 1970 perustettiin oma työvoimaministeriö. Perustetun ministeriön tehtäväksi määriteltiin mm työvoimapolitiittinen

suunnittelu, ammatinvalinnanohjaus, työnvälitys, kansainvälinen harjoittelu ja työttömyyden hoito. Valtiollistamisen jälkeen alkoi aktiivisemman työvoimapolitiikan harjoittaminen. (Heinonen ym. 2004, 75 - 76.)

Työnvälitystoimintaa harjoitettiin Suomessa jo 1800-luvulla. Työnvälittäjinä toimivat sekä yksityishenkilöt että yhdistykset. Niiden toiminta oli maksullista. Yksityinen työnvälitys kiellettiin vuoden 1913 asetuksen tultua voimaan ja yhdistyksetkin saivat harjoittaa työnvälitystä vain luvanvaraisesti. (Heinonen ym. 2004, 74 - 75.) Yksityinen työnvälitys alkoi myöhemmin uudelleen. Aluksi työministeriön valvotun luvanvaraisena henkilöstövuokrauksena laajentuen aste asteelta muuhun työnvälitykseen. Yksityistä työnvälitystä koskevat rajoitukset poistettiin 1994. Ainoastaan yksityishenkilöä koskeva maksukiello jäi voimaan. (HE 268/1998.) Välittömästi työnvälityksen avauduttua vapaalle kilpailulle alkoi yrityksiä tulla markkinoille. Vuonna 2007 yrityksiä oli jo yli 1000. (Yritykset toimialoittain vuonna 2007.) Suurin osa työnvälitysalan yrityksistä lienee pieniä 1-2 hengen yrityksiä. Alalle tulo on helppoa, sillä suuria investointeja ei tarvita.

Työhallinnon rooli yksityisen työnvälityksen valvonnassa näkyy vielä siinä, että työministeriö on kerännyt vuodesta 1999 alkaen tietoja yksityisestä työnvälityksestä ja työvoiman vuokrauksesta. Tietojen kerääminen perustuu Kansainvälisen työjärjestön (ILO) vuonna 1997 hyväksymään yleissopimukseen yksityisestä työnvälityksestä. Velvoitteet on kirjattu Suomen lainsäädäntöön. (Kostamo 2009, 5.)

## 2.2 Uusimman organisaatiomuutoksen taustaa

Työhallinnossa on tapahtunut viime vuosina suuria muutoksia ja muutosprosessi jatkuu edelleen. Vuoden 2008 alussa työministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö yhdistyivät työ- ja elinkeinoministeriöksi (TEM), jolloin strategiat ja osin tehtävätkin muuttuivat ja siirtyivät eri ministeriöiden välillä. TEM-organisaatioon tuli myös sisäasiainministeriöstä alueiden kehittämistehtävien yksikkö. Vastaavasti maahanmuuttoasiat siirtyivät entisestä työministeriöstä sisäasiainministeriöön. Muutokset on tarkoitus viedä läpi työ- ja elinkeinohallinnon eri tasojen, mutta prosessi on hidas ja vielä pahasti kesken. Työssä käytetään paljon työhallinnon sisäisiä, osin vielä luonnosvaiheessa olevia raportteja, joita näin muutostilanteessa lähetetään lausuntokierrokselle organisaation sisällä.

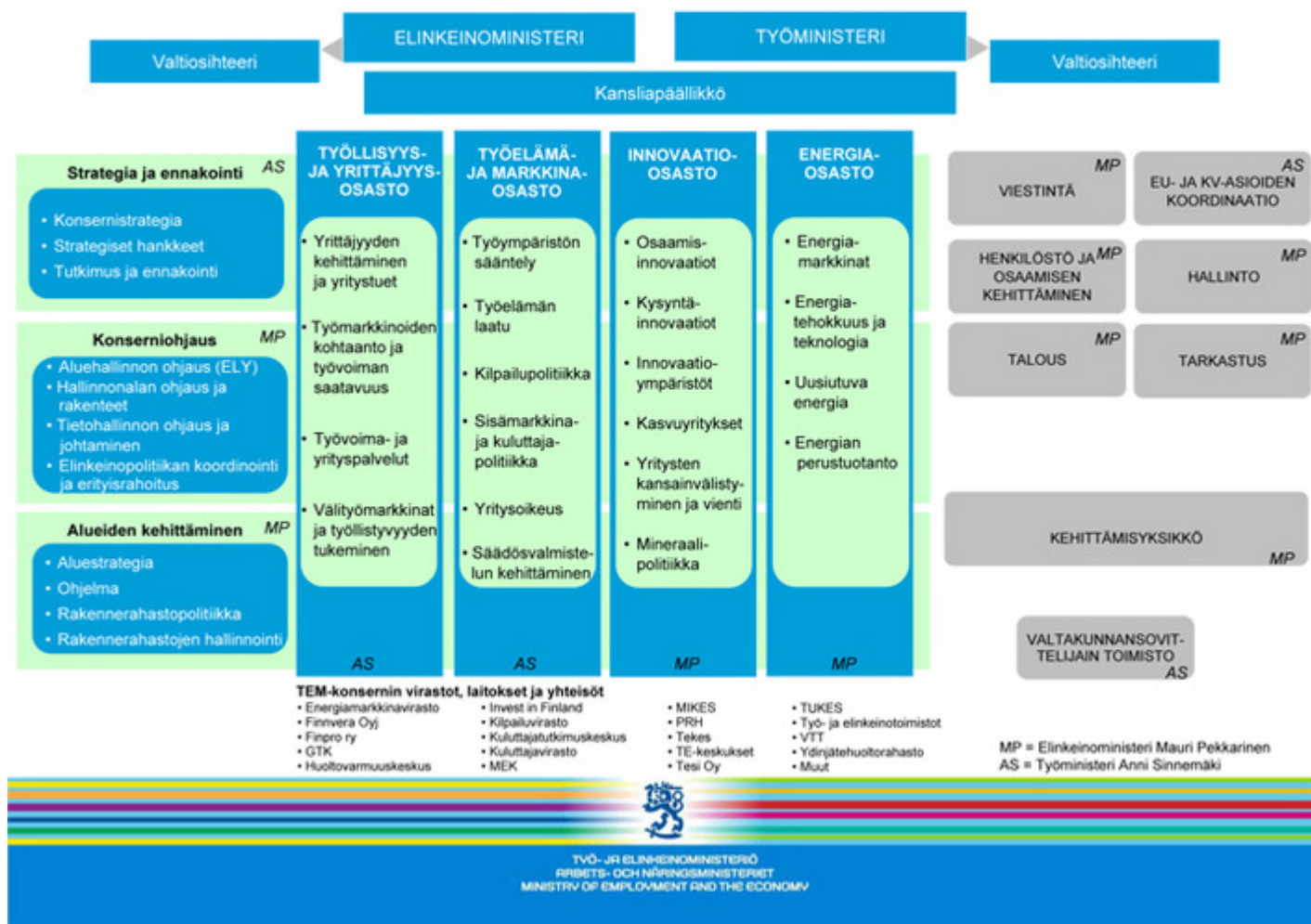
Työ- ja elinkeinohallinto on kolmiportainen järjestelmä, jossa TEM vastaa valtakunnallisesti työ- ja elinkeinopolitiikasta eli lähinnä lainsäädännöstä ja strategisista linjauksista. Alueellisessa ja paikallisessa hallinnossa nimimuutokset tulivat vuotta myöhemmin eli vuoden 2009 alusta. Työvoima- ja elinkeinokeskukset muuttuivat työ- ja elinkeinokeskuksiksi (TE-keskus) ja työvoimatoimistot työ- ja elinkeinotoimistoiksi (TE-toimisto). Alueellinen organisaatio TE-

keskus vastaa paikallistason eli TE-toimistojen käytännön ohjauksesta. TE-keskuksen rakenne poikkeaa TEM:in rakenteesta siten, että siinä on myös maa- ja metsätalousministeriön (MMM) alueellinen ohjaus. TE-keskukset perustettiin kymmenen vuotta aikaisemmin kuin TEM ja se lienee enteillyt tulevia ministeriöiden yhdistymisiä, joskaan MMM ei ole mukana. Vuoden 2010 alusta lähtien valtion aluehallinto jatkaa uudistumistaan. Nykyisten työ- ja elinkeinokeskusten, lääninhallitusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät kootaan ja organisoidaan uudelleen kahteen uuteen viranomaiseen: elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY) ja aluehallintovirastoon (AVI). Uudelleen organisointi aiheuttaa epävarmuutta, koska monien tehtävät ja vastualueet muuttuvat. Siten TE-toimistot eivät saa TE-keskuksilta kaikkea sitä tukea, mitä ne tarvitsisivat omassa muutosprosessissaan.

## 2.3 Työ- ja elinkeinohallinnon organisaatio

### 2.3.1 Työ- ja elinkeinoministeriö

#### Työ- ja elinkeinoministeriön organisaatio 1.8.2009



Kuvio 1: Työ- ja elinkeinoministeriön organisaatio

Työ- ja elinkeinoministeriössä on tällä hetkellä kaksi ministeriä. Ykkösministeri on elinkeinoministeri Mauri Pekkarinen ja toinen on työministeri Anni Sinnemäki. Työministeri johtaa työllisyys- ja yrittäjyysosastoa sekä työelämä- ja markkinaosastoa. Työllisyys- ja yrittäjyysosasto vastaa niistä strategioista ja lainsäädännöstä sekä ohjeistuksesta, joitten pohjalta TE-toimistojen työ muotoutuu. Sen vuoksi viittaukset työ- ja elinkeinoministeriöön tarkoittavat lähinnä sen työllisyys- ja yrittäjyysosastoa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluu yli 30 organisaatiota, joissa henkilöstöä on yhteensä noin 10 700. Organisaatiot ovat tunnettuja, kuten esim. Finnvera Oyj, Kilpailuvirasto, Kuluttajavirasto, Patentti- ja rekisterivirasto sekä Valtion teknillinen tutkimuskeskus. Henkilöstöstä puolet työskentelee TE-toimistoissa (3500) ja TE-keskuksissa (1700). Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti TE-toimistojen ja TE-keskusten henkilöstö tulee väheneään vuoteen 2015 mennessä lähes 900 henkilöllä (Työ- ja elinkeinokeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöpoliittinen ohjelma 2009-2015).

### 2.3.2 Työ- ja elinkeinokeskus

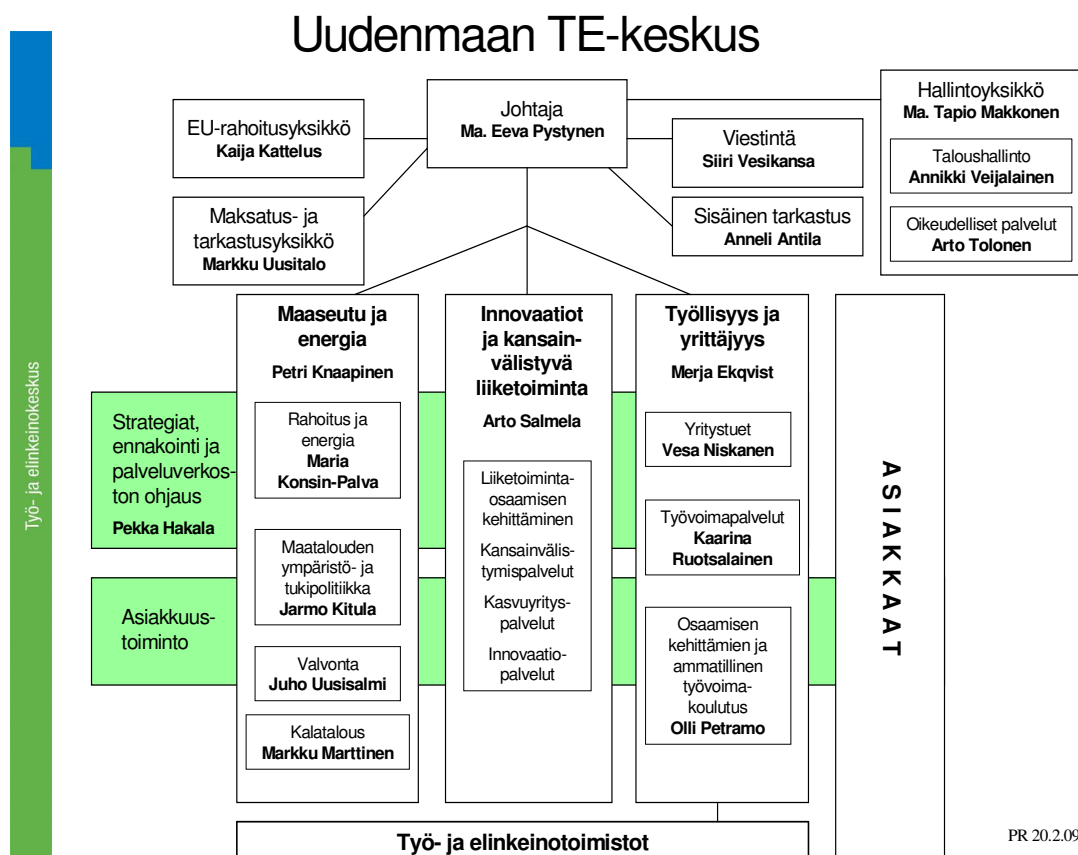
Työ- ja elinkeinokeskuksia on yhteensä 15. Eri TE-keskusten organisaatiot eivät ole täsmälleen samanlaisia, joskin tehtävät ovat kaikilla samat. Uudenmaan TE-toimistojen ohjauksesta vastaa osasto nimeltä Työllisyys ja yrittäjäyys. Osaston sisällä on kolme toimintoa, joita ovat yritystuet, työvoimapalvelut sekä osaamisen kehittäminen ja ammatillinen työvoimakoulutus. Tältä osin Uudenmaan TE-keskuksen organisaatio on tällä hetkellä yhteneväinen työ- ja elinkeinoministeriön vastaavan osaston kanssa.

Vuoden 2010 alusta aloittavia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY) tulee myös 15. Niiden vastuualueet ovat

- elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri
- liikenne ja infrastruktuuri
- ympäristö ja luonnonvarat

(Aluehallinnon uudistushanke 2009.)

ELY-virastojen perustamista koskeva laki on hyväksytty eduskunnassa 20.11.2009.



Kuvio 2: Työ- ja elinkeinokeskuksen organisaatio

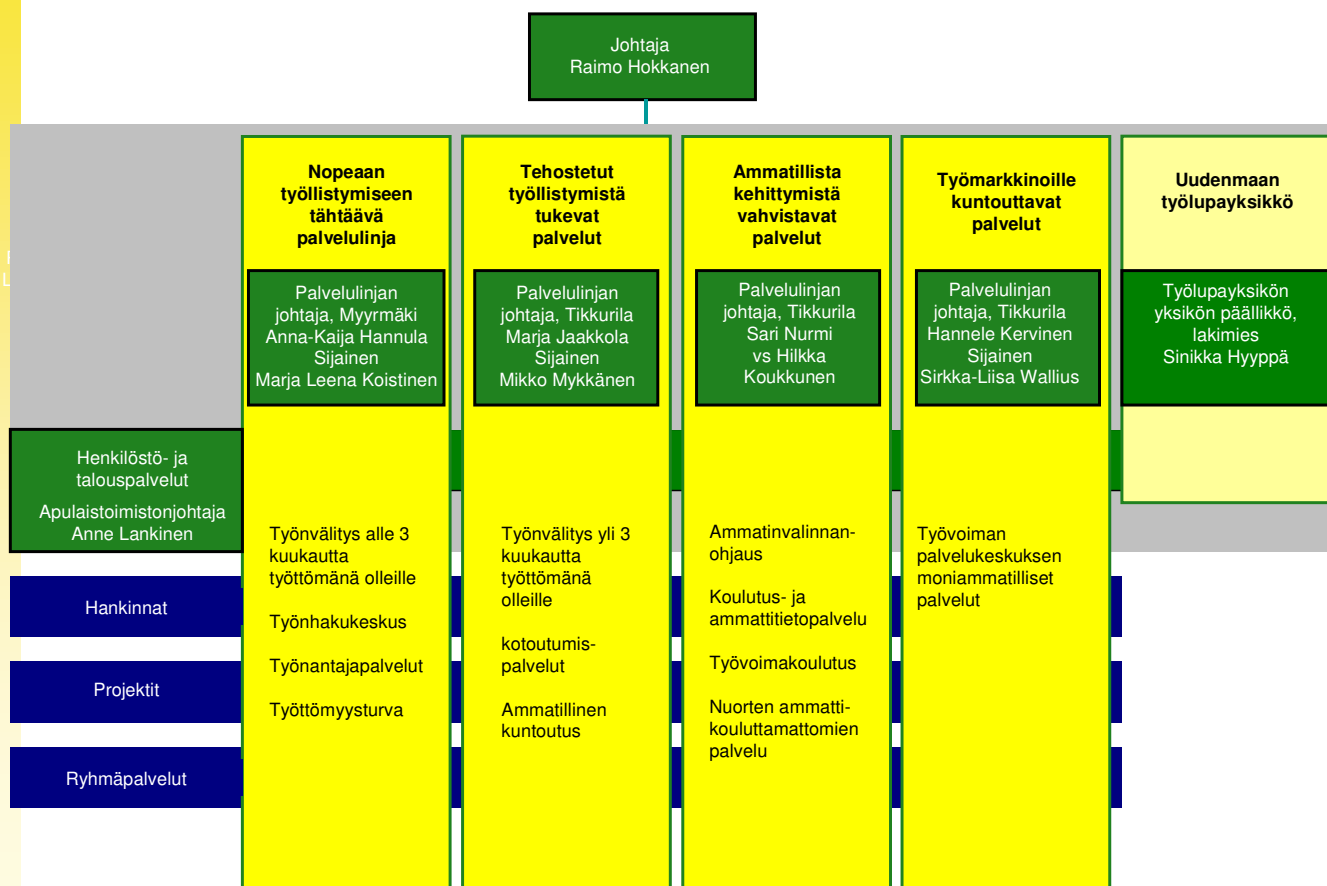
### 2.3.3 Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto

Vielä vuonna 2000 työvoimatoimistoja oli Suomessa 177. Keväällä 2009 TE-toimistoja oli enää 74, jotka toimivat 197 toimipisteessä. TE-toimistoja on yhdistetty hallinnollisesti suurempiin kokonaisuuksiin samalla, kun toimintoja on uudelleen organisoitu. (TE-keskus 2009, 3.) Toimipisteitten määräkin tulee vähenemään tulevaisuudessa. Esimerkiksi Espoo yhdisti kesällä 2009 Tapiolan ja Espoon keskuksen toimipisteet yhdeksi Espoon TE-toimistoksi, joka sijaitsee Leppävaarassa. Myös Vantaalla pyritään kaikki toiminnot sijoittamaan yhteen paikkaan. Tavoitteena on aloittaa yhdistyminen Myyrmäen ja Tikkurilan osalta jo vuonna 2010.

Vantaan TE-toimiston organisaatio ja koko toimintamalli uudistettiin 2008. Uudistusta tehtäessä tutustuttiin huolella TEM-organisaation linjauksiin ja painopistealueisiin. Aiemmin alue-toimistot (Tikkurila, Myyrmäki) toimivat suhteellisen itsenäisesti ja niillä oli omat johtoryhmänsä Vantaan silloisen työvoimatoimiston yhteisen johtoryhmän lisäksi. Tavoitteena oli luoda yksi Vantaan yhteinen TE-toimisto. Jo silloin pidemmän tähtäimen tavoitteeksi asetettiin sijoittuminen yhteen toimipisteeseen.



## Vantaan työ- ja elinkeinotoimiston organisaatio



Kuvio 3: Vantaan työ- ja elinkeinotoimiston organisaatio

Vantaan TE-toimistossa työskentelee 85 henkilöä ja lisäksi kaupungin ja työhallinnon yhteisessä, vaikeasti työllistyvien palveluun tarkoitetussa työvoiman palvelukeskuksessa 15 työhallinnon virkailijaa. Varsinainen TE-toimisto toimii kolmessa eri toimipisteessä ja lisäksi työvoiman palvelukeskuksella on kaksi toimipistettä. Yhtenäiseen viestintään ja siten yhtenäisen toiminnan varmistamiseen on panostettu paljon. Se vie kuitenkin kohtuuttoman paljon aikaa monien toimipisteitten takia.

## 2.4 Työhallinnon strategiat, arvot, tehtävät, resurssit ja lainsäädäntö

### 2.4.1 Strategiat

Työhallinnolle on luotu uudet strategiat työ- ja elinkeinoministeriön aloitettua toimintansa. Usein on sanottu, että työministeriön aikana työhallinto keskittyi työttömyyden hoitoon. Nykyinen työllisyys- ja yritysstrategia on tuonut näkökulman vaihdoksen, jossa siirrytään kohti aktiivisia työnantaja- ja yrityspalveluita. Henkilöstön osaamista kehitetään tämän mukaisesti. Tämän otsikon alla olevat tiedot perustuvat viimeisimpään 29.6.2009 julkaistuun TEM:in työllisyys- ja yrittäjyysstrategiaan, jossa lähtökohtana on konsernistrategia ”Uudistuva suomalainen työ- ja elinkeinopolitiikka”. Tässä työssä keskitytään työpolitiikkaan. Elinkeino- ja elinkeinopolitiikka jää vähemmälle.

Strategian mukaisesti tavoitteena on tukea yritysten ja työvoiman osaamisen kehittämistä, yritysten kasvua, alkavaa yritystoimintaa sekä torjua työttömyyttä ja työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia. Voimavaroja pyritään kohdentamaan vaikuttavuudeltaan parhaimpiin hankkeisiin. Tämä saattaa viitata juuri siihen, että perinteinen työttömyyden hoito jätetään vähemmälle. Vaikka strategialla pyritäänkin ensisijaisesti toimintaympäristön pidemmän aikavälin muutoksiin ja kehittämiseen, on lyhyen tähtäimen painopisteenä taantumaa vastaaminen. Strategialla on siten ”kaksoishaaste”. Kaksoishaasteeseen vastaamisessa keskeisintä on työvoiman kehittäminen osaamista parantamalla. Siten kehittämistehtävä sopii strategiaan erinomaisesti.

Taantumaa aiheuttamia haasteita ovat jyrkästi nousseet vastavalmistuneiden nuorten työttömyys, korkeakoulutettujen kasvava työttömyys ja ulkomaalaisten kohoava työttömyysaste. Taantumaa-aikana yritykset käyttävät runsaasti irtisanomisen vaihtoehtona varhaiseläkeratkaisuja, mikä Suomen ikärakenteen takia on pidemmällä aikavälillä selkeä uhkatekijä. Taantumasta huolimatta monilla aloilla on avoimia työpaikkoja, joiden nopea täyttyminen on olennaista. Joten kasvavista työnhakijamääristä huolimatta TE-toimistojen on asetettava työntajapalvelu ja avoimet työpaikat prioriteetin kärkeen.

Kiireellisimmiksi asetetaan toimenpiteet, joilla helpotetaan yritysten selviytymistä taantumaa yli, estetään tarpeettomia työpaikkojen menetyksiä ja rajoitetaan työttömyyden kasvua. Taantumasta johtuvat toimenpiteet eivät saa olla ristiriidassa pidemmän aikavälin työvoima- ja yritys- ja elinkeinopolitiikan kanssa. Siten esimerkiksi työhallinto ei saa tukea ihmisten siirtymistä työvoiman ulkopuolelle esimerkiksi erilaisiin eläkejärjestelyihin, vaikka ne alentaisivatkin työttömyysastetta. Työttömyyseläkehän on poistumassa siten, että viimeinen työttömyyseläkkeelle pääsevä ikäryhmä on 1949 syntyneet. Taantumasta huolimatta yritys- ja elinkeinopolitiikan keinoin ei saa tukea yrityksiä, joiden toimintaedellytykset eivät ole kunnossa.

Strategialla pyritään vaikuttamaan seuraaviin asioihin:

- työllisyyden ja tuottavuuden kasvu pitkällä aikavälillä
- työttömyyden kasvun torjunta taantuman ja heikon talouskasvun aikana
- elinkelpoisten yritysten ja työpaikkojen säilyminen taantuman yli
- yrittäjyyden edistäminen ja yritysten kasvun ja kansainvälistymisen tukeminen
- nopea työllistyminen, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman ratkaisu ja osaavan työvoiman saatavuus

Työllisyys- ja yrityspolitiikkaan kuuluu neljä linjausta:

- osaamista ja kasvua yrityksiin
- yritysaktiivisuus nousuun
- nopea työllistyminen
- heikommassa asemassa olevien tukeminen

Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi kehitetään TE-toimistojen toimintamallia, asiakkuusstrategioita ja palvelutuotteita. Vantaan TE-toimisto on ennakoanut tulevia linjauksia kehittäessään nykyistä toimintamalliaan.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on laadittu varsinaisen strategian lisäksi asiakkuusstrategia, jossa yritysasiakkaat on segmentoitu ja kullekin segmentille määritelty oma strategiansa. Asiakkuusstrategiatyön on tarkoitus käynnistyä vuoden 2009 loppuun mennessä. Käynnistysvaiheessa käytetään ulkopuolista konsulttia lähinnä fasilitaattorin roolissa. (Asiakkuusstrategiatyön ohjaus 2008.)

#### 2.4.2 Arvot

Ministeriö, TE-keskukset ja TE-toimistot määrittävät itse omat arvonsa, mutta kuitenkin siten, että ne eivät saa olla ristiriidassa keskenään. Arvokeskustelua käydään aika ajoin ja silloin arvojakin saatetaan täsmentää. Työministeriön viimeisimmät arvot olivat vaikuttavuus, asiantuntijuus, asiakaslähtöisyys ja kumppanuus. Työ- ja elinkeinoministeriö kuvaa arvonsa seuraavasti: luovuutta ja vaikuttavuutta, avoimuutta ja yhteistyötä sekä inhimillisyyttä ja oikeudenmukaisuutta. Arvoilla halutaan viestittää, että julkinen viranomainen ei ole nykyisin vain vallankäyttäjä, vaan vastuullinen ja välittävä toimija.

TE-keskus on määritellyt arvoikseen luotettavuus, yhteistyökykyisyys ja vuorovaikutus sekä kehittämis- ja muutosvalmius. Vantaan TE-toimiston arvot, asiakaslähtöisyys, asiantuntijuus, avoimuus, tuloksellisuus ja yhteistyö ovat vuodelta 2003. Kyseisenä vuonna oli koko henkilöstölle suunnattu ESR-rahoitteinen Hyökyaalto-projekti, joka oli tarkoitettu työyhteisöjen ja niiden henkilöstön osaamisen kehittämiseen (Hyökyaalto oppivan ...). Projektin aikana määri-

telttiin Vantaan TE-toimiston arvot. Arvokeskustelua ei ole käyty toimintamallin ja ministeriöissä tapahtuneitten muutosten jälkeen. Arvokeskustelulle ja arvojen täsmentämiselle olisi jo aika.

#### 2.4.3 Tehtävät ja lainsäädäntö

Työhallinnon keskeiset tehtävät on määritelty laissa julkisesta työvoimapalvelusta, joten tehtäviä ja lainsäädäntöä ei voi erottaa toisistaan. Lakiin on tehty joitain muutoksia ministeriöiden yhdistymisen jälkeen, mutta perusasiat ovat pysyneet ennallaan. Painotukset ja näkökulma voivat kuitenkin vaihdella huomattavan paljon.

TEM aluehallinto-työryhmältä on valmistunut 30.1.2009 loppuraportti, jossa on laadittu linjat TE-toimistojen tehtävistä, organisoinnista sekä elinkeinoelämän toimijoiden yhteistyöstä ja yhteisistä palveluista. Tämä osio perustuu pitkälti mainittuun loppuraporttiin. Työryhmän tavoitteena oli luoda mahdollisimman selkeä ja yhtenäinen toimintamalli koko maahan. Malli perustuu eri toimijoiden yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Yhtenäinen toimintamalli on tärkeä, sillä työministeriön aikana työvoimatoimistot toimivat hyvin itsenäisesti ja toimintatavat olivat hyvin erilaisia. Erilaiset toimintamallit voivat johtaa asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun, sillä lakia voidaan tulkita eri tavoin. TE-toimistojen työssä harkinnanvaraisuudella on merkittävä rooli. Jonkinasteinen itsenäisyys on kuitenkin säilytettävä, koska toimintaympäristö on hyvin erilainen vaikkapa pääkaupunkiseudulla ja Kainuussa.

Visiona on, että vuonna 2012 TE-toimisto on moderni työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtauspaikka. TE-toimisto on arvostettu työnvälittäjä, työvoiman kehittäjä, työ- ja elinkeinopolitiikan asiantuntija ja aktiivinen verkostovaikuttaja. TE-toimiston toiminta-ajatuksena on olla alueensa työ- ja elinkeinopolitiikan aloitteellinen ja vahva vaikuttaja, joka aktivoi työvoiman kysyntää ja tarjontaa, toimii kiinteässä yhteistyössä alueensa yritysten, kuntien ja muiden työnantajien, työ- ja elinkeinoelämän toimijoiden ja koulutuksen järjestäjien kanssa. TE-toimisto myös palvelee asiakkaita työelämän ja yritysten muutostilanteissa ja muutoksen hallinnassa. (Uuden työ- ja elinkeino...) Toiminta-ajatuksen toteuttaminen edellyttää huomattavan aktiivista yhteydenpitoa esimerkiksi työnantajiin, sillä tarkoituksena lienee työhallinnon markkinaosuuden kasvattaminen avoimissa työpaikoissa.

TE-toimiston ydintehtävät ovat osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen eli työnvälitys ja työvoiman kehittäminen sekä yritysten toimintaedellytysten turvaaminen (Uuden työ- ja elinkeino...) Jokainen TE-toimiston työntekijä haluaisi keskittyä ydintehtäviin, mutta käytännössä on kuitenkin niin, että toimeentuloasiat eli työttömyysturvan hoitaminen haukkaa leijonan osan työajasta. Pelkästään Vantaan TE-toimistossa annettiin heinäkuussa 2009 työvoimapolitiisia lausuntoja eli lausuntoja asiakkaan oikeudesta työttömyysetuuteen lähes 4500. Annettu-

jen lausuntojen taustalla on suuri määrä selvitystyötä esimerkiksi siitä, onko työttömyysetuuden hakija päätoiminen yrittäjä tai opiskelija. Sivutoimiseksi katsotut yrittäjät ja opiskelijat voivat saada työttömyysetuutta, mutta päätoimiseksi katsotut eivät.

Työvoimatoimistojen muututtua työ- ja elinkeinotoimistoiksi on haluttu painottaa työnvälitystä ydintehtävänä ja suunnata enemmän palvelua yritysten suuntaan. TE-keskuksista siirtyisi siten tehtäviä toimistoille. TE-toimistojen asemaa elinkeinopoliittisena vaikuttajana halutaan vahvistaa ja palveluvalikoimaa selkiyttää. Siten palvelujen järjestäminenkin tehostuisi. TE-toimistojen ja muiden toimijoiden välistä työnjakoa halutaan selkiyttää avoimille työmarkkinoille heikosti sijoittuvien osalta. (Uuden työ- ja elinkeino...) Etenkin viimeisen kohdan suhteen on syytä olla pessimistinen. Niin kauan kuin raha on määräävin tekijä ja työttömyysetuus on yhteiskunnalle toimeentulotukea kivuttomampi tapa huolehtia ihmisten toimeentulosta, on muutos vaikeaa. Kaikilla henkilöillä työmarkkinavalmiudet ja osaaminen ei ole hyvällä tasolla. Työhallinto ei voi, eikä haluakaan, valita asiakkaitaan samoin kriteerein kuin yksityiset työnvälittäjät. On kuitenkin selvää, että osalla TE-toimiston asiakkaista heidän tarvitsemansa palvelu olisi oikeampaa saada muualta kuin TE-toimistoista. Henkilöille, joilla on suuria sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia, ei voi tarjota työtä tai koulutusta ennen kuin ongelmat on hoidettu hallittavaan kuntoon.

Henkilöasiakkaat ryhmitellään seuraavasti:

- Suoraan työmarkkinoille suuntaavat eli asiakkaat joiden ammattitaito ja osaaminen ovat kunnossa ja heille sopivia työpaikkoja on tarjolla.
- Osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat eli asiakkaat, joille tarjotaan urasuunnittelua ja koulutusta.
- Työmarkkinoille kuntoutuvat eli asiakkaat, joiden työllistyminen edellyttää moniammatillista palvelua ja yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. (Uuden työ- ja elinkeino...)

Ydintehtävien lisäksi TE-toimistoilla on muita tehtäviä, jotka on määritelty laissa julkisesta työvoimapalvelusta. Niitä ovat mm. ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut, koulutus- ja ammattitietopalvelut, ammatillinen kuntoutus, työharjoittelu, työelämävalmennus ja palkkatuki, liikkuvuusavustus, muutosturva, vuorotteluvapaa, työttömyysturva sekä yrittäjyyteen liittyvä koulutus ja starttiraha. Työikäisten osalta maahanmuuttajien kotoutumispalvelut ovat osa työhallinnon tehtävää. Työvoimakoulutus liittyy kehittämistehtävään, joten siihen palataan tarkemmin luvussa 3.

TE-toimistojen päivittäisessä työssä tärkeimmät lait ovat laki julkisesta työvoimapalvelusta ja työttömyysturvalaki. Lisäksi monista tehtävistä on omat lakinsa tai asetuksensa. Tärkeitä ovat viranomaistyöhön liittyvät yleiset lait, kuten esimerkiksi hallintolaki ja henkilötietolaki. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriöllä on yli 160 voimassa olevaa määräystä ja ohjetta, joista

useimmat koskevat työhallintoa (Valtion säädöstietopankki 2009). Viranomaismääräyksiin viimeksi kirjattu työ- ja elinkeinoministeriön ohje on maaliskuulta 2009, joten se ei ole ihan ajan tasalla. Kevään ja kesän aikana TE-toimistoihin on tullut runsaasti uusia ohjeita ja määräyksiä. Vuoden 2010 alussa tulevat lakimuutokset aiheuttavat ohjesuman. Pelkästään näiden lakimuutosten vuoksi uusia ohjeita on tulossa toistakymmentä.

Lainsäädännön noudattaminen on velvollisuus, jonka laiminlyönti on virkavirhe ja voi johtaa oikeudelliseen vastuuseen. Kaikki lait eivät ole yksiselitteisiä, vaan niiden tulkinnassa joudutaan usein perehtymään oikeuden ratkaisuihin. Uutta tai jo pidempään voimassa olevaa lakia tulkitessa on hyvänä tukena hallituksen esityksen perustelut, jotka edeltävät lain säätämistä. Niistä nähdään, mitä hallitus on tavoitellut lakia säätäessään tai muuttaessaan voimassa olevaa lakia. (Heinonen ym. 2004, 93.)

Vuoden 2010 alussa on tulossa paljon lakimuutoksia. Yhden lain muuttuessa tulee ketjureaktio, sillä esimerkiksi jonkin taloudellisen etuuden lisääminen lakiin aiheuttaa vastaavan etuuden vähentämistä toisesta. Lakia julkisesta työvoimapalvelusta ollaan muuttamassa siten, että omaehtoisen koulutuksen suorittamista työttömyysetuudella laajennetaan. Siten työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja sellaisen omaehtoisen opiskelun, joka on hyväksytty työttömyysetuudella suoritettavaksi, etuudet ovat yhtäläiset eli omaehtoisessa koulutuksessaakin saaylläpitokorvausta. Hallitus antoi esityksenä tähän pakettiin kuuluvalle 14 lakimuutokselle syyskuussa 2009. (Hallituksen esitys eduskunnalle...2009)

## 2.5 Resurssit ja osaaminen

Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti pelkästään TE-toimistoista vähennetään vuoteen 2015 mennessä maksimissaan 668 henkilötyövuotta (htv) eli lähes 20 %. Puolet vähennyksistä osuu vuoteen 2011. Samanaikaisesti hallinnon uudistus on tuonut TE-toimistoille uusia tehtäviä ja työttömyys on noussut rajusti yritysten irtisanoessa ja lomauttaessa henkilöstöään. Tilanne TE-toimistoissa alkaa olla kestävä. Surkuhupaisinta tilanteessa on se, että valtion tuottavuusohjelmaa on perusteltu pääosin työvoiman riittämättömyydellä yksityisen sektorin tarpeisiin ikäluokkien pienentyessä. OECD:n arvion mukaan Suomessa julkiselle sektorille tai sen tuottamiin palveluihin tarvittaisiin vuosittain yli puolet, jopa 70 % markkinoille tulevasta uudesta työvoimasta, jos nykyinen palvelutaso väestön ikääntyessä halutaan säilyttää (Kuusela 2008, 43). Alkuperäisen tuottavuusohjelman mukaisesti vähennystarve TE-toimistoissa oli huomattavasti nyt mainittua 668 henkilötyövuotta suurempi, mutta ohjelmaa on TE-toimistojen osalta hieman ”kevennetty”. Ainoa oikea johtopäätös kasvavien työttömyyslukujen aikana olisi siirtää TE-toimistojen osalta tuottavuusohjelman toteuttaminen ajankohtaan, jolloin työttömyys alkaa pienentyä ja yksityiselle sektorille alkaa käytännössäkin tulla rekrytointiongelmia.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakaspalveluvirkailijoilla on kirjava koulutustausta. Ammatinvalintapsykologeilta ja korkeakouluneuvojilta vaaditaan ylempi korkeakoulututkinto. Työvoimaneuvojilla ja -ohjaajilla on monien eri alojen opisto-, ammattikorkeakoulu- tai korkeakoulututkinto. (Aikuisopiskelun tietopalvelujen, neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen 2006, 15.) Nykyisissä rekrytointiohjeissa edellytetään työn vaativuuden vuoksi asiakaspalveluvirkailijoilta vähintään ammattikorkeakoulututkintoa. Ongelmana on työn vaativuuteen verrattuna suhteellisen vaatimaton palkkataso. Uudenmaan alueen TE-toimistojen henkilöstöstä 92 %:lla on suoritettu tutkinto, joista korkeakoulutasoisia on hieman yli 30 % (Työ- ja elinkeinokeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöpoliittinen ohjelma 2009 - 2015, 12). Tutkintojen taso nousee sitä mukaa kun uutta henkilöstöä rekrytoidaan. On otettava huomioon myös yhä kasvavat vaatimukset ohjaukselliseen työtoteeseen.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakaspalvelutyön vaatimukset voidaan jakaa perusosaamiseen, ydinosaamiseen ja avainosaamiseen. Perusosaamista on yhteiskunta-, työpolitiikan ja yritystoiminnan tuntemus, koulutus-, ammatti- ja työelämän tuntemus kuten myös työttömyyden ymmärtäminen sekä yksilön että työelämän kannalta. Perusosaamista on myös virkamiesroolin omaksuminen, lainsäädännön tuntemus ja tiedostaminen ne työn reunaehtoina. Ydinosaaminen on perusosaamisen soveltamista käytäntöön ja avainosaaminen taas ihmissuhde- ja vuorovaikutustaitoja sekä asiakaspalvelun että verkostoyhteistyön hoitamiseksi. (Mäkitalo 2000, 67 - 68.)

Ydinosaamisen määrittely työ- ja elinkeinohallinnossa ei ole yksinkertainen tehtävä, sillä tehtävänkuvat ovat hyvin kirjavia ja osaamisvaatimukset muuttuvat usein. Työ vaatii sopeutumista jatkuvaan muutokseen ja jatkuvaan itsensä kehittämiseen. Ydinprosesseja on yritetty määrittää ja tuotteistaa, mutta käytettävät käsitteet eivät useinkaan vastaa arkikäytäntöä. (Mäkitalo 2000, 64 - 66.) Viime vuosina osaamisvaatimukset ovat yhä kasvaneet erityisesti yrity maailman ja yrittäjyyden suuntaan. Myös kansainvälisyys ja kielitaidon merkitys on noussut työvoiman vapaan liikkuvuuden ja maahanmuuton myötä. Verkostoyhteistyötä korostetaan ja se onkin välttämätöntä.

Työ- ja elinkeinohallinnolla on laaja ja monipuolinen henkilöstökoulutus. Koulutusta järjestetään sekä valtakunnallisesti että paikallisesti. Valtakunnallinen koulutus järjestetään yleensä Työvoimaopistolla (nimi muuttumassa) Jyväskylässä. Jokainen henkilöstöön kuuluva voi hakea haluamaansa koulutukseen. Valinnat tekee Työ- ja elinkeinoministeriö, mutta toimistot ja TE-keskus ovat sitä ennen laittaneet omat hakijansa puoltojärjestykseen. Paikallisesti järjestettävästä koulutuksesta vastaa TE-keskus. Se on pääsääntöisesti nk. kutsukoulutusta, johon TE-toimistojen esimiehet lähettävät henkilöstöä etukäteen määriteltujen kriteereiden ja tehtävien perusteella. Esimerkiksi nuorten työmarkkinatilannetta käsittävään koulutukseen lähete-

tään ensisijaisesti nuorten parissa työskenteleviä työvoimaneuvojia, ammatinvalintapsykologeja ja koulutusneuvojia.

Koulutukseen osallistuminen on paitsi oikeus myös velvollisuus, sillä johto voi tehdä aloitteen koulutukseen osallistumisesta. Yleensä ohjaus koulutukseen tapahtuu käytyjen kehityskeskusteluiden perusteella, jolloin koulutukseen ohjaamisessa ja puoltamisessa otetaan huomioon nykyisten tehtävien lisäksi urakehitys.

Työ- ja elinkeinokeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöpoliittisessa ohjelmassa 2009-2016 (2 - 3) tärkeällä sijalla ovat kehittyminen ja koulutus. Yleisperiaatteet ovat:

- hallinnon palveluksessa on tehtävien edellyttämä määrä ammattitaitoista ja tuloksellisesti työskentelevää henkilöstöä; henkilöstön koulutustaso paranee
- henkilöstön palkkaus on kannustava ja oikeudenmukainen
- henkilöstön työtehtävät ovat monipuoliset ja mielekkäät, työolosuhteet asianmukaiset sekä henkilöstön palvelussuhteiden jatkuvuus ja osallistumismahdollisuudet turvatut
- henkilöstöllä on mahdollisuus kehittää jatkuvasti ammattipätevyyttään ja edistää näin uralla etenemistään
- työ- ja elinkeinokeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot pyrkivät olemaan henkilöstöhallinnossaan edelläkävijöitä työelämän kehittämistarpeiden toteuttamisessa
- yhteistoiminnasta sekä verkostoihin perustuvasta yhteistyöstä muodostuu jatkuva ja elävä työskentelytapa
- työskentelyilmapiiri on haastava, motivoiva, kannustava ja palkitseva
- tasa-arvo ja yhdenvertaisuus toteutuvat, sekä
- henkilöstöjohtamisen kehittämiseen panostetaan lisääntyvästi

Tosin on todettava, että ainakin kaksi ensimmäistä kohtaa henkilöstöpoliittisen ohjelman periaatteista on mieluummin hurskas toive kuin toteutettavissa oleva mahdollisuus. Myös palvelussuhteiden jatkuvuus on monilla epävarmaa, koska valtion tuottavuusohjelman vuoksi useimmat virat täytetään määräaikaaisesti.

Tällä hetkellä TE-toimistot eivät voi antaa asiakkailleen riittävää palvelua. Ehkä kuitenkin suurin asiakkaiden eriarvoista palvelua määrittävä tekijä on toimistojen erilaiset resurssitekiäjät. Pääkaupunkiseutu pärjää tässä vertailussa huonosti. Uudenmaan TE-keskus teki selvityksen henkilöstöresurssien vaikutuksesta palvelujen kysyntään ja työn tuloksellisuuteen. Kun vertaillaan valtakunnallisesti vain työnhakija-asiakkaitten tai työttömien työnhakijoiden määrää henkilötyövuosiin, eivät erot ole vielä Uudenmaan kannalta huonot, mutta kun mukaan tulevat avoimet työpaikat, kääntyy tilanne dramaattisesti. Aivan sama ilmiö on Uudenmaan TE-keskusalueella vertailussa pääkaupunkiseutu ja muut alueet. (Pesola 2009.)



Valtakunnallisessa vertailussa vuodelta 2008 TE-keskusten välillä suhde palvelujen kysynnässä (sekä työnhakijat että avoimet työpaikat yhteensä) ja henkilöstöresursseissa henkilötyövuosis-  
sa mitattuna oli korkein Uudellamaalla eli 474/htv ja alhaisin Etelä-Savossa eli 232/htv. Kes-  
kimääräinen luku oli 352/htv. Uudellamaalla vastaavat luvut olivat korkeimpana Helsinki  
709/htv ja alhaisimpana Keski-Uusimaa 405/htv. Keskimääräinen luku Uudellamaalla oli  
611/htv. Helsingin jälkeen kuormittuneimpina seurasivat Vantaa ja Espoo. (Pesola 2009.)

Selvityksessään Pesola (2009) on tutkinut myös palvelujen kysynnän ja henkilöstöresurssien  
korrelaatiota työn tuloksellisuuteen. Valtakunnallisesti esimerkiksi työnhakijat per htv ja  
avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden osuus - muuttujilla oli voimakas positiivinen korrelaati-  
o (0,72). Uudeltamaalta esimerkkinä voimakkaasta positiivisesta korrelaatiosta (0,73) on  
työttömät per htv ja virta yli 3 kk:n työttömyyteen - muuttujien välillä. Virta yli 3 kk:n työt-  
tömyyteen tarkoittaa sitä, kuinka suuri osuus työttömäksi jääneistä on yhä työttömänä 3 kk  
työttömyyden alkamisesta.

Toivottavasti vastaavanlaisia selvityksiä tehtäisiin työhallinnossa enemmän ja niiden tulokset  
huomioitaisiin henkilöstöresursseissa. On vaarana, että valtion tuottavuusohjelman mukaisia  
henkilöstövähennyksiä ei työhallinnossa kohdisteta resurssitilanteen mukaisesti, vaan vähen-  
nykset tehdään eläkkeelle jäämisen yhteydessä. Pahimmassa tapauksessa vähennykset koh-  
distuvat toimistoihin, jotka jo muutenkin ovat kuormittuneimpia. Esimerkiksi Vantaan TE-  
toimiston jory on kritisoinut voimakkaasti sitä, että Uudenmaan TE-toimiston alueella henki-  
löstöresursseja ei ole siirretty toimistojen välillä tai edes kysytty työntekijöiltä halukkuutta  
siirtyä vähemmän kuormittuneesta toimistosta toiseen. Vuoden 2010 henkilöstösuunnitelmissa  
näyttäisi tilanne olevan menossa oikeampaan suuntaan.

Mainituissa resurssilaskelmissa on se puute, että niissä ei ole otettu riittävästi huomioon työ-  
markkinoiden dynamiikkaa. Oikeampi tapa olisi laskea kuormittavuus ns. virta-varanto - peri-  
aatteella. Siinä huomioidaan työttömien keskimääräisen luvun lisäksi myös sekä alkaneet  
(=uudet työnhakijat) että päätyneet työttömyysjaksot. Vaikka kahdella toimistolla olisi mo-  
lemmilla kuun alussa 300 työnhakijaa/virkailija ja kuun lopussa 350, on kuormittavuus täysin  
eri luokkaa, jos virta on erilainen. Samojen lukujen taustalla voi olla toisessa toimistossa al-  
kaneita työttömyysjaksoja 100 ja päätyneitä 50, kun vastaavat luvut toisessa toimistossa  
ovat vaikkapa 200 ja 150. Pääkaupunkiseudulla lamasta huolimatta virta ei onneksi ole pelkäs-  
tään työttömyyteen, vaan työtäkin on vielä tarjolla.

### 3 Ammatillinen työvoimakoulutus osana työvoimapolitiikkaa

Tässä luvussa rakennetaan kehittämishankkeelle teoreettinen viitekehys. Teoreettisessa viite-  
kehyksessä kuvataan kohdeilmion keskeiset käsitteet ja niiden vuorovaikutussuhteet.

Opinnäytetyön tarkoituksena on perehtyä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vaikuttavuuteen, ts. miten työllistyä työvoimapolitiittisen koulutuksen avulla avoimille työmarkkinoille. Tarkoituksena on sellaisen työtavan kehittäminen, jossa parannetaan henkilöstön valmiuksia ja mahdollisuuksia asiakkaiden koulutustarpeen tunnistamisessa, koulutukseen ohjaamisessa ja asiakkaiden motivoinnissa, asiakkaiden tukemisessa koulutuksen aikana ja siinä, miten vahvistetaan koulutuksen jälkeen asiakkaiden valmiuksia työllistyä. Kehittämistehtävän päätaivoitteena on mallin toimivuus käytännössä siten, että työllistyminen avoimille työmarkkinoille helpottuu.

Opinnäytetyön peruskäsitteinä ovat työvoimapolitiikka, työvoimapolitiittinen ammatillinen aikuiskoulutus sekä työllisyys- ja työttömyyskäsitteet. Näitä ja motivaatiota selvitetään tässä luvussa.

### 3.1 Mitä on työvoimapolitiikka ja sen keskeiset haasteet

Työvoimapolitiikka on äärettömän mielenkiintoinen asia. Se tuntuu kiinnostavan kaikkien poliitikkojen lisäksi hyvin laajaa osaa muita vaikuttajia, tavallisia ihmisiä ja ennen kaikkea tiedotusvälineitä. Yleensä esille tuodaan epäkohtia, jotka ovat subjektiivisia kokemuksia vahvasti väritettyinä ja yksipuolisesti esitettyinä. Työvoimapolitiikka on kuitenkin monitahoinen asia, jota alan ammattilaistenkin on työlästä hallita.

Työmarkkinat eivät toimi täydellisesti, sillä samaan aikaan voi olla sekä työttömyyttä että työnantajilla vaikeuksia löytää työvoimaa. Näiden epäkohtien lieventämiseen tarvitaan valtion puuttumista eli työvoimapolitiikkaa. (Heinonen ym. 2004, 51.) Alunperin suomalainen työvoimapolitiikka oli osin sosiaalipolitiikkaa. Pekka Kuusi arvioi ensimmäisenä 1960-luvulla työvoimapolitiikan suhteen sosiaalipolitiikkaan ongelmalliseksi. (Sihto 1994, 30.) Nykyisinhän pyritään työvoimapolitiikassa tekemään eroa sosiaalipolitiikkaan, mutta perinne on vahva ja on toimijoita, jotka haluavat pitää sosiaalisen näkökulman mukana. Esimerkiksi Parmanne ja Siekkinen (2005, 31 - 32) katsovat, että työvoima- ja sosiaalipolitiikan toimia ei voida tiukasti erotella. Etenkin työttömyyden pitkittyessä taustalta löytyy monia ongelmia, joita työhallinto ei voi yksin ratkaista.

Ehkä tiukimmin sosiaalitoimen erottamista työvoimapalveluista ajavat työnantajajärjestöt. Ensimmäisen kerran silloinen Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT esitti kesäkuussa 2004 muistiossaan tavoitteita työllisyys- ja työvoimapolitiikalle (Castren 2004, 16). Castrenin ehdotukset työvoimapolitiikan kehittämisen keskeisiksi tavoitteiksi ovat:

1. Työvoimatoimistojen (TE-toimistojen) palveluita yrityksille ja työnhakijoille parannettava.
2. Työvoimapolitiikan vaikuttavuutta on lisättävä.

3. Työllistämistuet on muutettava vastikkeellisiksi.
4. Oppisopimuskoulutusta ja muuta täsmäkoulutusta on kehitettävä.
5. Työvoimapolitiikka on erotettava sosiaalitoimesta.
6. Alueyhteistyötä on lisättävä ja alueellista liikkuvuutta edistettävä.
7. Työuria on pidennettävä.
8. Työn vastaanottovelvoitetta pitää valvoa ja työttömyysturvan kannustavuutta lisättävä.
9. Työperäistä maahanmuuttoa on lisättävä.
10. Kolmikantayhteistyötä on syytä parantaa. (emt., 18-22.)

Työ- ja elinkeinoministeriön linjaukset ja tavoitteet TE-toimistojen työlle ovat hyvin samansuuntaiset Castrenin esittämien tavoitteitten kanssa.

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet jaetaan perinteisesti passiivisiin/passivoiviin ja aktiivisiin/aktivoiviin. Passiivinen työvoimapolitiikka on työttömyysetuuden maksamista ja aktiivista työvoimapolitiikkaa mm. työvoimakoulutus ja tukityöllistäminen. (Järvensivu 2004, 27.) Tukityöllistämisen muotoja ovat mm. työharjoittelu, työelämävalmennus, palkkatuettu työ ja osaikalisä. Tukityöllistäminen on harkinnanvaraista ja tuen suuruus voi vaihdella tietyissä rajoissa. Yleensä mitä pidempään työnhakija on ollut työttömänä, sitä suurempi on työnantajalle maksettava tuki ja sitä myös voidaan maksaa pidempään.

Aktiivisella työvoimapolitiikalla eli aktiiviohjelmilla on monenlaisia tavoitteita: suhdannepoliittisia, kasvupoliittisia ja hyvinvointipoliittisia. Työttömyyden torjuminen ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen on suhdannepoliittinen tavoite. Osaamisen lisäämisellä ja tuottavuuden parantamisella pyritään kasvupoliittikkaan. Hyvinvointipoliittinen tavoite on heikkojen työvoimaryhmien aseman parantaminen. Todellisuudessa tavoitteet eivät esiinny puhtaina, vaan ohjelmilla voi olla useampia tavoitteita, joilla pyritään laajempiin yhteiskuntapoliittisiin päämääriin. (Heinonen ym. 2004, 98.)

Passiivisen ja aktiivisen työvoimapolitiikan ohella on alettu puhua proaktiivisesta työvoimapolitiikasta. Käsitteenä proaktiivisuus tarkoittaa organisaatioissa reflektiivisyyttä, kykyä käyttää muutosten tarjoamia mahdollisuuksia sekä pyrkimystä etsiä ja luoda uusia mahdollisuuksia. Työvoimapolitiikassa proaktiivisuudella tarkoitetaan toimintaa, jonka tähtäin on totuttua pidemmällä. Toiminnalla pyritään ennakoimaan ja ennaltaehkäisemään työmarkkinoiden epätasapaino-ongelmia. (Järvensivu & Valkama 2005, 103.) Siihen luetaan ennakoinnin lisäksi työssä olevien koulutus ja työpaikkojen kehittämistoiminta. (Järvensivu 2004, 27.) Proaktiivisuuden lisäämisen yhtenä syynä lienee uhkaava työvoimapolitiikka, jonka vuoksi huomiota on kiinnitettävä yhä suuremmissa määrin työurien pidentämiseen. Yksi keino on työssä olevien koulutus. (Järvensivu 2004, 33.) Yksilötasolla proaktiivisesta työvoimapolitiikasta on hyötyä mm. siten, että

työpaikka oman osaamisen kasvamisen myötä säilyy tai mahdollinen työttömyysjakso jää lyhyeksi. Vaikuttavuustekijöitä ovat mm. työpaikkansa säilyttäneiden määrä tai työelämässä pidempään pysyminen. Näiden mittaamiseksi joudutaan kehittämään uusia työkaluja. (Järvensivu 2004, 34-35.)

