



Tarkastuskertomus 230/2011 Työsuojeluvalvonta

JÄLKISEURANTARAPORTTI

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1. Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseuranta toteutettiin asiakirjaseurannan sekä sosiaali- ja terveysministeriölle lähetetyn kirjallisen selvityspyynnön muodossa. Selvityspyynnössä sosiaali- ja terveysministeriöltä aloitettiin lähettämällä selvityspyyntökirje sosiaali- ja terveysministeriöön. Kirjeessä pyydettiin vastauksia erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisia menetelmiä ja hallintajärjestelmiä työsuojeluhallinto on kehittänyt työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden mittaamiseksi?
- Miten työsuojeluvalvonnan seurantajärjestelmää ja muita tilasto- ja rekisteritietoja on hyödynnetty tarkastusten suuntaamisessa ja tarkastusten dokumentoinnissa?
- Miten työsuojeluhallinto on varmistanut, että työsuojeluvalvonnan henkilöresurssit ovat tarkastusten suuntaamisessa kohdennettu oikein ja tehokkaasti?
- Vastaavatko aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön Ahdin kanssa tehdyt tietojärjestelmien palvelusopimukset työsuojeluhallinnon tarpeita ja toimitaanko sen mukaisesti?

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen lisäksi jälkiseurannassa tutustuttiin Työsuojeluhallinnon vuosikertomukseen (2012) ja tarkastuskertomukseen Valtion it-palvelukeskukset (2013). Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2. Jälkiseurannan havainnot

Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden mittaamisen menetelmät

Tarkastusvirasto kiinnitti huomiota siihen, että työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden mittaaminen on ollut haastavaa: millaisilla mittareilla ja indikaattoreilla valvonnan vaikuttavuutta voidaan mitata ja arvioida luotettavasti. Mikä on esimerkiksi työsuojeluvalvonnan aikaan saamaa vaikuttavuutta ja mikä johtuu muista tekijöistä tai ulkoisista toimenpiteistä? Tarkastuksessa havaittiin, että työsuojelun ja työpaikan työhyvinvoinnin vaikuttavuutta mitataan usein työtaturmien ja ammattitautien lisäksi myös sairauspoissaoloilla. Työsuojeluvalvonnalla ei kuitenkaan voida vaikuttaa yleiseen sairastavuuteen, joka ei ole työperäistä. Siten yksistään sairauspoissaolotilastoista johdetut päätelmät työpaikan työhyvinvoinnista eivät anna luotettavaa kuvaa työsuojeluvalvonnan vaikuttavuudesta vaan tarvitaan myös muita menetelmiä mittaamaan vaikuttavuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksessa selvityspyyntöön todetaan, että runkosopimuskauden 2012-2015 valvonnan keskeisten vaikuttamisalueiden, työelämän pelisääntöjen valvonnan ja työurien pidentämiseen tähtäävien valvontatoimenpiteiden osalta, on määritelty hallintajärjestelmittäin vaikuttavuuden arviointiperusteet. Vaikuttavuutta arvioidaan toimiala- ja työpaikkatasoisesti arviointiperusteissa tapahtuneiden muutosten perusteella.

Työsuojeluhallinnossa on käytössä myös työolosuhdemittareita, joiden avulla arvioidaan työpaikkojen työolosuhteiden turvallisuuden tasoa. Työpaikkojen turvallisuuden tasossa tapahtuneita muutoksia seuraamalla arvioidaan myös valvonnan vaikuttavuutta.

Työsuojeluhallinnossa on lisäksi käynnistetty rakennusalan ja kunta-alan valvonnan vaikuttavuustutkimukset, jotka valmistuvat vuoden 2015 aikana. Tutkimusten tuloksia hyödynnetään jatkossa myös työsuojeluhallinnon suunnittelussa.

Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö ja työsuojeluhallinto ovat kehittäneet työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden mittaamisen menetelmiä. Työsuojeluvalvonnan toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vuoksi menetelmien kehittäminen ja arviointi on tärkeää myös jatkossa. Jälkiseurannassa tässä asiassa esitetyt ja havaitut toimenpiteet ovat tarkastusviraston näkökulmasta riittäviä.

Työsuojeluvalvonnan seurantajärjestelmien ja muiden tilasto- ja rekisteritietojen hyödyntäminen tarkastusten suuntaamisessa ja tarkastusten dokumentoinnissa

Tarkastuskertomuksessa katsottiin, että työsuojeluhallinnon tulisi hyödyntää entistä enemmän nykyisiä rekistereitä ja tilastoja. Esimerkiksi tapaturmarekisteriä ja siitä saatavia tilastoja käytetään melko vähän, koska rekisteri ei ole ollut helppokäyttöinen. Myös tapaturmarekisterin käytettävyyden parantamiseen tulisi myös kiinnittää huomiota.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan työsuojeluhallinnossa on tällä hetkellä käytössä sekä vanha että uusi valvontatietojärjestelmä. Tietojen tallentaminen kahteen järjestelmään on aiheuttanut työsuojeluhallinnolle lisätyötä. Tällä tavalla työsuojeluhallinto on varmistanut työsuojeluvalvonnan tietojen seurannan.

Vuonna 2015 työsuojeluhallinto saa käyttöönsä uuden VERA – valvontatietojärjestelmän. Valvontatietojärjestelmän tarkoituksena on helpottaa tie-

donkeruuta ja hyödyntää siitä saatavaa tietoa työsuojeluhallinnon suunnittelussa monipuolisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto käyttää työsuojeluhallinnon valvontatietojärjestelmästä saatavaa tietoa tausta-aineistona laadittaessa runkosopimuksen valtakunnallista toimintaympäristöanalyysiä. Tämän lisäksi toimintaympäristöanalyysin aineistona käytetään monipuolisesti myös muiden tahojen, erityisesti Työterveyslaitoksen, Tapaturmavakuutuslaitosten liiton, Tilastokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tuottamia työelämän tilaaja muutosta kuvaavia tilastoja.

Työsuojelun vastuualueet hyödyntävät vuosittain myös muiden tahojen tilastoja ja rekistereitä päivittäessään vastuualuekohtaisia toimintaympäristöanalyysjään. Esimerkiksi harmaan talouden torjunnassa ja valvontakohteiden valinnassa työsuojelun vastuualueilla on tietojen vaihtoa eri viranomaisten kanssa. Toimintaympäristöanalyysjä hyödynnetään myös vastuualueiden viranomaisaloitteisessa valvonnan suunnittelussa ja valvontakohteiden valinnassa. Myös asiakasaloitteisesta valvonnasta kertynyttä tietoa kerätään tietojärjestelmiin ja hyödynnetään siitä saatavaa tietoa valvonnan suunnittelussa. Asiakaskysyntään työsuojelun vastuualueet vastaavat kattavasti.

Jälkiseurannan perusteella sosiaali- ja terveysministeriö on hyödyntänyt monipuolisesti työsuojeluhallinnon tietojärjestelmistä saatavaa tietoa ja muiden viranomaisten tilastoja rekisteritietoja tarkastusten suuntaamisessa ja dokumentoinnissa.

Työsuojeluvalvonnan henkilöresurssit tarkastusten suuntaamisessa ja kohdentamisessa

Tarkastuskertomuksessa esitettiin huoli siitä, että työsuojeluhallinnon työympäristössä tapahtuneet samanaikaiset muutokset (aluehallintouudistus, tuottavuusohjelma ja työsuojeluhallinnon henkilöstön eläköityminen) voisivat heikentää työsuojeluvalvonnan henkilöresursseja ja työsuojeluvalvonnan osaamista.

