

13.6.2012

Jakelussa mainituille

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TILINPÄÄTÖSKANNANOTTO ITÄ-SUOMEN TYÖSUOJELUN VASTUUALUEEN TOIMINNASTA VUODELTA 2011 JA TULOSSOPIMUSKAUDELTA 2008-2011

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n (1786/2009) edellyttämän tilinpäätöskannanottonsa Itä-Suomen työsuojelun vastuualueen toiminnasta vuodelta 2011 sekä niistä toimenpiteistä, joihin vastuualueen antama vuosiraportti ja muut selvitykset antavat aihetta. Tämän lisäksi ministeriö antaa kannanottonsa myös tulossopimuskaudelta 2008–2011.

1. Yleisarvio

Sosiaali- ja terveysministeriön laatima arvio vastuualueen toiminnasta vuonna 2011 perustuu aluehallintovirastojen kirjanpitoyksikön tilinpäätökseen ja siihen kuuluvaan toimintakertomukseen, aluehallintoviraston toimintakertomukseen sekä työsuojelun vastuualueen vuosiraporttiin ja raporttiin tulospalkkiotavoitteiden saavuttamisesta.

Kyseessä on tulossopimuskauden 2008–2011 viimeisen toimintavuoden ja samalla työsuojelun vastuualueiden toisen toimintavuoden arviointi. Tulossopimuskauden aikana toteutettiin aluehallintouudistus, jossa työsuojelupiireistä muodostettiin vuoden 2010 alussa aluehallintovirastoihin työsuojelun vastuualueet. Toiminta jatkui tulossopimuskauden 2008–2011 mukaisena sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa.

Pääosa työsuojelun vastuualueiden tulostavoitteista oli kaikille vastuualueille yhteisiä. Vastuualueet toteuttivat yhteisesti sovittua runkosuunnitelmaa 2008–2011. Keskeisenä vaikuttavuuden tavoitteena oli varmistaa, että valituilla toimialoilla työpaikkojen omat työsuojelun hallintajärjestelmät täyttävät vähintään lainsäädännön vaatimukset. Muut tavoitteet liittyivät toiminnan tuloksellisuuteen, resurssien käyttöön ja henkilöstön kehittämiseen.

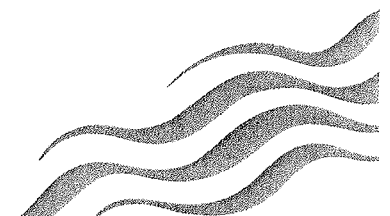
Itä-Suomen työsuojelun vastuualue saavutti vuonna 2011 ministeriön kanssa sovitut tulostavoitteet ja osittain ylitti ne. Vastuualueen toiminta kokonaisuudessaan tuotti hyvän tuloksen arvosanalla 4-. Arviointiasteikko 1-5; 1= heikko tulos, 2=välttävä tulos, 3=tydyttävä tulos, 4=hyvä tulos ja 5=erinomainen tulos.

Ministeriö arvioi erikseen entisten työsuojelupiirien toiminnan kokonaisuutena työsuojelupiirien toimintakertomusten 2008 ja 2009 perusteella seuraavasti: toiminta arvioitiin hyväksi vuodelta 2008 arvosanalla 4 ja vuodelta 2009 arvosanalla 4+.

Tulossopimuskauden vuosina 2010–2011 ministeriön arvion mukaan Itä-Suomen työsuojelun vastuualue saavutti hyvän tuloksen arvosanalla 4.

2. Kannanoton valmistelu

Vastuualuetta koskeva ministeriön tilinpäätöskannanotto valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriön työsuojelun vastuualueen tulossopimuksesta vastuussa olevassa sisäisessä valmisteluryhmässä sekä käsiteltiin työsuojeluosaston johtoryhmässä. Valmistelu perustui ministeriön sisäiseen ohjeeseen. Kannanotto käsiteltiin myös ministeriön virkamiesjohtoryhmässä. Kannanottoluonnos esiteltiin hallinnonalan tulossopimuspäivillä, jolla vastuualueiden edustaja antoi



palautetta kannanotosta. Sosiaali- ja terveysministeri teki päätöksen kannanotosta kansliapäällikön esittelystä.

3. Arvio tuloksellisuudesta ja sen kehityksestä sekä tulostavoitteiden toteuttamisesta koko kaudesta 2008–2011

3.1. Vaikuttavuuden kehitys

Vaikuttavuuden tavoitteina työsuojelun vastuualue kohdisti työelämän vetovoiman lisäämiseksi toimenpiteitä työn aiheuttaman haitallisen henkisen ja fyysisen kuormituksen ehkäisyyn sekä työtapaturmien torjuntaan. Tulossopimuskauden 2008–2011 keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että tulossopimuksessa sovittujen toimialojen työpaikoilla on toimivat työsuojelun hallintajärjestelmät. Työsuojelun vastuualueen tekemän arvion mukaan vuonna 2011 valvonnan kohteena olleista työpaikoista keskimäärin 85 prosentin osalta todettiin toimivien hallintajärjestelmien olemassaolo työn ja työolojen aiheuttaman haitallisen kuormituksen ehkäisemiseksi. Työtapaturmien torjunnan osalta turvallisuuden hallinnan toimivat järjestelmät varmistettiin 47 prosentissa tarkastetuista työpaikoista.

Työn aiheuttamien haitallisten henkisten kuormitustekijöiden hallintaan, työperäisten tuki- ja liikuntaelinsairauksien ehkäisyyn, työtapaturmien torjuntaan, kemikaaliriskien hallintaan, kosteus- ja homeongelmiin sekä työterveyshuoltoon liittyvää valvontaa tehtiin valittujen toimialojen työpaikoilla. Valvonnalle asetetut määrälliset tavoitteet saavutettiin ja osin ylitettiin. Työolojen parantamiseksi työpaikoilla vastuualue suoritti tarkastuksilla työolomittauksia kvalifioituilla mittareilla. Mittauksille asetetut määrälliset tavoitteet ylittyivät.

Tulossopimuksen mukaisesti vastuualue osallistui valtakunnallisiin valvonta- ja markkinavalvontahankkeisiin, jotka olivat vuonna 2011 seuraavat: asbestipurkutyöhanke, nosturit ja niiden kulkutiet -hanke, pylväsporakonehanke, kemikaalisuojapukuhanke, Euroopan kemikaaliviraston ECHA:n yhdenmukaistettu valvontahanke, herkistäviä kemikaaleja koskeva valvontahanke sekä kunta-alan valvontahanke. Vastuualue ei osallistunut nosturit ja niiden kulkutiet -hankkeeseen, koska nostureiden valmistajia ei ole vastuualueen alueella. Vastuualuekohtaisena tutkimus- ja kehittämishankkeena toteutettiin Nolla tapaturmaa Pohjois-Karjalassa -hanke. Hankkeiden toteutus onnistui hyvin ja suunnitelmien mukaisesti.

Työsuojelun vastuualue toteutti työpaikkojen sisäilman radonpitoisuuden valvontaa ja tupakkalain valvontaa ravintola-alan työpaikoilla. Lisäksi vastuualue toteutti sovitut tasa-arvon ja viestinnän tavoitteet sekä valvoi yhdenvertaisuuslain noudattamista.

Työsuojelun vastuualue valvoi ulkomaalaisten työntekijöiden työnteko-oikeutta ja työsuhteen vähimmäistyöehtojen sekä työaikalainsäädännön noudattamista. Ulkomaalaistarkastajan tarkastamista valvontakohteista yhdessä neljäsosassa oli laiminlyöty työaikakirjanpidon pitäminen, jonka johdosta työsuhteen vähimmäisehtojen toteutumista ei voitu selvittää. Valvonnan määrälliset tavoitteet toteutuivat, tiedottamisen ja viranomaisyhteistyön avulla tuettiin tehokkaasti valvontaa. Työsuojelun vastuualue toteutti tulossopimuksen mukaisesti määräaikaisten työsuhteiden ja vuokratyövoiman valvontaa.

Autonkuljettajien ajo- ja lepoaikoja valvottiin valvontadirektiivin (2006/22/EY) mukaisesti. Työsuojeluviranomaisten ja poliisin välisen tehtäväjaon mukaisesti työsuojelun vastuualue suoritti valvontaa yritysten toimitiloissa ja poliisi maantiellä. Toiminta ylitti vuonna 2011 ministeriön kanssa sovitut määrälliset tavoitteet. Vuonna 2011 tarkastettiin 28 486 kuljettajatyöpäivää yrityksissä.



3.2 Toiminnallisten tulostavoitteiden kehitys

3.2.1 Toiminnallinen tehokkuus

Työsuojelun vastuualueen toimintaa ja resurssien käyttöä voidaan pääosin pitää tavoitteiden mukaisena. Työsuojelun vastuualueella oli käytettävissään vuoden 2011 talousarvion määrärahaa 3 235 300 euroa ja siitä siirtyi seuraavalle vuodelle 314 235 euroa. Vuoden 2010 siirtomäärärahaa oli käytettävissä 284 568 euroa. Työsuojelun vastuualueelle myönnettyistä määrärahoista suurin osa käytettiin henkilöstön palkkamenoihin.

Maksullisen palvelutoiminnan tuottoja kertyi 2 902 euroa liiketaloudellisiin perustein määräytyvistä suoritteista ja 2 304 euroa muita tuottoja.

Taulukko 1. Työsuojelun vastuualueen kokonaiskustannukset ja henkilötyövuodet 2011

	2011 tilinpäätös		
	1 000 €	%-osuus	htv
Viranomaisaloitteinen toiminta	2 014	63,37	35,2
Asiakasaloitteinen toiminta	589	18,52	10,3
Hallinto- ja tukitoiminnot	575	18,11	10,0
Yhteensä	3 178	100	55,5

Lähde: Työsuojelun vastuualueen vuosiraportti 2011

3.2.2 Tuotokset ja laadunhallinta

Työsuojelun vastuualue toimi yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa hallinnon vaikuttavuustavoitteiden aikaansaamiseksi. Yhteistyötä harmaan talouden torjunnassa tehostettiin erityisesti poliisin ja verottajan kanssa.

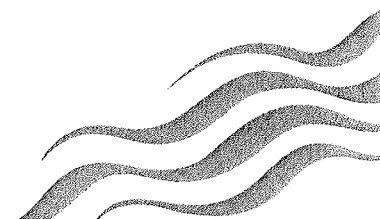
Tulossopimuskauden 2008–2011 keskeinen tavoite oli lisätä viranomaisaloitteisia työpaikkatarkastuksia 50 prosentilla vuoden 2006 lähtötasosta. Tässä kokonaistavoitteessa onnistuttiin hyvin. Toimintavuoden 2011 viranomaisaloitteisten työpaikkatarkastusten tulossopimuksessa sovittua tarkastusmäärää Itä-Suomen työsuojelun vastuualue ei saavuttanut.

Asiakkaiden yhteydenottoihin pystyttiin vastaamaan asetettuja palveluiden toimitus- ja saatavuusaikojen noudattaen. Asiakasyhteydenotot vähentyivät edellisestä vuodesta. Syynä tähän on arvioitu olevan edelleen mm. aluehallintoviraston puhelinvaihteen ongelmat.

3.2.2.1 Tulospalkkiojärjestelmä

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueilla oli käytössä tulospalkkiojärjestelmä, joka tukee strategisesti keskeisten tulostavoitteiden toteutumista. Tulospalkkioiden määräytymisessä huomioon otetut tavoitteet vuonna 2011 olivat palveluiden toimitus- ja saatavuusajat, työolomittareiden käyttö, henkilöstön osaaminen ja työhyvinvointi sekä viranomaisaloitteiset työpaikkatarkastukset. Lisäksi ministeriö on arvioinut muiden tulostavoitteiden toteutumisen vaikutuksen tulospalkkion suuruuteen. Vuonna 2011 Itä-Suomen työsuojelun vastuualue saavutti 2,6 prosentin tulospalkkion (tulospalkkion maksimimäärä on 5,0 %).

3.2.3 Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen



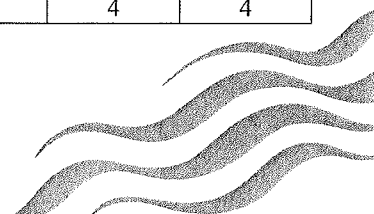
Henkilöstön kehittäminen oli suunnitelmallista ja systemaattista ja tapahtui päivitetyn henkilöstön kehittämissuunnitelman mukaisesti. Työsuojelun vastuualue jatkoi systemaattista organisaation kehittämistyötä TSAVIKE-hankkeessa. Työtyytyväisyyskyselyn tulokset paranivat edellisvuodesta, lukuun ottamatta johtajuusindeksiä, jossa tapahtui hiukan laskua.

3.2.4. Yhteenvedo tulostavoitteiden toteutumista

Alla olevassa taulukossa on esitetty ministeriön näkemys tulostavoitteiden toteutumisesta työsuojelun vastuualueella arvosana-asteikolla 1-5. Arviointi on tehty laajempien asiakokonaisuuksien tasolla. Kokonaisuutena voidaan todeta, että työsuojelun vastuualue saavutti sovitut tulostavoitteet ja osin ylitti ne.

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveysministeriön arvio vuoden 2011 ja vuosien 2010–2011 tulostavoitteiden toteutumista

TULOSTAVOITTEET	Vuosi 2011		Vuodet 2010–2011	
	Vastuu- alue	STM	Vastuu- alue	STM
VAIKUTTAVUUS				
Työn ja työolojen aiheuttama haitallinen kuormitus				
Asiakasväkivallan uhan hallinta	5	5	5	4,5
Haitallinen häirintä ja epäasiallinen kohtelu	5	5	5	4,5
Käsin tehtävät nostot ja siirrot	5	5	5	4,5
Toistotyö	5	4	5	4
Työtapaturmien torjunta	4	4	4	4
Kemikaalivalvonta	5	4	5	4
Kosteus- ja homeongelmat	5	4	5	4+
Työolomittarit	5	4	5	4+
Työterveyshuolto	4	4	-	4
Työelämän pelisääntöjen valvonta	5	4	5	4
Valvontahankkeet	4	4	4	4
Muut tavoitteet				
Radonvalvonta	4	4	4	4
Tupakkalain valvonta	4	4	4	4
Alusten valvonta	-	-	-	-
MASTO-hankkeeseen ja Työhyvinvointifoorumiin osallistuminen	4	4	4	4
TOIMINNALLINEN TEHOKKUUS				
Voimavarojen käyttö	4+	3	4	3,5
Kustannusten seuranta	5	4	5	4
Informaatioteknologian hyödyntäminen	4	4	4	4
Toimitusaika- ja saatavuustavoitteet	5	4	5	4+
Viranomaisaloitteiset työpaikkatarkastukset	5	3	5	4
TUOTOKSET JA LAADUNHALLINTA				
Toiminnan laatu	4	3	4	3,5
Sidosryhmäyhteistyö	4+	4	4	4
Toiminnan suunnittelu	4	4	4	4
Strategisten tavoitteiden saavuttaminen	5	4	5	4
HENKISTEN VOIMAVAROJEN HALLINTA JA KEHITTÄMINEN				
Palkkausjärjestelmä	4	4	4	4
Henkilöstön osaaminen	4	4	4	4
Työhyvinvointi ja työyhteisön toimivuus	4+	3	4	3,5
Vastuualueen kanssa sovittavat erityistavoitteet ja hankkeet	4	4	4	4
VIESTINNÄN TAVOITTEET	5	4	4	4



TASA-ARVON TAVOITTEET	4	4	4	4
KOKONAISARVOSANA	?	4-	4	4

4. Tuloksellisuuden raportoinnin perusteiden asianmukaisuus ohjauksen ja tulosvastuun kannalta sekä ministeriön kanta kehittämistarpeista

Työsuojelun vastuualue raportoi toiminnastaan vuosiraportilla, jossa esitetään tiedot toiminnan tuloksellisuudesta suhteessa tulossopimuksen tavoitteisiin. Lisäksi vastuualue laati erillisen raportin tulospalkkiosopimuksen tavoitteiden toteutumisesta. Työsuojeluosasto antoi erillisen ohjeen vuosiraportin sisällöstä sekä sen rakenteesta.

Työsuojelun vastuualueen vuosiraportin sisältö noudattaa työsuojelun vastuualueiden ja ministeriön laatiman tulossopimuksen rakennetta ja se sisältää olennaiset tiedot tulossopimuksen tavoitteiden toteutumisen arvioimiseksi. Seuranta- ja arviointitiedon laatu on riippuvainen sovitusta toiminnan tavoitteista sekä niille asetetuista seurantamittareista ja käytettävissä olevasta seuranta- ja raportointijärjestelmästä. Ministeriö kehittää vuosiraportointia laatimalla yhdenmukaisia taulukkopohjia vastuualueiden käyttöön.

Lisäksi Itä-Suomen aluehallintoviraston toimintakertomuksessa raportointiin työsuojelun vastuualueen toiminnasta yleisellä tasolla. Työsuojelun vastuualueen vuosiraportin ja aluehallintoviraston toimintakertomuksen laadinta-aikataulut on sovitettu yhteen.

Toiminnan seuranta- ja raportointijärjestelmää on kehitetty koko ajan. Meneillään olevassa valvontatietojärjestelmän (Valtimo-hanke) kehittämishankkeessa tavoitteena on seurantatietojen keräämisen ja raportoinnin kehittäminen niin, että tiedot ovat helpommin saatavissa vuosiraporttiin ja muuhun raportointiin. Nykyistä valvontatietojärjestelmää on päivitetty vastaamaan raportointitarpeita.

5. Toimenpiteet, joihin työsuojelun vastuualueella on tarpeen ryhtyä tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen toiminta on runkosopimuksen tulostavoitteiden mukainen. Vastuualueen toimintatavoissa tapahtui halutun suuntaisia muutoksia ja toiminnan kehittämistä jatketaan yhteisesti sovittujen periaatteiden mukaisesti.

Työsuojelun vastuualueen on lähivuosina varauduttava valtionhallinnon vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimeenpanoon asettaessa seuraavien tulossopimusten tavoitteita ja kohdennettaessa osaamista ja voimavaroja tarvittaville alueille. Työsuojelun vastuualueen on raportoitava vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman toimeenpanosta ministeriön tulossopimuksessa edellyttämällä tavalla. Tuottavuusohjelman 2007–2011 toteutuksessa työsuojelun vastuualue oli tavoitteiden mukaisella toteutusuralla.



6. Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi

Monivirastaisen kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen säädös- ja ohjekokonaisuus ei ole selkeä. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää, että tilinpäätösmenettelyn säännöksiä ja ohjeistusta selkeytetään siten, että toiminnallisesta ohjauksesta vastaava ministeriö voisi antaa toimintakeromuskannanotot niiden viranomaisten toiminnasta, joiden kanssa se on solminut tulossopimukset. Tämä selkeyttäisi tili- ja tulosvastuun toteutumista. Tilinpäätöskannanotot olisi hoidettava eri prosessina. Ohjaaville ministeriöille olisi varattava lisäksi mahdollisuus antaa kannanottonsa myös hallinnonalan ulkopuolisten tukipalveluita tuottavien yksiköiden toiminnasta (esim. Haltik ja Ahti).

Aluehallintovirastot saavat eräitä tukipalveluita myös hallinnonalan ulkopuolisilta palveluntuottajilta, kuten tietohallintopalvelut TEM:n hallinnonalalta Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen organisaatioon kuuluvalta Ahti-yksiköltä ja puhelunvälityspalvelut sisäasiainministeriön hallinnonalan organisaatioon kuuluvalta Hallinnon tietotekniikkakeskuksesta (Haltik). Sosiaali- ja terveysministeriön saamien tietojen mukaan puhelunvälitystoiminta, jonka tarkoituksena on tukea myös työsuojelun vastuualueiden asiakasaloitteista toimintaa, on parantunut edellisestä vuodesta, mutta edelleen on esiintynyt häiriöitä. Erityisesti työsuhteasioiden palvelukysyntä on vähentynyt, vaikka valvontakentässä ei kysynnän muutoksia ole havaittu. Tämän perusteella arvioidaan, että työsuojeluviranomaisten tavoitettavuus on saattanut heiketä. Lisäksi työsuojelun vastuualueiden saamat tietohallintopalvelut eivät ole vastanneet kaikilta osin odotuksia ja mm. viivästyksiä laitteiden ja ohjelmistojen käyttöönotossa ja etäyhteyksien toimivuudessa on esiintynyt edelleen runsaasti. Ahti-palveluiden saatavuudessa on ollut perusteetonta alueellista vaihtelua.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston 1.3.2012 voimaan tullut taloussääntö määrää, että työsuojelun vastuualueen johtajan matkamääräyksen antaa hänen sijaisensa eikä aluehallintoviraston ylijohtaja. Työsuojelun vastuualueen johtajan tulee puolivuositain raportoida matka- ja muista menoistaan aluehallintoviraston ylijohtajalle. Valtiontalouden tarkastusviraston vuosiyhteenvetojen kommentit kyseisestä matkamääräyskäytännöstä ovat pääosin myönteisiä. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että nykyinen menettely turvaa työsuojelun valvontatoiminnan riippumattomuuden.

Ministeriön näkökulmasta työsuojelun aluehallinnon toiminta on linjassa hallinnonalan strategisten tavoitteiden kanssa ja tulosohjauksen keinoin hallinnon toimintaa on pystytty tehostamaan.

Työsuojelun vastuualueiden toiminnassa tullaan kiinnittämään huomiota toiminnan vaikuttavuuden tehostamiseen parantamalla työpaikkavalvonnan kohdentamista ja lisäämällä hallitusti työpaikkatarkastusten määrää valvonnan laatu huomioiden. Tämä edellyttää valvontatoiminnan toimintatapojen, ohjeistuksen ja tarkastusprosessin kehittämistä työsuojelun vastuualueilla. Keskeisenä toimenpiteenä on myös työsuojeluvalvonnan raportointi- ja seurantajärjestelmän kehittäminen Valtimo-tietojärjestelmähankkeessa.

Työsuojeluvalvonnan toiminnan arviointeja tullaan edelleen jatkamaan. Tulosohjauksen keinoin jatkuu resurssien kohdentaminen niihin työpaikkoihin, joissa toiminnan vaikuttavuus on suurin.



Sosiaali- ja terveysministeriö kehittää hallinnonalan tulosohejausta kohti sähköistä valmistelua ja yhtenäisempää raportointia.



Sosiaali- ja terveysministeri

Paula Risikko



Kansliapäällikkö

Kari Välimäki

JAKELU Itä-Suomen työsuojelun vastuualue
Ministeriön osastot
Tulossopimusten sisäisten valmisteluryhmien puheenjohtajat ja sihteerit

TIEDOKSI Valtiovarainministeriö
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiokonttori (Netra)
Peruspalveluministeri
Tarkastuspäällikkö