Hyvänkin koulutuksen saaneella henkilöllä voi viedä kuukausia, jopa vuosia, ennen kuin häntä voidaan pitää työssään ammattilaisena. Vaikka avoimiin työpaikkoihin edellytetään yhä korkeampaa koulutusta, työnantajat myöntävät, että koulutuksella on vain vähän tekemistä osaamisen kanssa. Monilta puuttuvat myös yleiset työelämätaidot, sillä vaativakaan opiskelu ei valmenna työelämän sääntöihin. Työnantajat ovatkin valmiita ”uudelleen kouluttamaan” rekrytoitavan henkilön saadakseen tasokasta työvoimaa. (Järvensivu 2004, 91-92.)

On hämmästyttävää, että kaikkien korkeakouluopiskelijujen opinto-ohjelmaan ei kuulu pakollisena aiheena muutaman opintopisteen laajuiset työelämävalmiudet. 1990-luvun puolivälissä suurimmille korkeakoulupaikkakunnille perustettiin korkeakouluneuvojien virkoja. Heidän tehtävänä on juuri valmistuneiden tai valmistumassa olevien akateemisten työnhakijoiden urasuunnittelu. Valitettavan usein korkeakouluneuvojat joutuvat aloittamaan työn uuden asiakkaan kanssa miettimällä vastausta toistuvasti esitettyyn kysymykseen: ”Mikä minusta tulee isona?”

### 3.2 Peruskäsitteet

Työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen lisäksi keskeiset käsitteet ovat työvoima, työvoimaosuus, työllisyysaste ja työttömyysaste.

Työvoimaan kuuluvat työlliset ja työttömät. Työvoimaosuus on työvoimaan kuuluvien osuus työikäisestä väestöstä. Työvoiman ulkopuolella ovat mm. sairaat ja päätoimiset opiskelijat. Työllisyysaste on työllisten osuus työikäisestä väestöstä ja työttömyysaste työttömien osuus työvoimasta. (Pesola & Keränen 2009.)

Sekä Tilastokeskus että Työ- ja elinkeinohallinto tilastoivat työttömyyttä ja työllisiä, mutta niiden käyttämät kriteerit ovat erilaisia. TE-hallinnon kriteereiden mukaan työtön on henkilö, joka on ilmoittautunut TE-toimistoon, on vailla työtä ja käytettävissä työhön, jossa työaika on vähintään puolet alan normaalista työajasta. Työ- ja elinkeinohallinnon tilastot muodostuvat TE-toimistoihin ilmoittautuneista työttömistä. (Pesola & Keränen 2009.) Työnvälitykseen ilmoittautuneitten määrään eri maissa vaikuttavat erilaiset säädökset esimerkiksi työttömyys-turvasta. (Heinonen ym. 2004, 15.)

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työtön on 15 v. täyttänyt työtä vailla oleva henkilö, joka on aktiivisesti etsinyt työtä 4 viimeisen viikon aikana ja on siihen käytettävissä 2 viikon kuluessa. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus on haastattelututkimus, joka noudattaa kansainvälisen työjärjestön ILO:n suosituksia työn ja työttömyyden määrittelyssä. Näin ollen sen tuottama työttömyysluku on kansainvälisesti vertailukelpoinen. Euroopan unionin virallisen tilastotoimen osana Tilastokeskuksen työvoimatutkimus tuottaa myös Suomen virallisen työttömyysasteen. (Tilastokeskus 2002.)

Työttömyyttä on eri tyyppistä. Kitkатыöttömyys johtuu työmarkkinoiden dynamiikasta, kun ihmiset vaihtavat työpaikkaa tai valmistuvat oppilaitoksista työmarkkinoille. Kaikki eivät työllisty muutostilanteessa välittömästi. Rakennetyöttömyyttä on, kun työttömät eivät pysty täyttämään avoimia paikkoja. He saattavat asua eri alueilla kuin missä avoimet työpaikat ovat tai ammattitaito ei vastaa työn vaatimuksia. Kitka- ja rakennetyöttömyyttä pidetään ns. luonnollisena työttömyytenä. Joskus kausityöttömyyskin lasketaan luonnolliseen työttömyyteen. Kausityöttömyyttä syntyy, kun joillain aloilla kysyntä kohdistuu tiettyyn ajankohtaan vuodessa lyhyelle ajanjaksolle ja silloin työtä ei riitä ympäri vuoden. Taantumien ja laman aikana syntyy työttömyyttä kutsutaan suhdannetyöttömyydeksi. Avoimia työpaikkoja ei ole riittävästi, vaikka työnhakijoiden ammattitaito olisikin kunnossa. Tilastoimatonta työttömyyttä kutsutaan piilotyöttömyydeksi. Etenkin taantumien aikana jotkut jäävät vapaaehtoisesti työvoiman ulkopuolelle tai syrjäytyvät. (Heinonen ym. 2004, 23 - 24.)

TE-toimiston pitäisi pystyä vastaamaan nimenomaan kitka- ja rakennetyöttömyyteen. Kitkатыöttömyydessä on usein kyse kohtaanto-ongelmasta, jossa työnhakijat ja työnantajat eivät kohtaa. Tehokas työnvälitys lyhentää kitkатыöttömyyden jaksoja. Rakennetyöttömyyteen vaikuttaminen kestää pidempään, mutta ammatillinen työvoimakoulutus on siihen oiva keino. Kausityöttömyyteen on pyritty vastaamaan etsimällä toinen kausiala, johon työnhakija koulutetaan. Näin henkilö voi työskennellä enemmän tai vähemmän pysyvästi talvisin toisella työnantajalla ja kesäisin toisella. Suhdannetyöttömyyden edessä olo on aika voimaton. Työllistämistukien avulla voidaan jonkin verran alentaa työllistämiskynnystä, mutta ei riittävästi.

Suhdannetyöttömyys on kuitenkin vakava asia ja sen hoitoon olisi löydettävä keinot. Mitä pidempään lama tai taantuma kestää, sitä suurempi osa työttömäksi jääneistä jää pysyvästi työttömäksi ja syrjäytyy. He eivät enää työllisty työmarkkinoiden elpessä. 1990-luvun laman seurauksena työttömänä on edelleen iso osa silloin työnsä menettäneitä. Ammattitaidon ja työkyvyn ylläpitäminen vuosia kestäneen työttömyyden aikana ei ole itsestäänselvyys. Vastavalmistuneen, vailla työkokemusta omaavan nuoren kohdalla voidaan ajatella työelämävalmennusta, mutta pitkään työelämässä olleen kohdalla työelämävalmennus on kyseenalaisempaa.

### 3.3 Työvoimapolitiikan haasteet

Työvoimapolitiikan toteuttamista suunnitellaan etukäteen tekemällä pitkän aikavälin ennakkointia. Helppointa on tarkastella työntekijöiden eläköitymistä ja muuta poistumaa ammattitaitain. Vaikeampaa on ennakoida työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia. Viime vuosien maailmantalouden globalisoituminen on tehnyt ennakkoinnista yhä monimutkaisempaa.

Työikäisten määrä alkaa kääntyä laskuun ensimmäisen kerran vuonna 2010 ja ennusteiden mukaan laskua tapahtuu aina vuoteen 2035. Eläkkeelle pitäisi siirtyä nykyistä iäkkäämpänä. Haasteena on saada eläkeikää nostettua kolmella vuodella vuoteen 2025 mennessä. Todellinen eläkkeellejäämisikä on tällä hetkellä 59,4 vuotta. Vanhuuseläkkeelle jäämisen keskimääräinen ikä on 63 vuotta, joten alhainen keskiarvo johtuu työkyvyttömyyseläkkeistä, joille jäädään keskimäärin 52-vuotiaana. Työnantaja- ja työntekijäjärjestöt ovat ongelman ratkaisusta täysin eri mieltä. Työnantajajärjestöt esittävät yleisen eläkeiän nostamista 67 vuoteen. Työntekijäjärjestöt taas pitävät vuonna 2005 tehtyä eläkeuudistusta ja tänä vuonna sosiaaliturvassa sovittuja toimia riittävinä. Yhdessä ne nostavat eläkkeellejäämisikää vuoteen 2025 mennessä lähes kaksi vuotta. Parhailaan istuvan työelämäryhmän ehdotukset nostaisivat eläkeikää vielä runsaalla vuodella. (Helsingin Sanomat 24.10.2009.) Yleisen eläkeiän alarajan nostaminen kerralla 67 vuoteen tuntuisi aika rajulta uudistukselta. Ikääntyneet työntekijät saattavat jaksaa työssä sen voimalla, että eläkeikä odottaa lähivuosina. Jos tavoite karkaa muutamaa vuotta kauemmas, saattaa seuraus olla päinvastainen eli työkyvyttömyyseläkkeet lisääntyvät. Etenkin, kun nytkin suuri osa työkyvyttömyyseläkkeistä johtuu mielenterveydellisistä syistä. Nykyinen joustava eläkkeellejäämisikä 63 - 68 vuotta lienee hyvä, koska silloin voi olla 63 ikävuoden jälkeen työssä jaksamisensa mukaan.

Yksi päätavoitteita työvoiman riittävydestä puhuttaessa on työllisyysasteen nostaminen. Työllisyysaste Suomessa on Pohjoismaista alin, eli vuonna 2003 vain 67,4 %, kun kaikissa muissa Pohjoismaissa se oli n. 75 %. (Järvensivu & Valkama 2005, 37.) Työllisyysaste on sen jälkeen vähä vähältä noussut, mutta on vielä kaukana tavoitteesta. Vuoden 2003 hallitusohjelman tavoitteena oli työllisyysasteen nousu 70 %:iin tulevien neljän vuoden aikana ja seuraavalla hallituskaudella työllisyysasteen tulisi olla jo 75 %. (Työvoima 2025.)

Hieman helpotusta on tuonut se, että suuret ikäluokat ovat jatkaneet työssä pidempään kuin heitä vanhemmat ikäryhmät. Suomen haasteet ovat muuta maailmaa kovemmat, sillä meillä on eri-ikäisten väestöryhmien kokoero poikkeuksellisen suuri. Rakenteellinen työmarkkinoiden kiristyminen on kuitenkin edessä. (Räisänen 2008, 3.)

Suomessa on kuitenkin viimeiset 10 - 15 vuotta ollut suhteellisen korkea työttömyysaste. Jo työttömyysasteen saaminen pari kolme prosenttiyksikköä alemmaksi tuo työmarkkinoille työvoimaa 100 000 henkeä lisää.

Helsingin seudulla on koko maan työpaikoista yli 29 %. Rahoitusalan osuus on miltei puolet maan työpaikoista ja alan uskotaan edelleen kasvavan. Julkisen hallinnon osuus on toiseksi suurin, mutta siinä ennustetaan muutaman prosenttiyksikön vähenemistä vuoteen 2015. Yli 30 %:n osuus on myös kaupalla ja liikenteellä. (Montén 2005, 23.) Helsingin seudulla työpaikkoja oli vuonna 2000 lähes 650 000 ja niiden arvioidaan nousevan 768 000:een vuoteen 2015 mennessä. Työpaikkaomavaraisuus on 106-107 %, joten pendelöintiä Helsingin seudulle tapahtuu. Työpaikkoja syntyi enemmänkin, mutta pula työvoimasta hidastaa työpaikkojen lisääntymisvauhtia. (Montén 2005, 27, 54.) Vantaalla oli vuonna 2006 yrityksiä 8500, joissa työskenteli 76 000 henkilöä. Vuonna 2003 työpaikkaomavaraisuus nousi 100 %:iin. (Rönn (toim.) 2008, 53 - 55.) Haasteena Helsingin seudulla on omien voimavarojen saaminen tehokkaaseen käyttöön eli käytännössä työurien pidentäminen. Nyt työntekijät jäävät liian aikaisin eläkkeelle. Seutu ei voi enää laskea muuttovoiton varaan. (Montén 2005, 64.)

Rakennemuutos on vaikeuttanut työmarkkinoiden kohtaantoa. Uudet työpaikat ovat tulleet eri ammattiryhmiin, koulutustasoille ja alueille kuin mistä työpaikat hävisivät. Suomessa sosiaaliturva ja vakaa palkkajakauma ovat taanneet sen, että ihmiset eivät ole ajautuneet ammattitaitoaan vastaamattomiin matalan palkkatason töihin kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa on tapahtunut. Seurauksena kuitenkin on ollut korkealle jäänyt työttömyys. Laman jälkeinen työttömyys Suomessa ei selity uusien työttömien määrällä, vaan työttömyysjaksojen pidentymisellä. Vuodesta 1990 vuoteen 2002 työttömyysjaksojen pituus kasvoi 15 viikosta 50 viikkoon. Samaan aikaan uusien työttömäksi tulleiden määrä pieneni. Uusien työnhakijoiden työttömyysjaksot ovat olleet lyhyitä, joten avoimiin työpaikkoihin valitaan vain lyhyen aikaa työttömänä olleita. Pidempään työttömänä olleitten asema on siten vain vaikeutunut. (Heinonen ym. 2004, 35 - 37.)

Uusiin avautuviin ja vapautuviin työpaikkoihin edellytetään yhä korkeampaa koulutustasoa. Osaamistarve nousee lähes kaikissa tehtävissä ja myös ammattirakenne muuttuu suuntaan, jossa edellytetään korkeampaa koulutusta ja osaamista. Kysynnän kasvusta lähes 80 % kohdistuu yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneisiin. Helsingin seudun työllisistä vuonna 2000 vailla ammatillista koulutusta oli 35 %. Työttömissä vastaava luku oli 49 %. (Montén 2005, 39 - 41.) Vantaalla luku on vielä suurempi, joten ammatillinen koulutus osana työvoimapolitiikkaa on tärkeää.

Vuonna 2000 korkea-asteen koulutuksen saaneista oli työssä 80 %, mutta perusasteen koulutuksen saaneista työllisiä oli alle 40 %. Lähes puolet työttömistä on vailla peruskoulun jälkeis-

tä tutkintoa. Heillä on yliopistotutkinnon suorittaneisiin verrattuna viisinkertainen riski tulla työttömiksi. Edellisen laman aikana koulutusasteen merkitys kasvoi ja ei ole sen jälkeen olennaisesti pienentynyt, vaikka työllisyys paranikin. Hyvä koulutus on välttämätön edellytys, joten näyttää siltä, että työvoiman kysynnän ja tarjonnan rakenteessa on tapahtunut pysyvämman luonteinen muutos. Kysyntä on siis muuttunut osaamista suosivaan suuntaan. (Holm & Vihriälä 2003, 12 - 16; Lilja 2003, 43.)

Tällä hetkellä suurin haaste työvoimapolitiikalle on rajusti kasvava työttömyys. Syyskuun 2009 tilastojen mukaan Uudellamaalla työttömien työnhakijoiden määrä on jo ylittänyt vuoden 2005 tason. Avoimien työpaikkojen määrä on samalla tasolla kuin vuonna 2005. Vuodessa työttömien määrä on lisääntynyt 52 % ja avoimien työpaikkojen määrä vähentynyt 33 %:lla. (Työllisyyskatsaus syyskuu 2009, Uudenmaan TE-keskus.) Työttömänä olevien lähes 60 000 hengen lisäksi luvuista puuttuvat ryhmälomautetut, joita oli 16.10.2009 tilanteen mukaan Uudellamaalla lähes 12 000. Tulevia lomautuksia on ennakoilmoitusten mukaan tiedossa yli 7 000 henkilölle. Ryhmälomautuksiin on joutunut turvautumaan Uudellamaalla yli 300 yritystä. (Lomautustilanne Uudenmaan ...) Ryhmälomautuksia voidaan käyttää, kun lomautus koskee vähintään 10 henkilöä. Siten luvuista puuttuvat pienet yritykset. Nykyinen suuntaus näyttää olevan, että suuri osa lomautuksista johtaa myöhemmin irtisanomiseen. Tulevaisuudessa uhkaavan työvoimapolitiikan vuoksi työnantajat irtisanomisen vaihtoehtona mieluummin lomauttavat pitääkseen kiinni osaavasta työvoimasta. On myös oletettavaa, että työnantajat eivät irtisano tai lomauta henkilöstöään siinä määrin kuin niiden tuotannollinen tai taloudellinen tilanne edellyttäisi.

Vantaalla syyskuussa 2009 oli työnhakijoina yli 16 300 henkilöä, joista työttömiä yli 9 200. Vuosi sitten työttömiä oli 6 300, joten kasvua on lähes 52 %. Huolestuttavaa on, että nuorten alle 25-vuotiaitten työttömyys on kasvanut 116,5 %. Avoimien työpaikkojen määrä väheni lähes 50 %. (Vantaan työllisyyskatsaus syyskuu 2009, Vantaan TE-toimisto.) Vantaalaisissa yrityksissä oli ryhmälomautettuina 16.10.2009 tilanteen mukaa yli 1 300 henkilöä. Tiedossa olevien tulevien ryhmälomautettujen määrä on lähes 2 400 henkilöä. (Lomautustilanne Uudenmaan ...).

Nuorten alle 25-vuotiaiden työttömyyden kasvusta on syytä olla huolestunut. Voimakas nuorten työttömyyden kasvu on kohdistunut erityisesti koulutettuihin nuoriin. Esimerkiksi Vantaalla on jo pitkään ollut tilanne, jossa jokaiselle kouluttamattomalle työttömälle alle 25-vuotiaalle nuorelle on voitu järjestää vähintäänkin työharjoittelupaikka heidän sitä halutesaan. Ryhmässä on kuitenkin paljon erilaisia nk. alakulttuureihin kuuluvia henkilöitä, joiden tulevaisuuden suunnitelmissa työ ei ole varteenotettava vaihtoehto. Puhutaan nuorten työttömien ns. kovasta ytimestä. Heidän kanssaan eri viranomaisten tiivis yhteistyökään ei saa aikaan toivottuja tuloksia. Nyt työttömien joukkoon on tullut paljon työelämään suuntautu-



neita koulutettuja nuoria. On pelättävissä, että jos he joutuvat olemaan pitkään työttömänä, osa heistä liukuu pysyvästi suuntaan, jossa työ ei enää kiinnosta.

Nuoret ovat joustavaa työvoimaa ja he sopeuttavat työmarkkinakäyttäytymistään kysynnän mukaan. He hakeutuvat entistä aktiivisemmin koulutukseen tai jatkavat opintojaan suunniteltua pidempään. Mikäli yritykset ovat joutuneet irtisanomaan tai lomauttamaan henkilöstöään, ne eivät voi tarjota opiskeluun liittyviä harjoittelupaikkoja nuorille tai kesätyöpaikkaa ei löydy. Vähäinenkin työkokemus on tärkeää työmarkkinoiden jälleen alkaessa elpymään. (Räisänen 2009, 3 - 4.) Opiskelu tarjoaakin hyvän vaihtoehdon puuttuvalle työlle. Ilman tätä vaihtoehtoa nuorten työttömyysluvut saattaisivat olla vieläkin lohduttomammat.

On tehty tutkimuksia työn arvostuksesta ja suhtautumisesta työttömyyteen. Nuorten kohdalla näitä tutkimuksia tehdään säännöllisesti. 1990-luvun alussa työttömyys suorastaan räjähti, sillä sitä ennen Suomessa oli miltei täystyöllisyyden tila. Silloin tunnettiin huolta työttömyyden hyväksymisen kulttuurin lisääntyvän ja johtavan automaattisesti työn arvostuksen vähenemiseen. Työttömyyden hyväksyminen ja työn arvostaminen katsottiin toisensa poissulkeviksi seikoiksi. Pelko saattoi olla todellisempaa 1990-luvulla, jolloin työsuhteet yleensä olivat pysyviä. Nykyisin työmarkkinat ovat muuttuneet eli määräaikaiset, osa-aikaiset, pätkä- ja kausityöt vuorottelevat työttömyyden kanssa. 1990-luvulla syntyi kauhukuva työtä vieroksuista ja työttömyyden hyväksyvistä nuorista. (Danielsbacka & Tanskanen 2009, 46 - 47.)

Danielsbacka ja Tanskanen (2009, 47 - 53) ovat tehneet tutkimuksensa nuorista ja työstä vuonna 2005 tehdyn Nuorisobarometrin aineistosta. Barometrin aineistossa oli kaksi tutkimukseen valittua tärkeää kysymystä: ”Työttömänä oleminen ei ole paha asia, jos toimeentulo on turvattu” ja ”Työ on tärkeä osa ihmisen elämänsisältöä”. Tutkimuksen tulokset olivat jopa yllättävät. Siinä havaittiin, että kysymykset ja niihin annetut vastaukset eivät ole toisiaan pois sulkevat. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että nuoret arvostavat työtä erittäin paljon, mutta samalla he hyväksyvät myös työttömyyden.

Jokainen taantuma on nostanut työttömyyden huippuunsa ja jättänyt jälkeensä korkeamman työttömyyden kuin mitä ennen taantumaa oli (Suvanto 2003, 49). On siis odotettavissa, että työttömyyden haasteet jatkuvat, vaikka nousu alkaisikin lähiaikoina. Haasteena on nimenomaan työttömiksi jääneiden koulutustaso, koska uusiin työpaikkoihin edellytetään aiempaa korkeampaa osaamista ja koulutusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisee satoja tilastoja, joihin tiedot kerätään työ- ja elinkeinotoimistojen asiakaspalvelukäytössä olevasta URA-tietojärjestelmästä. Pääsääntöisesti tilastot julkaistaan kuukausittain, mutta osa on puolivuotis- ja vuositilastoja. Esimerkiksi annetut työvoimapolitiittiset lausunnot kertovat työmarkkinoiden dynamiikasta. Työvoimapolitiittisia lausun-

toja annetaan työttömyysetuuden maksajille eli työttömyyskassoille ja Kelaan työnhakijoiden oikeudesta työttömyysetuuteen. Lausunnotyyppejä eri tilanteisiin on lähes 100. Viime vuonna Vantaalla annettiin lausuntoja 53 000. Vuonna 2009 kesäkuun loppuun mennessä oli annettu lähes 30 000 lausuntoa, joten yli 60 000 lausunnon raja saattaa ylittyä vuoden loppuun mennessä.

### 3.4 Ammatillinen työvoimakoulutus osana työvoimapolitiikkaa

Työvoimakoulutus on tärkeimpiä, jos ei jopa tärkein aktiivisen työvoimapolitiikan keinoista. Työvoimakoulutus jaetaan ammatilliseen ja valmentavaan koulutukseen. Ammatillinen työvoimakoulutus on osa aikuiskoulutusta. Aikuiskoulutus jaetaan omaehtoiseen, työvoimapolitiittiseen ja henkilöstökoulutukseen. Työvoimakoulutuksesta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, omaehtoisesta koulutuksesta opetusministeriö ja henkilöstökoulutuksesta työnantajat. (Järvensivu 2004, 52.) Nykyisin työvoimapolitiittisen koulutuksen raja on siirtynyt perinteisen omaehtoisesta koulutuksen puolelle ja paineita siirtää henkilöstökoulutukseenkin on olemassa. Työvoimakoulutusta ei ole tarkoitettu työnantajan järjestämään henkilöstökoulutukseen ja esimerkiksi työpaikalla tapahtuvaan perehdytykseen, vaan se on työnantajan vastuulla. Etenkin yhteishankintakoulutuksen yhteydessä on keskusteltu, missä kulkee perehdytyksen ja ammatitiosaamisen raja. Työelämävalmiuksien osalta työnantajat toivovat, jopa edellyttävät, että työ- ja elinkeinohallinto ottaisi siitä vastuun. Ammatillisen työvoimapolitiittisen koulutuksen aikuiskoulutuksen luonnetta kuvaa myös se, että alle 20-vuotiaita ei lain mukaan voi valita ammatilliseen työvoimakoulutukseen (Laki julkisesta työvoimapolitiikasta, 6 luku 6 §).

Koulutustaso Suomessa nousee nopeasti. Vuonna 2005 vailla toisen asteen koulutusta oli yli 700 000 henkilöä, kun vuonna 2012 lukumäärän arvioidaan olevan noin 470 000. Vastaavasti korkea-asteen suorittaneiden määrän ennakoitaan nousevan samana ajanjaksona 400 000:sta vajaaseen 700 000:een. Kouluttautuminen on kuitenkin elinikäinen haaste ja aikuiskoulutukseen osoitettiin valtion budjetista vuonna 2006 rahoitusta yli 1,1 miljardia euroa, josta työvoimakoulutuksen osuus oli noin 220 miljoonaa. Pääosa tulee omaehtoiseen koulutukseen. Työvoimakoulutusta järjestetään yli 200 ammattiin. (Aikuisopiskelun tietopalvelujen, neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen 2006, 7 - 10.)

Työ- ja elinkeinotoimistojen koulutus- ja ammattitietopalveluun on koottu tietoa koko maata ja kaikkia koulutusasteita koskevista koulutusvaihtoehdoista. Tietoa saa sekä itsepalveluna että henkilökohtaisesti. Aikuisten koulutuspalvelut eivät kuitenkaan vielä ole riittävästi verkottuneet eri toimijoiden välillä, vaan tieto on pirstaloitunut. Hyviä käytäntöjä on kuitenkin kehittyneet alueellisesti. (Aikuisopiskelun tietopalvelujen, neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen 2006, 12.)

Työvoimakoulutus siis täydentää muuta ammatillista koulutusta. Menestyvä kansantalous edellyttää väestöltään hyvää koulutusta. Opetushallitus on arvioinut ammatillisen koulutuksen saaneita olevan vuonna 2017 jo 3,2 miljoonaa, kun määrä vuonna 2002 oli 2,6 miljoonaa. Koulutuspolitiikan tavoitteena on, että kaikilla nuorilla tulisi olemaan ammatillinen koulutus ja vielä siten, että nuoret siirtyisivät välittömästi peruskoulun tai lukion käytyään ammatilliseen oppilaitokseen. Tällä tavalla työurat pitenisivät alkupäästä. Koulutuksen on todettu lisäävän jaksamista ja viihtymistä ja siten pidentävän työuraa loppupäästä. Siksi tavoitteena myös on, että työikäinen väestö pitäisi yllä ammattitaitoaan kouluttautumalla perusteellisesti 10 - 15 vuoden välein työn ohessa. Lisäksi olisi osallistuttava vuosittain 1 - 2 viikon mittaisille kehittämissarjoille. (Työvoima 2025, 56 - 58.)

Valmentavaa työvoimakoulutusta järjestetään henkilöille, joiden työllistymismahdollisuudet suoraan avoimille markkinoille ovat heikot tai heikentyneet. Heitä ovat mm. pitkäaikaistyöttömät, ikääntyneet, vajaakuntoiset ja kielitaidottomat maahanmuuttajat. Lisäksi joiltakin voi puuttua työssä tarvittavia perustaitoja esimerkiksi tietotekniikassa tai ammatillinen suuntaus on epäselvä. Ohjaavan koulutuksen sisällöt, kestot ja kohderyhmät vaihtelevatkin siten huomattavasti. Maahanmuuttajille järjestetään sekä kieli- että kotouttamiskoulutusta. Valmentavan työvoimakoulutuksen pääasiallinen tavoite ei ole välitön työllistyminen, vaan työllistyminen pidemmällä tähtäimellä. (Myllylä & Pukio 2007, 5 - 6.) Valmentavaksi työvoimakoulutukseksi katsotaan myös yleissivistävä koulutus siinä tapauksessa, että sen puute on esteenä ammatilliseen koulutukseen pääsemiseksi. Siksi poikkeustapauksessa aikuiset voivat suorittaa peruskoulu- tai lukio-opintoja työvoimakoulutuksena.

Ammatillinen työvoimakoulutus on monipuolista. Järjestetään erilaisia kursseja, hankitaan yksittäisiä koulutuspaikkoja ja järjestetään koulutusta yhteistyössä työnantajien kanssa. Ammatillinen työvoimakoulutus tähtää yhä useammin tutkintoon tai sen osaan. Viime aikoina tuotannollisista ja taloudellisista syistä työttömäksi jääneitten tai jäävien työllistymistä mahdollisimman pian uudelleen on haluttu parantaa muutosturvan avulla. Se takaa paremmat mahdollisuudet päästä koulutukseen ja myös paremmat opintososiaaliset edut eli tavanomaisista korkeamman koulutustuen.

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, mutta viime vuosina lainsäädäntöä on muutettu siten, että omaehtoiseen koulutukseen hakeutuvat työttömät saavat yhä useammin lähes samat taloudelliset etuudet kuin työvoimakoulutuksessa olevat. Suuntaus jatkuu, sillä vuoden 2010 alusta tulevat lainsäädäntömuutokset yhä laajentavat mahdollisuutta aloittaa omaehtoinen koulutus etuutta menettämättä. Kuitenkaan henkilöt eivät yksin voi päättää, minkä koulutukseen aloittavat työttömyysetuuden turvin, sillä hallituksen esityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, onko koulutukselle olemassa työvoimapolitiittiset pe-

rusteet. Lisäksi tulevassa laissa on tarkkaan määritelty, millaisia opintoja ja kuinka pitkään työttömyysetuuden turvin voi opiskella. (Hallituksen esitys Eduskunnalle...)

Perinteisesti työvoimakoulutus on suunnattu työttömille ja työttömyysuhan alaisille. Työssä olevien koulutus onkin ollut vain muutaman prosentin luokka. Osuus on niin pieni, että jopa työ- ja elinkeinohallinnossa on ollut epätietoisuutta siitä, voidaanko työvoimakoulutukseen edes valita työssä olevia (Järvensivu 2004, 6). Säädökset eivät kuitenkaan koskaan ole sitä kieltäneet.

Yhteistyössä työnantajien kanssa järjestelystä koulutuksesta puhutaan nimellä yhteishankintakoulutus. Siinä kustannukset jaetaan työ- ja elinkeinohallinnon ja työnantajan välillä. Opiskelijavalinnan tekee työ- ja elinkeinohallinto, mutta työnantajan kanssa sovitaan valintakriteereistä. Käytännössä työnantaja osallistuu asiantuntijana johonkin valintaprosessin osaan, yleensä haastatteluvaiheeseen. Työnantajan odotetaan työllistävän koulutuksen hyväksytysti suorittaneet, joskaan mitään veloitetta siihen ei ole. Suuri hyöty työnantajalle tulee siitäkin, että opiskelijat saavat työvoimakoulutuksen taloudelliset etuudet, joten paineita maksaa palkkaa koulutusajalta ei ole. Työnantaja osallistuu koulutuksen sisällön suunnitteluun, mutta työ- ja elinkeinohallinto kilpailuttaa koulutuksen julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä noudattaen.

Vuonna 2008 yhteishankintakoulutusta täsmennettiin ja se jaettiin kolmeen eri osioon: RekryKoulutus, TäsmäKoulutus ja MuutosKoulutus. RekryKoulutusta käytetään, kun yritys ei löydä ammattitaitoista työvoimaa ja muustakaan koulutuksesta ei alan osaajia ole valmistumassa. TäsmäKoulutus taas on yrityksen tarpeisiin räätälöity ammatillinen perus- tai lisäkoulutus. MuutosKoulutuksessa työnantaja haluaa tukea tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanottuja työntekijöitään löytämään uuden työn tai ammatin. Työnantajan maksuosuudet vaihtelevat 20 %:sta aina 75 %:iin. Maksuosuuksiin vaikuttavat koulutuksen laji ja työnantajan koko siten, että suuremmat työnantajat maksavat isomman osuuden kuin pienemmät. (Ohje työvoimakoulutuksen yhteishankinnasta 2008, 11.) Yleinen suuntaus näyttää olevan, että yhä suurempi maksuosuus tulee työ- ja elinkeinohallinnolta.

Yhteishankintakoulutukselle on asetettu yksilötavoitteiden lisäksi yhteiskunnallisia tavoitteita. RekryKoulutuksen yhteiskunnallisena tavoitteena on ehkäistä työvoimapulaa ja työvoimakapeikkoja sekä edistää yritysten ja muiden työnantajien toiminnan kehittymistä. TäsmäKoulutuksen tavoitteena on kytkeä osaamisen kehittämistarpeet laajempiin työvoiman saatavuus-, työssä pysymis- ja tuottavuustavoitteisiin. Myös julkinen sektori voi käyttää TäsmäKoulutusta. MuutosKoulutuksen yhteiskunnallisena tavoitteena on ehkäistä irtisanottujen työttömyyttä ja edistää nopeaa työllistymistä. (Ohje työvoimakoulutuksen yhteishankinnasta 2008, 4 - 6.)

Järvensivu kirjoittaa artikkelissaan haasteista, joita on yhteishankintakoulutuksessa. Työnantajat eivät tunne koulutusmahdollisuuksia ja rahoitusta. Yritykset eivät välttämättä tunnista omia osaamistarpeitaan samoin kuin työvoimaviranomaistenkin tuntemus erilaisista koulutusmahdollisuuksista voi olla puutteellinen. Hankintajärjestelmän hitaus aiheuttaa ongelmia, sillä yritykset toimivat lyhyellä aikajänteellä ja tarpeet muuttuvat nopeasti. Hankaluutena voi lisäksi olla, että etenkin pk-yrityksissä viranomaisia pidetään kontrolloijina, ei yhteistyökumppaneina. Työelämäläheinen kulttuuri on vielä uutta ja siten harvinaista työ- ja elinkeinohallinnossa. (2004, 28 - 29.)

Vuonna 2003 ohjelmistoala oli erittäin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa joutuen lomauttamaan ja irtisanomaan henkilöstöään. Silloin työministeriö pyysi tarjouksia tutkimushankkeesta, jossa tutkimusongelman muodostivat alan yritysten henkilöstön kehittäminen ja työhallinnon palveluiden kohtaanto-ongelmat. Tutkimukseen kuului case-osio, jossa oli mukana viisi suurta tietotekniikka-alan yritystä ja muuta toimijaa. (Tonttila, Virtanen, Lamberg & Kontio 2005, 4, 16 - 19.)

Tutkimuksesta saatiin mm. seuraavia työhallintoon liittyviä tuloksia: Työhallinnolla on palveluita, joita yritykset voivat käyttää. Keskeisin este palveluiden käytölle on tiedon puute siitä, mitä palveluita on tarjolla ja miten niitä voi saada. Virheellinen käsitys työvoimakoulutuksesta oli esteenä niitten käytölle, sillä se ei ole saavuttanut luottamusta yritysten keskuudessa. Kuitenkin ne yritykset, jotka palveluita ovat käyttäneet, luottivat vahvasti työhallinnon virkailijoiden ammattiosaamiseen. Kaikki tutkimukseen osallistuneet kokivat palveluiden järjestämisen kilpailuttamisineen kankeaksi ja turhauttavaksi. Tutkijat kuitenkin huomauttivat, että viranomaiskäytännöt on varsin helppo kritiikin kohde ja kaikki kritiikki ei ollut aiheellista. Toki parantamisen varaakin oli. Kaikki antoivat positiivista palautetta TE-keskuksen ja toimistojen palvelutuotteesta, sillä se perustui aidosti tunnistetun ongelman ratkaisuun. Sen sijaan viranomaisten välinen yhteistoiminnan puute sai osakseen kritiikkiä. Palvelut ovat hajallaan ja yrityksillä ei ole halua alkaa soittaa eri paikkoihin. Organisaatioiden väliset ja sisäiset rajanvedot häiritsevät ja pahimmassa tapauksessa estävät palveluiden käyttämisen. Yrityksissä kaivataan selkeitä toimintamalleja sille, kuinka erilaisia palveluita voidaan hyödyntää. (Tonttila ym. 2005, 50 - 51.)

Tämäkin tutkimus osoittaa, että työ- ja elinkeinohallinnolla on selkeä imago-ongelma. Yleensä palvelujen käyttäjät ovat tyytyväisiä. Varauksellisimmin suhtautuvat ne, jotka eivät ole palveluja koskaan käyttäneet. Myös tästä tutkimuksesta on otettu opiksi, sillä yrityksille suunnattuja palveluita on alettu yhtenäistää.

Ammatillisen työvoimakoulutuksen tavoitteena on parantaa työntekijöiden mahdollisuuksia pysyä työmarkkinoilla tai päästä sinne takaisin. Koulutuksella pyritään vastaamaan sekä työ-

voiman saatavuuteen että rakenteelliseen työttömyyteen. Yrittäjäkoulutuksella pyritään vaikuttamaan uusien yritysten syntymiseen. Ammatillista työvoimakoulutusta on perusopinnoista aina korkeakoulututkintoon valmistaviin ja sitä täydentäviin opintoihin. (Myllylä & Pukkio 2007, 5.)

Vuonna 2008 työvoimakoulutukseen haki lähes 170 000 henkilöä, joista sen aloitti 73 500. Tarjonta siten ei ole riittävää kysyntään nähden, sillä hakijoista 57 % jäi valitsematta. Keskimäärin koulutuksessa oli 28 200 henkilöä. Koulutukseen valituista työttömiä oli 70 % ja työssä olevia noin 9 %. Muut olivat työttömyysuhan alaisia tai työvoiman ulkopuolella olevia. Työssä olevien osuus on parin vuoden aikana noussut kaksi prosenttiyksikköä, mutta osuus on edelleen pieni. Koulutukseen hakeudutaan työttömyyden alkuvaiheessa, sillä työttömistä lähes kaksi kolmasosaa oli ollut työttömänä alle 13 viikkoa. Valituista 30 % oli alle 30-vuotiaita ja 17 % yli 50-vuotiaita. Suurin osa koulutetuista sijoittui siten ikähaarukkaan 30 - 49 vuotta. Koulutuksen aloittaneista yli 40 % oli vailla ammatillista koulutusta. (Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot vuonna 2008.)

Työ- ja elinkeinoministeriö käytti vuonna 2008 työvoimakoulutuksen hankintaan 216 milj. euroa. Lisäksi Kela ja työttömyyskassat maksoivat opintososiaalisia etuuksia 305 milj. euroa. Koulutuksesta 46 % hankittiin ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta, korkeakouluilta 5 % sekä muilta oppilaitoksilta ja yksityisiltä koulutuksenjärjestäjiltä kummaltakin 24 %. (Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilastot vuonna 2008.) Työvoimakoulutuksessa liikkuvat suuret rahasummat. Hankintaprosessi onkin noussut yhä tärkeämpään asemaan, sillä koulutuksen tarjoajia on paljon.

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen ja koko työvoimapolitiikan kustannusten kohdentumista ja tuloksia seurataan kansanvälisesti ja erityisesti EU:n alueella. Suomen vuonna 2000 käyttämä osuus BKT:sta työvoimakoulutukseen oli 0,3 %, kun eniten käyttävissä Hollannissa ja Tanskassa vastaavat osuudet olivat 0,6 % ja 0,86 %. Ruotsi käytti miltei saman osuuden kuin Suomi, mutta Norja vain 0,05 %. Hollanti ja Tanska poikkeavat muista maista myös siinä, että ne käyttivät työssä olevien koulutukseen suuremman osan kuin työttömien. Aikuisille suunnatut koulutusjärjestelmät poikkeavat toisistaan huomattavasti eri maissa, joten suoraa vertailua on vaikea tehdä. Järjestelmien kopiointi toisesta maasta ei ole tarkoituksenmukaista, mutta joistakin käytännöistä voidaan ottaa oppia. (Järvensivu, A. & Valkama, P. 2005, 94 - 95.) Työvoimapolitiikan painotukset eri maissa ovat erilaiset, joten aikuiskoulutukseen satsaus ei anna kokonaisvaltaista kuvaa maiden työvoimapolitiikasta. Myös aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan rajat poikkeavat huomattavasti toisistaan. Seitsemän maan (Tanska, Ruotsi, Itävalta, Irlanti, Hollanti, Norja ja Suomi) vertailussa aktiivitoimiin käyttivät yli puolet panostuksesta Ruotsi, Irlanti, Hollanti ja Norja. Suomi käytti aktiivisiin toimiin BKT:sta 1,01 % ja passiivisiin eli lähinnä työttömyysturvaan 2,06 %. (Järvensivu, A. & Valkama, P. 2005, 44.)

Vantaan TE-toimisto käytti vuonna 2008 työvoimakoulutuksen hankintaan 850 000 euroa. Ammatillisen työvoimakoulutuksen osuus valtakunnallisesti on valmentavaa koulutusta korkeampi, mutta Vantaalla valmentavaan koulutukseen käytettiin 500 000. Syynä on työnhakijarakenne eli Vantaalla maahanmuuttajien ja pitkäaikaistyöttömien osuus on suuri. Vuodelle 2010 Vantaan TE-toimisto esittää pienempää osuutta työvoimakoulutukseen, kuitenkin siten, että ammatillisen koulutuksen osuus kasvaa.

Työvoimakoulutusta ostetaan olemassa olevilta koulutuksen järjestäjiltä pienistä yrityksistä aina suuriin koulutusorganisaatioihin, kuten esimerkiksi yliopistoihin saakka. Kaikki hankinnan kynnysarvon ylittävä koulutus kilpailutetaan. Vuonna 2009 kilpailutuksen raja kotimaisille palveluille on 15 000 euroa, joten käytännössä yksittäisiä luentoja lukuun ottamatta kaikki koulutus on kilpailutettava. Tarjouspyynnöt julkaistaan julkisten hankintojen sähköisessä ilmoituskanavassa HILMA:ssa, jota ylläpitää työ- ja elinkeinoministeriö. HILMA-järjestelmässä ilmoitetaan kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittävät hankinnat. (HILMA julkiset hankinnat.) Eri-tyisesti kilpailutuksen vuoksi työvoimakoulutuksen hankintaprosessi ideasta toteutukseen on hidas. Työhallinto sopii kuitenkin usein optioiden käyttämisestä eli kilpailutuksen voittajalta voidaan hankkia 1 - 2 seuraavana vuonna samoin ehdoin vastaavaa koulutusta ilman kilpailutamista. Optio sitoo koulutuksen tarjoajaa, mutta ei ostajaa.

Oppilasvalintojen jälkeen vastuu koulutuksen aikaisista toimista siirtyy kouluttajalle. Koulutuksessa noudatetaan opetushallituksen määräyksiä tutkintojen ja opetussuunnitelmien perusteista. Kaikille opiskelijoille laaditaan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma HOPS. Kouluttajan on pidettävä koulutuksesta päiväkirjaa, jonka sisällön kurssin vastuuhenkilö tai koulutuksen ostaja voi milloin tahansa tarkastaa. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen yhteistyöohjeissa (2007) määritellään tarkasti mm. koulutuksen keskeyttämisestä, työssä oppimisjaksosta, opiskelijatyöpäivien pituudesta, lomista, poissaoloista jne. Opiskelijan oikeusasemasta määritellään laissa julkisesta työvoimapalvelusta mm. seuraavaa (6 luku 8 §): ”Opiskelijalla on oikeus saada koulutus- tai opetussuunnitelman mukaista opetusta, johon hänen tulee säännöllisesti osallistua sekä suorittaa tehtävänsä tunnollisesti ja käyttäytyä asiallisesti.”

Aika usein kuulee väitettävän, että työvoimakoulutus olisi laadultaan muuta koulutusta heikompa. Kuitenkin koulutus ostetaan kouluttajilta, joilla on täsmälleen samaa koulutusta myös omaehtoisena eli opiskelijoiden itsensä kustantamana. Kouluttajan ei tarvitse tehdä yhtä kovaa markkinointityötä oppilaiden saamiseksi työvoimakoulutukseen kuin hankkiessaan opiskelijoita omaehtoiseen koulutukseen. Siksi on vaikea kuvitella, että kouluttaja riskeeraisi mahdollisuutensa saada jatkossa sopimuksia työ- ja elinkeinohallinnon kanssa suhtautumalla välinpitämättömästi järjestämänsä työvoimakoulutuksen laatuun. Kilpailu koulutuksen järjestämisestä on kovaa, sillä valtio on maksajana varma ja siten erittäin haluttu asiakas. Työ- ja elinkeinohallinto seuraa koulutuksen laatua, puuttuu epäkohtiin ja kerää opiskelijoilta palau-

tetta OPAL-järjestelmää käyttäen. Kouluttajan velvollisuus on huolehtia, että palautejärjestelmä on kaikkien oppilaiden käytettävissä.

Kirjassaan Myllylä ja Pukkio antavat suosituksen työ- ja elinkeinoministeriölle koulutuspoliittisesta strategiasta. He suosittavat kahta strategialinjausta. Työttömille suunnatun työvoimapolitiittisen koulutuksen on edelleenkin tähdättävä työllistymiseen, mutta lähtökohtaa voisi terävöittää profiloimalla työttömät työnhakijat taustansa mukaisesti. Esimerkkeinä he mainitsevat yt-neuvotteluihin osallistuneet, ammatinvaihtajat, asuinpaikanvaihtajat ja vastavalmistuneet, joitten on vaikea työllistyä. Toisena linjauksena on yritysten ja työssä olevien tarpeiden huomioiminen voimakkaammin koulutuksessa. Yrityslähtöisessä ammatillisessa koulutuksessa olisi tavoitteena esimerkiksi kilpailukyvyyn parantaminen, työurien ja työelämän kehittäminen sekä yrittäjyyden edistäminen. (2007, 27 - 28.) Myllylän ja Pukkion suositukset lienevät olleet vaikuttamassa yhteishankintakoulutuksen uudistamiseen vuonna 2008.

Myllylä ja Pukkio myös esittävät, että valmentava koulutus yhä selkeämmin tähtäisi jatkossa ammatillisen työvoimakoulutuksen suorittamiseen. ”Sosiaalipolitiikkaa” eli ohjaavaan koulutukseen nykyisin liittyviä elämänhallintakursseja ei pidettäisi koulutuksena. (2007, 36.)

### 3.5 Ammatillisen työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuuden arviointia

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta seurataan koko ajan ja tutkimuksia tehdään paljon. Työvoimapolitiikkaa kritisoidaan julkisesti aika ajoin rajustikin. Kritiikki kohdistuu yleensä toimenpiteiden vaikuttavuuteen ja kustannuksiin. Tiainen (2003, 41) kuitenkin muistuttaa, että työvoimapolitiikka, etenkin koulutus, on investointia inhimilliseen pääomaan, josta tulevat hyödyt yleensä kattavat kustannukset. Varsinaisiin työvoimapalveluihin kohdistuva kritiikki on yllättävänkin vähäistä, kun ajatellaan, että työttömyysjaksojen alkamisia ja päättymisiä on vuosittain lähes 2 miljoonaa. (Heinonen ym. 2004, 166 - 167.)

Hyvin vähäiselle tutkimiselle ovat jääneet työvoimapalvelut, vaikka miltei kaikki asiakasvirrat kulkevat työvoimapalvelujen kautta. Palvelujen toimivuus, tuloksellisuus ja vaikuttavuus muodostavat ison osan työ- ja elinkeinohallinnon tuloksesta. Räisänen (2006, 44) pitää tärkeänä, että työvoimapalveluita tutkittaisiin enemmän. Aiheita olisivat esimerkiksi työnvälityksen toiminta, sähköiset työvoimapalvelut, työmarkkinainformaation vaikuttavuus, ammatinvalinnanohjauksen tuloksellisuus ja työvoimapalveluiden optimaalinen vaikuttavuus. Hänen mielestään työvoimapalveluita voitaisiin tutkia samalla asetelmalla kuin työvoimapolitiittisia aktiiviohjelmiä.

Sihto (2006, 12) kiinnittää huomiota samaan seikkaan ja tuo lisäksi julki, että työvoimapalvelut ovat osoittautuneet vaikuttavuudeltaan työvoimapolitiikassa kaikkein tehokkaimmiksi.



Lisäksi hän huomauttaa, että ne ovat kaikkein halvimpia toteuttaa, joten kustannus-hyöty tehokkuus on kiistaton. Sihto tuo myös esille, että työvoimapalvelujen merkitys Suomessa on vähäisempi kuin muissa EU-maissa. Valtion tuottavuusohjelman mukaan juuri työvoimapalveluita tarjoavaa työvoimaa tullaan vähentämään rajusti, jota Sihto pitää pulmallisena ja pohittamisen arvoisena.

Ruotsissa työvoimapolitiikkaa muutettiin joitain vuosia suuntaan, jossa korostettiin sähköisiä palveluita ja itsepalvelua. Katsottiin, että on turhaa tuhata resursseja sellaisiin henkilöihin, jotka pystyvät itse hoitamaan asiansa. Uudistus ei ollut menestys, sillä tuloksena oli rakenneyöttömyyden voimakas kasvu, palveluiden heikkeneminen ja työntekijöiden loppuun palaminen. Myös kokonaistyöttömyys lähti nousuun. Ruotsi on palannut vuoden 2008 alusta työvoimapalveluiden uudistuksessaan takaisin entiseen eli ydinpalveluiden korostamiseen. Työvoimapalveluiden vahvaa, nopeaa alkua ja panostamista kaikkiin asiakkaisiin korostetaan. Ruotsissa perinteisiä keinoja eli työvoimakoulutusta ja tuettuja työllistämismuotoja on vähennetty. (Arnkil & Spangar 2008, 51 - 52.) Vahva alku tarkoittaa panostamista työnhakijoihin, jotka ovat juuri jääneet työttömiksi.

Vuosikymmen sitten Suomesta käytiin tiuhaan tutustumassa Ruotsin malliin. Nyt näyttää siltä, että samaan aikaan kun Ruotsi on hylkäämässä mallin toimimattomana, tulee se Suomeen. Tosin Suomessa pääsyynä lienee valtion tuottavuusohjelma, joka pakottaa karsimaan palveluita. Suomessakin korostetaan tällä hetkellä vahvaa alkua ja on luotu kuntien ja työ- ja elinkeinohallinnon yhteiset työvoiman palvelukeskukset, jotka paneutuvat vaikeaan rakennetyöttömyyteen. Tosiasia kuitenkin on, että vähenevällä henkilöstöllä näitä palveluita ei pystytä hoitamaan.

Vaikuttavuuteen pyritään myös TE-toimistoille määritellyillä tulostavoitteilla. Nimenomaan määritellyillä, sillä tavoitteet tulevat asetettuina työ- ja elinkeinoministeriöstä ja niissä ei käytännössä ole neuvottelun varaa. Tulostavoitteet vaihtelevat jonkin verran vuosittain. Vuodelle 2010 esitetään 12 tulostavoitetta, joista 8 on toiminnallisia ja 4 strategisia. Työ- ja elinkeinoministeriön strategia palvelujen suuntaamisesta yhä enemmän yritysten suuntaan näkyy myös tulostavoitteissa. Uusien yritysten perustamisen tukemiseen mm. starttirahan avulla panostetaan. Tavoitteen mukaan Uudellemaalle tulisi perustaa uusia yrityksiä vuonna 2010 yli 2400. Samoin esitetään, että yhteishankintakoulutuksen osuus hankituista opiskelijatyöpäivistä olisi vähintään 8 %. Vaikuttavuuteen liittyviä tulostavoitteita ovat virta yli 3 kk:n työttömyyteen, työhönsoituksesta täyttyneiden työpaikkojen määrä sekä työttömäksi jääneiden osuus ammatillisen työvoimakoulutuksen ja palkkatukityön jälkeen. (Uudenmaan ELY-keskus, toiminnallinen tulossuunnitelma 2010.)

Työvoimapolitiikan vaikuttavuutta seurataan erillisillä tutkimuksilla, sillä moniin kysymyksiin ei saa vastausta säännölliselläkään seurannalla. Ministeriö hankkii tarvitsemaansa tutkimusta ulkopuolisilta tahoilta, pääasiassa eri tutkimuslaitoksilta ja yliopistoilta. Vaikuttavuutta tutkitaan eri tieteen alojen sovelluksilla ja menetelmillä, kuten taloustieteen, sosiaalitieteiden, tilastotieteen sekä kasvatustieteiden ja käyttäytymistieteiden näkökulmasta. (Uitamo 2005, 34.)

Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuudelle on yritetty kehitellä arviointimenetelmiä, joilla voidaan arvioida, edistävätkö toimet työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Aho ja Kunttu (2001, 27) ovat kehitelleet ja arvioineet eri menetelmiä. He pitivät parhaimpana menetelmää, jossa lähtökohtana on tietynä ajankohtana työttömänä olleet, joista poimitaan pian toimenpiteen jälkeen siihen osallistuneet ja heille mahdollisimman yhdenmukaiset vertailuryhmät. Vertailuryhmät ovat tunnettujen seikkojen perusteella muuten yhteneväisiä osallistuneiden kanssa, mutta he eivät ole osallistuneet sinä vuonna mihinkään toimenpiteeseen. Nettovaikuttavuusluvut laskettiin vertaamalla toisiinsa vähintään kolme kuukautta seuranta-vuonna työssä olleitten osuutta osallistuneista ja mahdollisimman yhdenmukaisiin vertailuryhmiin kuuluneista.

Kuten huomataan, vaikuttavuuden tutkimukset ovat monimutkaisia ja työläitä. Myöskään täysin homogeenisen vertailuryhmän löytäminen ei ole mahdollista. Joillekin asioille löytyy vertailukohta suhteellisen helposti, kuten ikä, sukupuoli, koulutus, työttömyyden kesto ym. Mutta on henkilökohtaisia ominaisuuksia ja muita tekijöitä, joita rekisteritiedoista ei näy. Näistä mainittakoon motivaatio.

Vaikuttavuuden arvioinnin yhteisenä ongelmana onkin nettovaikutusten arviointi. Tuloksiin ei vaikuta pelkästään toimenpide, vaan lisäksi väliin tulevat muuttujat, joita voivat olla mm. työmarkkinoilla tapahtuneet muutokset ja elämäntilanteeseen vaikuttavat tekijät. Vertailuryhmiin voi valikoitua helpommin tai vaikeammin työllistyviä, joka näkyy joko liian hyvänä tai liian huonona vaikuttavuutena. (Vehviläinen 1999, 25.)

Eri toimenpiteiden jälkeen työllistyminen vaihtelee paljon. Parhaat tulokset on saatu starttirahan ja oppisopimussijoituksen jälkeen. Hyvät tulokset ovat myös yksityiselle sektorille työllistämisen sekä ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen. Huonoimmat tulokset ovat valmentavan koulutuksen, työmarkkinatuella toteutetun työharjoittelun sekä yhdistelmä-tuen jälkeen. Kolmen kuukauden jälkeinen työllistyminen on vaihdellut lajeittain 9 - 70 %:n välillä. (Aho & Koponen 2007, 1.) Tehottomaksi on osoittautunut myös julkiselle sektorille työllistäminen (Hämäläinen & Tuomala 2006, 56).

Edellä mainitut tulokset ovat odotettuja. Yksityiselle sektorille työllistäminen on vaikuttavuudeltaan tehokasta, koska tuen myöntämiseksi edellytetään toistaiseksi voimassa olevaa työso-

pimusta. Julkiselle puolelle taas voidaan tehdä määräaikaisia työsopimuksia ja kun julkisella puolella on paineita työntekijöitten vähentämiseen, ei voida edes odottaa, että tuella palkatut saisivat jäädä kyseisiin työpaikkoihin. Työ saattaa parantaa mahdollisuuksia työpaikan löytymiseen, mutta 3 kk on lyhyt aika työn löytymiseksi muualta. Mahdolliset vaikutukset näkyvät vasta myöhemmin. Valmentavan koulutuksen tavoitteena ei edes ole työllistyminen lyhyellä tähtäimellä. Se on vain pitkän tien alku työhön. Yhdistelmätukea voidaan käyttää vain yli 500 päivää työttömyysetuutta saaneitten palkkaamiseen, joten on luonnollista, ettei heidän työllistymisensä tuen jälkeen avoimille työmarkkinoille ole yhtä hyvä kuin vähemmän aikaa työttömänä olleitten. Lisäksi yhdistelmätukea käyttävät erityisesti yhdistykset, joilla palkattuja työntekijöitä ei juurikaan ole.

Toimenpiteitten tavoitteet ovat myös yhteiskunnallisia. Pyritään helpottamaan yritysten rekrytointiongelmia ja ammatillisten kapeikkojen poistamista. Kun työnhakijat toimenpiteitten aktivoimina pysyvät osana tehokasta työnhakua, pysyvät palkat ja kustannusten nousu kurissa. (Hämäläinen & Tuomala 2006, 4.) Vaikuttavuuden ainoa arviointikriteeri ei ole avoimille työmarkkinoille työllistyminen. Työttömät syrjäytyvät usein sosiaalisesta elämästä ja vähitellen koko yhteiskunnasta. Toimenpiteitten aikana monet saavat sosiaalisia kontakteja ja uskoa tulevaan. Näiden asioiden merkitystä ei voi väheksyä. (Parmanne & Siekkinen 2005, 31.)

TUJO-tavoitteissa seurataan, kuinka monta prosenttia enintään saa olla työttömänä 3 kk toimenpiteen päättymisen jälkeen. Vaikka monien toimenpiteitten, kuten esimerkiksi ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen työllistyminen on hyvää, ei se välttämättä kerro vaikuttavuuden erinomaisuudesta. Vaikuttavuus on hyvää, jos toimenpiteessä olleet työllistyvät vertailuryhmää paremmin. Kauhanen, Lilja & Savaja (2006, 33) kuvaavat vaikuttavuudeksi sen, kuinka paljon toimenpide lisää työttömän työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä verrattuna siihen, että ei olisi ko. toimenpiteeseen osallistunut. Jos toimenpiteeseen osallistuu hyvä työllistymismahdollisuudet omaava henkilö, joka työllistyy heti toimenpiteen jälkeen, saattaa vaikuttavuus kuitenkin olla heikko. Henkilöhän olisi saattanut työllistyä ilman toimenpidettäkin.

Pääsääntöisesti vaikuttavuutta on tutkittu rekisteritietojen perusteella käyttäen verrokkiryhmiä. Toimivuudesta huolimatta siitä puuttuu oppimisen ja osaamistarpeiden näkökulma. Kun mitataan vain työllistymistä, ei oteta huomioon työmarkkinoiden muutoksia korkea- ja matalasuhdanteineen. Opiskelijapalautteiden analysointi yhdistettynä työllistymisen seurantaan antaa mahdollisuuden vaikuttavuuden laajempaan arviointiin. (Hällström 2008, 61 - 62.)

Yksilövaikutuksia ja tyytyväisyyttä työvoimakoulutukseen tutkitaan OPAL-palauttejärjestelmän avulla. Yksilön kannalta katsottuna työvoimakoulutus on parempaa kuin vaikuttavuustutkimukset osoittavat. Ammatillisen työvoimakoulutuksen opiskelijoista yli 73 % pitää koulutusta

erinomaisena tai hyvänä. Kun kysytään, pystyvätkö he hyödyntämään oppimaansa työelämässä, on tulos vielä parempi eli yli 77 %. Vaikka tulos onkin subjektiivinen näkemys, ovat opiskelijat voineet arvioida uuden osaamisen hyödyllisyyttä työssä oppimisjaksolla, joka nykyisin kuuluu kaikkeen työvoimapolitiittiseen ammatilliseen koulutukseen. Vastaamisaste OPAL-palautteeseen on 80 %. Palautteita on annettu vuosina 2001 - 2007 jo neljännesmiljoona. (Hällström 2008, 62,66.) Yksilöitten osalta työvoimakoulutus on ollut myös vaihtoehto työttömyydelle. Koulutus tuo päivärytmin ja sitoo yhteiskuntaan. Lisäksi etuudet on pyritty nostamaan motivoivalle tasolle eli koulutusaikainen etuus on hiukan parempi kuin työttömänä saatu korvaus. (Järvensivu 2004, 19.)

Hällström (2008, 63-64) on tutkimuksessaan yhdistänyt osaamisen lisääntymisen ja työllistymisen. Kun nämä yhdistetään samaan malliin, saadaan analyysiin erotelluksi neljä luokkaa.

- 1) oppii ja työllistyy heti - nettovaikuttavuus, onnistuminen
- 2) oppii ja työllistyy myöhemmin - viive
- 3) ei opi, mutta työllistyy heti - vuoto
- 4) ei opi, eikä työllisty - virhe

Hällström on tutkinut, että kohtien 1-2 osuus molemmissa on hiukan alle 40 %. Työmarkkina- vuotoa olisi hieman alle 8 % ja virheitä 15 %.

Vaikuttavuuden saamiseksi on välttämätöntä, että oppiminen ja työllistyminen tapahtuu samanaikaisesti. Sekä oppimisen että työllistymisen yhdistäminen mahdollistaa aiempaa tasapainoisemman tarkastelun, jossa oppimisella voidaan korvata osittain markkinatilanteen muutoksia. Viiveet tulevat siitä, että koulutuksen alkaessa työmarkkinatilanne voi olla hyvä, mutta ei enää koulutuksen päätyttyä. Mahdollisesti työpaikatkin sijaitsevat eri paikkakunnilla. Virheet saattavat syntyä siitä, että opiskelijat on osoitettu työ- ja elinkeinotoimiston taholta koulutukseen, johon he eivät ole olleet motivoituneita tai he ovat lähteneet koulutukseen vain säilyttääkseen taloudelliset etuutensa. Vuotoa syntyy, kun opiskelijat työllistyvät muulle kuin koulutusosalalle tai he olisivat työllistyneet alalle ilman mainittua koulutustakin. (Hällström 2008, 64 - 65.)

Hällströmin (2008, 65) mukaan OPAL-palautteita ei ole hyödynnetty täysimääräisesti. Niistä voidaan tehdä monipuolisia tutkimuksia, sillä oppiminen on vain yksi muuttuja. Muita voivat olla esimerkiksi oppilaan työmarkkina-asema ennen koulutusta, koulutukseen hakeutumisen syy, koulutuksen tavoiteammatti, ikä ja koulutuspaikkakunta. OPAL-palautteita kerätään vain koulutuksen loppuun suorittaneilta. Hällströmin mukaan olisi hyödyllistä kerätä palautetta myös keskeyttäneiltä. Näin koulutusta voitaisiin kehittää suuntaan, jossa onnistuminen olisi vielä suurempaa.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yhteydessä on puhuttu vuotovaikutuksista. Koulutuksesta puhuttaessa vuoto on siis sitä, että koulutuksessa ollut henkilö olisi työllistynyt ilman mainittua koulutustakin eli koulutus olisi siltä osin ollut turhaa. On kuitenkin liian jyrkästi sanottu, että koulutus olisi ollut turhaa. Saattaa olla, että pidemmällä tähtäimellä koulutettu työllistyy mielekkäämpään, pysyvämpään ja paremmin palkattuun työhön.

Korvaus- ja syrjäyttämisaikutus on työmarkkinavuotoa, josta puhutaan palkkatuen yhteydessä. Tukityöllistetty saattaa syrjäyttää jonkun toisen työnhakijan tai tukea saaneitten yritysten kilpailukyky saattaa parantua ja samalla kilpailevien yritysten kilpailukyky heikkenee. Yksilövaikutukset saattavat olla positiivisia, mutta kokonaistyöllisyyden kannalta tilanne voi olla toinen. (Hämäläinen & Tuomala 2006, 60.)

Jos palkkatuen myöntämisen perusteena on pitkään kestänyt työttömyys, eivät vuotovaikutukset välttämättä ole merkittäviä, sillä pitkä työttömyys lienee heikentänyt työmarkkinavalmiuksia. Nykyisin kuitenkin työttömyyden kestolle ei ole asetettu yhtä tiukkoja kriteereitä kuin aikaisempina vuosina. Palkkatuen myöntäminen on harkinnanvaraista, mutta TE-toimiston virkailijalla on aika olemattomat mahdollisuudet tietää esimerkiksi, palkkaisiko työnantaja ko. työpaikkaan henkilön, vaikka tukea ei myönnettäisi. Julkisen työvoimapalvelulain mukaan palkkatukeen on tehtävä kielteinen päätös, jos työpaikan arvioidaan täyttyvän ilman tukea. Jos palkkatukea ei myönnetä, työnantaja voi palkata toisen, mielestään paremmin työpaikkaan sopivan henkilön. Tässä tapauksessa palkkatukea myönnettäessä tapahtuisi työmarkkinavuoto.

Ammatillisen työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuutta arvioitaessa on seuranta tehtävä pitkällä ajanjaksolla. Kun koulutusta arvioidaan 6 kk koulutuksen alkamisen jälkeen, ovat vaikuttavuusluvut negatiivisia. Sen aiheuttaa ns. lock-in eli koulutuksessa olevat eivät voi etsiä työtä yhtä aktiivisesti kuin heidän vertailuparinsa. 12 kuukauden kuluttua koulutuksen aloittamisesta työllistyminen koulutuksessa olevien ja vertailuryhmän välillä alkaa tasoittua ja 24 kuukautta koulutuksen aloittamisesta koulutettujen työllistyminen on jo huomattavasti vertailuryhmää korkeampi. Vaikuttavuuteen on merkitystä myös sillä, mihin aikaan työttömyyttä koulutus aloitetaan ja luonnollisesti, mikä on työmarkkinatilanne. (Kauhanen ym. 2006, 48 - 50, 64.)

Myllylä ja Remes (2007, 35, 54) suosittavat, että ammattiin tähtäävässä työvoimakoulutuksessa olisi kiinnitettävä päähuomio vaikuttavuuteen ja että koulutukseen olisi valittava vain motivoituneita. Vaikuttavuuden maksimoimiseksi koulutukseen ei pitäisi valita henkilöitä, joiden ammatillinen osaaminen kyseisellä ammattialalla on jo riittävän hyvä työllistymiseksi eikä henkilöitä, joitten työllistymiseen koulutuskaan ei auta. Motivaatio taas on tärkeää, kun ta-

voitellaan työllistymistä. Eli kuten Rogers (2004, 25) sanoo kirjassaan: ”Motivoitumaton ei opi”.

Vielä 1990-luvulla työvoimakoulutuksen valinnoissa painottuivat sosiaaliset seikat, eikä vaikuttavuuteen kiinnitetty samassa määrin huomiota kuin nykyisin. Valintojen ulkopuolelle saatettiin jättää kaikki, joiden työttömyys oli kestänyt alle vuoden. Pidettiin myös moraalisesti oikeana valita ammatilliseenkin työvoimakoulutukseen henkilöitä, joilla oli pahoja ongelmia, esimerkiksi akuutti alkoholismi. Nykyisin valintaperusteet ovat muuttuneet.

Vaikuttavuutta tutkitaan paljon myös kansainvälisillä vertailuilla. OECD on antanut kaikille jäsenmailleen yksityiskohtaisia suosituksia Jobs Study ja Jobs Strategy - nimisissä strategiaraporteissa. Se tutkii säännöllisesti, onko suosituksia noudatettu. Pohjoismaista Suomi nousee toiseksi Tanskan jälkeen suositusten toteuttamisessa. Järjestys on sama, kun tutkitaan laajemmin toteutettuja uudistuksia. Tässä mittauksessa Tanska on peräti ensimmäisellä sijalla kaikista OECD:n jäsenmaista ja Suomi kolmantena. Mittarit eivät kuitenkaan ole tarkkoja, koska ne mittaavat vain määrää, eivät laatua ja laajuutta. Toimenpiteet eri maissa ovat hyvin erilaisia. Vaikuttavuusarviointeja on kritisoitu Suomessa ankarasti. On kyseenalaistettu niiden luotettavuutta ja hyödyllisyyttä. Arviointimenetelmiä kuitenkin kehitetään kansainvälisesti jatkuvasti ja ne tarkentuvat koko ajan. Suomen tulisi hyödyntää tehokkaammin tätä tietopohjaa, sillä meillä on käytössämme monipuolinen rekisteriaineisto tehokkaan seurantajärjestelmän luomiseksi. (Asplund 2009, 6 - 8, 19.)

### 3.6 Motivaatio

*”Pidän työhallinnon työvoimakoulutukseen kuuluvia kursseja. Osallistujat vihasivat niitä. Heidän mielestään kurssit olivat huono korvike työpaikalle ja olivat vihaisia siitä, että joutuivat osallistumaan niille korvaustensa menettämisen pelosta. Ne kurssit olivat melkoisia koettelemuksia.”* (Rogers 2004, 26.) Tämä esimerkki on Englannista, mutta saman voi kuulla Suomessakin. Sitkeästi elää mielikuva työhallinnon kaikkien toimien pakollisuudesta. Totta on, että työttömän velvollisuuksiin kuuluu päätoiminen työnhaku ja sovittujen toimenpiteiden laiminlyönnistä voi olla seurauksena työttömyysetuuden menetys joko määräajaksi tai toistaiseksi. TE-toimiston virkailijoiden velvollisuuksiin kuuluu tarjota aktiivisesti työtä ja koulutusta, mutta pakottaminen on nykyisin aika kaukana todellisuudesta. Erilaiset toimenpiteet kirjataan työnhakusuunnitelmaan, joka tehdään yhteistyössä ja molemmat osapuolet sen myös allekirjoittavat. Työnhakusuunnitelman noudattaminen on velvoittavaa. Ainakin, kun puhutaan ammatillisesta työvoimakoulutuksesta, on työnhakijan oma kiinnostus ja motivaatio tärkeimpiä. Velvoittavia eli TE-toimistojen asiakkaitten mielestä ”pakollisia” ovat allekirjoitetussa työnhakusuunnitelmassa sovitut toimet ja työhönsoituksena tehdyt työtarjoukset.

Vaikuttavuus on noussut ehkäpä tärkeimmäksi ammatillisen työvoimakoulutuksen tavoitteista. Siksi on puhuttava motivaatiosta. Todellisen motivaation löytäminen nimenomaan oppimiseen on haaste. On helppoa perustella koulutuksen merkitystä ulkoisilla motiiveilla, kuten työllistyä helpommin, saada parempi työ tai palkka ja ammatin muuttuneet vaatimukset esimerkiksi tietoteknisten muutosten takia. Haasteena on löytää työnhakijan sisäiset motiivit, sillä vasta ne edesauttavat todellista oppimista. Jotkut haluavat itselleen uuden identiteetin, tarvitsevat sosiaalisia kontakteja tai henkilöllä on todellinen tai kuviteltu puute, jonka haluaisi korjata. (Rogers 2004, 29 - 30.) Sisäisissä motivaatiotekijöissä tarve henkiseen kasvuun ja yleinen itsensä kehittäminen ovat tärkeitä. Usein pelkästään asian kiinnostavuus motivoi kouluttautumaan. Sisäisesti motivoituneet jaksavat ulkoisesti motivoituneita paremmin, kun oppimisprosessiin tulee vaikeuksia. He kokevat vaikeudet haasteina, joihin vastaamiseen riittää rohkeutta ja joissa voi kokea onnistumisen iloa. (Paane-Tiainen 2000, 26 - 27.)

Motivaatioon voi vaikuttaa aikaisemmat kokemukset opiskelusta. Kouluajan muistot saattavat olla nöyryyttäviä, etenkin jos niihin on liittynyt alistamista ja pettymyksiä. Monet ajattelevat, että vain lapsia opetetaan. Vaikka henkilö tajuaisikin tarvitsevansa uusia tietoja ja taitoja, saattavat entiset huonot opiskelukokemukset tuoda pelon, ettei selviä koulutuksen haasteista. Ikä asettaa haasteen. Yllättävänkkin nuoret henkilöt miettivät, ovatko he liian vanhoja oppimaan uutta. On kuitenkin osoitettu, että ikä ei vaikuta oppimiseen mitään, jos on vain motivoitunut. Päinvastoin, aikuinen, joka on päättänyt oppia, on äärettömän tarmokas. (Rogers 2004, 17-19, 24-27.) TE-toimiston työntekijät tarvitsevat paljon tietoa sisäisistä motivaatiotekijöistä ja kuinka ne voidaan tunnistaa ja ”houkutella” esiin.

On tilanteita, jolloin koulutuksen aloittanut on pettynyt joko koulutuksen sisältöön tai laatuun. Hän huomaa, että kyseinen ala ei kiinnostakaan tai hänen mielestään koulutuksen laatusi taso ei vastaa odotuksia. Silloin tilanne on ongelmallisempi työttömyysetuuden kannalta, sillä kumpikaan syy ei ole työvoimapolitiittisesti pätevä koulutuksen keskeyttämiseksi.

Monilla on liian positiivinen kuvitelma osaamisestaan. Uskotaan, että kun on vuosia, jopa vuosikymmeniä sitten saanut koulutuksen, on alan ammattilainen. Ruohotie (2002, 20) tuo esille tiedon puoliintumisen ja uuden tiedon lisääntymisen. Eri aloilla tiedon puoliintumisaika on erilainen, mutta usein puhutaan viidestä vuodesta. Lisäksi tieteellinen ja tekninen tieto kaksinkertaistuu 5-7 vuoden välein.

Toiset henkilöt ovat valmiimpia muutokseen kuin toiset. Toisille muutos on aina epämiellyttävää, toisille taas elämäntapa. Parhaiten menestyvät ne, jotka kulkevat muutoksen mukana, eivätkä tuhlaa energiaansa taistelemalla sitä vastaan. Muutostilannetta voi myös hyödyntää, sillä muutos tarjoaa aina uusia mahdollisuuksia. (Ruohotie 2002, 47.) Muutosvastarinta saattaa vaikuttaa motivaation puutteelta, vaikka siitä ei olisikaan kyse.

Toisinaan äskettäin työttömäksi jääneen kanssa on vaikea päästä rakentavaan yhteistyöhön. Hän saattaa olla vihainen ja katkera. Hän on eri mieltä kaikesta, monopolisoi keskustelua ja kieltäytyy kuuntelemasta, esiintyy loukkaavasti ja syyllistää muita. Hän syyttää työttömyydestään yhteiskuntaa, ei omia puutteitaan. On todettu, että työllistyminen on todennäköisempää, jos yksilö tulkitsee työttömyyden itsestä johtuvaksi. (Pojjula 2008, 102-112; Ruohotie 2002, 118.) Etenkin, jos työnhakijalla on ollut huonoja kokemuksia TE-toimistosta vaikkapa vuosia sitten, on haasteellista päästä rakentavaan yhteistyöhön. Onneksi kuitenkin tällainen asenne ei ole kovin yleistä. Toisinaan ongelmana on, että työnhakija ei koe työvoimaneuvojaa auttajaksi ja tukijaksi, vaan pikemminkin vastapuoleksi, joka vain haluaa hankaloittaa tilannetta. Avoimuuden puute eli jos työnhakija ei kerro todellista syytä työpaikan menetykseen tai uuden työpaikan löytymättömyyteen, vaikeuttaa oikean ratkaisumallin löytymistä. Saattaa esimerkiksi olla, että työnhakija on todennut kouluttautuneensa aivan väärälle alalle ja ala ei kiinnosta lainkaan. Silloin on luonnollista, että hän ei tule valituksi niihin TE-toimistossa avoimina oleviin koulutusalan työpaikkoihin, vaikka niitä hänelle tarjotaankin.

On tärkeää tunnistaa myös ”vääränlainen” motivaatio. Kun työnhakijalla alkaa lähestyä ansiosidonnaisen työttömyysetuuden saamisen maksimiaika, 500 päivää, hän saattaa pelkästään siitä syystä hakea aktiivisesti koulutukseen. Koulutuksen ajalta ansiosidonnaista koulutustukea maksetaan ilman, että maksuaikaa vähennetään 500 päivästä. Jos ainoa motivaatio haettuun koulutukseen on oman taloudellisen aseman turvaaminen, eivät oppimistulokset ja sen jälkeinen työllistyminen koulutuslalle ole välttämättä kovin hyvät. Luonnollisesti hakija voi olla motivoitunut koulutukseen tässäkin tapauksessa. Tosin laki muuttuu vuoden 2010 alusta siten, että koulutus tai mikään muukaan työvoimapolitiittinen toimenpide ei pidennä työttömyysetuuden maksuaikaa, vaan maksimiaika on aina 500 maksupäivää. (Hallituksen esitys Eduskunnalle...)

### 3.7 Yhteenveto

Työvoimapolitiikka on monitahoinen asia, joka kiinnostaa lähes kaikkia. Työvoimapolitiikkaa tarvitaan lieventämään epäkohtia, joita syntyy kun työmarkkinat eivät toimi täydellisesti. Perinteisesti suomalainen työvoimapolitiikka on ollut osin sosiaalipolitiikkaa, mutta nykyisin sosiaalitoimintaa pyritään erottamaan työvoimapolitiikasta.

Työvoimakoulutus on osa aktiivista työvoimapolitiikkaa, jonka tavoitteet ovat suhdanne-, kasvu- ja hyvinvointipoliittisia. Se on myös proaktiivista työvoimapolitiikkaa, jonka tavoite on totuttua pidemmällä: työmarkkinoiden epätasapaino-ongelmia yritetään ennakoita ja ehkäistä. Etenkin talouden globalisoituminen on tehnyt työmarkkinoiden muutosten ennakoinnin entistä vaikeammaksi. Rakennemuutos on vaikeuttanut työmarkkinoiden kohtaantoa. Uusiin työpaikkoihin edellytetään yhä korkeampaa koulutusta ja uudenlaista osaamista. Tällä hetkel-



lä työvoimapolitiikan suurin haaste on etenkin nuorten rajusti kasvava työttömyys, ja taas talouden elpymisen alkaessa työttömiksi jääneiden vähäinen koulutus ja osaaminen.

Työvoimakoulutus on tärkein aktiivisen työvoimapolitiikan keinoista. Työvoimakoulutus täydentää muuta ammatillista koulutusta. Koulutuspolitiikan tavoitteena on, että kaikki nuoret siirtyvät heti peruskoulutuksen jälkeen ammatilliseen koulutukseen ja että työikäinen väestö ylläpitää ammattitaitojaan kouluttautumalla säännöllisin välein työelämänsä ohessa. Perinteisesti työvoimakoulutus on suunnattu työttömille ja työttömyysuhan alaisille, mutta mahdollista se on myös työssä oleville.

Yhteishankintakoulutus järjestetään yhteistyössä työnantajien kanssa. Työnantajat osallistuvat kustannuksiin, valintaperusteiden laadintaan ja koulutuksen suunnitteluun. Tavoitteena on, että työnantajat myös työllistäisivät koulutuksen hyväksytysti suorittaneet. Yhteishankintakoulutuksella on yksilötavoitteiden lisäksi yhteiskunnallisia tavoitteita kuten työvoimapolitiikan ehkäiseminen, tuottavuuden parantaminen, irtisanottujen nopea työllistyminen sekä työssä pysymisen ja jatkamisen edistämien

Työvoimakoulutukset ostetaan kilpailutuksen jälkeen eri koulutuksen järjestäjiltä, joiden kirjo on pienistä yrityksistä suuriin yliopistoihin. Oppilasvalintojen jälkeen vastuu siirtyy kouluttajalle, jonka tulee noudattaa opetushallituksen määräyksiä tutkintojen ja opetussuunnitelmien perusteista. Koulutus on täysin samaa kaikille opiskelijoille riippumatta siitä kuka tai mikä on sen maksaja. Toisinaan kuultu väite työvoimakoulutuksen heikommasta laadusta on siis perusteeton.

Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta seurataan tutkimuksilla ja erikseen kehitetyillä arviointimenetelmillä. Toimenpiteeseen osallistuneiden esim. työllistymistä seurataan ja verrataan pääosin rekisteritietojen avulla. Toimilla on työllistymisen rinnalla muitakin tavoitteita kuten osaamisen lisääntyminen ja tulevaisuuden luottamuksen säilyttäminen. Työvoimakoulutukseen osallistuneilta opiskelijoilta on saatu parempia arviointituloksia kuin vaikuttavuusarvioinnit osoittavat. Palautejärjestelmään annettuja tietoja olisi mahdollista hyödyntää nykyistä tehokkaammin ja tiedot tulisikin kerätä myös koulutuksen keskeyttäneiltä.

Työvoimapolitiikan toimintaan kannattaisi kiinnittää enemmän huomiota, sillä valtion tuottavuusohjelma uhkaa juuri näitä, varsinkin kustannustehokkaiksi osoittautuneita palveluja.

Työvoimakoulutuksen onnistumiseen vaikuttaa olennaisesti myös opiskelijan motivaatio. Siksi koulutuksen tarjoamisessa ja oppilasvalinnoissa tulisi osata tunnustaa oikeanlainen motivaatio.

Työ- ja elinkeinohallinnossa on jo pitkään pyritty asiakaspalvelussa prosessimaiseen työskentelytapaan. Siihen ei ole täysin päästy. Johtunee asiakaspalvelutyön laajuudesta, jonka vuoksi tehtävänkuvat ovat erilaisia ja saattavat keskittyä johonkin erilliseen vaiheeseen palveluprosessia. Ammatillinen työvoimakoulutus on osa prosessia. Kehittämishankkeen lyhyen tähtäimen tavoite on parantaa asiakasprosessia koulutuksen suunnittelussa ja koulutukseen ohjaamisessa. Pidemmän tähtäimen tavoitteena on vaikuttaa koko asiakaspalveluprosessiin.

#### 4 Kehittämishankkeen kuvaus

Tässä ässä luvussa kuvataan kehittämishanke. Ensin selvitetään hankkeen suunnittelua ja tämän jälkeen hankkeen toteutusta ja tuotosta.

##### 4.1 Hankesuunnitelma koulutuksen jälkeisen työllistymisen tukemisesta

###### 4.1.1 Hankkeen taustaa

Työ- ja elinkeinohallinto joutuu sopeutumaan työssään jatkuviin muutoksiin, sillä työmarkkinatilanteet aaltoilevat korkea- ja matalasuhteiden, jopa laman välillä. TE-toimistot joutuvat työskentelemään siten joko korkean työttömyyden tai työvoimapulan paineissa. Näkökulman ja työskentelytavan muutokset ovat vaativia. Siksi kulloiseenkin tilanteeseen sopivien kehittämisprojektien suunnittelu ja toteuttaminen ovat yleisiä.

TUJO-tavoitteet tulevat suoraan työ- ja elinkeinoministeriöltä TE-keskusten kautta, mutta niiden toteuttamiseksi TE-toimistot laativat BSC-kortit, jotka yleensä sisältävät uusia työkytävää ja kehittämisprojekteja. Syksyisin Uudenmaan TE-keskuksen järjestämällä strategia-päivillä toimistot esittelevät tärkeimmät kehittämissuunnitelmansa. Hankkeet on tarkoitus tehdä läpinäkyviksi, jotta toimistot voisivat tehdä yhteistyötä ja välttää päällekkäistä työtä. Työ- ja elinkeinohallinnolla on pitkä perinne kehittämisprojektien tulosten jakamisesta, mutta tavasta pyritään tekemään yhä järjestelmällisempää.

TE-toimistojen tärkein tehtävä on edesauttaa työnhakijoita pääsemään työhön avoimille työmarkkinoille. Kaikilla siihen ei ole parhaat mahdolliset edellytykset mm. ammattitaidossa olevien puutteiden takia. Ammatillisen työvoimakoulutuksen on todettu olevan hyvä keino tavoitteeseen pyrittäessä. Vantaan TE-toimisto valitsi kehittämiskohteekseen ”Ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistymisen tukemisen”, josta käytetään nimeä ”Kurssikummi”.

Työvoimakoulutus on kallis ja virkailijoitakin työllistävä satsaus työnhakijaan. Siksi lisäsatsaus työnhakijoihin, jotka ovat vaarassa jäädä työttömäksi koulutuksen jälkeen, on tarpeellista.

Mikäli työnhakija ei työllisty pian koulutuslalleen, ei koulutus ole täyttänyt sille asetettuja sen hetkisiä odotuksia ja vaatimuksia. Lisäksi työllistyminen koulutuslalle vaikeutuu, jos työllistyminen venyy pitkälle. Siksi kaikkien virkailijoiden tulee seurata erityisesti ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen asiakkaidensa työllistymistä.

#### 4.1.2 Hankkeen tavoitteet ja tehtävät

Vantaan TE-toimiston johtoryhmä asetti hankkeelle seuraavat tavoitteet:

- selkiyttää kurssivastuuhenkilön ja kurssikummin välisiä työtehtäviä
- ohjata asiakkaat tarkoituksenmukaisiin koulutuksiin
- estää vantaalaisten asiakkaiden koulutusten keskeytys
- markkinoida palveluja vantaalaisille asiakkaille ja lähettää osoituksia kursseille
- lisätä yhteistyötä työnantajapalveluiden kanssa
- lisätä toimiston sisäistä työmarkkinatietouden saamista
- käynnistää toiminta Vantaan omista kursseista

Hankkeen lopullinen tavoite oli kuitenkin vielä tässä vaiheessa keskeneräinen, joten myöhemmin johtoryhmä täsmensi sen tavoitteita ja tehtäviä. Hankkeessa piti ottaa huomioon myös seuraavat asiat:

- vaikutukset TUJO-tavoitteisiin (toimenpiteiden vaikuttavuus, virta yli 3 kk:n työttömyyteen, rakenteellinen työttömyys ja osoituksesta täyttyneiden työpaikkojen määrä)
- kohderyhmäksi täsmentyi ammatillinen työvoimakoulutus; valmentava jätettiin hankkeen ulkopuolelle
- prosessinäkökulma (ennakointi, koulutuksen ajan toimenpiteet, koulutuksen jälkeiset toimenpiteet)
- asiakastarpeiden huomiointi
- resurssit
- henkilöstön osaamisen varmistaminen
- yhteistyön kehittäminen (ulkoinen ja sisäinen)

#### 4.1.3 Hankkeen toimenpiteet ja aikataulu

Kokouksessaan 1.12.2008 Vantaan TE-toimiston johtoryhmä antoi tämän opinnäytetyön teki- jälle tehtäväksi koota työryhmä kehittämään hanketta. Tarkoitus oli muodostaa pieni, mutta osaamiseltaan laaja ryhmä. Toimin tämän hankkeen toteutusaikana palvelulinjan johtajana ja johtoryhmän jäsenenä. Hoidin tehtävää, jossa vastuullani oli juuri työttömäksi jääneet työnhakijat, joiden ammattitaito ja osaaminen oli sillä tasolla, ettei työllistymisen kanssa pitäisi olla suurempia ongelmia. Lisäksi palvelulinjalla olivat työnhakukeskuspalvelut sekä työnanta-

ja- ja yrityspalvelut. Hankkeen aikana aiemmin hallinnollisiin palveluihin kuulunut työttömyysturva siirtyi vastuulleni.

Hankkeen toteutustavalle ei annettu ohjeita tai asetettu rajoitteita. Sain koota työryhmän haluamallani tavalla Vantaan TE-toimiston henkilöstöstä. Hankkeen toteuttamisellekaan ei asetettu kiinteää määräaikaa, joskin toiveena oli saada tuloksia mahdollisimman nopeasti. Hankkeen etenemisestä piti raportoida johtoryhmää.

#### 4.1.4 Hankkeen organisaatio sekä hankeressurssit ja -kustannukset

Kutsuin työryhmän jäseniksi edustajat jokaiselta palvelulinjalta siten, että kokoonpanossa on otettu huomioon myös eri toimipisteitten edustus. Edustajat tulivat nopeaan työllistymiseen tähtäävistä palveluista, tehostettuja työllistymistä tukevista palveluista, ammatillista kehittymistä vahvistavista palveluista sekä työmarkkinoille kuntouttavista palveluista. Ensimmäisellä kokoontumiskerralla päätettiin vahvistaa ryhmää työvoimaohjaajien edustajalla. Kukaan kutsutuista ei kieltäytynyt.

Toimin työryhmän puheenjohtajana ja loppuraportin työstäjänä. Hankkeelle ei valittu sihteeriä, vaan sihteerinä toimivat työryhmän jäsenet puheenjohtajaa lukuun ottamatta kukin vuorollaan. Kenellekään työryhmän jäsenistä ei osoitettu erillistä aikaresurssia, vaan jokainen sovitti työn normaalityönsä lomaan.

Hankkeelle ei tehty kustannusarviota tai annettu erillistä määrärahaa. Kustannuksiksi muodostui siten hankkeeseen käytetty työaika ja eri toimipisteitten väliset matkakustannukset. Ajankäyttöseuranta ei tehty.

#### 4.1.5 Toimintatutkimus hankkeessa ja aineisto-/dokumenttianalyysi

Kuten on jo aiemmin mainittu, tämä kehittämistehtävä on hanke, jossa on joiltain osin toimintatutkimuksen näkökulmaa. Toimintatutkimus kulkee sykleinä, joita ovat havainnointi, reflektointi, suunnittelu ja toteutus. Tutkimus voi alkaa mistä vaiheesta tahansa. (Heikkinen, H., Rovio E. & Syrjälä, L. (toim.) 2006, 35.) Vantaan TE-toimiston hanke lähti havainnoinnista, kun todettiin työvoimakoulutuksen jälkeiseen työllistymiseen tarvittavan parempia tuloksia. Reflektoinnin jälkeen aloitettiin suunnittelu. Toteutuksen jälkeen sykli toistuu. Mikäli hanke toteutuu toivotulla tavalla, toistuvat syklin vaiheet säännöllisesti pitkään. Jatkuva reflektointihan onkin osa toimintatutkimusta.

Hanke toteutettiin käyttämällä työryhmän jäsenten osaamista ja heille kertynyttä hiljaista tietoa. Siten työskentely oli pääosin käytännöstä lähtevää ideointia. Kaikki ryhmän jäsenet

olivat työskennelleet pitkään hallinnossa eri toimistoissa ja eri tehtävissä, joten asiantunte-  
musta oli kertynyt paljon. Waynen mukaan toimintatutkimuksen paras malli on, kun oallistu-  
vassa toimintatutkimuksessa tutkija saa organisaation jäseniä mukaan aktiivisiksi osallistujiksi  
kaikkiin projektin vaiheisiin. Malli on demokraattinen ja mukaan tulee henkilökohtainen muu-  
tos ja oppiminen. (Kuula 1999, 124.) Juuri tähän Vantaan TE-toimiston hankkeessa pyrittiin.  
Tapaamisista tehtiin muistiot. Lopuksi jokainen reflektoi hanketta sekä suullisesti että kirjal-  
lisesti. Tiedot perustuvat muistioiden lisäksi omiin hankemuistiinpanoihin.

#### 4.2 Hankkeen toteutus

Tapahtuma	Aika	Osallistujat	Raportointi
Ideointi	3.6.2008	Esimiehet Työvoimakoulutuksen edustajat Työvoimaohjaajia	Muistio
Ensimmäinen pilotointi	Kesä 2008	Työvoimaohjaajia Asiakkaita	Muistiinpanot
Hankkeen esittely ja täsmentäminen Strategiapäivillä	24.-25.9.2008	Uudenmaan TE-keskuksen johtoa Uudenmaan alueen TE-toimistojen johtoryhmät	Hankemuistiinpanot
Kehittämistyöryhmän asettaminen ja koostaminen	1.12.2008 2.-5.12.2008	Vantaan TE-toimiston johtoryhmä Kehittämistyöryhmän vetäjä ehdokkaat	Johtoryhmän pöytäkirja Sähköpostiviestintä
Varsinainen hankkeen suunnittelu - tapaamiset - asiantuntijat	10.12.2008, 6.2.2009, 25.2.2009, 4.3.2009, 11.3.2009, 28.5.2009	Kehittämistyöryhmän jäsenet Asiantuntijat	Muistiot Hankemuistiinpanot
Loppuraportin työstäminen ja täydentäminen Pilotointi	26.8.2009, 4.9.2009	Kehittämistyöryhmän jäsenet Yhteistyökumppani	Muistiot Hankemuistiinpanot
Hankkeen esittely johtoryhmälle	7.10.2009	Vantaan TE-toimiston johtoryhmä	Johtoryhmän pöytäkirja
Hankkeen esittely henkilöstölle	28.-29.10.2009	Vantaan TE-toimiston henkilöstö	Hankemuistiinpanot
Arviointi ja ehdotettujen työkalujen luominen	25.11.2009	Kehittämistyöryhmän jäsenet Asiantuntija	
Käyttöönotto	26.11.2009 ->		

Taulukko 1: Kehittämishankkeen eteneminen

#### 4.2.1 Hankkeen ensimmäinen pilotointi

Kehittämistyön pilotointi aloitetaan projektina, jotta pystytään seuraamaan toimintatavan vaikuttavuutta. Pilotointeja tehdään myös hankkeen yksittäisiin osiin. Tällä tavalla toimintatapaa yhä kehitetään ja voidaan karsia mallit tai osiot, joiden vaikuttavuus työmäärään nähden on mitätön.

Kokouksessa 3.6.2008 sovittiin, että kokeiluluonteisesti aloitetaan asiakkaille infotilaisuuksien järjestäminen ennen koulutuksen alkamista. Tarkoituksena oli saada hakeutumaan kurssille mahdollisimman oikeat hakijat ja karsia siten kurssihakemusten määrää niiltä hakijoilta, jotka havaitsevat jo infossa, ettei kurssi ole heille sopiva.

Kutsuja infoon lähetettiin kahdelle kurssille: Laitoshuoltajan ammattiin valmentava koulutus ja maanrakennuskoneenkuljettaja koulutus. URA-tietojen perusteella lähetettiin laitoshuoltajan kurssille kutsuja infoon 77 kpl. Paikalle tuli 10 henkilöä. Tilaisuudessa ei jätetty yhtään kurssihakemusta. Samoin maanrakennuskuljettajan kurssi-infoon saapui vain 8 henkilöä ja yhtään hakemusta ei jätetty. Kokemuksen perusteella tultiin siihen tulokseen, että työmäärään nähden infotilaisuus tuottaa vain vähän tulosta. Todettiin, että jatkossa infotilaisuuksia ei järjestetä säännönmukaisesti, vaan vain kouluttajan toivomuksesta erityisen tarpeen mukaan.

Edellä mainittu kokeilu järjestettiin jo ennen kehittämistyöryhmän perustamista. Hankkeen edetessä sovittiin, että voidaan järjestää pienimuotoisia pilotointeja hankkeen osista ja sen jälkeen päättää, kannattaako mainittu osio toteuttaa lopullisessa hankkeessa. Seuraava pilotointi tehtiin ryhmän työn ollessa loppusuoralla.

#### 4.2.2 Hankkeen toteutuksen kuvaus

Työryhmällä oli 9 kokousta: 10.12.2008, 6.2.2009, 25.2.2009, 4.3.2009, 11.3.2009 (asiantuntijana edustaja työnantajapalveluista), 2.4.2009, 28.5.2009, 26.8.2009 ja 4.9.2009. Lisäksi konsultoitiiin koulutus- ja ammattitietopalvelun koulutusneuvojaa. Työryhmän työskentelyaika venyi odotettua pidemmäksi lisääntyneitten työkiireiden vuoksi. Ongelmia kokousaikataulun järjestämisessä aiheutti yhteisen ajan löytäminen. Etenkin, jos sovittu kokous jouduttiin perumaan, oli seuraavan kaikille tai enemmistölle sopivan ajan löytäminen työlästä.

Ensimmäisessä tapaamisessa eli järjestäytymiskokouksessa jokainen kertoi yleisesti omia ajatuksiaan kehittämisprojektista ja projektia hyödyttävistä kokemuksistaan. Asiaa oli paljon ja keskustelu poukkoili. Seuraavakin kokous oli vielä jäsentymätöntä. Nämä ideariihet olivat hyödyllisiä, sillä ryhmässä oli paljon erilaista osaamista ja näin pystyttiin näkemään, kenellä oli vahvin osaaminen eri osa-alueilta. Vastuitten jakaminen oli helpompaa käytyjen keskustelujen jälkeen. Toisessa tapaamisessa määriteltiin tulevaa aikataulua, seuraavassa tapaamis-

sa käsiteltäviä asioita ja valmisteluvastuita. Kolmas tapaaminen oli jo hyvin jäsentynyttä. Asiat etenivät loogisessa järjestyksessä ja vauhdikkaasti. Viidennellä kerralla keskityttiin yhteistyön kehittämiseen työnantajapalveluiden kanssa. Katsottiin, että on tarpeen kutsua asiantuntijaksi työnantajapalveluista edustaja, koska silloin voidaan paremmin sitouttaa työnantajapalvelu osaksi kehittämisprosessia.

Huhtikuun alun jälkeen tuli takapakkia, kun yksi tapaaminen jouduttiin perumaan lisääntyneiden työkiireiden ja vuosilomien vuoksi. Yhteisen uuden ajan löytyminen oli todella työlästä. Tapaamisiin tulikin melkein kahden kuukauden tauko, jolloin hanke ei edennyt. Toukokuun lopun tapaamisen jälkeen laadittiin ensimmäinen luonnos loppuraportiksi. Se oli tärkeä vaihe, sillä ideahanat tuntuivat aukeavan aivan uudella tavalla. Ideat myös muuttuivat konkretiaksi, kun luonnos oli työryhmän jäsenten luettavana. Oli valitettavaa, että koulutus- ja ammattitietopalvelun edustaja ei työkiireiden vuoksi päässyt osallistumaan yrityksistä huolimatta yhteenkään kokoukseen, mutta hän antoi sähköpostitse arvokasta palautetta.

Hanke ja loppuraportti esiteltiin Vantaan TE-toimiston johtoryhmälle 5.10.2009 ja koko henkilöstölle kahtena aamuna 28.10. ja 29.10.2009, joista toinen Tikkurilan ja toinen Myyrmäen toimipisteessä. Ennen hankkeen esittelyä loppuraportti oli jaettu kaikille tutustuttavaksi.

#### 4.2.3 Hankkeen tuotos: uusi toimintamalli vai uusia työkaluja

On sekä liioiteltua että vähäteltyä sanoa, että kehittämishanke olisi uusi toimintamalli. Liioiteltua siksi, että varsinaisesti isompaa toimintamallimuutosta prosessissa ei esitetä. Pikemminkin kyse on toimintatavan muutoksesta, yhtenäistämisestä ja ennen kaikkea työvälaineitten laajentamisesta. Asiakaspalvelutyötä voi tehdä TE-toimistoissa yhtä monella tavalla kuin on asiakaspalveluvirkailijoita. Mallin tarkoituksena oli yhtenäistää työskentelytapoja, nostaa esiin tärkeimmät asiat ja kehittää työkaluja asiakaspalvelun tehostamiseksi.

Toisaalta olisi vähättelyä sanoa, että on luotu toimintamalli tukemaan asiakkaita työllistymään ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen. Mallin yksi tavoite on oppia ymmärtämään asiakaspalvelua prosessina: kuinka edellinen toimenpide vaikuttaa nykyiseen palveluun ja miten toimia, että asiakkaan tilanne etenee hänen ottaessaan yhteyttä seuraavan kerran, oli asiakaspalvelija kuka tahansa. Kehittämishankkeen tarkoituksena on siten koko prosessin kehittäminen. Mikäli malli saadaan siirrettyä työtavaksi, ovat vaikutukset varsinaista kehittämishanketta laajemmat.

#### 4.2.4 Uuden mallin sisäänajo/käyttöönottosuunnitelma

Hankkeen ehdotukset on tarkoitus ottaa käyttöön niin pian kuin mahdollista. Hankkeen esittelyssä henkilöstölle saatiin ensivaikutelmia ja joitain ehdotuksiakin mallin työstämiseksi. Asiakaspalveluvirastossa yhteinen aika on hyvin rajoitettu, joten mallin sisäistämiseksi esittelyaika oli liian lyhyt. Kehittämistyöryhmä kokoontuu 25.11.2009 ja päättää, mitkä työkalut ja missä järjestyksessä ne luodaan. Työkalujen käyttöönotto vaatii uusia opintopiirejä ja runsaasti keskusteluja.

#### 4.2.5 Kehittämistyöryhmän työskentelyn arviointi

Suuri ongelma työskentelyssä oli ajankäytön priorisointi. Kehittämistehtävää ei ollut johtoryhmän taholta asetettu muuta työtä tärkeämmäksi, jolloin lähtökohtana oletus oli, että varsinaiset omaan työhön kuuluvat tehtävät on hoidettava ensin. Siksi yhteisen ajan löytyminen oli vaikeaa ja aikataulut venyivät. Työ- ja elinkeinohallinnon arkityössä on perinteisesti asetettu kiireelliset työt tärkeitten yläpuolelle, joten esimerkiksi kehittäminen, jopa johtajien työssä, on jäänyt sivurooliin. Se näkyi tässäkin kehittämissuunnitelmassa.

Työskentelyilmapiiri oli hyvä ja kaikki panostivat työhön. Tosin muut kiireet vaikuttivat myös siten, että joskus tapaamisiin tultiin, puheenjohtaja mukaan lukien, riittämättömästi valmistautuneina. Siten joittenkin asioiden käsittelyä jouduttiin siirtämään seuraavaan tapaamiseen. Siitä ei muodostunut kovin suurta ongelmaa, koska muuta asiaa oli yllin kyllin. Tapaamisiin oli varattu aikaa 2-3 tuntia kerrallaan ja aika tuntui loppuvan aina kesken.

Työskentelyn päätyttyä jäsenet refleктоivat kokemaansa.

Jäsen A: *"Kurssikummitöryhmässä työskentelyn myötä on omassa työssäni korostunut asiakkaan 'polutus' ja siihen liittyvä URA-merkintöjen tärkeys asiakkaan auttamisessa kohti työllistymistä. Pyrin kirjaamaan asiat selkeästi, jotta muut voisivat hyödyntää saatua tietoa mahdollisimman helposti. Ryhmätilaisuuksissa olemme itse tilaisuuden onnistumista koskevan palautteen lisäksi ottaneet käyttöön palveluihin liittyvän kyselyn. Mielestäni on erittäin tärkeää kysyä asiakkailta mistä tarjoamistamme palveluista asiakas itse arvioi hänelle olevan hyötyä ja mistä hän mahdollisesti haluaa lisää tietoa. Kirjaan saadun tiedon seuraavia yhteydenottoja varten ja lähetän lisätietoa heti ryhmätilaisuuden jälkeen."*

Jäsen B: *"Työryhmässä työskentelemisen myötä työvoimakoulutuksen merkitys korostui... Nyt pyrin lähes poikkeuksetta ottamaan esille koulutuksen vaihtoehtona työttömyydelle heti ensimmäisellä käyntikerralla. Käyn myös mollin ([www.mol.fi](http://www.mol.fi)) sivuilta läpi koulutustarjontaa sekä koulutukseen hakemisen. Useimmat asiakkaat yllättyvät siitä, kuinka monenlaista kou-*



*lutusta on tarjolla ja kuinka helppoa hakeminen siihen on. Myös koulutusaikaiset etuudet käydään läpi; monelle on yllätys se, että koulutus ei maksa mitään. Jos asiakkaalla on selvästi koulutustarvetta, kirjaan sen mahdollisimman tarkkaan koulutushakuprofiiliin (tavoiteammatti tai tavoitteena oleva tutkinto). Tällä tavoin menettelemällä voi auttaa sekä tulevien kurssien suunnittelua että myöskin tarjota asiakkaille koulutusta, kun sopiva kurssi tulee hakuun. Aiemmin näihin asioihin en kiinnittänyt riittävästi huomiota. Työvoimakoulutuksen jälkihoitoon pyrin myös kiinnittämään enemmän huomiota. Koulutuksen päättäneiden ammattikoodit on tarkistettava ja uuden ammatin mukaisia työpaikkoja esiteltävä/osoitettava hakijoille. Tähän vaiheeseen toivon mukaan tulee apua, kunhan saamme tämän 'kurssikummi'-toiminnan käyntiin ja näitä asioita voidaan hoitaa jo ennen kurssin päätymistä.”*

*Jäsen C: ”Olen kokenut osallistumisen työryhmään erittäin mielenkiintoisena. En tosin ymmärtänyt aluksi, kuinka monelta kantilta asiaa täytyy katsoa. ...Sain uusia ajatuksia ja tietoa koskien kurssivalintoja, kilpailutusta ym. eli kokonaiskuvan koko prosessista. Asiakkaan ohjaaminen koulutukseen on ollut tarkkaa jo aiemminkin, mutta ehkä tarkentunut entistä enemmän. Käyn enenevässä määrin esim. uusien asiakkaiden kanssa läpi kurssitarjontaa ja annan heille miettimisaikaa, mikäli eivät heti pysty ratkaisua tekemään.”*

*Jäsen D: ”Kehittämiskohteen läpikäymisen yhteydessä tuli esiin kouluttajan tärkeä rooli työvoimakoulutuksessa. Siihen liittyy kaikki kouluttajan toimenpiteet ja pelisäännöt sekä niistä palautteen saaminen. Työvoimavirkailijan rooli ja ajankohtaisen tiedon ylläpitäminen on erittäin tärkeää, jotta 'oikeat' hakijat ohjautuisivat heille sopiviin koulutuksiin. Työvoimavirkailijan tietoja pitäisi jatkuvasti päivittää hyvien työtapojen mukaisiksi (jatkuva perehdytys). Tämä kehittämishanke antaa siihen 'eväitä’.”*

”Strategiatyössä keskustelu ja prosessi ovat usein paljon arvokkaampia kuin tulokseksi kirjattava lopputulema” (Airola 2009, 15). Toivottavasti Vantaan TE-toimiston kehittämishankkeessa yksinomaan näin ei ole, koska silloin hyödyt jäisivät vain työryhmän jäsenille.

## 5 Hankkeen tulokset

Tässä luvussa esitetään kehittämishankkeen tulokset ja tuotos sekä suoritetaan hankkeen arviointi.

### 5.1 Koulutustarpeen ottaminen huomioon asiakaspalvelussa

Pääosin koulutukseen hakeudutaan netin kautta, joten paperivalinnan rooli korostuu. Koulutuksen ohjaamisen on siten lähdettävä liikkeelle jo työnhakuprosessin alkuvaiheessa. Asiakas

ei saa kokea, että hänet ”pakotetaan” ammatilliseen koulutukseen. Siksi asiakkaalle annetaan pääosin tiedotteita. Mikäli asiakkaan kanssa on sovittu työnhakusuunnitelmassa ammatilliseen koulutukseen hakeutumisesta, voidaan tehdä osoituksia. Tiedotteet ovat nimensä mukaisesti tiedotteita alkavista työvoimakoulutuksista ja asiakas voi jättää hakeutumatta koulutukseen, mikäli mainittu koulutus ei tunnu sopivalta. Osoitus sitä vastoin on velvoittava siten, että koulutukseen hakeutumatta jättäminen voi aiheuttaa työttömyysturvan menetyksen määrääjäksi tai toistaiseksi.

On tärkeää, että hakija tietää, millaiseen koulutukseen on hakeutumassa. Aina URA:ssa olevat kurssitiedot eivät anna riittävästi tietoa. Työnhakijaa kiinnostavia asioita ovat mm. kouluttajan kuvaus kurssista ja tiloista, ammatinkuvaus, alan TES ja työvoimakoulutuksen taloudelliset etuudet.

Koulutus on aina otettava puheeksi ja näytettävä/kerrottava, miten koulutukseen haetaan sähköisesti. Juuri työttömäksi jäänyt saattaa aluksi sanoa, ettei hänellä ole koulutustarvetta. Myöhemmin tilanne voi muuttua, kun hakija on miettinyt asiaa. Siksi hakijalle on annettava aikaa miettiä koulutustarvettaan, eikä merkitä URA-koodiksi ”ei koulutustarvetta”. On parempi merkitä ”koulutustarvetta ei ole määriteltä”. Muistettava myös, että koulutushalukkuus ei ole sama asia kuin koulutustarve.

Työnhakijat eivät välttämättä tunne TE-toimiston koulutustarjontaa ja monet yllättyvätkin sen monipuolisuudesta. Myöskään koulutusalan työn vaatimukset eivät ole aina tuttuja. Kiinnostuksen lisäksi on selvitettävä terveydelliset syyt ja työnhakijan elämäntilanne, esim. mahdollisuus vuorotyön tekemiseen. Tosin kurssivalinnassa on haastattelut ja ammatillisessa koulutuksessa usein kartoitusjakso, jolloin voidaan vielä selvittää hakijan soveltuvuutta alalle. Kartoitusjakso on kaksi viikkoa kestävä, nimensä mukainen kartoitus, jossa selvitetään osallistujien sopivuutta ja motivaatiota ko. koulutukseen. Yleensä kartoitusjaksolle osallistuneista varsinaisen koulutuksen aloittaa noin puolet.

Työnhakijankin on tärkeää tietää, mitkä alat työllistävät. TE-toimistossa ennakointitietoa tarvitsevat kaikki virkailijat, mutta erityisesti nuorten neuvojat, ammatinvalintapsykologit ja koulutusneuvojat.

Mikäli virkailija on sitä mieltä, että työnhakijan haluama koulutus ei ole hakijalle soveltuvaa, on asia otettava esille keskustelussa. Koulutushakemus, myös henkilökohtaisesti jätetty, on otettava vastaan, mutta koulutukseen ei ole pakko puoltaa. Hakijoille on korostettava, että kurssihakemus on perusteltava hyvin. Pelkkä maininta kiinnostuksesta koulutukseen ei ole riittävä. Jotta kurssin vastuuhenkilö saa tietoa hakijan kanssa käydyistä keskusteluista myös sähköisesti jätetyistä koulutushakemuksista, on virkailijan kannanotto koulutuksesta kirjattava

URA-järjestelmän työnhakusuunnitelmaan. Kannanotossa on hyvä näkyä, mitä puutteita hakijalla on ammatillisesti eli miksi hakee koulutukseen. Mikäli hakijalla ei vielä ala ole täysin selvillä, kannattaa suunnitelmaan kuitenkin jo kirjata hakijan kiinnostus ammatilliseen koulutukseen mahdollisine vaihtoehtoineen.

Koulutus- ja ammattitietopalvelulla on koulutukseen ohjaamisessa tärkeä rooli, sillä sen tehtävänä on tukea ja auttaa asiakasta koulutus- ja ammattivaihtoehtojen kartoittamisessa ja oikean ratkaisun löytämisessä. Henkilökohtainen neuvontatilanne on aina kokonaisvaltainen, ohjauksellinen ja kantaaottava, myös huomioiden asiakkaan elämänhallinta. Koulutusneuvonnan työ on asiakaslähtöistä selvittelyä ja pohdintaa tavoitteena realistinen suunnitelma. Usein kannustuksella, motivoinnilla ja asenteisiin vaikuttamisella on tärkeä tehtävä. Siksi onnistuneeseen suunnitelmaan päädytään pidemmän palveluprosessin tuloksena.

Koulutusneuvonnassa on tietoa työmarkkinoiden kehitysnäkymistä, ennakkoinnista ja koulutuksesta, sekä omaehtoisesta että työvoimapolitiittisesta; myös suunnitteilla olevasta. Koulutusneuvonta ohjeistaa asiakkaita parantamaan pääsymahdollisuuksiaan haluamaansa koulutukseen

#### Ehdotetut toimenpiteet:

- Jo ensimmäisellä käynnillä otetaan koulutus puheeksi.
- Koulutustarve (ei halukkuus) aina kirjattava; URA-järjestelmän koulutusprofiiliin.
- Jos asiakas aluksi kokee, että koulutustarvetta ei ole, annetaan hänelle aikaa esim. kuukausi miettiä koulutustarvettaan.
- Ensimmäisellä kerralla ei määritellä koodiksi ”ei koulutustarvetta”, ellei asiakas juuri ole tulossa ammatillisesta koulutuksesta.
- Pitkän työuran tehneet asiakkaat ohjataan koulutuspainotteiseen ryhmäusintaan.
- Koulutustarvetta selvitettävä joka käynnillä, myös vaikeat asiat otettava esille.
- Koulutustarve kirjataan huomautusriville esim. muotoon koulutustarve?
- Koulutustarpeista projekti (muistilista).
- Koulutustoiveet kirjataan URA:n kautta, sekä työnhakijoitten että työnantajien.
- Hyödynnetään netin kautta löydettäviä tilastoja ja ennusteita: Asiakkaille annettavat: <http://www.oph.fi/info/ensti>, <http://tilastokeskus.fi>
- Vain virkailijakäytössä olevat: <http://isa.mol.fi>, <http://www.temtoimialapalvelu.fi/>, <http://portaali.te-keskus.fi/C5/Uusimaa/default.aspx>. joko salasanan takana tai sisäisessä verkossa.
- Linkit koulutus- ja ammattitietopalvelun ja/tai työnhakukeskuksen esitteisiin.
- Kurssitietoihin linkejä kiinnostaville ja tarpeellisille sivuille.

- Oma infopäätö, jossa on yhteistyökumppaneiden (esim. kouluttajat) infoesityksiä. Samalla infopäätöksellä voi olla myös tietoa palvelutarjonnasta, ajankohtaisista tapahtumista sekä omista ja muista alueen rekrytointitilaisuuksista.
- Ennakointitietoa kerää työnantajapalveluiden työvoimaohjaaja ja välittää virkailijoille

Ehdotetut toimenpiteet tiivistettynä:

- asiakkaalle kerrottava, mitä koulutusta on tarjolla
- koulutustarve koodattava
- annettava aikaa miettiä koulutustarvettaan
- hyödynnetään teemoitettuja ryhmäusintoja
- hyödynnetään koulutus- ja ammattitietopalvelua

Vantaan TE-toimisto otti käyttöönsä syksyllä 2009 ryhmäusinnat, joissa on eri teemat. Asiakkaat voivat valita itseään kiinnostavan aiheen. Niitä ovat mm koulutus, oppisopimus tai yrittäjyys. Asiakaspalvelun paineet ovat pakottaneet miettimään uusia asiakaspalvelun muotoja ja uusiminen ryhmässä, johon on kutsuttu samasta aiheesta kiinnostuneita henkilöitä, on osoittautunut toimivaksi. Asiakkaan työnhaku on voimassa mainittuun päivään ja jollei asiakas saavu tilaisuuteen hänen työnhakunsa katkeaa, samoin kuin työttömyysetuus.

## 5.2 Toimenpiteet ennen koulutusta

Työryhmä ei ottanut kantaa ammatillisen työvoimakoulutuksen varsinaiseen hankintaprosessiin kokonaisuutena. Esiin otettiin joitakin yksityiskohtia, joihin pitäisi hankkeen onnistumisen kannalta kiinnittää erityistä huomiota.

Erityisesti mietittiin koulutuksen järjestäjän vastuuta ja keinoja, millä varmistetaan kouluttajan hoitavan vastuunsa 100 %:sti. On ollut silloin tällöin havaittavissa, että kouluttaja pyrkii siirtämään omia vastuitaan TE-toimiston hoidettavaksi.

Kaikki kouluttajat eivät myöskään välttämättä tunne TE-toimiston palveluita, joten he eivät pysty hyödyntämään niitä koulutuksen aikana.

## 5.3 Koulutuksen suunnittelu

URA-järjestelmään kerättävät koulutustoiveet on tarkoitettu koulutuksen suunnittelua varten. Työllistyminen ammatillisen koulutuksen jälkeen on tärkein suunnittelussa huomioitava seikka, jonka vuoksi työnantajien toiveet ovat tärkeitä. Tarpeellista on huomioida hakijoitten tarpeet ja toiveet, jotta koulutukseen saadaan motivoituneita hakijoita.

Tietoa koulutustarpeista kerätään työvoimaneuvojilta ja -ohjaajilta läpi vuoden. Yhteistyö alueen muiden TE-toimistojen kanssa on tärkeää päällekkäisen koulutushankinnan välttämiseksi. Yhteistyön tärkein kanava on AKSU-ryhmä (Alueellinen koulutuksen suunnitteluryhmä).

Erityisesti markkinointi koettiin haastavaksi. Työnantajille on saatava tietoa meneillään olevista työvoimakoulutuksista, kuten myös sopiville työnhakijoille.

Ehdotetut toimenpiteet:

- Työnantajapalvelu luo e-mail listan, jonka kautta lähetetään postia työnantajan ha-  
luamista asioista, esim. meneillään olevasta työvoimakoulutuksesta. Posti lähetetään  
henkilölle, joka on mainittu asiointisopimuksessa yhdyshenkilönä.
- Työvoimaneuvojat tekevät omia projekteja ja hyödyntävät niitä.

Monet työnantajat tekevät TE-toimiston kanssa asiointisopimuksen, jolloin ne voivat laittaa paikat suoraan avoimeksi työ- ja elinkeinohallinnon URA-tietojärjestelmään. Mikäli työnantaja ei noudata sopimuksessa mainittuja ehtoja, voidaan sopimus peruuttaa eli poistetaan mahdollisuus kirjata tietoja järjestelmään. Sopimus voidaan peruuttaa esimerkiksi tapauksessa, jossa työnantaja käyttää työpaikkailmoituksessaan syrjiviä ilmauksia.

#### 5.4 Kilpailutuksessa huomioitavaa

Työvoimakoulutuksesta ei saada kaikkea hyötyä, jos kouluttaja ei tunne TE-toimiston palveluita. On varmistettava, että kouluttajiksi valitut henkilöt todella tuntevat palvelut ja ovat motivoituneita niiden sisäistämiseen.

Ehdotetut toimenpiteet:

- Varmistetaan, että kouluttaja saa tietoa TE-toimiston palveluista.
- Varmistetaan, että kouluttajalla on riittävä pätevyys toimia aikuiskouluttajana (andragoginen pätevyys).
- Työvoimakoulutuksen virkailijat seuraavat edellisten kurssien työllistyvyyttä ja palautetta; vaikuttaa valintaan.

#### 5.5 Koulutusvalinnat

Valinnan tekee aina TE-toimisto ja kouluttajan edustaja toimii asiantuntijana. Kouluttaja pystyy arvioimaan TE-toimistoa paremmin henkilöiden koulutus- ja työkokemustaustan perusteella, pystyykö hakija selviytymään kurssista ja pärjäämään tulevassa ammatissa. TE-toimisto vastaavasti pystyy arvioimaan muun soveltuvuuden. Kurssihaastattelu on viimeinen tilaisuus

täydentää hakijan tilanteen kartoitusta, jotta valinnat onnistuisivat ja kurssille tulisi valituksi henkilöt, jotka eniten hyötyvät kyseisestä koulutuksesta.

Mikäli haastattelussa havaitaan hakijan olevan soveltumaton alalle, informoi kurssin vastuuhenkilö työnhakijan vastuuvirkailijaa, jotta hakijan kanssa voitaisiin keskustella paremmin hakijalle soveltuvasta kurssista. Esimerkiksi jotkut hakevat sitkeästi linja-autonkuljettajan kurssille, vaikka on ajokokein todettu, että ajotaidot eivät riitä.

Kurssikummi lähettää vantaalaisille kurssille hyväksytyille henkilöille tietoa TE-toimiston työnhakua tukevista palveluista. Esimerkiksi ajankohtaisista tilaisuuksista, työnhaku- ja valmennuspalveluista sekä työhönvalmentajan palveluista.

Ehdotetut toimenpiteet:

- Kurssin vastuuhenkilö ilmoittaa kurssikummilte valinnoista.
- Kurssikummi lähettää valituille vantaalaisille tietoa TE-toimiston palveluista.
- Kurssikummi tekee projektin (tai lisää nimet jo olemassa olevaan projektiin) seurannan helpottamiseksi. Näkyvyysalueeksi määritellään yksikön välinen projekti.

## 5.6 Toimenpiteet koulutuksen aikana ja sen jälkeen

Koulutuksen aikaiset toimenpiteet ovat kaikkein kriittisimmät. Myös ajoitus on tärkeä. On erotettava, mitkä palvelut on annettava kaikille kurssilaisille ja mitkä koskevat vain vantaalaisia. Karkeana jakona voisi olla, että kurssin vastuuhenkilön tehtävät koskevat kaikkia kursilla olevia asuinpaikkakunnasta riippumatta, mutta kurssikummin tehtävät ovat ”ekstraa” ja ne voidaan rajata vantaalaisiin kurssilaisiin.

Työvoimakoulutuksen periaatteisiin kuuluu, että kaikki kurssille hakijat ovat tasavertaisessa asemassa asuinpaikkakunnasta riippumatta. Esimerkiksi Vantaan TE-toimiston vastuulla olevalla kurssilla vantaalaiset hakijat eivät ole ensisijaisia kurssille valittavia. Ainoa poikkeus on, jos kurssi on hankittu toimiston omaan käyttöön tarkoitetuilla määrärahoilla ja että kurssi-ilmoituksessa on maininta vantaalaisten hakijoitten olevan etusijalla. Tällaisia kursseja on todella vähän. Kurssin vastuuhenkilön on annettava tasavertainen kohtelu kaikille kurssilaisille. Kurssikummi edustaa työnvälitystä ja aloittaa roolinsa mukaisen työn, kun kurssilaiset ovat jo työharjoittelussa kukin tahollaan.

### 5.6.1 Kurssin vastuuvirkailijan rooli

Kurssin vastuuvirkailija on kurssin järjestäjän yhdyshenkilö ja yhteydenpito kouluttajaan kulkee hänen kauttaan. Vastuuvirkailijan tehtäviin kuuluu valvoa, että kurssin järjestäjä huoleh-

tii velvoitteistaan. Kurssin vastuuvirkailija vastaa kurssista kokonaisuudessaan, myös kurssilaisten osalta.

Mahdollisia ongelmakohtia.

- TE-toimiston antamien kirjallisten toimintaohjeitten noudattaminen.
- Harjoittelupaikkojen laatu ja niihin työllistyminen.
- Kouluttajan käyttämä ulkopuolinen harjoittelupaikkojen etsijä.
- Harjoittelupaikasta kieltäytyminen.
- Työharjoittelun ongelmista informointi.
- Lomien antaminen.
- Poissaoloista ilmoittaminen TE-toimistoon -> erottaminen tarvittaessa.
- Etäpäivät.
- Kurssilaisilla läpiviennissä ongelmia ja/tai motivaatioongelmia.
- Varmistus, että kurssilaiset ovat kirjanneet tietonsa CV-nettiin.
- Annetuista lupauksista kiinni pitäminen.

Kilpailutuksen voittaneet kouluttajat saavat kirjalliset toimintaohjeet, jotka perustuvat lakiin julkisesta työvoimapalvelusta. Kurssien ajaksi työ- ja elinkeinohallinto ikään kuin luovuttaa osan velvoitteistaan kouluttajille. Kouluttajat eivät ole virkamiehiä ja siksi he eivät välttämättä tiedosta, kuinka velvoittavaa ohjeittein noudattaminen on siltä osin, kun ne perustuvat lakiin. TE-toimistotkaan eivät välttämättä kerro kouluttajille tarpeeksi selvästi, mitkä velvoitteet ovat ja mihin taas ei saa ottaa kantaa. Suurimmat ongelmat muodostuvat, kun kurssilainen ja kouluttaja sopivat kurssin keskeyttämistä olettaen, että keskeyttämisestä ei olisi seurauksia.

Kurssin vastuuhenkilö ilmoittaa kurssikumille

- Vantaalaisten harjoittelupaikat.
- Keskeyttäneet ja keskeyttämistä miettivät.
- Hakijoista, joitten työllistymisen kouluttaja on arvioinut epävarmaksi.
- Harjoittelupaikan löytymisessä ongelmia (huom! TE-toimisto ei etsi harjoittelupaikkaa).
- Toimittaa kartoitusjakson aikana tehdyt jatkosuunnitelmat.

Erityisesti työharjoittelua pidettiin työvoimakoulutuksen onnistumisen kannalta oleellisena. Hyväkin harjoittelupaikka menettää merkitystään, jos harjoittelijalla ei ole mahdollisuutta työllistyä ko paikkaan. Siten kouluttajan tarjoamat vakioharjoittelupaikat eivät välttämättä ole tarkoituksenmukaisia. Katsottiin myös, että työnantaja arvostaa työvoimakoulutusta enemmän, jos TE-toimisto edellyttää ja kouluttaja toteuttaa työharjoittelussa tiukkoja kriteereitä.

### 5.6.2 Kurssikummin rooli

Kurssikummin tehtävän tavoitteena on huolehtia kurssin jälkeisestä työllistymisestä. On tärkeää, että tieto kurssin vastuuvirkailijan ja kurssikummin välillä kulkee joustavasti ja että päällekkäistä työtä ei tule.

#### Ehdotetut toimenpiteet

- Kurssikummi paneutuu vantaalaisten kurssilaisten aiempaan työ-, koulutus- ja muuhun taustaan.
- Lähettää tietoa TE-toimiston palveluista, rekrytointitilaisuuksista ja teemaluennoista.
- Lähettää kirjeen, jossa kysyy hakijan toivomia palveluja ja mitä apua tarvitsee.
- Tekee työnantajakäynnin harjoittelupaikkaan, jossa:
  - o selvittää työnantajan kanssa mahdollisuudet työllistymiseen
  - o kartoittaa muut työnantajan tarpeet
  - o markkinoi CV-nettiä
  - o ottaa työnhakijan suunnitelmasta printin ja päivittää sen harjoittelupaikassa harjoittelijan kanssa ajan tasalle
  - o joissain tapauksissa käynti yhdessä työnantajapalvelun virkailijan kanssa, jolloin kurssikummi keskittyy harjoittelijaan ja työnantajapalvelun virkailija työnantajaan
- Muuttaa työnhakijan koodit, mm. hakuammatin pari kuukautta ennen koulutuksen päättymistä, koulutustarpeen ja tallentaa allekirjoittamattoman suunnitelmarungon, jossa on mainittu uusi osaaminen ja valmiudet.
- Lähettää sopivia työ- ja jatkokoulutustarjouksia.
- Etsii piilotyöpaikkoja.
- Informoi työnantajapalvelussa työskenteleviä kursseilla olevista, esim. projektien välityksellä.
- Kartoitusjaksolta karsituneille ja koulutuksen keskeyttäneille mietitään muita vaihtoehtoja.

### 5.6.3 Työnantajapalveluiden rooli

Työnantajapalvelun työvoimaneuvojat katsovat aina otettuaan uuden työpaikan vastaan, onko kohderyhmässä näihin paikkoihin sopivia työnhakijoita ja tekevät heille osoituksia.

Kursseilta valmistuneet ovat työnantajapalveluiden tehoseurannassa 6 kuukauden ajan. Pysyvästi tai pidempiaikaisesti työllistyneet poistetaan listoilta.



#### Ehdotetut toimenpiteet:

- Nimetään virkailija, jonka vastuulla koulutuksen loppuvaiheessa olevien tai jo koulutuksen päättäneiden esittely työpaikkoihin.
- Työnantajakäynneille mentäessä selvitetään, mitä ammatillista työvoimakoulutusta on meneillään ja esitellään ne työnantajalle. Käynnit voidaan myös kohdentaa yrityksiin, joihin on tarjolla kursseilta valmistumassa olevia työnhakijoita.

Kurssikummi tai työnantajapalveluiden virkailija haastattelee koulutuksen päätyttyä työttömäksi jääneet. Kaikki tiedot päivitetään hyödyntäen koulutuksessa tehtyä HOPS: a ja jatko-suunnitelmaa. Hakijat ohjataan tarvittaviin ryhmätoimintoihin tai tehdään lähete työhönvalmentajalle. Työhönvalmennuspalveluista kerrotaan tarkemmin pilotointi-jaksossa.

### 5.7 Hankkeen arviointi

#### 5.7.1 Arviointisuunnitelma

Hankesuunnitelman valmistuttua se jaettiin koko henkilöstölle tutustuttavaksi ja käytiin yhdessä läpi keskustellen. Kaikkien esimiesten on seurattava hankkeen toteuttamista osana omien alaistensa toimintaa. Työryhmän jäsenet, erityisesti puheenjohtaja ja hankkeen kordinaattoriksi nimetty työryhmän jäsen, järjestävät yhteisiä koko henkilöstölle tarkoitettuja keskustelutilaisuuksia aika ajoin.

Tuloksia seurataan virallisin TUJO-tavoittein. Hankkeessa seuranta on tarkempaa. Tuloksia seurataan useammin ja pidempään. Hankkeessa seuranta on asiakaskohtaista eli ei seurata pelkästään numeerisia tietoja. Näin saadaan lisätietoa silloin, kun koulutuksen jälkeen työllistymistä ei kohtuullisessa ajassa tapahdu.

Toimintamallin ja palveluprosessin muutos on aina hidasta. Siksi arviointia ja keskustelua on käytävä säännöllisesti ja pitkään.

#### 5.7.2 Hankkeen riskit

Kehittämistehtävä ei ole projekti, vaan sen avulla pyritään vaikuttamaan pysyvään toimintatapamuutokseen kautta koko palveluprosessin. Hankkeen suurimpana riskinä on, että toimintatapa ei muutu. Lähes sadan henkilön kouluttaminen uuteen malliin ei ole helppoa.

Jotta malli toimisi, on koko palveluprosessi ymmärrettävä ja kaikkien tehtävä yhteistyötä. Suurimmat riskit toimivuuteen tulevat tilanteissa, jolloin asiakkaan asioiden hoito tai työvoi-

makoulutuksen prosessi siirtyy toiselta virkailijalta toisen hoidettavaksi. Kriittisin vaihe on kurssin vastuuhenkilön ja kurssikummin työnjako.

Riskinä on myös se, ettei kyetä luomaan tarpeeksi yksinkertaisia työkaluja prosessin tueksi. Työkalujen tulisi olla osa asiakaspalvelun URA-tietojärjestelmää. Järjestelmä on kuitenkin kankea, joten monet työkalut saattaisivat toimia paremmin esimerkiksi excel-seurantana. Asiakaspalvelutilanteessa siirtyminen järjestelmästä toiseen on kuitenkin hankalaa.

### 5.7.3 Luotettavuuden arviointi

Luotettavuuden arvioinnin kohteina tutkimustoiminnassa ovat niin tutkimusmenetelmät, tutkimusprosessi kuin tutkimustuloksetkin. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa käytetään usein vakuuttavuuden käsitettä, jolla tarkoitetaan tiedon käyttökelpoisuutta ja hyödyllisyyttä. (Toikko & Rantanen 2009, 121-122.)

Kehittämishankkeen vakuuttavuuteen vaikuttavat uskottavuus, johdonmukaisuus ja toimijoiden sitoutuminen. Uskottavuus on sitä, että tutkijan pystyy näyttämään, kuinka hänen rekonstruointinsa tekee oikeutta tutkimuskohteelle. Johdonmukaisuudella tarkoitetaan tutkimusaineiston keräämisen ja analysoinnin huolellista ja transparenssia kuvaamista. Toimijoiden sitoutuminen tutkimus- ja kehittämistyöhön vaikuttaa aineistojen, metodin ja tuotosten luotettavuuteen. Tulosten virhemarginaali kasvaa, jos toimijat eivät osallistu aktiivisesti kehittämistyön kaikkiin vaiheisiin. (Toikko & Rantanen 2009 123-124.)

Tuskin kukaan, tehtävän antaneesta Vantaan TE-toimiston johtoryhmästä kehittämistyöryhmän jäseniin, osasi arvata tehtävän laajuutta. Ideariihen jälkeen tehtävä ja työskentelytapa jäsentyivät. Tapaamisten muistiot ja opinnäytetyöntekijän omat hankemuistiinpanot tukevat toisiaan. Loppuraportti vastanee kohtuullisen hyvin annettua toimeksiantoa ja kehittämistyöryhmän työskentelyä.

Jäsenen C arviointi työskentelystä tukee edellä mainittua: *”Saimme hyvin käytyä läpi koko prosessin taustoista, kilpailutuksesta alkaen siihen, missä kurssikummi astuu kehiin. Osallistuin ja koko ryhmä osallistui aktiivisesti keskusteluun ja mielestäni kaikkien ajatukset näkyvät loppuraportissa. Ideat lentelivät ja loivat uusia ideoita.”*

### 5.7.4 Käyttökelpoisuuden, hyödyllisyyden ja vaikuttavuuden arviointi

Käyttökelpoisuudesta palaute tulee nopeasti. Jos henkilöstöltä ei löydy halua ja innostusta omaksua esitettyä toimintamallia, ei tuotos ole käyttökelpoinen. Seuranta on helppoa eli käytetäänkö uusia luotuja työkaluja vai ei. Lisäksi toimintamallin tuominen osaksi normaalia työ-

tä vaatii työryhmän jäseniltä paljon työtä ja periksi antamattomuutta. Koko hanke saattaa vesittyä, jos työryhmä katsoo työnsä päättyvän loppuraportin luovuttamiseen. Itse asiassa varsinainen työ on vasta alkamassa. Työkalujen käyttämisestä on muistutettava ja niiden käyttöä seurattava.

Hankkeessa ehdotetut toimenpiteet tukevat palveluprosessia. Hankkeessa ei ole lähdetty luomaan uutta, täysin palveluprosessista poikkeavaa mallia. Käyttökelpoisuuden varmistamiseksi malli noudattaa palveluprosessin periaatteita.

Käyttökelpoisuus ilmenee myös siinä, alkavatko muut TE-toimistot ottaa käyttöön vastaavaa toimintatapaa. Mikäli malli osoittautuu toimivaksi, saattaa TE-keskus aloittaa mallin markkinoinnin muille toimistoille yhteisillä neuvottelupäivillä tai koulutustilaisuuksissa. Tästä tulokset saadaan myöhemmin, mutta mikäli Vantaan TE-toimiston vaikuttavuustulokset paranevat, seurannevat muut toimistot Vantaan esimerkkiä.

Hyödyllisyys voi näkyä sekä parantuneina tuloksina että asiakaspalvelun virkailijoiden mielipiteinä. Mikäli asiakaspalvelijat kokevat, että koulutukseen ohjaus on helpottunut, on hanke ollut kannattava. Jätettyjen työvoimakoulutushakemusten määrää käytetään yhtenä kuormittavuuskriteerinä toimistojen välisiä henkilötyövuosia laskettaessa. Koulutukseen ohjausta kannustanee, jos sillä voidaan turvata yhdenkin työntekijän työpaikan säilyminen.

Kehittämishankkeen yksi ehdotus on kiinteämpi yhteydenpito työvoimakoulutukseen kuuluvan työharjoittelun aikana työntajiin. Vantaan TE-toimiston omana TUJO-tavoitteena 2009 on tietyn laatutason täyttävien työnantajakäyntien määrä. Tavoitetta ei tänä vuonna saavuteta, mutta samaa tavoitetta voidaan ehdottaa vuodelle 2010. Tavoitteen saavuttaminen on realistisempaa, kun kehittämishankkeen toteuttaminen lisää työnantajakäyntejä.

Virallisesti vaikuttavuutta seurataan tilastoina. Tilastoista kuitenkin ei voi tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska työmarkkinatilanteet vaikuttavat tuloksiin. Jos halutaan saada luotettavampi kuva vaikuttavuudesta, olisi etsittävä vertailuryhmä, johon ammatillisen työvoimakoulutuksen käyneitä verrattaisiin. Se taas tämän hankkeen kohdalla ei liene tarkoituksenmukaista, koska perimmäisenä tarkoituksena on työtavan muutos, jonka vaikutukset ulottuisivat kautta palveluprosessin. Lisäksi alkuvaiheessa seurattava ryhmä on liian pieni, jotta tuloksia voisi pitää luotettavina.

#### 5.7.5 Tuloksellisuuden seuranta

Tuloksellisuutta seurataan vertaamalla tuloksia TUJO-tavoitteisiin. Hankkeen kannalta olennaisia seurattavia TUJO-tavoitteita:

	Tavoite 2008 31.12.08	
Virta yli 3 kk:n työttömyyteen, max.	25 %	35,4 %
Tv-koulutuksen jälkeen avoimille työmarkkinoille sijoittuneet 3 kk:n jälkeen, min.	39 %	36,3 %
Vaikeasti työllistyvien määrä, max.	3749	3960
Työhönoituksesta täyttyneet työpaikat, min.	9 %	3,2 %
Työpaikkojen avoinna olon kesto päivinä, max.	21 vrk	25 vrk

Tuloksista nähdään, että tavoitteet eivät viime vuonna miltään osin täyttyneet.

Vuodelle 2009 asetetuissa tavoitteissa ei miltään osin ollut otettu huomioon työmarkkinatilanteesta tapahtunutta huomattavaa muutosta, joten tavoitteisiin oli TE-toimistojen näkökulmasta vaikeaa suhtautua vakavasti. Kesäkuussa 2009 tavoitteet määriteltiin uudelleen ja niihin tulikin huomattavia helpotuksia. Työvoimakoulutuksen tavoite asetettiin toisin päin eli kun vielä vuonna 2008 mitattiin avoimille työmarkkinoille sijoittuneita, mitattiin vuonna 2009 työttömien määrää 3 kk:n jälkeen. Näin ollen lukuja ei voi verrata keskenään. Alla olevissa TUJO-tavoitteissa korjattu tavoite.

	Tavoite 2009 30.8.2009	
Virta yli 3 kk:n työttömyyteen, max.	35 %	42,02 %
3 kk tv-koulutuksen jälkeen työttömänä, max.	42 %	41,68 %
Vaikeasti työllistyvien määrä, max.	3559	3895
Työhönoituksista täyttyneet työpaikat	13 %	3,57 %
Työpaikkojen avoinna olon kesto päivinä, max.	17	10,6

TUJO-tavoitteissa näkyy tavoitteiden vastakohtaisuus. Työpaikkojen avoinna olon kesto on lyhentynyt, koska hyviä, aktiivisia työnhakijoita on paljon. Virta yli 3 kk:n työttömyyteen on kasvanut ja kasvaa edelleen, sillä elokuun lopun tilanne on koko vuoden keskiarvo. Alhaisin virta oli tammikuussa (28,65 %) ja korkein huhtikuussa (60,5 %). Luvut vaihtelevat kuukaudesta toiseen, mutta suunta on kasvava. Syyskuussa virta oli 53,04 % eli huomattavasti vuoden keskiarvoa korkeammalla tasolla.

Kehittämishankkeen kannalta olennaisin tavoite eli 3 kk työvoimakoulutuksen jälkeen työttömänä olevien määrä on juuri ja juuri tavoitteessa. Selittyy osin sillä, että Vantaalla on järjestetty työnantajien kanssa yhdessä useita rekrytointikoulutuksia, joiden jälkeen työllistyminen luonnollisesti on korkealla tasolla. Rekrytointikoulutukset on jätetty hankkeen ulkopuolelle. Vuonna 2010 tavoite kovenee 40 %:iin.

Hankkeessa tehdään myös omaa seurantaa. Tuloksellisuuden seuranta on kurssikummin vastuulla. Kehittämiskohteen mukaisessa seurannassa olevia kursseja/kurssilaisia tarkastellaan myös erikseen ja useammin kuin TUJO:n mukaisessa 3 kk:n seurannassa, jotta voidaan nähdä, onko vaikuttavuus näissä kursseissa parempi. Seuranta on 2, 4 ja 6 kuukauden kuluttua työvoimakoulutuksen päättymisen jälkeen. Ellei työnhakija ole työllistynyt 4 kk:n sisällä kurssin päättymisestä, tehdään uusi haastattelu. Erityisesti selvitetään syyt eli onko motivaatiota alalle, soveltuuko alalle, onko henkilökohtaisia ongelmatilanteita, onko hakenut koulutusalan työtä, jne. Suunnitelma päivitetään.

#### 5.7.6 Pilotointi

Uudenmaan TE-keskuksen rahoittama ja Vantaan kaupungin hoitama työllistämiprojekti on ostanut yhteistyökumppanilta työhönvalmennuspalveluita 31.12.2009 saakka. Vantaan kaupunki tarjosi TE-toimistolle mahdollisuutta ohjata TE-toimiston itse valitsemia asiakkaitaan yhteistyökumppanin palveluiden piiriin. Vantaan jory teki päätöksen, jonka perusteella kohderyhmäksi valittiin ammatillisesta työvoimakoulutuksesta valmistuneet/valmistumassa olevat, jotka tarvitsevat tukea työllistymiseensä eli tämän kehittämisprojektin kohderyhmä.

Aluksi tämän opinnäytetyön tekijä keskusteli yhteistyökumppanin edustajan kanssa. Keskusteluissa tehtiin linjaus kohderyhmästä. Työryhmästä valittiin vastuuhenkilö jatkamaan pilotoinnin etenemistä yhteistyökumppanin kanssa. Tapaamisessaan 21.7.2009 he valitsivat pilotoinnin kohteeksi juuri päättyneen varastotyöntekijäkurssin, jolta kurssilta moni oli jäänyt ilman työtä. Lisäksi sovittiin, että vastuuhenkilö valitsee kohderyhmään sopivat henkilöt muista tänä vuonna päättyneistä ja pian päättyvässä olevista ammatillisista työvoimakoulutuksista ja ohjaa heidät käyttämään yhteistyökumppanin työhönvalmennuspalveluita.

Varastotyöntekijäkurssilta 6 henkilöä otti yhteyttä yhteistyökumppaniin ja työpaikan etsintä on käynnissä. Miltei kaikki ovat onnistuneet pääsemään työpaikkahaastatteluihin, joskin prosessit ovat vielä kesken.

Viikolla 37 lähetettiin kirje elokuussa päättyneen kiinteistösihteerikoulutuksen vantaalaisille hakijoille, jotka eivät ole vielä työllistyneet. Kaksi henkilöä on parhaillaan yhteistyökumppanin ohjelmassa, jossa heille etsitään tehostetusti koulutusalan työtä.

#### 5.7.7 Hankkeen etenemisestä sovittua

Työryhmä ottaa pilotoinnin kohteeksi vuoden 2009 syyskaudella alkavia ammatillisia työvoimakoulutuksen kursseja. Pilotointivaiheessa kurssikummina toimii yksi työryhmän jäsenistä.

Pilotoinnin jälkeen kurssikummeina toimivat työvoimaneuvojat kukin vuorollaan vastaten yhdestä kurssista. Kehittämistyöryhmän jäsenet toimivat tukihenkilöinä. Yksi heistä on nimetty hankekoordinaattoriksi.

Työvoimakoulutus on aloittanut yksittäisten koulutuspaikkojen tuloksellisuuden seurannan. Sitä jatketaan tässä projektissa.

Pilotointivaiheessa ryhmä laatii kaikille ohjeet ja luo mahdolliset projektit ja työkalut sekä muut seurantatavat. Valinta käytettävistä työkaluista ja vastuut niiden luomisesta tapahtuu tapaamisessa 25.11.2009. On huolehdittava, että projekteista ja seurannoista ei tule liian monimutkaisia, koska silloin niiden toteuttaminen asiakaspaineissa vaarantuu

## 6 Yhteenveto, johtopäätökset ja jatkokehittäminen

### 6.1 Yhteenveto kehittämishankkeesta

Kehittämishankkeen tarkoituksena oli luoda työskentelymalli ja työkaluja, jonka tuloksena helpotettaisiin työnhakijoiden mahdollisuuksia työllistyä ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen. Kehittämishankkeessa käytiin läpi koko ammatillisen työvoimakoulutuksen prosessi suunnittelusta toteuttamiseen. Prosessin eri vaiheisiin luotiin erilaisia työkaluja työ- ja elinkeinohallinnon virkailijoiden käyttöön. Lisäksi kehiteltiin työskentelytapamuutoksia palveluprosessin niihin vaiheisiin, joiden todettiin olevan ongelmallisia.

Erityistä huomiota kiinnitettiin yhteistyöhön kouluttajien, työnantajien, työhönvalmentajien ja ennen kaikkea koulutuksessa olevien kurssilaisten kanssa. Kehittämishankkeessa luotiin mallit myös tiedonvälitykseen TE-toimiston sisällä.

Työkalut luotiin tukemaan nykyistä palveluprosessia, jotta niistä tulisi työkaluja myös käytännössä. Hankkeelle on nimetty koordinaattori, joka vastaa siitä, että henkilöstö saa tarvittavan tuen hankkeen läpiviennin aikana. Kehittämishankkeen malli luotiin sellaiseksi, että se on pienin muutoksin siirrettävissä toisten TE-toimistojen työkaluksi.

### 6.2 Johtopäätökset

Työryhmän jäsenten kommentit omasta oppimisestaan tulivat esiin suullisissa palautteissa kirjallisia korostetummin. Niissä korostui työskentelyn prosessinomainen merkitys ja se, että osataan kiinnittää huomioita oikeisiin asioihin. Työryhmän jäsenten yhteinen mielipide oli, että projekti oli erittäin hyödyllinen. On haastavaa saada kaikki muut, joilla ei ole ollut mah-

dollisuutta käydä asioita läpi samassa määrin kuin työryhmän jäsenillä, sisäistämään koko prosessi ja sen tärkeys. Tehtyjen työkalujen merkitys korostuu.

Ensimmäisissä koko toimiston henkilöstölle järjestelyissä tilaisuuksissa koettiin, että keskustelu aiheesta on tärkeää. Ehdotusten mukaiset toimintatavat jännevöittäivät asiakaspalveluprosessia ja edistävät tuloksellisuutta. Työryhmän jäsenet kokoontuvat marraskuun 25.11.2009, jolloin jaetaan vastuut konkreettisten työkalujen luomiseksi. Sen jälkeen järjestetään toinen yhteinen, koko henkilöstölle tarkoitettu keskustelutilaisuus, jossa jokainen työkalu esitellään perusteellisesti. URA-asiakastietojärjestelmään luodusta työkalusta voidaan seurata, kuinka aktiivisesti ja ketkä sitä käyttävät. Aktiivisimmat käyttäjät ”valjastetaan” työryhmän jäsenten lisäksi viemään asiaa eteenpäin.

Muutamit loppuraportissa mainitut ehdotukset vaikuttavat uusina ehdotuksina jo vanhentuneilta, koska työryhmän jäsenet ottivat ideoita käyttöön välittömästi, vaikka kehittämistyö oli vielä kesken.

Kehittämistyöryhmän työ ei ole päättynyt loppuraportin luovuttamiseen, vaan ryhmä kokoontuu aina tarvittaessa hioakseen ja testatakseen ehdotusten toimivuutta. Pilotointivaiheessa toimintatapa on pääsääntöisesti kurssikummin harteilla. Hänen tehtävänsä myös on tuoda tapaa normaaliksi työkäytännöksi, kun toimivuus on testattu. Myöhemmin kurssikummin rooli muuttuu yhä selkeämmin koordinoijaksi muun henkilöstön suuntaan. Pilotointia jatketaan, kunnes toimintatapa on saatu normaaliksi työkäytännöksi.

### 6.3 Opinnäytetyön tekijän ammatillisen kehittymisen arviointi

Omaa kehittymistäni arvioidessani nousee yksi sana ylitse muiden: asiakaspalveluprosessi. Huutomerkkikin sanan lopuksi olisi perusteltua. Työ- ja elinkeinohallinnossa on puhuttu jo vuosia ja koulutettu asiakaspalveluhenkilöstöä ymmärtämään prosessimainen työskentelytapa. Olen itse esimiehenä puhunut aiheesta paljon ja prosessikuvauksia on laadittu. Vasta tämä kehittämisprojekti avasi silmäni näkemään, että asiakaspalveluprosessi on vain sana, joka ei aina toteudu käytännössä. Asiakas saattaa saada todella hyvää palvelua, mutta hänelle annettu pala ei välttämättä sovikaan juuri siihen tekeillä olevaan palapeliin. Opetus on siinä, että minun on yhä enemmän varmistettava, että yhdessä keskustellut asiat myös toteutuvat käytännössä.

Työvoimapolitiikka on työssäni läsnä joka päivä. Opinnäytetyötä tehdessäni työvoimapolitiikan merkitys ja sen moninaiset tavoitteet avautuivat ihan eri tavalla. Ymmärrän nyt myös paremmin ja osaan arvioida työvoimapolitiikkaa siitä näkökulmasta, kuka mielipiteitä ja tutkimuksia esittää. Olen ollut huolestunut valtion tuottavuusohjelmasta pääasiassa henkilöstön jaksami-

sen ja asiakkaitten saaman palvelun kannalta. Nyt huolestuneisuus on lisääntynyt siten, että tuottavuusohjelman vaikutukset ulottuvat koko työvoimapolitiikkaan.

Havaitsin myös, että työntekijät osaavat ottaa ja ottavat vastuuta laajasti. Normaalistikin työ on itsenäistä ja työvoimaneuvojat ottavat kokonaisvastuun asiakaspalvelussa. Nyt vahvistui käsitys, että voin luottavaisin mielin antaa kokonaisia projekteja työvoimaneuvojille ja -ohjaajille hoidettavaksi.

Voi siis sanoa, että opinnäytetyön tekeminen on laajentanut näkemystäni monella tavalla.

#### 6.4 Opinnäytetyön itsearviointi

Lähtiessäni tekemään opinnäytetyötä oli minulla runsauden pulaa aiheista. TE-toimistot ovat mukana mitä erilaisimmissa projekteissa. Kuitenkin juuri sopivan kehittämishankkeen löytäminen tuntui olevan hankalaa. Ongelmanani olikin, että yritin aluksi miettiä kehittämishanketta omista lähtökohdistani.

Vantaan TE-toimiston johtoryhmä havaitsi tulosseurannassaan, että asiakkaittemme työllistyminen ammatillisen työvoimakoulutuksen jälkeen ei ole riittävän hyvällä tasolla. Kun minut vielä asetettiin kehittämistyöryhmän vetäjäksi, oli aihe opinnäytetyksi valittu.

Toiminnallinen viitekehys eli toimintaympäristö oli haastava tehtävä. Työ- ja elinkeinohallinnon kaikilla organisaatiotasolla on suuret muutokset meneillään. Siksi tietoja piti koko ajan päivittää. Tiedot ovat opinnäytetyön ilmestymishetkellä ajan tasalla, mutta muutoksia vielä tapahtuu, erityisesti TE-keskuksen muuttuessa ELY-virastoksi vuoden 2010 alussa. Virallinen päätös siitäkin vielä puuttuu. On ollut opettavaista käydä muutosprosessia läpi. Tuskinpa olisin muutosprosessin vaiheista näin tietoinen ilman opinnäytetyön tekemistä.

Työvoimapolitiikka-jaksoon olen työssäni kaikkein tyytyväisin. Olen mielestäni pystynyt tuomaan esiin työvoimapolitiikan tarkoituksen, monipuolisuuden ja tärkeyden. Uskon, että opinnäytetyöni voi kirvoittaa lukijoissaan halun perehtyä siihen laajemminkin. Opinnäytetyössäni hän keskitytään ammatilliseen työvoimakoulutukseen, joka on vain osa työvoimapolitiikkaa.

Varsinainen kehittämishanke vastaa annettua toimeksiantoa. Tavoitteena oli luoda malli, jota mahdollisimman moni Vantaan TE-toimiston työntekijä voisi työssään hyödyntää. Näin on mielestäni tapahtunut. On vielä liian aikaista sanoa, missä määrin tavoitteet toteutuvat, mutta olen optimistinen. Mikäli odottamani tavoitteet toteutuvat, on kehittämishankkeen positiiviset vaikutukset alkuperäistä toimeksiantoa suuremmat.



Kehittämishankkeesta on virinnyt ajatuksia kehittää palveluprosessia laajemminkin. Mielestäni opinnäytetyö on vastannut tarkoitustaan.

Arvioitaessa opinnäytetyötä lisäksi käyttäen Laurean ylemmän ammattikorkeatutkinnon opinnäytetyön arviointikriteereitä (Laurean yamk-opinnäytetyöohje 2008), niin työ täyttää hyvin annetut kriteerit. Autenttisuus: Opinnäytetyön tarkoitus on ollut selkeä ja aidosti työelämää kehittävä. Kehittämistyön dokumentaatio tuo havainnollisesti ja jäsenyntyneesti näkyviin prosessin aikaiset työelämän kehittämishaasteet ja oppimisprosessit. Tutkimuksellisuus: Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys on perusteltu ja lähteiden hyödyntäminen monipuolista. Menetelmälliset ratkaisut ovat yhteensopivat tarkoituksen kanssa ja perustelut esitetty metodologisesti asianmukaisesti. Luotettavuustarkastelu on raportoitu. Kehittämistoiminta ja siihen liittyvät tutkimukselliset prosessit ovat systemaattisia ja esitetty loogisesti. Uuden luominen: Opinnäytetyön johtopäätökset perustuvat aiempaan tutkimustietoon sekä kehittämisprosessissa syntyneeseen kokemustietoon ja arviointiaineistoihin. Kehittämisen kautta on syntynyt merkittävää uutta tietoa, toimintaa, osaamista ja uusi toimintamalli. Opinnäytetyö on kokonaisuudessaan uutta luova. Käyttökelpoisuus: Kehittämistehtävän sovellettavuus ja siirrettävyys on näytetty toteen ja raportoitu. Selkeät ja toteutettavissa olevat jatkohaasteet esitetty. Opinnäytetyö edistää uutta ja innovatiivista osaamista.

## 6.5 Kehittämishankkeesta nousseet jatkotutkimusaiheet

Mikäli hanke osoittautuu tulokselliseksi, voidaan sitä laajentaa myös muitten toimistojen hoitamiin kursseihin, joissa niissäkin on vantaalaisia työnhakijoita. Silloin on tehtävä erilainen tietojen kokoamisjärjestelmä ja erilaiset projektit.

Jatkokehittelyyn voidaan ottaa seuraavaksi muu osa palveluprosessia. Siten saadaan koko prosessi hallintaan pienin askelin.

Työurien pidentäminen on tällä hetkellä ajankohtaista. Työ- ja elinkeinohallinnossakin on totuttu ajattelemaan, että yli 50-vuotiaina työttömäksi jääneitten on vaikeaa enää työllistyä. Tosin nimenomaan työnhakija-asiakkaat itse ajattelevat näin. Jatkotutkimuksen aiheena voisi olla, miten yli 50-vuotiaiden työllistymiseen vaikuttaa, jos he kouluttautuvat ammatillisesti iäkkäämpinä. Merkitystä voi olla silläkin, hakeutuvatko he täysin uuteen ammattiin vai päivittävätkö tietojaan jatko- tai täydennyskoulutuksena.

## Lähteet

- Aho, S. & Koponen, H. 2007. Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002-2005. Työpoliittinen tutkimus 324. Helsinki: Työministeriö.
- Aho, S. & Kunttu, S. 2001. Työvoimapolitiittisten toimien vaikuttavuuden tutkiminen rekisteritietojen avulla. Menetelmäkehittelyä ja 1994-1997 toteutettuja toimia koskevia tuloksia. Työpoliittinen tutkimus 233. Helsinki: Työministeriö.
- Aikuisopiskelun tietopalvelujen, neuvonnan ja ohjauksen kehittäminen. Opetusministeriön ja työministeriön asettaman valmisteluryhmän ehdotukset toimenpideohjelmaksi. Työhallinnon julkaisu 365. Helsinki: Työministeriö 2006.
- Airola, V. 2009. Elämä strategian mukaan. Teoksessa Luoma, M. (toim.) Pomo 2/2009. Johtamistaidon opisto, 13-17.
- Arnkil, R. & Spangar, T. 2008. Kohti työelämälähtöisiä ja integroivia työvoimapolitiittisia palveluja - mutta miten? Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 3/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 46-60.
- Castrén, P. 2004. Teollisuuden ja työnantajien tavoitteita työllisyys- ja työvoimapolitiikassa. Teoksessa Tiainen, P. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 3/2004. Helsinki: Työministeriö, 16-22.
- Danielsbacka, M. & Tanskanen, A. 2009. Nuorten asennoituminen työhön ja työttömyyteen. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 2/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 46-55.
- Elonen, P. & Pohjanpalo, O. 24.10.2009. Työvoima alkaa huveta Suomesta. Helsingin Sanomat, A3-A4.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapolitiittisesta palvelusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. 2009.
- Heikkinen, H.L.T., Rovio, E. & Syrjälä, L. (toim.) 2006. Toiminnasta tietoon. Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Helsinki: Kansanvalistusseura.
- Heinonen, E., Hämäläinen, K., Räisänen, H., Sihto, M. & Tuomala, J. 2004. Mitä on työvoimapolitiikka? VATT-julkaisuja 38. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- HILMA - julkiset hankinnat. Haettu 21.10.2009. <http://www.hankintailmoitukset.fi>.
- Holm, P. & Vihriälä, V. 2003. Heikosti tuottavan työvoiman työllisyyden lisääminen työnantajien avulla. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Parempi työllisyys, pienempi työttömyys - Kuinka se tehdään? VATT-julkaisuja 35. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 11-28.
- Hyökyaalto oppivan organisaation viitekehityksessä. Haettu 7.11.2009. [http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/hyvät\\_kaytannot\\_esr\\_hankkeissa/Hyoekeyaalto\\_oppivan\\_organisaation\\_viitekehityksessa.pdf](http://www.rakennerahastot.fi/rakennerahastot/tiedostot/hyvät_kaytannot_esr_hankkeissa/Hyoekeyaalto_oppivan_organisaation_viitekehityksessa.pdf)
- Hällström, E. 2008. Opiskelijapalautteiden työvoimakoulutuksen vaikuttavuutta jäljittämässä. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 1/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 61-66.
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. 2006. Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315. Helsinki: Työministeriö.

Järvensivu, A. & Valkama, P. 2005. Proaktiivisen työvoimapolitiikan rajoja ja mahdollisuuksia. Työpoliittinen tutkimus 268. Helsinki: Työministeriö

Järvensivu, A. 2004. Proaktiivinen työvoimapolitiikka: tulevaisuuden työvoimapolitiittinen linjaus? Teoksessa Tiainen, P. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 2/2004. Helsinki: Työministeriö, 26-38.

Kauhanen, M., Lilja, R. & Savaja, E. 2006. Työvoimapolitiittisen koulutuksen vaikuttavuus kysynnän näkökulmasta. Työpoliittinen tutkimus 313. Helsinki: Työministeriö.

Kostamo, L. 2009. Työvoiman vuokraus ja yksityinen työnvälitys Suomessa vuonna 2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. Viitattu 1.10.2009. <http://tem.fi/julkaisut/>

Kuula, A. 1999. Toimintatutkimus. Kenttätyötä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Vastapaino.

Kuusela, J. 2008. Valtion tuottavuusohjelma, toiminnan vaikuttavuus ja työelämän laatu. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 2/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 42-47.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta. 1295/2002.

Lilja, R. 2003. Kohti kestäväää työllisyyttä. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Parempi työllisyys, pienempi työttömyys - Kuinka se tehdään? VATT-julkaisuja 35. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 43-45.

Malmi, T., Peltola, J. & Toivonen, J. 2006. Balanced Scorecard - rakenna ja sovelle tehokkaasti. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Montén, S. 2005. Koulutus - Työvoima. Helsingin seutu 2015. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

Mäkitalo, M. 2000. Henkilöstön osaamisen kehittäminen työhallinnossa. Työhallinnon julkaisu 260. Helsinki: Työministeriö.

Ohje työvoimakoulutuksen yhteishankinnasta 2311/713/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Olve, N.-J., Roy, J. & Wetter, M. 1998. Balanced Scorecard - yrityksen strateginen ohjausmenetelmä. Porvoo: WSOY.

Paane-Tiainen, T. 2000. Oppijaksi aikuisena. Helsinki: Edita.

Parmanne P. & Siekkinen S. 2005. Aktiivisen työvoimapolitiikan uusi aika. Teoksessa Tiainen, P. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 2/2005. Helsinki: Työministeriö, 26-35.

Poijula, S. 2008. Miten selviytyä työpaikan menetyksestä. Helsinki: Kirjapaja.

Rogers, J. 2004. Aikuisoppiminen. Suomentaja Juvala, T. Helsinki: Finn Lectura.

Ruohotie, P. 2002. Oppiminen ja ammatillinen kasvu. Helsinki: WSOY

Räisänen, H. 2006. Miksi työvoimapalveluja ei tutkita? Teoksessa Tiainen, P. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 4/2006. Helsinki: Työministeriö, 41-44.

Räisänen, H. 2008. Työpolitiikan uudet haasteet. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 1/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 3-4.

Räisänen, H. 2009. Nuorten ja koulutettujen vaikeutua työmarkkinatilanne. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 2/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 3-5.

Rönn, S. (toim.) 2008. Vantaan kaupungin tilastollinen vuosikirja 2007. Vantaa: Keskushallinto, Taloussuunnittelu/Tilasto ja tutkimus.

Sihto, M. 1994. Aktiivinen työvoimapolitiikka. Tampere: Tampereen yliopisto.

Sihto, M. 2006. Uusinta tietoa työvoimapolitiikan vaikutuksista. Teoksessa Tiainen, P. (toim.) Työpoliittinen aikakauskirja 3/2006. Helsinki: Työministeriö, 9-12.

Suvanto, A. 2003. Euroopan rakenteelliset jäykkyydet. . Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Parempi työllisyys, pienempi työttömyys - Kuinka se tehdään? VATT-julkaisuja 35. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 49-62.

Tiainen, P. 2003. Täystyöllisyys vaativa ja välttämätön tavoite. Teoksessa Räisänen, H. (toim.) Parempi työllisyys, pienempi työttömyys - Kuinka se tehdään? VATT-julkaisuja 35. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 33-42.

Tilastokeskuksen ja työministeriön tilastojen vertailua. Työmarkkinat 2002:17. Helsinki: Tilastokeskus.

Toikko, T. & Rantanen, T. 2009. Tutkimuksellinen kehittämistoiminta: näkökulmia kehittämisprosessiin, osallistumiseen ja tiedontuotantoon. Tampere: Tampere University Press.

Tonttila, J., Virtanen, P., Lamberg, I. & Kontio, J. 2005. Osaamisen kehittäminen työllisyyden edistäjänä. Tutkimus tietotekniikan palvelu- ja ohjelmistotuotannon toimialalta. Työpoliittinen tutkimus 264. Helsinki: Työministeriö.

Työllisyyskatsaus. Syyskuu 2009. Haettu 24.10.2009. <http://te-keskus/uusimaa>.

Työvoima 2025. Väliraportti 2005. Työpoliittinen tutkimus 289. Helsinki: Työministeriö

Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen vuositilatot vuonna 2008. TEM Tilastotiedote 2009:3. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Uitamo, E. 2005. Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen sukupuolivaikutukset. Työhallinnon julkaisu 357. Helsinki: Työministeriö.

Valtion säädöstietopankki. 2009. Viitattu 2.10.2009. <http://www.finlex.fi>

Vantaan työllisyyskatsaus. Syyskuu 2009. Haettu 24.10.2009. <http://www.mol.fi/toimistot/vantaa>

Vehviläinen, J. 1999. Polun rakentajat. Nuorten sijoittuminen ammatilliseen koulutukseen ja työelämään. ESR-julkaisut - sarja. Helsinki: Työministeriö.

Vilka, H. 2006. Tutki ja havainnoi. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Yritykset toimialoittain vuonna 2007. Helsinki: Tilastokeskus. Haettu 1.10.2009. <http://tilastokeskus.fi/julkaisut/>

### Julkaisemattomat lähteet

Asiakkuusstrategiatyön ohjaus. Loppuraportti 15.12.2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Aluehallinnon uudistushanke 2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Lomautustilanne Uudenmaan TE-keskuksen alueella TE-toimistoittain 16.10.2009. Helsinki: Uudenmaan TE-keskus.

Pesola, J. 20.7.2009. TE-toimistojen palvelujen kysyntä, henkilöstöresurssit ja tuloksellisuus. Helsinki: Uudenmaan TE-keskus.

Pesola, J. & Keränen, T. 2009. Väliesimien koulutuskokonaisuus - TE-toimiston toiminnan ja työmarkkinoiden seurannan tietolähteitä ja työkaluja. Helsinki: Uudenmaan TE-keskus.

Työllisyys- ja yrittäjyysstrategia 29.6.2009. Sisäinen materiaali. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Työ- ja elinkeinokeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöpoliittinen ohjelma 2009-2015.

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen yhteistyöohjeet 2.3.2007. Helsinki: Työministeriö.

Uudenmaan ELY-keskus, toiminnallinen tulossuunnitelma 2010/työllisyys ja yrittäjyys.

Uuden työ- ja elinkeinotoimiston kehittämisen linjaukset. Loppuraportti 30.1.2009. TEM-aluehallintoryhmä. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyöohje 2008. Vantaa: Laurea.

## Kuviluettelo

Kuvio 1: Työ- ja elinkeinoministeriön organisaatio .....	14
Kuvio 2: Uudenmaan TE-keskuksen organisaatio .....	16
Kuvio 3: Vantaan työ- ja elinkeinotoimiston organisaatio .....	17

## Taulukkuuettelo

Taulukko 1: Kehittämishankkeen eteneminen .....	53
---	----