Tarkastuksen jälkeen työsuojelun vastuualueilta on vähentynyt vuoden 2009 jälkeen 25 henkilötyövuotta.¹ Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esille vastauksessaan, että käytettävissä olevat henkilöresurssit jakautuvat tasapuolisesti valvonnan vaikuttamisalueille. Henkilöresursseja seurataan vuosittain ja raportoidaan työsuojeluhallinnon vuosikertomuksessa. Ministeriön mukaan työsuojelun vastuualueiden vuosittaisissa tulossopimuksissa esitetään arviot käytettävissä olevien tarkastajahenkilötyövuosien jakautumisesta valvonnan keskeisten vaikuttamisalueiden, työelämän pelisääntöjen valvonnan ja työurien pidentämisen osalta.

Lisäksi ministeriössä seurataan resurssien käytön jakautumista viranomaisaloitteiseen ja asiakasaloitteiseen valvontaan sekä hallinto- ja tukitoimintoihin. Tulossopimuksessa on määritelty hallinto- ja tukitoimintoihin käytettävissä oleva enimmäismäärä resursseista. Sosiaali- ja terveysministeriö seuraa normaalissa vuosiraportoinnissa henkilöresurssien käyttöä ja antaa niiden käytöstä palautetta vastuualueille.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä saatujen tietojen perusteella ja muun aineiston perusteella voidaan arvioida, että henkilöresurssit on tarkastusten suuntaamisessa kohdennettu tarkoituksenmukaisella tavalla. Saatujen tietojen perusteella ei voida arvioida, onko nykyinen vastuualueiden henkilömäärä riittävää ja mihin henkilötyövuosivähennykset ovat kohdistuneet. Näiden seikkojen selvittäminen edellyttäisi tarkempaa tarkastusta. Jälkiseurannassa ei havaittu, että henkilöresurssien vähennyksestä olisi aiheutunut merkittävää työsuojeluvalvonnan osaamisen heikentymistä. Jälkiseurannassa

¹ Työsuojeluhallinnon vuosikertomus (2012).

esitetyt ja havaitut toimenpiteet ovat tässä vaiheessa tarkastusviraston mukaan riittäviä.

Aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön tietojärjestelmien palvelusopimukset

Vuonna 2010 työsuojelun vastuualueet (entiset työsuojelupiirit) siirtyivät aluehallintoviraston yhteyteen käyttämään AHTI - aluehallinnon tietohallintopalveluyksikön palveluja. AHTI on valtakunnallinen ja aluehallinnolle keskitetysti tieto- ja viestintätekniikan palveluja tuottava yksikkö.

Tarkastuskertomuksessa havaittiin, että työsuojeluhallinnossa on ongelmia aluehallintoviraston AHTI- tietohallintopalveluyksikön tarjoamissa tietojärjestelmissä. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolla ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueilla on mm. erilaiset asiakirjahallinto- ja sähköpostijärjestelmät.

Jo ennen aluehallintouudistusta vuonna 2008 sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto käynnisti tietojärjestelmien kehittämishankkeen VALTIMOn, joka päättyi vuonna 2012. Kehittämishankkeen tarkoituksena oli luoda helppokäyttöiset, keskeisiä prosesseja tukevia työvälineitä työsuojeluvalvonnan suunnitteluun ja seurantaan.² Sen tarkoituksena oli mm. yhtenäistää työsuojeluvalvontaan liittyvää dokumentointi- ja arkistointijärjestelmää. Tarkastuksessa havaittiin, että VALTIMO-kehittämishankkeessa ja aluehallintovirastoilla on erilaiset tietojärjestelmät, jotka eivät kaikilta osin toimi yhdessä. Siten VALTIMO-hankkeessa aikaansaatu kehittämis-työ voisi hidastua tai jopa vaarantua.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksessa todetaan, että ongelmia on havaittu AHTI- tietohallintopalveluyksikön palvelukyvyssä.³ Kaikki työsuojeluhallinnon tietojärjestelmät kuuluvat AHTI-keskuksen kanssa tehdyn sopimuksen piiriin. AHTI tarjoaa työsuojeluhallinnolle ns. palvelinsalipalvelut. Ongelmana on, että palvelimet ovat AHTI-keskuksella, mutta niissä käytettävät palvelintason lisenssit ovat sosiaali- ja terveysministeriön omistuksessa. AHTI- tietohallintopalveluyksikön ja työsuojeluhallinnon kanssa tehdyissä palvelusopimuksissa ei ole määritelty palvelutasoluokituksia tai sanktioita. Ministeriön mukaan työsuojeluhallinnon tehtäväksi jää huolehtia siitä, että AHTI:n tehtäväksi sovitut toimenpiteet tulevat ajallaan tehtyiksi. Ministeriö toteaa vastauksessaan, että monien perusasioiden tekeminen vie paljon aikaa, eikä AHTI:n aikatauluihin voi vaikuttaa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan arvioida, että työsuojeluhallinnon tietojärjestelmiin liittyy edelleen merkittäviä ongelmia työsuojeluvalvonnan esteettömän toiminnan ja jatkuvuuden kannalta.

3. Yhteenveto ja jatkotoimet

Työsuojeluvalvontaan kohdistuneessa tarkastuksessa selvitettiin, onko työsuojeluvalvonta järjestetty siten, että voidaan varmistua toiminnan tuloksellisuudesta, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuudesta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota toimintaympäristön rakenteellisiin muutoksiin ja siihen, että työsuojeluvalvonnan suuntaamisessa ei ole riittävästi hyödynnetty olemassa olevia tapaturma- ja rekisteritietoja. Myöskään sähköiseen palvelukanavaan liittyvät verkkopalvelut eivät ole toimineet odotetulla tavalla.

² Työsuojeluhallinnon vuosikertomus (2012). Työsuojeluhallinto.

³ sama on todettu myös toisessa tarkastuksessa Valtion it-palvelukeskukset.

Jälkiseurannassa havaittiin, että tarkastuksen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö ja työsuojeluhallinto ovat kehittäneet työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden mittaamisen menetelmiä. Tämän lisäksi työsuojeluhallinnossa on käynnistetty rakennusalan ja kunta-alan valvonnan vaikuttavuustutkimukset, joiden tuloksia hyödynnetään työsuojeluhallinnon ja valvonnan suunnittelussa. Työsuojeluvalvonnassa on myös hyödynnetty monipuolisesti työsuojeluhallinnon seurantajärjestelmiä ja muiden tilasto- ja rekisteritietoja tarkastusten suuntaamisessa ja dokumentoinnissa. Tältä osin kehitys näyttäisi etenevän tarkastuksessa esitettyjen kannanottojen suuntaisesti.

Tarkastuksen jälkeen työsuojelun vastuualueilta on vähentynyt 25 henkilötyövuotta. Tarkastuksessa esitettiin huoli työsuojeluvalvonnan resursseista ja osaamisen kehityksestä. Jälkiseurannan perusteella ei näiden osalta tullut esiin merkittäviä ongelmia, mutta jälkiseurannan puitteissa kuitenkin ollut mahdollista voida arvioida, onko vastuualueiden nykyinen henkilömäärä riittävää ja mihin henkilötyövuosivähennykset ovat kohdistuneet.

Työsuojeluhallinnon tietojärjestelmiin liittyy edelleen merkittäviä ongelmia työsuojeluvalvonnan esteettömän toiminnan ja jatkuvuuden kannalta. Ongelmat liittyvät AHTI-tietohallintopalveluyksikön palvelukykyyn ja siihen että palvelimet ovat AHTI-keskuksella, mutta niissä käytettävät palvelintason lisenssit ovat sosiaali- ja terveysministeriön omistuksessa.

Jälkiseurannan perusteella työsuojeluvalvontaan liittyvää jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa. Aihekokonaisuuden seuranta toteutuu jatkossa tavanomaisen hallinnonalan seurannan ja riskianalysien yhteydessä.

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Ylitarkastaja Nina Martikka

JAKELU

Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto