TURUN YLIOPISTO
Kauppakorkeakoulu

Työsuojeluhallinnon tulosohjaus – valtion tulosohjauksen vaikutuksesta työsuojeluhallinnon tulossopimuksien tulostavoitteiden asettamiseen ja mittaamiseen

Johtamisen ja organisoinnin
pro gradu –tutkielma
PJOPG

Laatija:
Tuija Vähänen-Koivuluoma

Ohjaajat:
TkT Kirsi Liikamaa
KTT Aki Lehtivuori

4.5.2023
Pori

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Johtaminen ja organisointi
Tekijä: Tuija Vähänen-Koivuluoma
Otsikko: Työsuojeluhallinnon tulosohjaus; sisällönanalyysi valtion tulosohjauksen vaikutuksesta työsuojeluhallinnon tulossopimuksien tulostavoitteiden asettamiseen ja mittaamiseen
Ohjaajat: TkT Kirsi Liikamaa, KTT Aki Lehtivuori
Sivumäärä: 84 sivua + liitteet 4 sivua
Päivämäärä: 4.5.2023

Suomen julkisessa hallinnossa sovelletaan uusliberalistiseen ajatteluun perustuvaa uuden julkisjohtamisen, New Public Management, NPM, mukaisia tulosohjausjohtamismenettelyjä. Työsuojeluviranomaista, aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita, ohjataan Sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM) mm. tulosohjauksella, jonka avuksi Valtiovarainministeriö on julkaissut vuonna 2005 Tulosohjauksen käsikirjan, jossa on määritelty tulostavoitteiden ja tuloksellisuuden peruskriteerit, joita on kuvattu tulosprisman avulla.

Tulosprisman kriteerit ovat yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä toiminnallinen tuloksellisuus, joka koostuu toiminnallisesta tehokkuudesta, tuotoksista ja laadunhallinnasta sekä henkisten voimavarojen hallinnasta. Ennen tulosprisman käyttöönottoa tulossopimukset perustuivat Balanced Score Card (BSC) -kriteeristöön, joka vastaa melko hyvin tulosprisman kriteerejä.

Tulosohjaukseen liittyy oleellisena osana tavoitteiden mittaaminen ja arviointi, tulosten raportointi ja tulosjohtaminen. Valtionhallinnon tulosohjauksella pyritään toteuttamaan mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti julkisen organisaation lakisääteiset tehtävät. Tulostavoitteiden mittaamisella ja raportoinnilla pyritään vastaamaan tilivelvollisuuden vaatimuksiin kansalaisille.

Tutkielmassa on analysoitu laadullisella tekstin sisällönanalyysin menetelmällä neljää työsuojeluhallinnon tulossopimusta vuosilta 2004, 2005, 2018 ja 2022. Tulossopimuksia on verrattu Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirjan tulosprisman mukaisiin kriteereihin ja arvioitu, onko tutkituissa tulossopimuksissa sovellettu tulosprisman mukaista tulosohjausta. Lisäksi tarkasteltiin, millaisia mittareita tulosprisman mukaisiin yhteiskunnalliseen vaikuttavuustavoitteeseen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen on liitetty ja ovatko määritellyt mittarit tavoitetta kuvaavia.

Tutkittujen tulossopimusten sisällönanalyysin perusteella tulosprisman kriteeristön soveltaminen näkyy kaikissa tulossopimuksissa. Kriteeristön noudattaminen näkyy myös ennen tulosprismaan tehdyissä tulossopimuksissa, koska aikaisemmin käytetty BSC-kriteeristö on tulosprisman kanssa hyvin saman sisältöinen. Vuonna 2018 tehdyssä tulossopimuksessa ei ole huomioitu kaikkia tulosprisman kriteerejä, jotka näkyvät taas myöhemmässä tulossopimuksessa Valtioneuvoston vuonna 2021 julkaiseman tulosohjauksen arviointidokumentin uusien tulosohjaussuositusten julkaisun jälkeen. Tutkituissa tulossopimuksissa määriteltyihin tulostavoitteisiin on pääsääntöisesti liitetty selkeät mittarit. Laadullisten mittareiden arviointiraporttien hyödynnettävyys jää kuitenkin osittain epäselväksi.

Valtionhallinnon tulosohjausta on moitittu siitä, että viranomaisten tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan toteutuu huonosti. Tämän tutkielman perusteella kritiikki on aiheellista. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on työsuojeluhallinnolla selkeä: Terveellinen, turvallinen ja reilu työelämä.

Avainsanat: tulosohjaus, tulosjohtaminen, julkishallinto, NPM, uusi julkisjohtaminen

SISÄLLYS

1 Johdanto 9

1.1 Tutkielman tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaukset 10

1.2 Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden organisaatio ja tulosohjausmalli 12

1.3 Työsuojelupiireistä työsuojelun vastuualueiksi 14

1.4 Tutkielman rakenne 15

2 Uusliberalismi tulosjohtamisen taustalla 17

2.1 Julkisen valinnan teorian mukaisia näkemyksiä 18

2.2 Managerialismin mukaisia näkemyksiä 19

2.3 Uusi julkisjohtaminen, new public management, NPM 20

2.4 New public managementin, NPM:n keskeistä sisältöä 23

2.5 NPM suomalaisen julkishallinnon tulosohjauksen perustana 27

3 Tulosohjauksen tulosprisma tulosjohtamisen kriteerien perusta 30

3.1 Tulosjohtamisen menetelmistä 30

3.2 Tulosprisma tulosjohtamista ohjaamassa 31

3.2.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus 32

3.2.2 Toiminnallinen tuloksellisuus 32

3.3 Tulosjohtamisen mittaaminen ja arvioiminen 34

3.4 Vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaaminen 34

3.5 Haasteita tulosjohtamisessa 35

3.6 Mitkä toimet edistävät tulosjohtamisen onnistumista? 37

4 Tutkimusmetodi 39

4.1 Laadullinen tutkimus 39

4.2 Sisällönanalyysi 40

5 Tutkimuksen tulokset 41

5.1 Aineiston kuvaus 41

5.2 Tulossopimusten vertailu tulosprisman tavoitteisiin (Osa I) 43

5.2.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus 43

5.2.2 Toiminnallinen tuloksellisuus 49

5.3 Yhteenveto tulosprisman mukaisista tavoitteista (Osa I) 58

5.4 Analyysi tulosprisman ja tulossopimuksien tutkimuksen tuloksista (Osa I) 61

5.4.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus 61

5.4.2 Toiminnallinen tuloksellisuus 67

5.5 Yhteenveto ja analyysi vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisesta ja arvioinnin tutkimuksesta (Osa II) 73

6 Yhteenveto 76

6.1 Johtopäätökset 76

6.2 Luotettavuuden arviointia 81

6.3 Pohdintaa 82

Lähteet 85

Liitteet 91

Liite 1. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala, sosiaali- ja terveysministerin ohjaus työsuojelun vastuualueille 92

Liite 2. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet 93

Liite 3. Työsuojeluhallinnon ilmiöpohjaisen valvonnan suunnittelu ja seuranta - prosessikaavio 94

Liite 4. Tulosprismat 95

KUVIOT

Kuva 1 Tutkielman aikajana 12

Kuva 2 Työsuojeluvalvonnan riskiperusteinen kohdentaminen 2018 46

TAULUKOT

Taulukko 1 Julkisen valinnan ja managerialismin vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle 21

Taulukko 2 NPM doktriiniin liittyvät opit, mukaellen Hood (1991, 4–5) 22

Taulukko 3 Tutkittavat asiakirjat 42

Taulukko 4 Tulosprisman mukaiset tavoitekirjaukset tulossopimuksissa 60

Taulukko 5 Tulossopimuksiin määriteltyjen tavoitteiden ja mittareiden määrä 75

Taulukko 6 BSC-mittariston ja tulosprisman näkökulmien vertailu 77

1 Johdanto

Toimin virkamiehenä työsuojeluhallinnossa ja tehtäviini on kuulunut muutaman vuoden ajan tulosjohtamisen toteuttaminen ja Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) kanssa tehdyn tulossopimuksen mukaisten operatiivisten toimenpiteiden suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta yhteistyössä organisaation muiden jäsenten kanssa. Työsuojeluhallinnossa on tunnistettu peruspalveluksi tai -tuotteeksi työsuojelutarkastus, jolloin työsuojelutarkastaja käy työpaikalla tarkastamassa, että työpaikalla noudatetaan työsuojelulainsäädännön minimivaatimuksia. STM myös ohjaa tulossopimuksilla työsuojeluviranomaista pääsääntöisesti tekemään nimenomaan tarkastuksia ja niiden määrällisten tavoitteiden toteutuminen on mm. tulospalkkion maksamiselle peruslähtöedellytys. Työsuojeluhallinnon sisällä käydään jatkuvaa keskustelua siitä, onko tärkeää tehdä määrällisesti paljon vai laadullisesti hyvää. Tällä keskustelulla viitataan yleisesti siihen, että suureksi koettu tarkastusmäärä ei olisi laadullisesti hyvää työsuojeluhallinnon työtä. Tulossopimusten sisällöt ovatkin viime vuosina monipuolistuneet ja enenevässä määrin työsuojelutarkastajan työksi on tunnistettu myös muita keinoja kuin varsinainen tarkastaminen. STM:n tulosohjaus on valvontaa suorittavan viranomaisen näkökulmasta muuttunut.

Sosiaali- ja terveysministeriön Työ- ja tasa-arvo-osasto (STM-TTO) tulosohjaa työsuojeluviranomaisen työtä tulossopimuksella, jossa määritellään valvontatyön keskeiset tavoitteet ja keinot, joilla tavoitteisiin pyritään. Työsuojeluhallinto toteuttaa sopimuksen mukaisesti tulosjohtamista eri keinoin ja pyrkii saavuttamaan sille määritellyt vuosittaiset tavoitteet. Uusi julkisjohtamisen doktriini, New Public Management NPM, luo puitteet STM:n tekemälle työsuojeluhallinnon tulosohjaukselle ja määritellyn tulosprisman kautta ohjaa työsuojeluhallinnon tulosjohtamisen menettelyjä vuosittaisissa tulossopimuksissa. Konkreettisten tavoitteiden asettaminen ja niihin liittyvä suoriutumisen mittaaminen sekä vaikuttavuuden arviointi ovat tulosjohtamisen käytännön menetelmiä, joita sovelletaan työsuojeluhallinnon työssä. Valtionvarainministeriö on julkaissut vuonna 2005 Tulosohjauksen käsikirjan, joka on tarkoitettu ministeriöille tulosohjauksessa sovellettavaksi oppaaksi.

Valtionhallinnon tulosohjaus on viime vuosina kehittynyt huomattavasti. Koska samanaikaisesti valtionhallinnan toimintaympäristö on muuttunut yhä monimutkaisemmaksi, tulee myös tulosohjauksen huomioida poikkihallinnollisia ja

pitkän aikavälin tarpeita. Valtioneuvosto (VN) on vuonna 2021 julkaissut tulosohjauksen käsikirjan soveltamisesta arviointidokumentin, jonka mukaan tulosohjauksen tulee uudistua muuttuvan toimintaympäristön vaatimusten mukana. (Salminen, Halme, Järvelin, Kettinen, uusikylä. Lintinen Stenvall, Vakkuri ja Johansson 2021, 8.) Tässä tutkielmassa tarkastellaan sisällönanalysoinnin keinoin otoksena valittuja neljää 2000 – luvulla julkaistua työsuojeluhallinnon tulossopimusta, niihin kirjattuja tulostavoitteita sekä tavoitteiden mittareita verrattuna VM:n tulosohjauksen käsikirjan (2005) tulosprisman kriteeristöön. Lisäksi arvioidaan, miten VN:n vuonna 2021 julkaisema arviointidokumentti on vaikuttanut myöhemmin julkaistuun tulossopimukseen.

Työsuojeluhallinnon tulossopimusten tulkinta sekä tehdyn työsuojeluviranomaisen työn mittaaminen ja raportointi on käytännön operatiivisessa työssä joskus haastavaa. Ministeriön tulosohjauksella tavoitellaan kustannustehokasta ja vaikutuksia tuottavaa tulosjohtamista, jota viranomaistoiminnalla tehokkaasti ja laadukkaasti pyritään toteuttamaan tulossopimusten mukaisesti (VM 2005, 9). Tavoitteena on, että työsuojeluviranomainen omalta osaltaan tekee osuutensa yhteisen yhteiskunnallisen tavoitteen toteutumiseksi. Operatiivista työsuojeluviranomaisen työtä on helppo johtaa, kun tavoitteet ovat kaikille selkeitä ja keinot, jolla tavoitteet pyritään saavuttaa, on yhteisesti sovittu. Parhaimmillaan tulosohjaus tulosprisman avulla voi tuottaa selkeän tulossopimuksen, jota on mahdollista tulosjohtamisen keinoilla tuloksellisesti ja taloudellisesti toteuttaa ja jonka tavoitteisiin henkilöstön on helppo sitoutua. Tätä kokonaisuutta, tulosohjauksen tulosprisman kriteerien vaikutusta tulossopimuksiin, ja sen toteutumista tulostavoitteita arvioitaessa pyritään tässä tutkielmassa hahmottamaan.

1.1 Tutkielman tavoite, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimuksen tarkoituksena on perehtyä ja miten New Public Management, NPM, uusi julkisjohtaminen, doktriinin mukaista tulosjohtamismallia on sovellettu työsuojeluhallinnon tulosjohtamisen ohjaukseen ns. tulosprisman avulla 2005 vuoden jälkeen. Tutkielman kohteena on työsuojeluhallinnon otos tulossopimuksista ennen ja jälkeen tulosohjauksessa käytettävän tulosprisman julkaisua n. 20 vuoden ajalta. Tutkielmassa selvitetään, miten tulosprisma on ohjannut tulossopimuksiin kirjattuja tulostavoitteita sekä tavoitteisiin liittyvää mittaamista ja arviointia. Tulosjohtamiseen liittyy oleellisesti suoritteiden ja tavoitteiden määrittely ja niihin liittyvä suoriutumisen mittaus ja vaikuttavuuden arviointi.

Tutkielmassa käytetään tekstin laadullista sisällönanalyysiä, jonka avulla pyritään selvittämään, miten valtionhallinnon tulosohjausasiakirja ja sen arviointidokumentti ovat vaikuttaneet työsuojeluhallinnon tulossopimuksien kirjauksiin ja sitä kautta tulosjohtamiseen ennen ja jälkeen tulosohjausasiakirjojen julkaisua.

Tutkimuskysymykset:

> Miten tulosprisman mukaiset yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus näkyvät työsuojelun tulossopimuksissa vuosina 2004/2005, 2018 sekä 2022?
>
> Millaisia tulosjohtamiseen liittyviä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareita ja arviointeja ilmenee työsuojelun tulossopimuksissa vuosina 2004/2005, 2018 sekä 2022?

Tutkielman rajaus:

Tutkielma rajataan koskemaan Valtiovarainministeriön Tulosohjausasiakirjan 2/2005 (VM 2005) ja Valtioneuvoston vuonna 2021 julkaiseman Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi -asiakirjan (Salminen ym. 2021) vaikutusta työsuojeluhallinnon tehtyihin vuosittaisiin tulossopimuksiin vuosilta 2018 ja 2022. Tutkielmassa perehdytään myös tulossopimuksiin vuosilta 2004 ja 2005, joista tutkitaan, onko niissä vastaavia elementtejä, mitä myöhemmin julkaistuissa ohjausasiakirjoissa edellytetään tulossopimuksilta. Tutkimus tehdään sisällönanalyysimenetelmää sekä osittaista kvantifiointia käyttäen ja tavoitteena on selvittää, miten tulosohjausasiakirjan ohjaus tavoitteiden asettamisen ja niiden mittaamisen osalta (VM 2005, 5) on vaikuttanut tulossopimusten kirjauksiin. Tarkoituksena on selvittää, ovatko ohjausasiakirjat muuttaneet tulossopimusten sisältöjä.

Tutkittaviksi tulossopimusasiakirjoiksi on valittu tulossopimustavoitteet vuosilta 2004 ja 2005 sekä tulossopimukset 2018 ja 2022 siltä osin, kun niissä käsitellään valtakunnallisesti yhteisesti sovittuja tavoitteita. Tulossopimuksiin määriteltyjä työsuojelupiirien ja vastuualueiden erityistehtäviä ei tutkimuksessa käsitellä. Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimukset ovat tekstikirjauksiltaan käytännössä identtiset, joten niitä käsitellään pääosin yhtenä dokumenttina.

Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan käyty yhteiskunnallinen ja poliittinen keskustelu ja mahdolliset muut vaikuttamisen keinot, kuten esimerkiksi budjettiohjaus, joilla voi olla vaikutusta tehtyihin työsuojeluhallinnon tulossopimuksiin. Tässä tutkimuksessa näkökulma on organisaatiotasoinen ja kronologisesti liittyy tutkimaan tulossopimuksia, jotka sijoittuvat valtiohallinnon tulosohjausasiakirjaa edeltävään aikaan, ohjausasiakirjan jälkeiseen aikaan sekä tulosohjauksen arviointiasiakirjan jälkeiseen aikaan. Kronologista ohjausasiakirjojen ja tulossopimusten kronologista järjestystä havainnollistetaan kuvassa 1 esitetyllä viitteellisellä tavalla.

Kuva 1 Tutkielman aikajana

Tarkastelun kohteena olevat työsuojeluhallinnon tulosohjauksen ohjausasiakirjat ja tulossopimukset aikajanalla

Tutkittavat asiakirjat ajoittuvat ajanjaksolle, jolloin myös työsuojeluhallinnon organisoituminen muuttui oleellisesti, kuten kappaleessa 1.3 esitetään (Lappeteläinen 2020, 7–8).

1.2 Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden organisaatio ja tulosohjausmalli

Sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM) on laaja hallinnonala ja sen ”tehtävänä on tukea ihmisten hyvää terveyttä ja toimintakykyä, terveellistä työ- ja elinympäristöä ja sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja kohtuullinen toimeentulo elämän eri vaiheissa”. Ministeriön yhtenä tehtävänä on vastata mm. työsuojeluun liittyvän politiikan suunnittelusta, ohjauksesta ja toimeenpanosta. (STM 2022.)

Talousarviolaki 12 § määrittelee, että ministeriöiden on suunniteltava usean vuoden aikavälille toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta. Vastaavasti virastojen on suunniteltava usean vuoden aikavälille toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan.

Valtion virastojen tulosohjaus perustuu lakiin ja asetuksen mukaan ministeriöiden talousarvioehdotusten tulee sisältää ehdotukset toiminnan tavoitteiksi ja alustavat tulostavoitteet yhteiskunnallisten vaikuttavuuden kehitykselle ministeriön toimialalla sekä alustavat tulostavoitteet myös ministeriön hallinnonalan merkittävimpien virastojen toiminnalliselle tuloksellisuudelle (Talousarvioasetus 1243/1992).

Työsuojelulainsäädäntöä ja työsuojelua koskevia säädöksiä valvova viranomainen on jaettu työsuojelun vastuualeisiin viiteen aluehallintovirastoon, joissa on alueellinen toimivalta. STM:n sosiaali- ja terveysministeri vastaa työsuojeluasioista. Kansliapäällikön alaisuudessa on mm. Työ- ja tasa-arvo-osasto (TTO), joka vastaa aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden tulosohjauksesta. Liitteessä 1 on esitetty STM:n hallinnonalan ohjaus, joka alkaa kuvassa ylhäällä olevasta sosiaali- ja terveysministeristä ja päättyy liitteessä olevan kuvan oikealla alakulmassa olevaan työsuojelun vastuualueisiin. (STM 2022, Työsuojeluhallinto 2022.)

TTO:n Valvonta- ja ohjausyksikkö ohjaa aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita ja määrittelee nelivuotiskausittain tehtävässä valtakunnallisesti sovellettavassa runkosuunnitelmassa työsuojeluvalvonnan tavoitteet sekä toimialat, joihin valvontaa kohdennetaan. Viimeisimmässä julkaistussa runkosuunnitelmassa on määritelty aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toiminnan yhteiset linjaukset ja vaikuttavuustavoitteet sekä työsuojeluhallinnon visio vuosille 2020–2023. Toteutettavista tehtävistä ja määriteltyihin vaikuttavuustavoitteisiin liittyvistä konkreettisista toimenpiteistä sovitaan ministeriön ja kaikkien vastuualueiden välillä yhteisesti vuosittaisissa tulossopimuksessa. (STM 2022, Työsuojeluhallinto 2022.)

Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa työsuojelun viittä vastuualuetta, jotka ovat toimivaltaisia työsuojelun valvontaviranomaisia alueellaan (liite 2). Työsuojelun vastuualueet tekevät asiakas- ja viranomaisaloitteisesta työsuojeluvalvontaa sekä neuvovat ja ohjaavat työntekijöitä ja työnantajia työsuojeluun ja työsuhteisiin liittyvissä asioissa. Työsuojeluviranomainen selvittää vakavien työtapaturmien, ammattitautien ja työperäisten sairauksien syitä sekä niiden ehkäisemiseen tarvittavia toimenpiteitä. Lisäksi työsuojeluviranomainen tekee koneiden ja laitteiden sekä henkilönsuojainten markkinavalvontaa ja tarvittaessa osallistuu työrikosten käsittelyyn oikeudessa. (Työsuojeluhallinto, 2023.)

Työsuojeluhallinnon ilmiöpohjaisen valvonnan vuoden kulku mallinnettuna Demingin ympyrään prosessikaavioksi, joka on kuvattu liitteessä 3. Vuosi alkaa seurantaan kuuluvalla edellisen vuoden vuosiraportoinnilla, jonka jälkeen tehdään edellisen vuoden toteutumisen arviointi. Tulokset ovat käytössä seuraavan toimintavuoden suunnitteluvaiheen käynnistävässä TAE-tekstien (valtion talousarvioesitys) valmistelussa. Edellisen vuoden arviointivaihe päättyy kehittämistoimintoon, jonka tulosten pohjalta luodaan ja priorisoidaan seuraavan vuoden toiminnan kehittämissuunnat, jotka huomioidaan tulostavoiteasetannassa. Suunnitteluvaihe jatkuu johtajien toimeksiannolla seuraavan vuoden tulossopimuksen tavoitteiden suunnitteluun. Suunnitteluvaihe on aktiivisin syksyllä, jolloin ensimmäisessä vaiheessa valmistuu hyväksyttäväksi tulostavoitteiden valmistelu ja toisessa vaiheessa vuosi/valvontasuunnittelu. Suunnittelu vaihe päättyy tulossopimukseen joulukuun alussa. Tulossopimuksen mukainen tavoitteiden seuranta kulkee vuoden mittaan rinnalla. Tärkeimmät tapahtumat ovat kolme kertaa vuodessa tehtävä toiminnan tilannekuva sekä tulevan vuoden vuosiraportoinnin suunnittelu (Työsuojeluhallinto 2021.)

Valtakunnallisen työsuojeluvalvonnan toiminnan suunnittelun ja seurannan menettelyt on kehitetty nyt kuluvalla runkosuunnittelukaudella 2020–2023, kun vuodesta 2020 on tehty myös valtakunnalliset yhteiset tulossopimukset työsuojelun vastuualueiden kanssa. Aikaisemmin tulossopimukset on tehty erikseen jokaisen työsuojelupiirin ja työsuojelun vastuualueen kanssa. Sopimuksissa on suurin osa ollut kaikkien osapuolien kanssa samansisältöiset ja vain näitä sisältöjä tässä tutkielmassa tarkastellaan. Ennen vuotta 2020 työsuojelupiirit ja sittemmin työsuojelun vastuualueet sopivat osittain yksilöllisiä tavoitteita STM:n kanssa. Seuraavassa luvussa avataan lyhyesti työsuojeluhallinnon organisoitumisen historiaa viimeisten vuosikymmenten aikana.

1.3 Työsuojelupiireistä työsuojelun vastuualueiksi

Suomalaisen työsuojelun hallinto on kehittynyt 1800-luvun lopun hajanaisesti hallitusta toiminnasta oman ministeriön, työsuojeluhallituksen, alaisuuteen 1970-luvulla. Sittemmin hallinto on hajautettu alueelliselle hallinnolle. (Lappeteläinen 2020, 7–8.) Hallitusneuvottelujen yhteydessä 2023 keväällä työsuojeluhallinnon yhtenäistämisestä on ainakin hallinnon virkamiesten osalta esitetty jälleen toiveita.

Vuoden 2004 alusta aikaisemmasta 11 työsuojelupiiristä oli muodostettu 8 työsuojelupiiriä. STM ohjasi kaikkia työsuojelupiirejä yhteisen 4-vuotisen

runkosuunnitelman mukaisesti, jolloin kaikille oli määritelty yhteiset tulostavoitteet. Työsuojelupiirikohtaisesti oli määritelty joitakin erityistehtäviä ja niihin liittyviä tavoitteita, mutta ne olivat resurssitarpeeltaan ja volyymiltään pieniä. Erityistehtäviin liittyvät tavoitteet oli kirjattu työsuojelupiirikohtaisiin tulossopimuksiin. (STM 2004, 4.)

Vuonna 2007 käynnistyi aluehallinnon laajamittainen uudistaminen, jossa lähtökohtana oli hallinnon uudistamisen ja kansanvaltaistaminen. Selkeinä tavoitteina olivat alueellisten viranomaisten työnjaon täsmentäminen, päällekkäisyyksien poistaminen ja hallintoviranomaisten määrän vähentäminen olivat selkeinä. Valtion aluehallintoa yhtenäistettiin kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. (VM 2013, 7.) Aluehallintovirastot ja sinne sijoitetut työsuojelun vastuualueet aloittivat toiminnan 1.1.2010 (Laki aluehallintovirastoista 2009).

Sipilän hallituksen sote -uudistuksen kanssa samaan aikaan valmisteltiin valtion monialaista valvontaviranomaista. Uuteen perustettavaan Luova-virastoon oli tarkoitus koota valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtäviä mm. aluehallintovirastoista mukaan lukien työsuojelun viranomaistehtävät. Työsuojelun valtakunnalliseen ohjaukseen valmistauduttiin runkosuunnitelmaa 2020–2023 sopiessa. (Työsuojeluhallinto 2018.) Runkosuunnitelmassa kirjattiin, että työsuojelun vastuualueet tekevät STM:n kanssa yhteisen vuosittaisen tulossopimuksen vuodesta 2020 lähtien (STM 2019, 8).

Työsuojelulla on yli vuosisataiset perinteet ja valtionhallinnon reformit ovat muuttaneet aikaisempaa STM:n ohjausta yksittäisten työsuojelupiirien ohjausta valtakunnalliseen yhtenäiseen ohjaukseen. Mahdollisesti ohjaus on ollutkin yhtenäistä, mutta vasta viime vuosina yhteiset tulossopimukset näyttäytyvät valtakunnallisesti yhtenäisenä ohjauksena myös työsuojelun vastuualueille, valvottaville työpaikoille ja koko yhteiskunnalle laajemminkin.

Tutkimuksen kohteena olevat tulossopimusasiakirjat ovat otoksia liki kahden vuosikymmenen ajalta ja niiden sisältöön luonnollisesti vaikuttanut, paitsi valtionhallinnon ohjaus, myös hallinnon organisoituminen ja sen muutokset tuona aikana.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielman ensimmäisessä luvussa avataan tutkielman tarkoitusta, tutkimuskysymyksiä sekä tutkielman rajauksia. Lisäksi luvussa esitellään työsuojeluhallinnon organisoitumista ja STM:n ohjausmekanismeja. Tutkittavat tulossopimukset ovat otoksia

liki kahden vuosikymmenen ajalta, jonka aikana työsuojeluhallinnon organisoituminen on muuttunut oleellisesti. Luvussa avataan lyhyesti myös työsuojeluhallinnon organisoitumisen muutoksia tutkittavalla ajanjaksolla. Toisessa ja kolmannessa luvussa kuvataan kirjallisuuslähteisiin perustuva suomalaisen julkishallinnon kehittyminen uusliberalistisen ajattelumallin mukaisen julkisjohtamisen, New Public Management -doktriiniin liittyväksi tulosjohtamiseen perustuvaksi johtamismalliksi, jota ministeriöt ohjaavat saamiensa valtioneuvoston ohjeiden mukaisesti, mukaan lukien tulosprisman mukaiset tulossopimukset. Neljännessä luvussa esitellään tutkielmassa käytetty laadullinen menetelmä, tekstin sisällönanalyysi. Viidennessä luvussa käsitellään tutkielman tulokset ja tehdyn tulossopimusten sisällönanalyysin tulokset. Kuudennessa luvussa kootaan yhteen tulosten ja kirjallisuustutkimuksen perusteella tehdyt johtopäätökset ja arvioidaan tehdyn tutkielman luotettavuutta.

2 Uusliberalismi tulosjohtamisen taustalla

Tässä kappaleessa kuvataan historiallisia suuntauksia ja taustoja, jotka vaikuttavat nykyisin Suomessa laajasti käytössä oleviin julkishallinnon tulosjohtamismalleihin.

Suomen itsenäisyyden alusta hallinto oli sidottu tiukasti lakiin ja 1990 - luvulle saakka hallinto oli toteutettu nationalistisia ja pragmaattisen legaalistisia periaatteita noudattaen. Keskushallinnon virkamiehet olivat pääosin lakimiehiä ja hallinnossa keskeisinä asioina olivat laillisuus, oikeusturva ja oikeusvarmuus. Hyvinvointivaltiota rakennettaessa 1970–1980-luvuilla kehittyi valtiollinen suunnitteluteknokratia. 1990 - luvulle tultaessa varhaisimpien hallintoideologioiden rinnalle nousi liike-elämästä tuttu managerialismi. (Ursin ja Vartola, 2015, 89–90.)

Toisen maailmansodan jälkeen monissa vapaissa ja liberaaleissa demokraattisissa valtioissa ainakin pyrittiin toteuttamaan hyvinvointivaltion ideaalia. Nähtiin, että valtion tehtävänä on huolehtia kansalaistensa hyvinvoinnista ja ottaa kokonaisvaltainen vastuu koko yhteiskunnan toimimisesta. Valtion tehtävänä oli huolehtia jäsenistään kehdosta hautaan. Vero- ja rahoitusmekanismeilla valtio rahoitti sekä yhteiskunnan terveyteen ja turvallisuuteen liittyviä toimintoja että investoi myös suoraan taloudelliseen toimintaa. Tarkoituksena oli tukea ja vahvistaa talouden suhdannekiertoa. Todellisuudessa nämä valtion toimet aiheuttavat jatkuvan inflaation kierteen. Hyvinvointiyhteiskunnan jäsenillä nähtiin olevan myös velvollisuuksia, eikä pelkästään oikeuksia ja näiden ristiriitaisten odotusten yhteensovittaminen oli usein haastavaa. (Dean 2009, 176–177.)

Uusliberaalien periaatteiden mukaisesti valtioissa ei ole enää kansalaisyhteiskunnan tai hyvinvointiyhteiskunnan hallitusta, joka vastaa kaikesta yhteiskunnan toiminnasta. Uusliberalististen periaatteiden mukaisesti valtio ja yhteiskunta sekä julkiset ja yksityiset toimijat eivät toimi enää toisistaan erillään. Parhaimmillaan nämä toimijat muodostavat kvasimarkkinat ja verkostot, joissa hyödynnetään kaikkien osaamista ja palveluita. Kun toiminta on ketterää, se mahdollistaa palveluketjujen tehostamisen ja varmistaa resurssien tehokkaan käytön. (Dean 2009, 200–201.)

Munron (2012, 350–351) katsausartikkelissa käsitellään Foucalt´n tutkimuksia uusliberalismista ja johtamisesta. Foucault on tuonut johtamisoppeihin mukaan käsitteen biopolitiikka, jonka mukaan aikaisempi hallintomalli käytti yksilöön kohdistuvaa kurinpidollista valtaa ja uusliberaali hallintomalli kokonaisten väestönosien hallintaan

liittyviä toimia. Uusliberalisminen hallinto suosii keskushallinnon sijaan markkinalähtöistä toimintatapaa, jossa edistetään pääomien joustavaa liikkumista sekä hierarkkisten toimintatapojen sijaan tulosten mittaamiseen ja tilastoihin perustuvia päätöksentekomenettelyjä. Yrittäjämäisen toimintatavan edistäminen ja inhimillisen pääoman arvostus ovat etusijalla uusliberaalissa hallintotavassa.

Uusliberalistinen ajattelu voidaan käsittää haluksi hylätä vanha byrokraattinen keskushallintomallin mukainen johtaminen sekä suosia yrittäjämäistä johtamista. Näitä uusliberalismiin liittyviä näkemyksiä kuvataan avaamalla julkisen valinnan teorian sisältöä sekä managerialisen johtamisteorian mukaista sisältöä.

2.1 Julkisen valinnan teorian mukaisia näkemyksiä

Yliaska (2014, 98–99) on koonnut väitöskirjaansa1960- ja 70-luvuilla esiin nousseita tutkijoiden näkemyksiä, jotka korostivat konservatiivista kritiikkiä hyvinvointivaltiota kohtaan ns. julkisen valinnan teorian mukaan. Näiden näkemysten mukaisesti mm. väitettiin, että kaikki julkishallinnon toimijat ja siihen vaikuttavat, poliitikot, virkamiehet ja äänestäjätkin, pyrkivät maksimoimaan omaa etuaan sekä taloudellisessa mielessä että statuksen näkökulmasta. Tutkimuksella oli saatu näyttöä myös siitä, että poliitikot lupasivat äänestäjilleen enemmän, mitä oli taloudellisesti tosiasiassa mahdollista toteuttaa.

Julkisen valinnan teorian mukaisesti julkisten organisaatioiden nähtiin tavoittelevan autonomiaa ja itse määrittelemiään päämääriä, jonka vuoksi ne pyrkivät irtautumaan aktiivisesti poliittisesta valvonnasta ja ohjauksesta. Organisaatiot pyrkivät rakentamaan byrokratiaa, eivätkä kohdista voimavarojaan niille asetettujen tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. (Lähdesmäki 2003, 45; Yliaska 2014, 100.)

Myös virkamiehen työn tekemisen motiivit voitiin julkisen valinnan teorian mukaisesti kategorioida neljään periaatteeseen; 1) teen mahdollisimman vähän töitä, 2) kasvatan oman organisaationi kokoa, 3) tuen samanaikaisesti muidenkin vastaavien organisaatioiden kasvua ja 4) lisään jatkuvasti omia luontoisetujani. Teorian mukaan virkamiesten suurin motiivi työn tekemisessä ei ole asiakkaiden palveleminen vaan oman viraston käytettävissä olevien varojen maksimoiminen. Tuloksena on tuotteita ja palveluita, joita kansalaiset eivät halua tai mahdollisesti tarvittavia tuotteita ja palveluita tuotetaan tehottomasti. (Yliaska 2014, 99–100.)

Erityisesti palveluluontoiset tehtävät tulisi julkisen valinnan teorian mukaan tuottaa ulkoistettuina palveluina, eikä julkisorganisaatioiden omana tuotantona. Palveluiden ulkoistamisen on uskottu tuottavan ylivoimaisesti parempaa palvelun sisältöä pienemmillä kustannuksilla. Ilmiötä on myös paljon tutkittu ja monet tulokset tukevat teorian mukaista palveluiden ulkoistamisen hyödyllisyyttä. Monia tutkimuksia, niiden tutkimusasetelmia ja tulosten käsittelyä on myös kyseenalaistettu, eikä hyödyt välttämättä ole yksiselitteisiä. (Boyne 1998, 475, 482.)

Vuosikymmenten takaiset tiedeyhteisön näkemykset ovat yhä ajankohtaisia ja kokemus virkamiesten oman edun tavoittelusta elää ainakin osittain kansalaisten keskuudessa. Yleisessä kansalaiskeskustelussa, ainakin somekanavilla, virkamiehiä syyllistetään helposti asioiden tehottomasta ja hitaasta käsittelystä. Virkamiesten palkat, palkkiot ja kulut maksetaan yhteisistä verovaroista ja niiden valvontaan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Julkisuuteen vuonna 2021 nousseet ja oikeuskäsittelyyn johtaneet Valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan valtion varojen käyttöön liittyvät epäselvyydet ja virkarikosepäilyt ovat sittemmin nostaneet kaikkien valtion virkamiesten valtion varojen käytön suuren huomion kohteeksi (Helsingin Sanomat 2021). Verovarojen käyttöä on syytä valvoa ja käytön periaatteista on syytä käydä jatkuvaa keskustelua ja varojen käytön periaatteitakin on hyvä päivittää riittävän usein. Virastolle annettujen tehtävien kustannustehokas hoitaminen tulee myös varmistaa.

2.2 Managerialismin mukaisia näkemyksiä

Managerialistisen johtamiskäsityksen mukaisesti julkisiin organisaatioihin haluttiin tuoda yksityisen sektorin yrittäjyyteen perustuvia periaatteita ja toimintatapoja. Managerialismi on saanut paljon vaikutteita tieteellisestä liikkeenjohto -ajattelusta, jossa tavoitteena on mm. toiminnan jatkuva tehostaminen. Tehokkuuden saavuttaminen perustuu mm. työn suorittamista kuvaavien mittarien käyttöön ja henkilöstön palkitsemiseen saavutettujen tulosten perusteella. Managerialistisen näkemyksen mukaan nämä tehokkaan johtamisen periaatteet ja menettelytavat ovat yleisesti sovellettavissa kaikkeen inhimilliseen toimintaan. Siksi managerialisten johtamisoppien siirtäminen ja soveltaminen julkisissa organisaatioissa tulisi olla helppoa. (Lähdesmäki 2003, 49.)

Managerialismi voidaan käsittää byrokraattisen organisaatiomallin kritiikkinä ja lähtökohtaisesti näkemyksen mukaan parempaa johtamista edustavan yksityisen organisaatiomallin edistäjänä. Hyvällä johtamisella tunnistetaan, mihin organisaation

resurssit tulee kohdistaa, jotta niistä saadaan paras hyöty. Johtaminen on ratkaisu, jolla määritetään organisaation tavoitteet ja hankitaan tavoitteiden saavuttamiseen sitoutunut henkilöstö. Managerialististen periaatteiden mukaan johdettu organisaatio toimii kustannustehokkaasti osaavan ja ilman rajoitteita toimivan johtajan johtamana. Monimutkaisia julkisia organisaatioita voidaan pienentää ja niiden rahankäyttöä voidaan tehostaa vähentämällä byrokratiaa. Manegarialistisen strategian mukaisesti julkista organisaatiota tulee supistaa, ajaa alas, hajauttaa ja yksityistää. (Lähdesmäki 2003, 50–51.)

Julkisen valinnan teorian mukaiset ja managerialistiset näkemykset ovat vaikuttaneet molemmat omalta osaltaan ja luoneet paineita kehittää suomalaista julkisjohtamista. Suomessa hallintoa on systemaattisesti lähdetty kehittämään näiden oppien mukaisesti uuden julkisjohtamiseen, NPM-doktriiniin perustuen. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 55.)

2.3 Uusi julkisjohtaminen, new public management, NPM

New public management, NPM, joka on suomennettu uudeksi julkisjohtamiseksi, on vakiintunut Suomessa doktriiniksi, kuten monissa muissakin läntisissä demokratioissa, jolla pyritään ohjaamaan julkisen hallinnon uudistamispolitiikkaa. Doktriinin noudattaminen voidaan käsittää olevan suunnitelmallista toimintaa, joka se pyrkii osoittamaan, mitä pitää välttämättä tehdä, jotta käsiteltävässä asiassa, esimerkiksi tässä tapauksessa julkisjohtamisessa, voidaan menestyä. NPM voidaan käsittää doktriinina, oppijärjestelmänä, joka pyrkii parantamaan julkista johtamista käyttäen määriteltyjä normatiivisluonteisia periaatteita. (Lähdesmäki 2003, 10.) Suomessa valtiohallinnon reformi, joka on alkanut jo 1980-luvulla, perustuu NPM-doktriiniin ja on yksi isoimmista hallinnon uudistuksista maamme historiassa (Kallio 2014, 38). NPM-doktriinin mukaiset hallintomallit otettiin laajasti käyttöön kaikissa OECD-maissa 1990-luvulla (Virtanen ja Vakkuri 2016, 55).

NPM-doktriini on saanut vaikutteita kahdesta toisistaan hyvin poikkeavasta johtamissuuntauksesta; sekä julkisen valinnan teoriasta että managerialistisesta ajattelusta. Näiden kahden suuntauksen painotukset julkishallinnon käytännön kehittämistyössä vaihtelevat jonkin verran eri maissa, joissa NPM-doktriinia sovelletaan. (Hood 1991,5; Lähdesmäki 2003, 51–52.) Taulukossa 1 esitetään Lähdesmäen väitöskirjaansa (2003, 52) kokoamia julkisen valinnan ja managerialismin vaikutteita, jotka liittyvät NPM-doktriiniin.

Taulukko 1 Julkisen valinnan ja managerialismin vaikutteet NPM-doktriinin muodostumiselle mukaellen Lähdesmäki (2003, 52)

Julkinen valinta	Managerialismi
Kooltaan pieni hallinto on aina parempaa kuin suurempi	Johtaminen on yleistettävissä
Virkamiehet ovat lähtökohtaisesti byrokraatteja, jotka tuhlaavat verorahoja	Ihannoidaan johtajuutta
Julkisen hallinnon poliittinen ohjaus tulee olla tiukkaa	Kustannustehokkuus ja tuloskeskeisyys
Kansalaiset ovat kuluttajia, jotka tekevät valintoja	Palkitaan henkilöstöä suoritusten perusteella

NPM-doktriinit, tai laajemmin käsitettynä NPM-doktriiniin liittyvät opit, esitetään usein Hoodin (1991, 4–5) näkemyksen mukaisena julkisen sektorin toimintapolitiikkana, jolla on eri maissa ohjattu hallinnon reformityötä. Eri maissa näitä oppeja on käytetty joko kaikkia tai vain osittain ja eri painotuksin. Yhteinen näkemys NPM-oppeja sovellettaessa on, että julkishallinnossa siirrytään johtamistaidon korostamiseen toimintapolitiikkojen laadinnasta, suorituskeskeisyyteen prosessien tarkkailusta, palvelutuotantojen kilpailuun hierarkioiden sijaan sekä tulospalkkausjärjestelmän suuntaan kiinteästä palkkausjärjestelmästä. (Lähdesmäki 2003, 57.) Taulukossa 2 on esitetty Hoodin esittämät NPM doktriinin mukaiset opit, niiden tarkoitukset sekä tyypilliset perusteet, joilla ko. oppia on perusteltu (1991, 4–5)

Taulukko 2 NPM doktriiniin liittyvät opit, mukaellen Hood (1991, 4–5)

oppi	tarkoitus	tyypillinen peruste
käytännön ammattijohtaminen julkisella sektorilla	aktiivinen ja näkyvä harkintaan perustuva vastuuhenkilöiden tekemä kontrolli, “vapaus johtaa”	tilivelvollisuus vaatii selkeää vastuun delegointia, jonka perusteella voi toimia. Valtaa ei saa hajauttaa.” Valta tulee ennen vastuuta”
Suoriutumiselle yksiselitteiset määrittelyt ja arvioinnille kriteerit	Päämäärät ja tavoitteet on määrittely. Tavoitteille asetetaan mittarit, jotka parhaimmillaan on esitetty kvantitatiivisesti erityisesti palvelutuotannoissa	Mitattavuus vaatii selkeästi määriteltyjä tavoitteita ja tehokkuus vaatii jatkuvaa tavoitteiden toteutumisen seurantaa
Tuloksen kontrolloinnin suurempi painotus	Resurssien kohdentaminen ja palkkiot sidotaan mitattavaan suoritukseen; byrokraattisen keskushallinnon henkilöstöjohtamisen romuttaminen	Painotetaan tuloksia menettelytapojen sijaan
Julkisen hallinnon hajauttaminen yksikköihin	Vanhojen keskusjohtoisten yksiköiden hajottaminen ja toimiminen tuotettavien palveluiden suorassa budjettiohjauksessa tiiviissä yhteistyössä organisaation muiden jäsenten kanssa	Tarve luoda helposti johdettavia yksiköitä. Tavoitteena saavuttaa tehokkuutta sopimusmenettelyillä sekä julkisen sektorin sisällä että operoitaessa ulkoisesti
Kilpailu mukaan julkisen sektorin toimintaan	Julkiset tarjoukset ja määräaikaisten sopimusten käyttö	Kilpailutuksella lasketaan kustannuksia ja parannetaan laatua
Paine johtaa julkista toimintaa yksityisen sektorin johtamismenetelmillä	Unohdetaan armeijatyylinen julkishallinnon etiikka, pienten palkitsemisten joustava käyttö, PR-menetelmien käyttö	Yksityisellä sektorilla hyviksi käytännöiksi todettujen johtamistyökalujen käyttö julkisella sektorilla
Paine kurinalaiseen niukkojen resurssien käyttöön	Suorien kustannusten vähentäminen. Henkilöstön kurinalaisuuden lisääminen. Työntekijäliittojen vaatimusten vastustaminen. Liiketoiminnan pakollisten kustannusten kontrollointi.	Julkisen sektorin resurssitarpeen arviointi. “Tehdään vähemmällä enemmän”

NPM-doktriinin mukaiset opit on otettu monin eri tavoin käyttöön julkisjohtamisessa ja opin mukaisten periaatteita on saatettu toimeenpanoon. Näitä käytäntöjä ja nykyään usein normaaliksi julkisjohtamisen tekemisen tavaksi ja sisällöksi tunnistettavia elementtejä avataan seuraavassa luvussa.

2.4 New public managementin, NPM:n keskeistä sisältöä

Julkisjohtamisen reformeista NPM:n mukaiset opit ovat paljosta kritiikistä huolimatta osoittautuneet resilienteiksi ja sen mukaisesti kehitettyjä ja käyttöönotettuja johtamisen työkaluja sovelletaan globaalisti julkisten hallintojen johtamiskäytänteissä. NPM:n mukaiset tulosjohtamisen menetelmät ovat olleet jo vuosikymmeniä virkamiesten itsestään selvinä perustyökaluina ja niitä käytetään rutiininomaisesti. Poliittisille päättäjille menetelmien tuottama informaatio mahdollistaa numeroihin ja analyyseihin perustuvan päätöksenteon ja myös mahdollisesti näennäisesti helpon perustelun valinnoille, jotka saattaisivat tarvita syvällisempää arvokeskustelua. (Lapsley, Miller 2019, 2215–2217.)

Tehokkuus

Tehokkuuden vaatimus NPM:n yksi perusajatuksista. Julkisen sektorin uudistamishankkeissa vaaditaan vastiketta verorahoille ja julkista hallintoa syytetään tehottomuudesta. Panos-tuotos -suhteeseen ja kustannustehokkuuteen tulee kiinnittää huomiota ja kansalaisten tulee saada verovaroille vastinetta. Tehokkuuden vaatimusta on kuvattu taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden (economy, efficiency, effectiveness) kokonaisuudella. Toimenpiteinä on mm. tehty julkisten organisaatioiden pienentämistä ja niiden hierarkian mataloittamista ja tavoitteena parantaa hallinnon suorituskykyä ja huolehtia hyvästä verovarojen taloudenpidosta. (Lähdesmäki 2003, 61, 67; Kallio, 2014, 40.)

Tehokas toiminta on vaikuttavaa, eli kyetään saavuttamaan organisaation mahdollisesti pitkänkin aikavälin tavoitteita, kun jatkuvasti tuotetaan systemaattista analysoitua palautetta organisaation toiminnasta, sen tuloksista ja saavutetuista vaikutuksista. NPM:n mukaan johdetun organisaation tuloksellisuus vaatii myös aktiivista raportointijärjestelmien rakentamista, jotta tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta kyetään arvioimaan. (Kallio 2014, 40.)

Tehokkuus nähdään usein julkisen hallinnon toiminnan vastakohdaksi, mutta julkinen toiminta edustaa tehokkuuden lisäksi paljon muita arvoja, jotka nähdään usein ristiriitaisiksi tehokkuuden vaatimukselle. Muita julkiseen hallintoon liitettyjä perusarvoja ovat mm. edustavuus, osallistuminen, tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus. Voimakas tehokkuuden vaatimus on saatettu nähdä pelkkänä perusteena resurssien

leikkaamiselle ja virkamiesten määrän vähentämiselle ja julkisen hallinnon karsiminen voidaan kokea perinteisten arvojen romuttamisena. (Kallio 2014, 40–41.).

Asiakkuus

Asiakkuus näkyy NPM:n mukaisessa johtamisessa kansalaisen roolina verovarojen kautta maksajana ja julkisen toiminnan rahoittajana, joka odottaa rahoilleen vastinetta. Kansalainen nähdään myös asiakkaana, joka tekee valintoja ja kuluttaa julkisen organisaation tuottamia palveluita tai tuotteita. Asiakkaat luovat organisaatioille ja sen tuottamille palveluille myös laatuvaatimuksia, jotka yhdessä lisääntyvien valinnanmahdollisuuksien vuoksi voivat kuitenkin lisätä kustannuksia. Lisäksi julkisen organisaation asiakkuuden käsite ei aina ole ongelmaton, mikäli asiakas ei koe tarvitsemansa organisaation tuottamaa palvelua, esimerkiksi mielisairaala tai poliisi. (Kallio 2014, 41; Lähdesmäki 2003, 62.)

Työsuojeluhallinnon tuottamista palveluista suurin osa on valvontatoimenpiteitä, joilla voidaan velvoittaa työnantajaa laittamaan kuntoon esimerkiksi koneessa tai laitteessa oleva lainvastainen puute tai velvoittaa korjaamaan kuntoon mahdollinen lainvastainen tila työpaikalla. Korjaus- ja kehittämistoimista saattaa aiheutua työnantajalle mahdollisesti suuriakin kustannuksia, joten työnantaja ei välttämättä koe olevansa asiakkaan ominaisuudessa tässä yhteistyömuodossa työsuojeluviranomaisen kanssa toimiessaan.

NPM:n asiakkuusajattelu on vakiinnuttanut kuluttajakäsitteen ja usein korvannut kansalaiskäsitteen. Ajatus kansalaisesta kuluttajana sopii hyvin kansalaisen liberaaliin määrittelyyn, jolloin keskitytään heidän oikeuksiinsa. Samalla kuitenkin jätetään huomioimatta yleisen edun ja yhteisen, myös poliittisen, osallistumisen sekä yhteisöllisyyden näkökulmat. Kansalaisten näkeminen itsenäisinä kuluttajina on haasteellista sekä teorian että käytännön kannalta. (Aberbach ja Christensen 2005, 241–243.)

Johtajuus

Johtajuus on managerialistisen opin mukaisesti NPM:ssä keskeisenä arvona (Lapsley 2008, 78). Vahvalla johtamisella voidaan parantaa julkisten organisaatioiden toimintaa soveltamalla sinne tehokkaaksi koetun yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä. (Kallio 2014, 42.) Lähdesmäki (2003, 62–62) esittää managerialistisen otteen tarkoittavan, että

kaikki julkisen organisaation tehottomaan byrokratiaan liittyvät ongelmat on ratkaistavissa oikealla johtamisella. Byrokraattivirkamies on sidottu menettelytapoihin ja sääntöihin, mutta NPM:n oppien mukaisesti myös julkista organisaatiota johtaa ammattimainen johtaja, jolla on vastuu ja myös vapaus toimia haluamallaan tavalla tavoitteiden saavuttamiseksi.

NPM:n mukaisissa johtamisjärjestelmissä johtaja toimii yleisjohtajana ja muutosagenttina, jonka tärkeänä tehtävänä on tuoda markkinatalousajattelun mukaisia näkemyksiä julkisjohtamiseen sekä implementoida käytäntöön kehittyneitä suorituskyvyn mittausmenetelmiä. Erityisen haasteen yleisjohtajille tuo julkisorganisaatioiden moniammatillisen työyhteisön asiantuntijoiden johtaminen. (Lapsley 2008, 78–89.)

Poliitikot asettavat julkisorganisaatioiden johtajille tavoitteet ja antavat heille vapauden johtaa. Tulossopimuksissa määritellään tavoitteet sekä sovitaan menettelyt, joiden mukaisesti mitataan tavoitteiden saavuttamista ja samalla vähennetään byrokraattista valvontaa. Poliitikot tekevät lopullisen arvion operatiivisen johdon onnistumisesta, kun tuloksia verrataan asetettuihin tavoitteisiin. (Stoker 2006, 46.)

Yksityisen organisaation päämäärät ovat usein selkeitä ja yksiselitteisiä, kun taas julkisten organisaatioiden toimijoilla ja sidosryhmillä voi olla erilaisia ja jopa ristiriitaisia tavoitteita. Julkisorganisaatioiden toimintaympäristöt ovat usein monimutkaisempia kuin yksityisten yritysten ja niiden henkilöstörakenne on usein pääosin asiantuntijoista koostuva. Kaikki nämä elementit vaikuttavat julkisorganisaatioiden toimintaan ja niiden johtamisen toimintaympäristö on usein yksityisen yrityksen johtamiseen verrattuna haasteellisempi. (Kallio 2014, 42.)

Yrittäjyys

Yrittäjyys nähdään NPM:n mukaisessa julkisessa johtamisessa siten, että johtaja hakee aktiivisesti uusia tulonlähteitä, tuottaa verorahoilla palveluita ja tuotteita kansalaisten käytettäväksi ja ottaa vastuun toimintansa ja johtamansa organisaation toiminnasta. Yrittäjyyteen liittyy oleellisesti omistajuus ja henkilökohtaisen riskinotto, joka ei vastaavalla tavalla toteudu eikä edes ole mahdollista julkisen organisaation johtamisessa. Yrittäjämainen johtaminen on lähinnä uudistamishaluista, aktiivisesti ideoita etsivää ja uusia rohkeita toimintamalleja kehittävää. Johtajalla on osaamista käyttää

mahdollisimman taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti käytössään olevia niukkoja verovaroja. (Lähdesmäki 2003, 63, 74.)

Yrittäjämäinen toiminta ei välttämättä johda julkisen organisaation hyödyksi. NPM:n mukaisessa johtamismallissa ajatellaan kaikkien toimijoiden toimivan itsekkäästi ja käyttävän järjestelmässä olevia mahdollisuuksia omaksi edukseen toisin kuin byrokraattisesti toimivassa organisaatiossa lähtökohtaisesti virkamiesten ajateltiin noudattavan kuuliaisesti ohjeita ja sääntöjä. Yrittäjämäisesti toimivat virkamiehet saattavat unohtaa virkamiehen perustehtävän vaatimuksen, joka on yleisen edun vaatimus kansalaisten hyväksi. Oman edun tavoittelijat saattavat syyllistyä osaoptimointiin ja opportunismiin ja jopa riskinottoon. (Kallio 2014, 43; Lapsley 2008, 80.)

Vastuullisuus ja tilivelvollisuus

Vastuullisuus voidaan nähdä laajana hallinnon ja kansalaisen suhteeseen liittyvänä kokonaisuutena tai pelkästään yksittäisen virkamiehen vastuuna siitä, miten hän tekee työtään ja mitä työn tuloksena valmistuu. Vastuunsa tiedostavat virkamiehet palvelevat kansalaisia ja vastaavat heille siitä, että tekevät tuloksellista työtä kansan hyväksi. (Lähdesmäki 2003, 76–77.)

Julkisen hallinnon oletettujen ja todellisten vaikutusten toteennäyttäminen on noussut keskeiseksi asiaksi yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa. Samalla myös julkisen sektorin talouden tiukkeneminen asettaa tiukempia vaatimuksia tilivelvollisuudelle. Julkisen toiminnan vaikutusten tunnistaminen ei ole helppoa keskinäisriippuvaisuuksien todellisuudessa, ja vaikutusten arviointi vastaavasti on haastavaa. Yhteiskunnan ongelmat eivät noudata julkisen hallinnon organisaatiorakenteita ja siksi niitä on vaikea hallita. Tilivelvollisuus on perinteisesti tunnistettu vertikaalisena organisaatiossa alhaalta ylöspäin olevana vastuuna, jota valvotaan tuloksellisuusraportoinnin avulla. Tilivelvollisuus julkishallinnossa käsitetään yhä useammin horisontaalisena vastuuna, jolloin työn tulosten raportointi tehdään kansalaisille ja julkisia palveluja käyttäville asiakkaille. Tämä merkittävä tilivelvollisuuden käsitteen muutos kuvaa yhteiskunnan avoimuuden lisääntymistä ja demokratisoimista hyvin omalta osaltaan. (Virtanen ja Vakkuri 2016, 51.)

NPM:n periaatteiden mukaisesti vastuullisuus käsitetään vastaavalla tavalla manageriaaliseksi vastuullisuudeksi kuin yksityisellä sektorilla. Tulosvastuussa oleellisia

seurattavia asioita ovat taloudenpito, jossa resurssien minimointi on tavoitteena, tehokkuus, joka mitataan panoksen ja tuotoksen suhteella sekä vaikuttavuus, jossa seurattavana toteutuneita tuloksia verrataan tavoitteisiin. Tulosvastuullinen julkisen organisaation johtaja vastaa siitä, että käytetyille verovaroille tuotetaan kansalaisille vastinetta. Tuloksellisuus voidaan osoittaa tuloksia mittaamalla ja arvioimalla. Tällöin tarvitaan objektiivista, luotettavaa ja täsmällistä tietoa julkisen organisaation toiminnasta. Mittauksella todennetaan tuotettujen palveluiden tai tuotteiden ja niiden tuottamiseen kohdennettujen resurssien suhdetta. Tarkoituksena on saada tietoa verovaroilla aikaan saadusta lisäarvosta. (Lähdesmäki 2003, 76, 78.)

Tulosmittareiden käyttö tulisi olla tuotettua informaatiota hyödyntävää ja lähtötietoa toiminnan kehittämiselle. Julkisten organisaatioiden toiminnan raportointi, seuranta ja tulosmittaus koetaan kuitenkin usein kontrollimekanismisiksi. Tulosraportointi voi tuottaa paljon tilastotietoa, jonka ei kuitenkaan anna riittävästi lähtötietoja päätöksenteon tueksi. Tällöin tulosraportoinnin varsinainen tehtävä tulosjohtamisen tukena ei toimi tarkoituksenmukaisesti. (Lähdesmäki 2003, 78; Kallio 2014, 44.)

Poliittinen ohjaus

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n (Organisation for Economic Co-operation and Development) jäsenmaissa otettiin laajasti NPM:n mukaisia hallinnon ohjausjärjestelmiä käyttöön 1980-luvulla. Yleisen käsityksen mukaisesti oikeistolaisen talouspolitiikan aikakauden merkkihenkilöt Yhdistyneen kuningaskunnan pääministeri Thatcher ja USA:n presidentti Reagan olivat NPM:n mukaisen taloussuuntauksen aktiivisia puolestapuhujia. Kuitenkaan eri maiden hallitusten poliittisilla suuntauksilla ei näytä olleen vaikutusta NPM:n mukaisen reformin käyttöönottoon maiden hallinnossa. Toteutettujen uudistusten sisällöt ja painotukset vaihtelivat, mutta reformeja toteutettiin maissa, joissa oli joko vasemmistolainen, oikeistolainen tai siltä väliltä olevan suuntauksen mukainen hallitus. (Hood 1995, 99–101.)

2.5 NPM suomalaisen julkishallinnon tulosohjauksen perustana

Yliaska (2014, 144–147) kuvaa väitöskirjassaan, miten suomalainen politiikka muuttui jo 1970-luvun lopusta alkaen ja julkisia menoja ja niiden kasvua alettiin johdonmukaisesti karsimaan, jotta tukea ja varoja voitiin osoittaa teollisiin investointeihin sekä tutkimukseen ja kehittämiseen. Kivelä (2010, 23–24) on koonnut väitöskirjaansa Suomen

hallinnon muutoksiin vaikuttaneita muutosvoimaisia tapahtumia. Mm. presidentti Kekkosen vallan horjuminen ja presidentti Koiviston toimet 1980-luvun alussa sekä 1970-luvun lopun talouskriisin jälkeinen vasemmistopuolueiden SDP:n (Suomen sosialidemokraattinen puolue) ja SKDL:n (Suomen kansan demokraattinen liitto) tekemä poliittinen täyskäännös markkinatalousajattelun kannattajiksi mahdollistivat suuria hallinnon muutoksia.

Suomalaisessa yhteiskunnassa lienee ollut myös sisäsyntyinen tarve kehittää omaa hallintoa ja panostaa yhteiskunnan ja talouden kokonaisvaltaiseen kehittämiseen verovaroja säästäen. Lane (1997, 188, 207) kuvaa artikkelissa skandinaavisten maiden ja Suomen toistuvasti toteutettuja hallintouudistuksia, joilla tavoitellaan parempaa hallinnon tehokkuutta. Pohjoismaiset valtiolliset ja erityisesti Suomessa myös alueelliset hallintokoneistot ovat kooltaan suuria ja poikkeavat muista eurooppalaisissa hallinnoista. Artikkelissa kyseenalaistetaan jatkuva instituutioiden uudistaminen ja kysytään, pitäisikö meillä Pohjoismaissa keskittyä ensisijaisesti hallinnon pienentämiseen (Lane 1997, 188, 2007.) Näin on sittemmin Suomessa toimittukin.

Suomessa on perinteisesti ollut useamman puolueen muodostamia hallituksia, eikä täällä yleensä ole nähty valtavia poliittisia mullistuksia tai suunnanmuutoksia hallitusten vaihtuessa. Meidän valtiolliselle hallinnollemme on ollut tyypillistä, että valtaa on käyttänyt vahva virkamiehistö koko itsenäisyyden ajan. NPM:n käyttöönotossa on ollut vaikuttamassa sekä poliittisia johtajia, että asiaan vihkiytyneitä ja omistautuneita virkamiehiä, jotka ovat hallitusten vaihtuessakin huolehtineet uudistusten jatkumisesta ja varmistaneet kehityksen suunnasta. Ei lopulta ole kovin merkityksellistä, onko NPM:n käyttöönotto tehty poliittisista lähtökohdista ja vahvalla poliittisella ohjauksella vai onko johtavien virkamiesten tahto ja toimenpiteet olleet toteutuman takana. Suomalaisen yhteiskunnan toimintaan ja sosiaaliseen rakenteeseen on hallinnollisilla reformeilla ja myös NPM:n käyttöönotolla ollut huomattava vaikutus. (Temmes 1998, 443.)

Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirjassa hallinnon kehittämisosaston virkamieskirjoittajakaarti ja kirjan toimittaja Matti Salminen toteavat, että Suomessa tulosohjausajatteluun vaikuttivat lähinnä muissa OECD-maissa toteutetut tulosohjauksen uudistukset sekä suomalaisten asiantuntijavirkamiesten omat näkemykset. Suomessa on jo 1980-luvun loppupuolelta asti kehitetty valtionhallintoa pyrkien vähentämään byrokraattisuutta ja tehottomuutta, edistämällä markkina-ajattelua sekä korostamalla

kansalaisten asiakkuutta julkisten palveluiden käyttäjinä. Virastojen tulosohjauksen ja johtamisen kehittämistä ja julkisten palveluiden liikelaitostamista ovat aikakaudella erilaiset hallitukset myös poliittisilla päätöksillään tukeneet. (VM 2005, 16.)

Uuden julkisjohtamisen ajattelun ja NPM-doktriinin tulosjohtamisen oppien mukaisesti Valtioneuvoston on julkaissut tulosohjauksen käsikirjan, jossa annetaan ohjaaville ministeriöille konkreettisia ohjeita, miten niiden tulee tulossopimusmenettelyllä ohjata valtion virastoja. Ohjeiden mukaisesti yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta visualisoidaan tulosprismalla, johon konkretisoidaan tulossopimuksilla tavoiteltua arvioitavissa olevaa tuloksellisuutta. (VM 2005, 10.) Tässä tutkielmassa arvioidaan, miten tulosprisman avulla toteutettu ohjaus on vaikuttanut työsuojelun tutkimuksen kohteena oleviin tulossopimuksiin.

3 Tulosohjauksen tulosprisma tulosjohtamisen kriteerien perusta

Perinteisesti tulosjohtamisen menettelyt on nähty kvantifiointikeinoina toiminnan tehokkuudelle (efficiency) ja vaikuttavuudelle (effectiveness) (Neely ym. 1997, 1132). Tulosjohtamiseen liittyvään toimintaan liittyy kvantitatiivisen mittaamisen lisäksi myös ihmisen käyttäytymisen vaikutus. Tulosjohtamisella pyritään aikaisempaa suorituskyvyn korostamisen sijaan tavoittelemaan vaikuttavuutta, johon parhaiten voidaan vaikuttaa edistämällä innovointia, motivaatiota ja asiakkaiden tarpeiden reflektointia. (Radnor, Barnes, Martinex ja Radnor 2007, 385.) Tulosjohtamisen tavoitteena on organisaation suorituskykyyn tai tuloksiin liittyvän informaation käytön avulla parantaa organisaation toimintaa. (Rajala, Laihonen ja Haapala 2018, 117).

Organisaatioiden tulosjohtamisen kokonaisuuteen voidaan määritellä Radnor ym. (2007, 393.) mukaan erikseen tulosmittaus, - raportointi ja johtaminen:

- tulosmittaus on määrällisten tai laadullisten tulosten kvantifiointia, jossa mitataan tietyn toimintoon tai tapahtumaan liittyviä panoksia ja tuotoksia tai aktiivisuuden tasoa

- tulosraportointi on numeerista laskentaa ja usein analysointia panosten määrästä ja toimintoon tai prosessiin liittyvän aktiivisuuden tasosta suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin

- tulosjohtaminen on toimintaa, joka perustuu tulosjohtamisen menettelyihin ja raportointeihin. Koottu tieto johtaa organisaation parantuneeseen käyttäytymiseen, motivaatioon ja prosesseihin sekä edistää innovaatioita.

3.1 Tulosjohtamisen menetelmistä

Suomalaisessa valtionhallinnossa on ollut yleisesti käytössä erilaisia johtamisen ohjaamisen käytettyjä työvälineitä ja arviointimenetelmiä, joista Valtioneuvoston ohjauskirjassakin (2005, 39) mainitaan mm. BSC, EFQM (European Foundation for Quality Management) Euroopan laatupalkinto - malli ja CAF (Common Assessment Framework) -arviointimalli. Vuoden 2023 aikana työsuojeluhallintoon ollaan käyttöönottamassa Lean-kokonaisarkkitehtuurimallin mukainen toiminnan suunnittelu- ja seurantamalli.

Yhtenä strategisen johtamisen työkaluna on työsuojeluhallinnossakin aikaisemmin käytetty Balanced Score Card (BSC) -mittaristoa, jossa pyritään mittaroimaan organisaation strategiaa. Jotta strategisia tavoitteita voidaan mitata, tulee ne myös määritellä täsmällisesti. BSC-mittaristossa on alkujaan ollut mukana neljä näkökulmaa; taloudellinen näkökulma sekä asiakas-, oppimis- ja tehokkuusnäkökulma. Suomalaisessa julkisen sektorin organisaatioiden BSC-mittaristosovelluksissa mukaan on usein otettu myös henkilöstönäkökulma. Mittariston luomisessa on käytetty jaottelua, jossa on mukana 1) resurssit ja talous sekä niiden hallinta, 2) vaikuttavuus kansalaisen, asiakkaan sekä poliittisen päätöksentekijän näkökulmasta, 3) prosessit ja rakenteet toimivuuden ja suorituskyvyn näkökulmasta sekä 4) uudistuminen ja työkyky koko työyhteisön ja henkilöstön näkökulmasta. (Malmi, Peltola & Toivanen 2002, 16,18,23.)

Laatujohtamisen malli perustuu usein jatkuvan kehittämisen periaatteiden mukaisesti käytettävään ja alun perin Demingin kehittämään PDCA-sykliin (plan-suunnittele, do-toteuta, chech-arvioi, act-kehitä). Organisaation tavoitteiden mukainen toiminta suunnitellaan ja toteutetaan suunnitellusti. Tehtyä työtä ja toimintaa mitataan ja arvioidaan sekä kehitetään kerätyn palautteen perusteella ja tehdään uusia toiminnan suunnitelmia toteutettavaksi. Toiminnan kehittäminen on jatkuva prosessi, jonka avulla toiminnalle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. (Aalto-yliopisto, 2023.) Demingin ympyrän mukainen kehittämistoiminta on laajasti käytössä suomalaisissa organisaatioissa ja sitä käytetään menestyksellisesti jatkuvan kehittämisen mallina mm. valmistavassa teollisuudessa. Jatkujan kehittämisen malli on otettu käyttöön myös työsuojeluhallinnon tulossopimuksien mukaisen toiminnan kehittämisen perustaksi ja tulosjohtamisen toteuttamisen yhdeksi työkaluksi.

Riippumatta viraston tulosjohtamisen käytännön menetelmistä ohjaava ministeriö haluaa vaikuttaa tulosohjauksellaan valtion virastojen tulosjohtamiseen ja sen avulla toteutettaviin toimiin siten, että toiminta on yhteiskunnan kannalta mahdollisimman tuloksellista (VM 2005, 9).

3.2 Tulosprisma tulosjohtamista ohjaamassa

Valtionhallinnon tulosohjauksella pyritään toteuttavaan mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti julkisen organisaation lakisääteiset tehtävät. Tulostavoitteissa tulee huomioida myös pitkän aikavälin, mahdollisesti useamman vuoden kestävät, strategiset tavoitteet ja menettelyt, miten niiden edistymistä seurataan. (VM 2005, 37–39.)

Keskeinen periaate tulostavoitteiden hallittavuuden ja olennaisuuden kannalta on, että tavoitteita asetetaan mieluummin vähän kuin paljon (VM 2005, 24).

Tuloksellisuuden peruskäsitteiksi on määritelty ohjauskirjassa (VM 2005, 10) neljä peruskriteeriä:

- yhteiskunnallinen vaikuttavuus
- toiminnallinen tehokkuus
- tuotokset ja laadunhallinta sekä
- henkisten voimavarojen hallinta

Ohjausasiakirjan peruskriteerit löytyvät myös lainsäädännöstä. Talousarviolaissa valtiohallinnon tulosohjaukseen viittaavat säännökset 12§:ssä, jossa on säädetty mm. virastojen toiminta- ja taloussuunnittelusta ja vaatimus yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Talousarvioasetuksen 65 §:ssä on määritelty kirjanpitoyksikön tilinpäätöksen ja sen osana olevan toimintakertomuksen sisältövaatimukset. Tähän lainkohtaan on säädetty tulosohjausasiakirjassa määritellyt muut tulosohjauksen peruskriteerit eli toiminnallinen tehokkuus, tuotos- ja laadunhallinnan tiedot ja henkiset voimavarat. (VM 2012, 40.) Tuloksellisuuden peruskriteerit on määritelty ns. tulosprismassa, joka vuoden 2005 tulosohjauskäsikirjassa esitetään liitteessä 4.

3.2.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet liittyvät määritelmän mukaan kansalaisille tai asiakkaille syntyvien perimmäisten yhteiskunnallisten hyötyjen toteutumiseen sekä vaikutuksiin yhteiskunnassa. Ne ovat usein julkiselle toimijalle välillisiä ja edellyttävät usein muidenkin toimijoiden samansuuntaisten tavoitteiden toteutumista. (VM 2005, 10, 24.)

Työsuojeluhallinnon yhtenä yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena on jo yli vuosisataisen perinteen mukaisesti ollut mm. työtapaturmaisesti kuolleiden työntekijöiden määrän pienentäminen ja työkuolemien loppuminen työpaikoilla.

3.2.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Tulosprisman kolme muuta tavoitetta on määritelty yhteisotsikon ”Toiminnallinen tuloksellisuus” alle ja ne ovat tavoitteita, joihin julkisorganisaatio voi itse omalla

toiminnallaan ja johtamisellaan vaikuttaa. Toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus sisältyvät toiminnalliseen tehokkuuteen. Suoritteiden määrä sekä toiminnan laatu ja palvelukyky sisältyvät tuotokset ja laadunhallinta -kokonaisuuteen. Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen -kokonaisuuteen sisältyvät mm. henkilöstöön liittyvät tiedot, henkilöstön työhyvinvoinnin ja osaamisen taso sekä muu aineeton pääoma ja toiminnan kehittyminen. (VM 2005, 10, 25.)

Valtiovarainministeriö on raportoinut vuonna 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeesta, jonka yhtenä periaatteellisena tavoitteena on ollut keveämmän tulosohjauksen toteuttaminen (VM 2012, 9.) Raportissa annetaan ehdotuksia muutoksiksi tulosohjaukseen, mutta ei oleellisesti muuteta tulosohjauksen peruskäsitteitä. Ensimmäisenä tulosohjauksen tavoitteena on yhä yhteiskunnallinen vaikuttavuus. 2012 raportissa toiminnallinen tuloksellisuus nähdään toiminnallisen tehokkuuden sekä tuotosten ja laadunhallinnan kokonaisuutena ja henkiset voimavarat omana kokonaisuutenaan. Aikaisemmin vuoden 2005 ohjausasiakirjassa toiminnallinen tuloksellisuus pitää sisällään kaikki nämä kolme elementtiä: Toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.

Vuonna 2012 Valtiovarainministeriön tulosohjauksen kehittämisohjauksen loppuraportissa on tulosprismasta esitetty yksinkertaistettu versio, jonka tarkoituksena on korostaa yhteisiä tavoitteita, poikkihallinnollisuutta ja yhtenäisyyttä (VM 2012, 15). Yksinkertaistettu tulosprisma esitetään tulosohjauksen arviointiasiakirjassa (VM 2021, 25) vierekkäin vanhan tulosprisman kanssa liitteessä 4.

Tulosprisman vasemman kyljen nuoli prisman kärjestä alaspäin kuvaa tulosohjauksen suuntaa, jossa yhteiskullisten vaikuttavuustavoitteiden perusteella määritellään toiminnalliset tulostavoitteet. Tulosprisman oikean kyljen nuoli alhaalta prisman kärkeen kuvaa tilivelvollisuutta, johon liittyy toiminnalliset tulokset, niiden mittaaminen ja raportointi. Näiden tietojen perustella voidaan arvioida, miten toiminta ja talous ovat tuottaneet yhteiskunnallista vaikuttavuutta (VM 2005, 25.) Tulosjohtamisen oleellinen elementti on tulosten mittaaminen ja raportointi, joka on toimenpiteiden suunnittelun lähtötietoina.

3.3 Tulosjohtamisen mittaaminen ja arvioiminen

Pelkän suorituskyvyn mittaamisen lisäksi organisaation tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien tulosten arviointi voidaan ymmärtää sosiaalisena tulosjohtamisen tapana, jolloin eri sidosryhmät käyvät dialogia tuloksiin liittyvästä informaatiosta ja sen tulkinnasta. Yhteisen dialogin tarkoituksena on tunnistaa tarvittavia toimenpiteitä, joilla pyritään vaikuttamaan suorituksiin sekä haluttuihin ja saavuteltaviin tavoitteisiin halutulla tavalla. (Rajala ym. 2018, 117).

NPM doktriinin mukaiseen tulosjohtamiseen kuuluu tiedeyhteisön yleisen ja yhteisen käsityksen mukaan aina oleellisesti suorituskyvyn mittaus (Pollanen 2006, 19). Keskeiset suorituskykyindikaattorit, KPI:t (Key Performance Indicator), ja niiden mittaaminen muodostavat tulosjohtamiseen liittyvän suorituskyvyn mittausjärjestelmän eri näkökulmista. Tehokkuutta mitattaessa verrataan saavutettuja tuloksia tarvittuihin panostuksiin ja vaikuttavuutta mitattaessa arvioidaan, vastaavatko tuotettujen palveluiden ominaisuudet haluttuja tavoitteita. Tehokkuuden (efficiency) mittaaminen on pääsääntöisesti määrällistä mittausta ja vaikuttavuuden (effectiveness) mittaaminen on usein laadullista mittaamista. (Agostini ja Arnaboldi 2015, 355–356.)

Suomalaisessa julkisessa hallinnossa on siirrytty aikaisemmasta panosten ja kustannusten seurannasta aktiivisesti mittaamaan toiminnan tuotoksia ja tuloksia. Rahalle vastinetta -vaatimuksen mukaisesti tulosten arviointia varten tulee kehittää luotettavat mittausmenettelyt. Julkishallintoon tehtyjen panosten lopulliset yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan usein nähdä vasta vuosien kuluttua ja siksi tehtyjen toimenpiteiden mitattavien tulosten määrittely on tärkeää. Suomalaisessa poliittisessa ja managerialistisessa keskustelussa on esitetty suorituskyvyn parantamiseksi kolme tärkeää elementtiä: Pitää olla enemmän strategisia tavoitteita, pitää olla tietoisempi kustannuksista ja tulosten pitää olla mitattavissa. (Vakkuri 2010, 1008)

3.4 Vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaaminen

Valtioneuvoston tulosohjauksen käsikirjassa määritellään, että tulostavoitteita tulee asettaa mieluummin vähän kuin paljon ja ne kuvaavat parhaimmillaan tulosta, eivätkä toimenpiteitä tai tekemistä. Ohjekirjassa esitetään esimerkinomaisesti minkälaisia tulostavoitteiden yleiset vaatimukset ovat: Tulostavoitteet kytkeytyvät viraston perustehtäviin ja ovat strategisia ja vaikuttavia. Ne ovat selkeitä, konkreettisia, aikaan

sidottuna mitattavissa ja arvioitavissa sekä mielellään vertailtavissa. Virastolla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa tavoitteisiin, joiden tulee olla haastavia, mutta realistisia. Tavoitteiden tulee kattaa mahdollisimman suuren osan viraston toiminnasta ja niiden tulee olla määritelty tärkeysjärjestyksessä. Tulostavoitteet tulee olla yhdessä sovittuja. (VM 2005, 23.)

Tulosten mittaamiseksi ohjauskirjassa annetaan ohjeita yleisiä ohjeita hyvien mittareiden valintaan. Niiden tulee kuvata välittömästi asetettuja tavoitteita mahdollisimman hyvin ja niiden tulee olla merkityksellisiä myös arvioijalle tai tulosohjaajalle, esimerkiksi poliittisille päättäjille. Mittareiden tulee mitata asioita, joiden tulosten perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä toiminnan suuntaamisesta. (VM 2005, 47.)

3.5 Haasteita tulosjohtamisessa

Tulosjohtamista sekä siihen liittyviä mittausjärjestelmiä kehitettiin ja otettiin käyttöön erityisesti 1990-luvulla sekä yksityisissä että julkisissa organisaatioissa. Kokemukset tuloksellisuuden mittaamiseen liittyen ovat Suomessa osoittaneet, että julkisten organisaatioiden tulosjohtamisen käyttöönotto ja tulosten mittaaminen on huomattavasti haasteellisempaa kuin samat toimet yksityisissä organisaatioissa. Tutkimusten mukaan tulosjohtamiseen liittyvä mittaaminen julkisissa organisaatioissa on vaikeaa, koska eri sidosryhmillä voi olla ristiriitaisia odotuksia ja vaatimuksia organisaatiolle. Lisäksi julkisen organisaation tavoitteet voivat olla epäselviä. Nämä tulosten mittaamiseen liittyvät haasteet tunnistetaan hyvin julkisissa organisaatioissa, mutta tulostavoitteiden määrittelyyn ja tavoitteiden käytännön toteuttamiseen liittyvät ongelmat eivät ole kovin hyvin tunnistettuja. (Rantanen, Kulmala, Lönnqvist, Kujansivu 2007, 415–416, 421.)

Rantanen ym. (2007, 428) ovat tutkimuksessaan tunnistaneet kolmen suomalaisen julkisen organisaation tulostavoitteiden asetantaan tavoitteiden käytännön toteutukseen liittyviä ilmiöitä ja haasteita. Tulosjohtamisjärjestelmän suunnitteluun vaikuttaa useiden eri sidosryhmien ristiriitaiset tarpeet, jolloin riskinä on, että organisaation lopputuotteet ja varsinaiset tavoitteet voivat jäädä määrittelemättä. Lopputuotteiden osalta mitataan tehokkuutta (efficiency) ja tavoitteiden osalta pyritään mittaamaan tai arvioimaan vaikuttavuutta (effectiveness). Tavoitteiden asettaminen on vaikeaa, eikä organisaatiolle selvää, mitä tuloksia sen toiminnalta odotetaan. Mitkä tavoitteet ja niihin liittyvät tulokset ovat tulosjohtamisessa tärkeimpiä. Nämä ristiriidat vaikeuttavat määrittelyä, mitä tuloksia organisaatiossa tulisi mitata.

Tulosjohtamisjärjestelmän käyttöottoon vaikuttaa tutkimuksen mukaan omistajuuden puute ja huonot johtamistaidot. Julkisorganisaatioilla omistajuus on usein kollektiivista ja kokonaisvastuu erilaisten kehittämisprosessien etenemisestä on epäselvä. Tällöin eri sidosryhmien edustajat pääsevät vaikuttamaan liian yksityiskohtaisesti tulostavoitteiden kehittämiseen ja kokonaisuuden hallinta kärsii. Seurauksena tästä johtuu, että henkilöstöllä on vaikeuksia hahmottaa tulostavoitteita. Liian monien vastuullisten henkilöiden määritellessä tulostavoitteita ei kukaan käytännössä ota vastuuta niiden käytännön toteutuksesta. Päällekkäinen työ eri tulostavoiteprojekteissa kuluttaa resursseja ja hankaloittaa tulostavoitteiden mittaamisprojektien onnistumista. Usein henkilöstö ei tunnista tulostavoitteiden mittaamisen prosessin hyötyjä työnsä kannalta ja he joko jättävät mittaamiseen määritellyn työn huomioimatta tai aktiivisesti vastustavat mittaamista. (Rantanen ym. 2007, 428–429.)

Julkisorganisaatioiden tulosvastuulliset päälliköt saattavat korostaa erilaisia tulostavoitteita riippuen siitä minkälaisille sidosryhmille tuloksia mahdollisesti on tarve esittää ja mitä tilivelvollisuuden odotetaan tarkoittavan. Esimerkkinä tutkimuksen mukaan julkisorganisaation toimintaa kuvaavana mittarina poliittisille päättäjille esitettiin työllisyyden kasvu julkishallinnon toimenpiteiden kohdeorganisaatiossa. Samanaikaisesti kohdeorganisaation johdolle tulostavoitteiden saavuttamista esitettiin asiakaslähtöisillä, mm. asiakastyytyväisyyttä kuvaavilla, mittareilla. (Mättö, Anttonen, Järvenpää ja Rautiainen 2020, 195–196.)

Henkilöstön sopeutuminen aikaisemmasta byrokraattisesti ohjatusta organisaatiosta uuteen tulosjohtamisjärjestelmään ei välttämättä ole helppoa. Kun aikaisemmin henkilöstön on pitänyt noudattaa tarkasti byrokraattisia järjestelmiä ja ohjeistuksia, on muutos asiakasorientoituneeksi ja joustavasti asiakastarpeisiinsa reagoivaksi palveluntuottajaksi suuri. Käytännön työtavat ja myös henkinen orientoituminen vaativat muutoksia, joihin vaikuttavat mm. henkilön oma ja koko työyhteisön identiteetti sekä yksilön kognitiiviset kyvyt ja työyhteisön keskinäinen sosiaalinen käyttäytyminen. (Aalto ja Kallio 2019, 488–489.)

Siltala (2013, 468) toteaa lohduttomasti artikkelissaan, että NPM:n mukainen tulosjohtaminen on tuonut julkishallintoon kannustin- ja sanktiomalliin perustuvan kvasimarkkinamallin, jolla pyritään tuottamaan pienemmällä henkilöstömäärällä parempia julkisia palveluita kansalaisille. Julkishallinnon NMP reformi on tuonut

mukanaan resursseja sitovat näennäisauditoinnit. Samanaikaisesti on hallinnon keskittämisellä organisaatioiden luovuus tuhottu ja henkilökunnan ammatillista autonomiaa on kurjistettu.

Tulosjohtamisella on yleisesti tunnistettu mahdollisuus saavuttaa hyötyjä julkishallinnon johtamisessa ja siksi on syytä perehtyä ja myös käyttöön ottaa menettelyjä, joilla tulosjohtamista edistetään. Organisaatioissa toimivien ihmisten motivointi lienee yksi toimiva keino.

3.6 Mitkä toimet edistävät tulosjohtamisen onnistumista?

Rantanen ym. (2007, 430) esittää mahdollisia kehittämistoimia julkishallinnon tulosjohtamiseen, koska niiden tehokkaalle johtamiselle, johtamisosaamiselle ja suorituskyvyn mittaamiselle asetetaan yhä lisääntyviä vaatimuksia ja kustannustehokkuuden odotuksia. Tulosjohtamisen suunnittelua voisi tehdä yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa ja hyödyntää siellä hyvin toimivaksi havaittuja menetelmiä. Julkisten organisaatioiden tulosjohtamisosaamista tulisi lisätä ja tässä yhtenä mahdollisesti toimivana ja nopeasti toteuttavana menetelmänä esitetään osaavien henkilöiden rekrytointeja yksityiseltä puolelta julkishallintoon.

Lappalainen ym. (2019, 21–31) korostavat tutkimuksessaan, joka on tehty suomalaisissa tietointensiivissä organisaatioissa, henkilöstöjohtamisen ja kohdennetun rekrytoinnin osuutta sekä palautteenantomenettelyjä menestyksellisen tulosjohtamisen edellytyksenä. Tutkimuksen perusteella erityisesti henkilöiden temperamentit ja luonteenlaadut sekä henkilökohtaiset ominaisuudet vaikuttavat siihen, miten hyvin he sitoutuvat työnantajan tavoitteisiin. Rekrytointityölle tulee määritellä selkeät tavoitteet ja se tulee toteuttaa analyyttisesti, jotta organisaatioon saadaan rekrytoitua sen tavoitteisiin sitoutuneita työntekijöitä. Työnantaja voi parantaa työhyvinvointia ja viihtyvyyttä työolosuhteita ja työn tekemisen ulkoisia puitteita kehittämällä, mutta työhön sitoutumista se ei välttämättä edistä. Organisaation tavoitteiden eteen ponnistelevat työntekijät tarvitsevat työstään ja sen sisällöstä palautetta, joka taas osaltaan vahvistaa heidän sitoutumistaan tavoitteiden saavuttamiseen.

Siltala (2013, 484–485) toteaa artikkelissaan yleisesti organisaatiotutkimuksessa tunnistetun faktan, jonka mukaan ulkoinen tiukka kontrolli tuhoaa erityisesti asiantuntijatyössä työntekijöiden motivaation. Myös julkishallinnon työntekijöille tulee

antaa riittävä autonomia sekä mahdollisuudet kehittää työtään. Ihmiset sitoutuvat työhönsä, tekevät yhteistyötä ja auttavat toisiaan, kun he saavat toimia itsenäisinä yksilöinä. Ammatillinen itsesäätelevä etiikka toimii silloin, kun henkilö kokee olevansa vapaa, eikä sitä valvonnalla liikaa rajoiteta. Vapautta korostavan organisaation toiminnassa on aina riski vapaamatkustajille, joita ei etiikan lait sido, mutta heidän marginaalinen osuutensa ei romuta kokonaisuutta ja etuja, jotka vapaus tuo.

Julkishallinnossa tehdyn työn tuloksellisuutta arvioi monien eri sidosryhmien edustajat ja kaikki omista, usein toisistaan hyvin erilaisista, näkökohdistaan. Organisaation strategisten tavoitteiden asettaminen yhteistyössä kaikkien sidosryhmien kanssa sekä tavoitteiden mittaamisen ja arvioinnin suunnittelu avoimesti ja selkeästi on todennäköisesti yksi parhaista tavoista aikaansaada toimivat tulosjohtamisen seurantamenettelyt.

4 Tutkimusmetodi

Tutkimuksen tavoitteena on tutkia valtiohallinnon tulosohjauksen vaikutusta työsuojeluhallinnon tulossopimuksiin ja miten niihin kirjatuissa teksteissä näkyvät ohjauksen vaikutukset tavoitteenasetteluun ja tavoitteiden mittaamiseen liittyen. Tutkimuksen kohteeksi valittiin aikaisemmin hallinnossa tuotetut tulosjohtamisen dokumentit, tulossopimukset, joita tutkitaan tekstin sisällönanalyysin avulla. Tulossopimusten tekstejä arvioidaan verrattuna tulosohjauksen käsikirjan sekä tulosohjausasiakirjan arviointidokumentin ohjaustekstiin ja erityisesti tulosohjausasiakirjan ohjaavaan tulosprismaan. Tavoitteena on selvittää, mitä vaikutuksia ohjauskirjojen ohjauksella ja erityisesti tulosprismaohjauksella on ollut tulossopimuksiin.

4.1 Laadullinen tutkimus

Laadulliset tutkimukset perustuvat useimmiten ainakin jonkin verran fenomenologiaan. Fenomenologiassa on pyrkimys selvittää ihmisten kokemukset niistä ilmiöistä, joiden sisällä eletään. Samoin fenomenologiassa tutkitaan, miten ihmiset rakentavat sosiaalisen todellisuuden, jossa he elävät, eri merkitysyhteyksien kautta. Ihmisten nähdään olevan sekä sosiaalisen maailman vaikuttajina että vaikutusten kohteena. (Juuti ja Puusa 2020, 10.)

Tässä tutkimuksessa, joka tutkii todellisen elämän tapahtumia, käytetään laadullisia eli kvalitatiivisia tutkimusmenetelmiä. Tutkijan arvot ja asenteet vaikuttavat aina jollain tavalla tutkimuksen kulkuun ja tutkimustulosten tulkintaan, joten täyttä objektiivisuutta ei tässä laadullisessa tutkimuksessa ole mahdollista saavuttaa. Tutkimuksen tuloksena saadaan johonkin paikaan ja aikaan rajoittuneita tuloksia, joita tutkimuksella pyritään löytää, ymmärtää ja selittää. Laadullisella tutkimuksella ei niinkään pyritä todistamaan valmiita hypoteeseja. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2004, 152.)

Inhimillisen ymmärryksen lisääminen on laadullisen tutkimuksen tärkein tavoite ja siksi tutkimusta tekevän on kyettävä tulkitsemaan saamiaan tuloksia. Teorian ja empirian vuoropuhelusta syntyy parhaimmillaan oivaltavaa tulkintaa silloin, kun tutkija on kunnolla perehtynyt tutkimusaineistoonsa. Vasta silloin on mahdollista tuottaa uutta tietoa tutkimustehtävään liittyen ja luoda kokonaisuuden, joka lisää uutta ymmärrystä. Suurimpana haasteena laadullisessa tutkimuksessa onkin aina pidetty tutkimusaineiston analyysin tekemiseen liittyviä haasteita. (Syrjäläinen, Eronen & Värri 2007, 8.)

4.2 Sisällönanalyysi

Tutkimusmetodina käytetään sisällönanalyysiä, jolloin kiinnostuksen kohteena on kieli kommunikaation välineenä ja miten kielellä tuotetaan kommunikaation sisältöä. Kielenkäytön tutkimuksessa sisältöanalyysillä tarkastellaan käytettyä kommunikaatiota kuvana todellisuudesta. (Tuomi ja Sarajärvi 2018.)

Sisällönanalyysin runko voidaan esittää prosessina, jossa ensin päätetään mikä tutkittavassa aineistossa kiinnostaa ja siihen liittyen tehdään vahva päätös keskittyä juuri tämän aineiston tutkimiseen. Aineistoon merkitään ne asiat, jotka kuuluvat tutkimuksessa kiinnostuksen kohteeksi ja kaikki muu jätetään pois käsillä olevasta tutkimuksesta. Tutkimuksen aikana tunnistetut ja merkityt asiat kerätään yhteen ja erilleen muusta aineistosta. Eristetty tutkittava aineista luokitellaan, tyypitellään tai teemoitetaan, jonka jälkeen kirjoitetaan tutkimuksesta yhteenveto. (Tuomi ja Sarajärvi 2018.)

Tässä tutkielmassa olemassa olevien kirjallisten lähteiden tutkimuksessa käytetään ns. mixed method -lähestymistapaa, jossa laadullisen dokumenttien sisällön luokittelun jälkeen käytetään myös kvantifiointia. Aineistosta lasketaan, kuinka monessa dokumentissa löytyy määriteltyyn luokitukseen liittyviä kirjauksia. Kvantifioinnin avulla laadullisen aineiston tulkintaan voidaan saa erilaisia näkökulmia. (Tuomi ja Sarajärvi 2018.)

5 Tutkimuksen tulokset

Tässä luvussa kuvataan ensin tarkastelun kohteena olevat asiakirjat ja sen jälkeen käsitellään kahdessa eri osassa tulossopimuksiin liittyviä tuloksia ja niistä tehtyä analyysiä. Ensimmäisessä tulososassa (OSA I) käsitellään valittujen tulossopimusten tulostavoitteiden kirjauksia sisällönanalysoinnin menetelmällä ja niitä verrataan ohjausasiakirjan tulosprisman kriteeristöihin. Tulostavoitteita on redusoitu ja luokiteltu kokonaisuuksiksi, jotka on tunnistettu tulosprisman kriteeristöön soveltuviksi. Näin luokiteltuja tuloksia ja niiden vastaavuutta tulosprisman kriteereihin, on analysoitu omassa luvussaan. Lisäksi tuloksissa on tunnistettu, onko sopimukseen kirjatulle yhteiskunnalliseen vaikututtavuuteen tai toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyvään tulostavoitteeseen määritelty vastaava mittari tai arviointimenettely.

Lisäksi toisessa tulososassa (OSA II) käsitellään tulossopimuksiin kirjattuja mittareita, jotka on luokiteltu määrällisiin ja laadullisiin mittareihin. Myös mittareiden yksiselitteisyyttä tai mitattavuutta on arvioitu. Näitä tuloksia on käsitelty mixed method – menetelmällä, kun mittareihin liittyviä ominaisuuksia on kvantifioitu ja niiden määrää on laskettu eri tulossopimuksista. Tulosten perusteella on tehty analyysia, miten hyvin tulostavoitteiden seurannassa käytettävät mittarit ja arvioinnit vastaavat tulosjohtamisen tarpeisiin, joita on tulosohjauksen perusteella määritelty.

5.1 Aineiston kuvaus

Tekstin sisällönanalyysin aineistona on ollut kirjallinen materiaali, jonka on julkaissut Suomen Valtiovarainministeriö, Valtioneuvoston kanslia sekä Sosiaali- ja terveysministeriö. Tutkittavat asiakirjat on yksilöity taulukossa 3.

Taulukko 3 Tutkittavat asiakirjat

asiakirjat	asiakirjan tyyppi / tarkoitus	asiakirjan yksilöintitiedot
Tulosohjauksen käsikirja 2/2005	tulossopimusten ohjausasiakirja	Valtiovarainministeriö, 2005
Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi	tulossopimusten ohjausasiakirja	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33. Valtioneuvoston kanslia, 2021
Työsuojelupiirien tulostavoitteet ja määrärahat vuonna 2004, vuoden 2004 talousarvio	tulossopimus	Sosiaali- ja terveysministeriö, 4.2.2004, Dnro 8/72/2004
Työsuojelupiirien tulostavoitteet ja määrärahat vuonna 2005, vuoden 2005 talousarvio	tulossopimus	Sosiaali- ja terveysministeriö, Työsuojeluosasto (2005). 26.1.2005, Dnro STM/126/2005
Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2016–2019 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2018.	tulossopimus	Sosiaali- ja terveysministeriö (2017), Muistio: Tulossopimuksen allekirjoituspöytäkirja 14.12.2017, 1185766 v. 5, STM/1699/2017
Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2020–2023 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2022.	tulossopimus	Valtioneuvosto (2021): VN/13011/2021-STM-3, STM; Työsuojelun vastuualueiden tulosohjaus 2022

Tulosohjauksen käsikirja 5/2005 on saatavilla Valtiovarainministeriön www-sivuilla (Valtiovarainministeriö, 2022) Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33 on saatavilla Valtioneuvoston www-sivuilta. (Valtioneuvosto, 2022). Tulossopimukset vuosilta 2018 ja 2022 on saatavilla Työsuojeluhallinnon www-sivuilta (Työsuojeluhallinto, 2022). Tulossopimukset vuosilta 2004 ja 2005 on pyydetty Sosiaali- ja terveysministeriön kirjaamosta, josta ne on toimitettu, kun ne on sinne ensin pyynnöstä saatu Valtioneuvoston arkistosta (Nupponen 2022).

Työsuojeluhallinnon vuoden 2004 ja 2005 tulossopimukset perustuvat työsuojelupiirien runkosopimus tulosohjauskaudelle 2004–2007 ja niissä tavoitteet on jäsennelty runkosuunnitelmassa sovitusti BSC-kehikon mukaisia tavoitteita. Runkosopimuksessa on määritelty suunnittelu- ja tuloskauden valvontatoiminnan strategiset tavoitteet.

Tutkimuksen kohteena olevat tulossopimusasiakirjat ovat yhteenvetoja työsuojelupiirien tulostavoitteista ja ne on laadittu siten, että niissä on kuvattu tavoitteiden pääasiallinen ja kaikille työsuojelupiireille yhteinen sisältö runkosopimuksen 2004–2007 tavoitteiden perusteella. Lisäksi tulossopimuksissa on kuvattu työsuojelupiirien vuosien 2004 ja 2005 tärkeimmät tavoitteet. (STM 2004; STM 2005.) Yksityiskohtaisia työsuojelupiirikohtaisia tulossopimuksia ei otettu tutkimuksen kohteeksi.

Vuoden 2018 tulossopimusasiakirjaan on kirjattu runkokauden 2016–2019 mukaiset tulostavoitteet ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2018. STM:n työsuojelun vastuualueiden ohjaus perustuu mm. hallitusohjelmaan sekä STM:n strategiaan. Tulossopimuksen liitteissä on määritelty eri vastuualueille jonkin verran toisistaan poikkeavia painotuksista erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kohdentamisen osalta, mutta muilta osin tulossopimus koskee kaikkia vastuualueita. (STM 2017.)

Vuoden 2022 tulossopimusasiakirjaan on kirjattu runkokauden 2020–2023 mukaiset tulostavoitteet ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2022. STM:n työsuojelun vastuualueiden ohjaus perustuu mm. hallitusohjelmaan, STM:n strategiaan ja sen pohjalta laadittujen Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjausten toteuttamiseen. (STM 2021.) Tulossopimus on kokonaisuudessaan työsuojelun vastuualueiden yhteinen.

5.2 Tulossopimusten vertailu tulosprisman tavoitteisiin (Osa I)

Tekstin sisällönanalyysin avulla selvitettiin, miten tutkittaviin tulossopimuksiin on kirjattu ja määritelty tulosjohtamisessa toteutettavaksi tulosprisman mukaiset yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä toiminnallinen tuloksellisuus, joka koostuu kokonaisuuksista toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.

5.2.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat kansalaisille tai asiakkaille syntyvien perimmäisten yhteiskunnallisten hyötyjen toteutumiseen sekä vaikutuksiin yhteiskunnassa. (VM 2005, 24.)

Tulossopimukset vuosilta 2004/2005 ennen ohjausasiakirjan julkaisemista ovat yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyvien kirjausten suhteen identtisiä:

”*Yhteiskunnallinen vaikuttavuus*
- Toiminta suuntautuu terveyden ja työkyvyn kannalta tärkeimpiin kohteisiin
- Työpaikat toimivat oma-aloitteisesti työolojen kehittämiseksi
- Työpaikkojen työolosuhteet vastaavat lainsäädännön vaatimuksia
- Työsuojelupiirien toiminnan ansiosta työolot ja työntekijöiden työkyky paranevat ”

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi tehtävät työsuojelun viranomaisaloitteiset valvontatoimenpiteet, työsuojelutarkastukset ja niiden teemat, on STM:n kirjaamissa tulossopimuksissa määritelty tarkasti toimialakohtaisesti. STM on määritellyt työsuojelupiirien tekemän toimintaympäristöanalyysin perusteella ne toimialat, joille tulee kohdentaa eri teemoihin perustuvia työsuojelutarkastuksia.

Tulossopimuksiin on määritelty, että kaikissa viranomaisaloitteisissa tarkastuksissa valvotaan työpaikan työaikakirjanpidon lainmukaisuus STM:n määrittelemän valvontahankkeen mukaisesti. Tulossopimuksen arviointikriteerinä käytetään työpaikkojen työaikakirjanpidon vaatimusten täyttymistä ja hankkeen toteutumista suunnitelman mukaisesti.

STM:n määrittelemän riskiperusteen mukaan suunnatusti useilla eri toimialoilla on määritelty tarkastettavaksi mm asiakasväkivallan hallintaan, haitallisen häirinnän ja epäasiallisen kohtelun tunnistamiseksi ja haittojen hallitsemiseksi määriteltyjen toimintakäytäntöjen olemassaoloon. Lisäksi on määritelty tarkastettavaksi määritellyillä toimialoilla työn aiheuttamien haitallisten kuormitustekijöiden hallintaan, tuki- ja liikuntaelinsairauksien ehkäisyyn (näyttöpäätetyö, käsin tehtävät nostot, toistotyö), työtapaturmien torjuntaan ja yhteisten työpaikojen turvallisuuden hallintaan liittyvät menettelyt. Tavoitteena työsuojelupiireille on annettu teemakohtaiset määrätavoitteet, kuinka monessa ja kuinka suuressa työpaikassa eo. teeman mukaiset hallintamenettelyt tulee varmistaa. Arviointikriteereinä käytetään hallintamenettelyiden olemassaoloa, työolosuhteiden muutosta ja tarkastusten volyymitavoitteen saavuttamista.

Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi STM on myös määritellyt tavoitteet työsuojelupiirien tarkastettavien kuljettajatyöpäivien määrästä ja siitä, kuinka suuri niistä tarkastetaan maantiellä ja toimitiloissa. Arviointikriteereinä on määrätavoitteiden saavuttaminen.

Lisäksi yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi STM on määritellyt, että kaikilla ravintola-alan työpaikkojen tarkastuksilla valvotaan myös tupakkalain vaatimuksia. Tavoitteelle ei ole määritelty arviointikriteeriä.

Tulossopimuksissa on määritelty sidosryhmäyhteistyön tavoitteista ja työsuojelutarkastajia velvoitetaan toimimaan arvioitsijoina metalliteollisuuden ja rakennusalan turvallisuuskilpailuissa. Työsuojelupiirien tulee toimia yhteistyössä lääninhallituksen kanssa, mikäli työterveyshuoltopalvelujen saatavuudessa esiintyy ongelmia. Lisäksi työsuojelupiirien tulee tehdä yhteistyöstä työterveyteen- ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa työmarkkinajärjestöjen, työterveyslaitoksen ja muiden tutkimus- ja koulutuslaitosten sekä TE-keskuksen kanssa. Arviointikriteeriksi on määritelty sidosryhmäpalaute ja oma arviointi.

Tulossopimuksessa vuodelle 2018 on sisällysluettelossa luku 2 ”Tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi” ja tulossopimuksen ensimmäisessä luvussa todetaan:

> ”*Yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaamiseksi työsuojelun vastuualueiden toiminnan tavoitteena on vaikuttaa työpaikkojen turvallisuuden johtamiseen ja työolosuhteisiin siten, että työpaikkatapaturmat, ammattitaudit, haitallinen kuormitus ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen vähenevät, sekä vaikuttaa toiminnallaan myös työsuhteen ehtojen parempaan noudattamiseen ja harmaan talouden määrän vähentymiseen.”*

STM on asettanut tavoitteet vuoteen 2019 ja tavoitteena on muutos verrattuna vuoteen 2010:

> *”10 % väheneminen ammattitautien määrässä*
> *25 % alenema työpaikkatapaturmien määrässä*
> *20 % väheneminen työ aiheuttamassa fyysisessä kuormittumisessa*
> *20 % väheneminen työn aiheuttamassa psyykkisessä kuormittumisessa”*

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saamiseksi tulossopimuksessa on määritelty toimenpiteet sekä viranomaisaloitteiselle että asiakasaloitteiselle valvonnalle. Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi tehtävät viranomaisaloitteiset työsuojelun valvontatoimenpiteet, työsuojelutarkastukset ja niiden teemat, on STM:n kirjaamassa tulossopimuksessa määritelty tarkasti toimialakohtaisesti ja alueellisesti kohdennettuna eri vastuualueittain. Tulossopimuksen liitteenä on kaksisivuinen taulukko, josta on esimerkkinä ote kuvassa 2.

TOL		VALTAKUNNALLINEN PAINOPISTETOIMIALA 2016-2019	ALUEELLINEN KOHDENTAMINEN 2018 ESAVI [2]	ALUEELLINEN KOHDENTAMINEN 2018 ISAVI [3]	ALUEELLINEN KOHDENTAMINEN 2018 LSSAVI [4]	ALUEELLINEN KOHDENTAMINEN 2018 PSAVI [5]	TAPATURMAVAARA	PSYKOSOSIAALINEN KUORMITUS	FYYSINEN KUORMITUS	KEMIALLISET TEKIJÄT	KOSTEUS JA HOME	HARMAA TALOUS	EPÄTYYPILLISET TYÖSUHTEET	ULKOMAALAINEN TYÖVOIMA	FYSIKAALISET TEKIJÄT
A	01	1	1	X	X	X		1	1	1		1		1	
	02	1	1	X	X	X		1	1			X[2,3]		1	
	03					X		X[5]	X[5]						
B	07			X		X	X[3,5]	X[5]		X[3,5]					
	08			X			X[3]			X[3]					
	081					X	X[5]	X[5]		X[5]					
	08920					X	X[5]	X[5]							
	09			X		X	X[3,5]	X[5]		X[3,5]					
	10	1	1	X	X	X	X[2]	1	1			X[2]			X[4]
	11		X				X[2]		X[2]			X[2]			
	13			X					X[3]	X[3]					
	14			X					X[3]	X[3]					

Kuva 2 Työsuojeluvalvonnan riskiperusteinen kohdentaminen 2018

Esimerkki jaottelusta: Hallintajärjestelmien valvonta valtakunnallisesti ja vastuualueittain toimialakohtaisesti. Lähde: STM 2017.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toimenpiteiksi on riskiperusteisesti suunnatusti valtakunnallisille painopistetoimialoille määritelty valtakunnallisesti tarkastettavaksi turvallisuuden hallinnan ja psykososiaalisen kuormittumisen valvonnan. Arviointikriteeriksi on määritelty valvontakohteiden määrä, joissa nämä hallintamenettelyt ovat kunnossa tai niiden osalta on meneillään viranomaisohjeistusta.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toimenpiteiksi eri toimialoille riskiperusteisesti suunnatusti vastuualuekohtaisesti on määritelty tarkastettavaksi työtapaturmien torjuntaan, fyysiseen kuormittumiseen, kemiallisiin tekijöihin, kosteuden ja homeen, harmaan talouden, epätäydellisten työsuhteiden ja fysikaalisten tekijöiden hallintaan sekä ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhteisiin ja työolosuhteisiin liittyvät kokonaisuudet. Arviointikriteereiksi on määritelty ”liitteessä 1 määriteltyjen asiakokonaisuuksien valvonta määritellyillä toimialoilla”.

Myös valtakunnallisia hankkeita on määritelty yhteiskunnallisesti vaikuttaviksi viranomaisaloitteisiksi toimenpiteiksi. Valvontahankkeita on kohdennettu yhteisiin työpaikkoihin, yksityiselle sosiaali- ja terveysalalle, vuokratyöhön sekä työpaikoille,

joissa altistutaan kemiallisille tekijöille. Tulosten arviointikriteereinä käytetään hankesuunnitelmassa määriteltyjä kriteerejä sekä hankkeissa käytettyjä resursseja, joiden tulevaa käyttöä on arvioitu jo tulossopimuksessa.

Viranomaisaloitteisen valvonnan kohdentumisesta on yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta määritelty tavoitteet, joiden mukaan valvonta tulee kohdentua valtakunnallisesti ja vastuualuekohtaisesti runkosuunnitelmassa sovituille toimialoille noin 80 %. Lisäksi vastuualueen tulee toimenpiteenä kohdentaa valvontaa noin 20 % myös muille kuin riskiperusteisesti valituille toimialoille. Arviointikriteerinä käytetään valvonnan määrän kohdentumista eo. tavoin määritellyille toimialoille.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty myös asiakasaloitteisen työsuojeluvalvonnan palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteet. Tavoitteiden mukaisesti vastuualueet vastaavat kattavasti kaikilta työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään toimivaltansa puitteissa sovittujen palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteita noudattaen. Lisäksi vastuualueet osallistuvat valtakunnalliseen puhelinneuvontaan erillisen suunnitelman mukaisesti. Arviointikriteereinä on palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteiden toteutuminen sekä puhelinneuvontaan käytetyn tarkastajaresurssin määrä.

Tulossopimuksessa vuodelle 2022 puhutaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden sijaan yhteiskunnallisista vaikutuksista, joiden osalta viitataan dokumentin ”Tervettä työtä – Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2020–2023” linjauksiin, jotka on otettu huomioon työsuojelun runkosuunnitelmaa tehtäessä. Runkosuunnitelman ensimmäisessä luvussa todetaan:

> *”Linjausten mukaan turvallisuusjohtamisella sekä työkyvyn ja työhyvinvoinnin johtamisella on merkittävä rooli työympäristön kehittämisessä, työkyvyttömyyden vähentämisessä sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä. Linjausten yhtenä tavoitteena on, että jokaisella työpaikalla työnantaja, henkilöstö ja työterveyshuolto toteuttavat työkykyä ja työhön paluuta edistäviä toimenpiteitä yhteistyössä.”*

Linjausten kolme painopistettä ovat:

> *”Tulevaisuuden haasteet, jotka liittyvät työsuojeluun, työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin*
> *Turvalliset ja terveelliset työolot*
> *Toiminta- ja työkyvyn sekä työllistymiskyvyn edistäminen”*

Runkosuunnitelmassa 2020–2023 on määritelty työsuojelun visio ”Tervettä työtä”, jonka tarkoituksena ”on vahvistaa turvallista, terveellistä ja reilua työtä monipuolisilla keinoilla, toimintaympäristön muutoksiin reagoiden ja toimintaa rohkeasti kehittäen.”

Toimintaympäristöanalyysin perusteella runkosuunnitelma on tehty ilmiölähtöisesti ja tärkeimmät työelämän ilmiöt, joihin työsuojelun vastuualueiden toiminnalla halutaan vaikuttaa, on tunnistettu. Ilmiöihin liittyen on määritelty strategiset tavoitteet, jotka pyritään saavuttamaan määriteltyjen vaikuttavuustavoitteiden avulla. Ilmiöpohjaista työsuojeluvalvontaa ja muita valvontatoimenpiteitä kohdennetaan työolot, pirstaloituva työelämä ja kuormittuminen -ilmiöihin. Lähinnä työsuojeluviranomaisen oman toiminnan kehittämiseen liittyviksi ilmiöiksi on tunnistettu jatkuvan uudistumisen tarve sekä tieto ja digitalisaatio -ilmiöt.

Runkosuunnitelman ensimmäisessä luvussa todetaan, että eri toimijoiden kanssa tehtävä monipuolinen yhteistyö on tehokkaan työsuojeluvalvonnan ja sen toiminnan kehittämisen oleellinen osa. Runkosuunnitelman kautta sidosryhmäyhteistyö nostetaan yhteiskunnalliseksi vaikuttamistavoitteeksi, mutta sille ei tässä asiakirjassa ole määritelty arviointikriteerejä.

Yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi on määritelty myös asiakasaloitteisen työsuojeluvalvonnan palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteet. Tavoitteiden mukaisesti vastuualueet vastaavat kattavasti kaikilta työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään toimivaltansa puitteissa sovittujen palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteita noudattaen. Arviointikriteereinä on palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteiden toteutuminen. Lisäksi valvontaa toteutetaan yhteisten valtakunnallisten hankkeiden ja tunnistettujen työmenetelmien avulla vastuualueilla. Vastaavat arviointikriteerit on määritelty toiminnallisen tuloksellisuuden tavoitteiden yhteydessä.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa työelämään liittyvät ilmiöt, niihin liittyvä valvonta, työsuojelutarkastukset, ja muu vaikuttaminen, ei ole enää yhteiskunnallisen vaikuttavuuden otsikon alla, vaan ne on määritelty toiminnallisen tuloksellisuuden kokonaisuuteen.

5.2.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Vuoden 2004/2005 tulossopimuksissa toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyvät kirjaukset löytyvät kappaleista 3.2 ”Prosessit ja rakenteet”, 3.3 ”Uudistuminen ja työkyky” sekä 3.4 ”Resurssit ja talous”.

Vuoden 2018 tulossopimuksessa on sisällysluettelossa kappale 3 ”Toiminnallinen tuloksellisuus”, jonka kahtena alaotsikkona ovat 3.1 ”Toiminnallinen tehokkuus” sekä 3.2. ”Tuotokset ja laadunhallinta”.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa toiminnalliseen tuloksellisuuteen liittyvät kirjaukset ovat luvussa 3 ”Toiminnallinen tuloksellisuus”. Alaotsikkoina luvussa on 3.1 ”Valvonnan menetelmät ja määrät” sekä tunnistetut työelämään vaikuttavat ilmiöt. Työolot, pirstaloituva työelämä sekä työn kuormittavuus -ilmiöt on käsitelty 3.2 ”ilmiöpohjainen valvonta” luvussa, luvussa 3.3 ”Tieto ja digitalisaatio” -ilmiöt on käsitelty yhteisesti ja omassa luvussaan on 3.4 ”Jatkuva uudistuminen” -ilmiö.

Toiminnallinen tehokkuus

”Toiminnalliseen tehokkuuteen kuuluvat toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus.” (VM 2005, 25.)

Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksissa on määritelty tehokkuuden parantamiseksi tavoitetila vuodelle 2007, että viranomaisaloitteiseen valvontaan käytetään vähintään 60 % resursseista, josta vähintään 80 % suunnataan toiminnan painoalueille. Hallinto- ja tukitoimintoihin käytetään enintään 20 % resursseista. Vuoden 2004 ja 2005 piirien tulostavoitteeksi tehokkuudelle on kirjattu toiminnan kustannusten seuranta sekä tarvittaessa tehdä muutoksia toimintatapoihin kustannuskehityksen hallitsemiseksi. Tulostavoitteeksi tehokkuudelle on kirjattu piirien voimavarojen käytön suuntaaminen tavoitetilan mukaiseen suuntaan. Arviointikriteerinä on molempina vuosina kustannusseuranta ja resurssien käytön seuranta sekä toiminnan osuus työajasta.

Vuosien 2004 ja 2005 tuottavuuden parantamisen tavoitteeksi on määritelty, että ”toimintojen tuottavuuden tehostamiseksi toimintatapoja tehostetaan”, jotta vuonna 2007 asiakasaloitteiseen valvontaan käytettäisi enintään 20 % resursseista. Arviointikriteereiksi on määritelty resurssien käytön seuranta ja toiminnan osuus työajasta.

Vuoden 2018 tulossopimuksessa on määritelty työsuojeluvalvonnan palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteet. Tavoitteiden mukaisesti vastuualueet vastaavat kattavasti kaikilta työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään toimivaltansa puitteissa sovittujen palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteita noudattaen. Arviointikriteereinä on palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteiden toteutuminen.

Tulossopimuksen kappaleessa 3.1. ”Toiminnallinen tehokkuus” tavoitteeksi määritelty valtakunnalliset tarkastusmäärätavoitteet yhteensä 26200 tarkastusta, joista vähintään 1800 tarkastusta tulee kohdistua tilaajavastuulain valvontaan. Lisäksi on määritelty valtakunnallinen tavoite, jonka mukaan valvontaa tulee kohdentaa vähintään 20100 valvontakohteeseen, käytännössä eri työpaikoille. Tarkastusmäärä- ja valvontakohdemäärätavoitteet on tulossopimuksen liitteessä jaettu vastuualuekohtaisiksi tavoitteiksi. Jako perustuu vastuualuilla valvontaan käytettävissä oleviin resursseihin, eikä vastuualuekohtaisella tavoitteen saavuttamisella ole merkitystä, kun STM arvioi tulostavoitteiden toteumaa.

Toiminnallisen tehokkuuden tuloksen arviointikriteereinä ovat vuoden 2018 tulossopimuksessa tarkastuskertomusten lukumäärä sekä tarkastettujen valvontakohteiden lukumäärä.

Tehokkuuteen liittyvänä tavoitteena on myös ”voimavarojen käyttö” kappaleessa määritelty voimavarojen suuntaamisen tavoitteet, joiden mukaan vähintään 65 % tulee suunnata viranomaisaloitteiseen valvontaan, enintään 18 % asiakasaloitteiseen toimintaan sekä hallinto- ja tukitoimintoihin enintään 17 %. Arviointikriteereinä on käytetyn resurssin osuudet sekä henkilötyövuosina että euromääräisenä kustannuksina laskettuna eri toimintoihin liittyen.

Vuoden 2018 tulossopimuksen ensimmäisessä luvussa on kustannuksiin liittyen yleinen huomautus, jonka mukaisesti työsuojelun vastuualueiden tulee ottaa toiminnan ja talouden suunnittelussa huomioon mahdollisten sopeuttamistoimien ja säästöjen vaikutukset.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa työsuojelun vastuualueet antavat tulossopimuksessa palvelulupauksen, jonka mukaisesti vastuualueet vastaavat kattavasti kaikilta työpaikoilta ja toimialoilta tulevaan asiakaskysyntään sovittuja palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteita noudattaen.

Tulossopimuksessa on monissa ilmiöpohjaisen valvonnan määritellyissä menetelmissä ja määrissä, tuotoksissa, on mukana myös toiminnallisen tehokkuuden kehittämiseen liittyvät elementit. Valvonnan menetelmiin ja määriin liittyy tulostavoitteet, joiden avulla ”Vahvistetaan turvallista, terveellistä ja reilua työtä monipuolisilla keinoilla”. Tulosten arvioinnin mittariksi on määritelty neljän tavoitteen kohdalla ”arvio käytetyn keinon vaikuttavuudesta suhteessa käytettyyn resurssiin”. Lisäksi tavoitteiksi on määritelty mm. aikaisempien tulosten analysointi tai arviointi sekä näiden tulosten hyödyntäminen valvonnassa. Tavoitteiden arviointikriteereinä on mm. raportit tulosten hyödyntämisestä.

Toiminnan kehittämiseen liittyvissä ilmiöissä, tieto ja digitalisaatio sekä jatkuva uudistuminen, tulostavoitteena on useita kehittämisprojekteja, joiden tarkoituksena on mm. merkittävästi parantaa työsuojeluvalvonnan kattavuutta, vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Tavoitteita saavutellaan yhteistyössä sidosryhmien, erityisesti asiakkaiden kanssa. Arviointikriteerinä perusteella tehdyt analyysit, raportit ja jatkosuunnitelmat sekä käytettyjen resurssien seuranta.

Jatkuva uudistuminen -ilmiössä toteutetaan jatkuvan parantamisen periaatteiden mukaisesti valvonnan vaikuttavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Tulostavoitteeksi on määritelty, että valtakunnallisten valvontahankkeiden suunnitteluprosessin aikana määritellään vaikuttavuustavoite ja siihen liittyvä vaikutusteko. Arviointikriteerinä on hankkeiden vaikuttavuuden ja tulosten arvioinnin toteutuminen.

Tuotokset ja laadunhallinta

”Suoritteiden määrä sekä toiminnan laatu ja palvelukyky sisältyvät tuotokset ja laadunhallinta -kokonaisuuteen.” (VM 2005, 25.)

Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksiin on kirjattu BSC-kehikon mukaisesti tavoitteeksi, että asiakasaloitteinen valvonta toteutetaan yhtenäisen laatutason mukaisesti ja että palveluiden saatavuus sekä sisältö vastaavat työelämän sidosryhmien tarpeita.

Laadunhallintaan liittyvät tulostavoitteet on kirjattu lukuun 3.2. ”Prosessit ja rakenteet” ja laadunhallintaan liittyväksi tavoitteeksi on kirjattu työsuojelupiirien laatutoiminnan jatkaminen tehtyjen itsearviointien tulosten perusteella. Arviointikriteerinä on piirin toiminnan itsearvioinnin tulokset.

Tavoitteena on myös tehokas sidosryhmäyhteistyö, jolle tulostavoitteeksi on määritelty, että sidosryhmät kytketään erityisesti hallinnon osaamisen, toiminnan suunnittelun ja vaikuttavuuden tehostamiseksi mukaan työsuojelupiirien toimintaan. Arviointikriteereiksi on määritelty sidosryhmäpalaute ja oma arviointi.

Lisäksi tulostavoitteena on vuosina 2004 ja 2005 suunnata toimintaa STM:n ohjeiden, ympäristöanalyysin sekä sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella tärkeisiin asioihin, joihin työsuojelupiirillä on vaikuttamiskeinot. Arviointikriteereiksi on määritelty toiminnan kohdentumisen toteutuminen ja vaikuttamisen laatu.

Työsuojelupiirien vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksiin on kirjattu vaatimus, jonka mukaisesti työsuojelupiirien tulee pystyä hoitamaan tulossopimuksissa sovitut strategiset tavoitteet siten, että piirin toimintatapa vastaa vuonna 2007 tulosohjaamisen tarpeita ja vaatimuksia. Tulostavoitteiksi on kirjattu työsuojelupiirien työnjaon ja rakenteiden muuttaminen runkosopimuksen toteuttamiseen paremmin sopiviksi. Arviointikriteereinä on piirin toiminnan itsearvioinnin tulokset.

Vuoden 2018 tulossopimuksessa annetaan palvelulupaus, jonka mukaan kaikilta toimialoilta ja työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään vastataan kattavasti sovittujen saatavuus- ja toimitusaikojen mukaisesti

Tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteille on määritelty valtakunnalliset tavoitteet valvonnan yhdenmukaisuuden ja tasalaatuisuuden edistämiseksi sekä velvoitteiden jälkivalvonnan määräaikaseurantaan. Tulostavoitteeksi on määritelty esimiesten tekemän työpaikkahavainnoinnin sekä valtakunnallisesti vähintään 500 tarkastuskertomuksen havainnointi erillisten ohjeistuksien mukaisesti. Tehtyjen havaintojen perusteella tehdään yhteenveto ja suunnitelma tarvittavista korjaavista toimenpiteistä. Vastuualueiden tulee varmistaa valvonnan yhdenmukaisuus osallistumalla yhdessä kehittämistoimenpiteisiin.

Lisäksi 2018 tulossopimuksessa tuotosten ja laadunhallinnan tavoitteille on velvoitteiden jälkivalvonnan määräaikojen noudattamisen erillisseuranta ja kaksi erillistä toiminnan kehittämishanketta. Tuotosten ja laadunhallinnan tulosten arviointikriteereiksi on määritelty ohjeiden ja sovittujen menettelyjen noudattamiseen liittyvien laadun kehittämiskohteiden tunnistaminen ja toimenpiteiden määrittely, velvoitteiden jälkivalvonnan toteutuminen toimitusaikatavoitteen mukaisesti sekä erillishankkeiden omat arviointikriteerit.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa annetaan palvelulupaus, jonka mukaan kaikilta toimialoilta ja työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään vastataan kattavasti sovittujen saatavuus- ja toimitusaikojen mukaisesti.

Vuoden 2022 tulossopimukseen on kirjattu kappaleen 3 ”Toiminnallinen tuloksellisuus”, 3.1. ”Valvonnan menetelmät ja määrät” tuotoksia ja niihin liittyviä mittareita. Monipuolisten keinojen käyttö vahvistamassa turvallista, terveellistä ja reilua työtä toteutetaan tulossopimuksen tavoitteiden mukaisesti tekemällä työsuojelutarkastuksia, hankeviestintää sekä valvonta- ja muita kyselyitä, järjestämällä tilaisuuksia sekä antamalla lausuntoja, kannanottoja, tekemällä kuulemisia ja osallistumalla työ- ja koordinaatioryhmiin. Arviointikriteereinä käytetään toimenpiteiden määrämittauksia sekä tarkastusten, viestinnän ja kyselyiden osalta myös arvioita käytetyn keinon vaikuttavuudesta suhteessa käytettyyn resurssiin.

2022 tulossopimuksen mukaisesti työelämän ilmiöihin, työolot, pirstaloituva työelämä ja työn kuormittavuus, kohdistuva valvonta toteutetaan monipuolisin keinoin, joista yhä edelleen ensimmäisenä ja volyymiltään suurimpana on työsuojelutarkastukset. Työsuojelutarkastukset kohdennetaan riskiperusteisesti ja valvontaa luvataan toteuttaa myös asiakasaloitteiseen tarpeeseen. Lisäksi kaikissa ilmiöissä työsuojeluviranomainen tekee muita vaikuttamistoimia.

Työolot -ilmiön toiminnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi on määritelty merkittävimpien riskien tunnistaminen ja työsuojelutoimien kohdentaminen siten, että tapaturmat ja ammattitaudit sekä työstä aiheutuvat terveyshaitat vähenevät. Arviointikriteereinä on tarkastuksin tavoitettu työpaikkojen määrä ja tarkastusten määrä, hallintamenettelyihin liittyen annettujen velvoitteiden määrä sekä muun vaikuttamistoiminnan tekojen määrä.

Pirstaloituva työelämä -ilmiön toiminnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi on määritelty työelämän ja sen valvonnan uusien haasteiden tunnistaminen ja niiden nostaminen yhteiskunnalliseen keskusteluun. Tulostavoitteena on kehittää yhteisiä toimintamalleja. Arviointikriteerinä on tuotetut selvitykset ja ajantasaiset ohjeistukset.

Toiseksi pirstaloituvan työelämä -ilmiön toiminnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi on määritelty työelämän epävarmuuden vähentäminen ja reilun kilpailun edistäminen yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Arviointikriteereinä on tarkastuksin tavoitettu työpaikkojen määrä ja tarkastusten määrä, valvottaviin asiakokonaisuuksiin liittyen

annettujen velvoitteiden määrä sekä muun vaikuttamistoiminnan tekojen määrä. Arviointikriteereinä on myös tiedonsaantioikeuksien käyttömäärät vastuualueittain ja hankkeittain, määriteltyjen uusien toimintamallien kuvaukset sekä resurssien käytön määrä. Ulkomaalaistarkastuksiin liittyen on määritelty, että työsuhteen vähimmäisehtoja pitää tarkastaa vähintään puolessa ulkomaalaiseen työvoimaan liittyvissä tarkastuksissa.

Työn kuormittavuus - ilmiön toiminnallinen vaikuttavuustavoitteeksi on määritelty vaikuttaminen työpaikkojen ja työterveyshuollon yhteistyöhön, jotta työn aiheuttama haitallinen kuormitus tunnistetaan, sitä ennaltaehkäistään, vähennetään ja hallitaan tehokkaasti työpaikoilla. Lisäksi toiminnallisena vaikuttavuustavoitteena on yhteistyössä muiden työsuojelutoimijoiden kanssa varmistaa, että työpaikoilla on saatavilla riittävät tiedot ja työvälineet haitallisen kuormituksen tunnistamiseen ja hallintaan. Arviointikriteereinä on tarkastuksin tavoitettu työpaikkojen määrä ja tarkastusten määrä, työterveyshuoltoa koskeviin asioihin liittyvien velvoitteiden määrä, muiden vaikuttamistoiminnan tekojen määrä sekä itsearvio yhteisten työvälineiden käytöstä ja linjausten noudattamisesta.

Toiseksi työn kuormittavuus -ilmiön toiminnalliseksi vaikuttavuustavoitteeksi on määritelty työsuojeluvalvonnan työkalujen kehittäminen kuormittumisen tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Arviointikriteerinä on kyselyn käyttökerrat sekä analyysin valmistuminen ja hyödyntäminen valvonnan suuntaamisessa.

Laadunhallintaan liittyviä tavoitteita on määritelty kappaleessa 3.3 ”Tieto ja digitalisaatio” -kappaleeseen, johon on kirjattu velvoite hyödyntää tietoa monipuolisesti valvonnan ja työelämän kehittämisessä sekä jakaa tietoa, osaamista ja näkemystä asiakkaiden ja eri sidosryhmien käyttöön. Lisäksi tavoitteena on hyödyntää rohkeasti kokeillen digitalisaation mahdollisuuksia yhteistyötahojen ja asiakkaiden kanssa rohkeasti kokeillen. Laadunhallintaan liittyviä tavoitteita on myös kappaleessa 3.4 ”Jatkuva uudistuminen”, jossa luvataan luoda suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, jonka avulla varmistetaan, että työsuojeluvalvonnan painotukset vastaavat ympäristön tarpeita, ovat yhdessä sovittuja ja ajanmukaisia. Lisäksi sekä pirstaloituva työelämä että työn kuormittavuus -ilmiöiden valvonnan toteuttamiseen on määritelty laatuun liittyviä tavoitteita.

Tieto ja digitalisaatio -ilmiöiden tavoitteena on tiedon monipuolinen hyödyntäminen valvonnan ja työelämän kehittämiseen yhteistyössä sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa.

Tavoitteen on merkittävästi parantaa työsuojeluvalvonnan kattavuutta, vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Tulostavoitteita on kuvattu toiminnallinen tehokkuus näkökulmasta ja niitä voidaan katselmoida myös teeman ”tuotokset ja laadunhallinta” -näkökulmasta. Tulostavoitteena on digitaalisen asiointipalveluun liittyviä tavoitteita, palvelutarvemäärittely sidosryhmien kanssa, ohjelmistorobotiikan hyödyntäminen raportointityössä sekä työsuojeluhallinnossa käytettävissä olevan tiedon hyödyntämiseen liittyvä pilottihanke. Arviointikriteereinä tulostavoitteille on vastaavat tuotetut analyysit, arvioinnit ja raportit.

Jatkuva uudistuminen -ilmiössä toteutetaan jatkuvan parantamisen periaatteiden mukaisesti valvonnan vaikuttavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Arviointikriteerinä on valmistunut johtamismallin kuvaus ja arviointi sekä kehittämistoimien aloittaminen. Tulostavoitteista monia toiminnalliseen tehokkuuteen liittyviä tavoitteita voidaan katselmoida myös teeman ”tuotokset ja laadunhallinta” -näkökulmasta. Teemoina ovat keskeisten toimintojen määrittely ja seurattavien tavoitteiden asettaminen sekä tehdyn asiakassegmentoinnin hyödyntäminen. Arviointikriteereinä vastaavasti tehty tunnistamistyö ja valvontatoimenpiteiden suunnittelu asiakassegmentointi huomioiden.

Jatkuva uudistuminen -ilmiön kokonaisuudessa tavoitteena on jatkuvan laadun parantamisen järjestelmän laatiminen ja valvonnan vaikuttavuuden parantaminen laadun paranemisen tuloksena. Arviointikriteerinä on laadittujen prosessikuvaukset, jotka sisältävät määritellyn laadunhallinnan prosessin ja nämä prosessikuvauksissa määritellyt tuotokset on laadittu. Arviointikriteerinä on myös jatkuvan parantamisen kehän toimivuuden arvioinnin toteutuminen. Tulostavoitteena on myös vaikuttavuustavoitteen ja siihen liittyvän vaikutusteon sisällyttäminen hankkeiden suunnitteluprosessiin sekä vaikuttavuuden arvioinnissa vaikutustekojen tehokkuuden arviointi osana tuloksia. Arviointikriteerinä on tehty hankesuunnittelun prosessikuvaus sekä tehty hankkeiden vaikuttavuuden ja tulosten arviointi. Tulostavoitteena on työsuojelun valvonnan yhtenäisyydestä ja siihen liittyvien kehittämistarpeiden itsearvioinnin laatiminen ja arviointikriteerinä on laadittu itsearvio. Tulostavoitteena on lisäksi vastata kattavasti ja sovittuja palveluiden saatavuustavoitteita noudattaen kaikilta toimialoita ja työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään. Arviointikriteereinä on määriteltyjen palveluiden saatavuustavoitteiden toteutuminen.

Laadunhallintaan liittyy myös tulossopimuksessa kappaleessa 4 ”Henkilöstövoimavarojen kehittämiselle asetetut erityistavoitteet” - teema, jonka mukaan vastuualueet edistävät vastuualuerajat ylittävää yhteistyötä ja valtakunnallisia tehtäviä. Tulostavoitteena on arvioida vuonna 2021 toteutetun benchmarkkaus -pilotin tulokset ja päättää tarvittavista jatkotoimenpiteistä. Arviointikriteerinä on tehty arvio.

Henkisten voimavarojen hallinta

”Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen -kokonaisuuteen sisältyvät mm. henkilöstöön liittyvät tiedot, henkilöstön työhyvinvoinnin ja osaamisen taso sekä muu aineeton pääoma ja toiminnan kehittyminen.” (VM 2005, 25.)

Vuosina 2004 ja 2005 tulossopimuksissa on kappale 3.3. ”Uudistuminen ja työkyky”, jossa määritellään tavoitteita liittyen kilpailukykyyn työnantajana, laadukkaaseen johtamiseen, henkilöstön kehittämiseen ja henkilöstön työkyvyn ylläpidosta ja sen ylläpitämisen omasta vastuusta.

Henkilöstön palkkausjärjestelmään liittyen tulostavoitteina on henkilöstön mukanaolo palkkausjärjestelmän suunnittelussa ja pilotoinnissa sekä järjestelmän käyttöönotto annettujen ohjeiden mukaisesti. Arviointikriteerinä on järjestelmän toimivuus.

Henkilöstörakenteen sekä osaamisen kehittämiseen liittyvät tulostavoitteet ovat virkarakenteen kehittämiseksi varattujen määrärahojen käyttö henkilöstön peruskoulutustason kohottamisen hyödyttämiseen, piirien osaamisen syventäminen ja laajentaminen hallinnon toimialan painoalueilla sekä henkilöstön sukupuolirakenteen ja tasa-arvosuunnitelmien huomioiminen rekrytoinneissa. Arviointikriteereinä on henkilöstön koulutustasoindeksi, osaamistasoindeksi sekä sukupuolirakenne-%.

Työsuojelupiirien tulostavoitteina on myös henkilöstön kehittämissuunnitelmien laatiminen tai päivittäminen tarpeen mukaan ja osaamiskartoituksessa esille nousevien kehittämistarpeiden huomioiminen. Arviointikriteereinä on kehittämissuunnitelmien seuranta ja raportointi.

Esimiesvalmiuksien kehittämiseen liittyvänä tulossopimustavoitteina 2004 ja 2005 on työsuojelupiirien osallistuminen yhteisiin esimiesvalmennustilaisuuksiin. Arviointikriteereinä on johtamisen onnistumista kuvaavat tunnusluvut.

Henkilöstön työkykyisyyteen liittyvänä tulostavoitteena on työsuojelupiirien johdon ja henkilökunnan edustajille annettu velvoite osallistua järjestettävään yhteiseen seminaariin ja sen tulosten perusteella toteuttaa piirihallinnon henkilöstöstrategian mukaisia kehittämistoimia. Arviointikriteereinä on työyhteisön toimivuus, työtyytyväisyys, sairauspoissaolot ja eläköitymisikä.

Vuoden 2018 tulossopimukseen on kirjattu kappale 5. ”Voimavarat”. Kappaleessa on määritelty työsuojelun vastuualueille osoitettavan vuoden 2018 talousarvion määrärahan jako euromääräisesti vastuualuekohtaisesti. Tulostavoitteeksi 2018 on kirjattu, että vastuualueiden voimavaroista käytetään vähintään 65 % viranomaisaloitteiseen valvontaan, enintään 18 % asiakasaloitteiseen toimintaan ja enintään 17 % hallinto- ja tukitoimintoihin. Arviointikriteereinä voimavarojen käytölle on määritelty käytetyn resurssin osuus viranomaisaloitteiseen valvontaan, viranomaisaloitteiseen valvontaan sekä hallinto- ja tukitoimintoihin sekä henkilötyövuosina kirjattuna että käytettyinä euroina.

Vuoden 2022 tulossopimukseen on kirjattu kappale 4.2 ”Henkilöstövoimavarojen kehittämiselle asetetut erityistavoitteet”, jonka ensimmäiseen kappaleeseen on kirjattu oleellista olevan, ”että virasto on määritellyt keskeiset, tulevaisuuteen suuntautuvat strategiset osaamisalueet ja kehittää henkilöstön osaamista näillä alueilla systemaattisesti ja monipuolisesti.”

Tulostavoitteeksi 2022 on kirjattu henkilöstön liikkuvuuden edistämiseksi vuonna 2021 toteutetun benchmarkkaus -pilotin tulosten arvioinnin ja tarvittavista jatkotoimenpiteistä päättäminen sekä vastuualueiden välisten virkasiirtojen mahdollisuudesta ja vastuualuerajat ylittävistä tehtävistä positiivisen viestinnän. Arviointikriteereinä bencmarkkaus -pilottiin liittyen tehdyn arvioin valmistuminen sekä toteutuneet virkasiirrot, virkamiesvaihdot ja vastuualuerajat ylittävät virkamieslainaukset ja toimenpiteet.

Valtion työnantajakuvan uudistamiseen liittyvät tulostavoitteet ovat työpaikkailmoituksissa valtiotyönantajan vahvuuksia, valvonnan käytännön toteutuksien ja painotusten kuvaaminen tarkemmin Tyosuojelu.fi -sivustolla, jonka etusivu myös uudistetaan. Yhtenä tulostavoitteena on myös viestintä- ja some-strategian esittely ja toimeenpano vastuualueilla. Arviointikriteereinä on avoinna olleiden virkojen täyttäminen tehtäviin soveltuvilla henkilöillä, Tyosuojelu.fi -etusivun uudistaminen,

sähköisten lomakkeiden käytön seuranta ja ilmiöryhmien ja viestinnän yhteiseen vuosikelloon merkityt toimenpiteet ovat toteutuneet.

Osaamisen kehittämiseen liittyvät tulostavoitteet ovat tehtäväroolien kehittämisen jatkaminen, osaamiskartoituspilotin perusteella on määritelty jatkotoimenpiteet sekä osaamiskartoitusta tukevia kursseja toteutetaan ja mahdollistetaan valmentava työote niiden avulla. Lisäksi tulostavoitteena on varmistaa sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvä osaaminen. Arviointikriteereinä on, että keskeiset tehtäväroolit on selkeytetty, osaamiskartoituspilotin jatkotoimenpiteet on määritelty ja niiden toteutus on aloitettu sekä eOppivaan (=sähköinen oppimisalusta) on laadittu osaamistasolle 3 kursseja sekä tehtävärooleihin kytkettäviä osaamispolkuja ne on otettu käyttöön vastuualueilla osana valmentavaa johtamista.

5.3 Yhteenveto tulosprisman mukaisista tavoitteista (Osa I)

Kappaleessa kootaan yhteen tulossopimusten vertailu vuoden 2005 tulosprisman mukaisten kriteerien perusteella asetettuihin tavoitteisiin.

Kaikkiin tulossopimuksiin on kirjattu lausunto tai julistus, jonka mukaan työsuojeluhallinnon selkeä yhteiskunnallinen tavoite on edistää työpaikkojen omaa työsuojeluyhteistyötä, jotta työolot kehittyvät ja työtä kyetään tekemään terveenä suunniteltuun eläkeikään saakka. Tavoitteena on kaikkien hyvinvointi työelämässä ja pyrkimys päästä ”terveenä eläkkeelle”. Työsuojeluhallinnon yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat osaltaan edistämässä työterveyttä ja työturvallisuutta, jotka ovat samalla myös perustavia ihmisoikeuksia (Ahonen, Husman, Ikonen, Juuti, Koho, Käpykangas, Laine, Larjomaa, Saarelma-Thiel, Saari ja Wallin 2015, 8).

Yhteiskunnallinen vaikuttavuus / yhteiskunnalliset vaikutukset -julistukset:

2004/2005 ”*Toiminta suuntautuu terveyden ja työkyvyn kannalta tärkeimpiin kohteisiin.*
Työpaikat toimivat oma-aloitteisesti työolojen kehittämiseksi.
Työpaikkojen työolosuhteet vastaavat lainsäädännön vaatimuksia.
Työsuojelupiirien toiminnan ansiosta työolot ja työntekijöiden työkyky paranevat.”

2018 *”Yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaamiseksi työsuojelun vastuualueiden toiminnan tavoitteena on vaikuttaa työpaikkojen turvallisuuden johtamiseen ja työolosuhteisiin siten, että työpaikkatapaturmat, ammattitaudit, haitallinen kuormitus ja*

	työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen vähenevät, sekä vaikuttaa toiminnallaan myös työsuhteen ehtojen parempaan noudattamiseen ja harmaan talouden määrän vähentymiseen."
	" - 10 % väheneminen ammattitautien määrässä *- 25 % alenema työpaikkatapaturmien määrässä* *- 20 % väheneminen työ aiheuttamassa fyysisessä kuormittumisessa* *- 20 % väheneminen työn aiheuttamassa psyykkisessä kuormittumisessa"*
2022	*Linjausten mukaan turvallisuusjohtamisella sekä työkyvyn ja työhyvinvoinnin johtamisella on merkittävä rooli työympäristön kehittämisessä, työkyvyttömyyden vähentämisessä sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä. Linjausten yhtenä tavoitteena on, että jokaisella työpaikalla työnantaja, henkilöstö ja työterveyshuolto toteuttavat työkykyä ja työhön paluuta edistäviä toimenpiteitä yhteistyössä."* (Runkosuunnitelmasta 2023–2023, viittaus tulossopimuksessa)

Taulukkoon 4 on koottu tulosprisman mukaisiin kriteereihin (yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus) liittyvät tulossopimuksissa määritellyt tulostavoitteet ja tunnistettu ne tulossopimukset, joihin tulosprisman kriteereitä vastaavat tulostavoitteet on määritelty. Taulukossa tulokset on eritelty osittain redusoituihin luokkiin, joissa tulossopimusten alkuperäisiä ilmauksia on koottu suuremmiksi kokonaisuuksiksi (Tuomi ja Sarajärvi 2018). Taulukossa esimerkiksi luokka sidosryhmäyhteistyö sisältää myös asiakaspalautteen käsitteen.

Taulukko 4 Tulosprisman mukaiset tavoitekirjaukset tulossopimuksissa

*) Runkosuunnitelmassa 2020–2023, viittaus tulossopimuksessa

	2004/2005	2018	2022
Yhteiskunnallinen vaikuttavuus			
sidosryhmäyhteistyö	X	X	X*)
tarkastukset, kpl	32400	26200	
valvontakohteet, kpl		20100	
kohdentaminen määritelty	X	X	
valtakunnalliset hankkeet		X	X
palvelulupaus		X	X
Toiminnallinen tuloksellisuus			
toiminnallinen tehokkuus			
tarkastukset, kpl		26200	
valvontakohteet, kpl		20100	
resurssien kohdentaminen	X	X	X
kustannusseuranta	X	X	
resurssiseuranta	X	X	X
vaikuttavuus / resurssi			X
saatavuus- ja aikataulutavoitteet		X	X
toiminnan kehittäminen, tehokkuus	X	X	X
tuotokset ja laadunhallinta			
monipuoliset keinot			X
tarkastukset, kpl			22000
tarkastusten kohdentaminen			riskiperuste
STM ohjaa toiminnan kohdistamista	X	X	
palvelulupaus		X	X
valvonnan yhdenmukaisuus ja tasalaatuisuus		X	X
sidosryhmätyö, tarpeet/ vaikuttavuus	X		X
itsearviointi	X		X
jatkuva uudistuminen, laatu/toimintajärj.	X		X
asiakassegmentointi			X
henkisten voimavarojen hallinta			
resurssien kohdentaminen	X	X	X
henkilöstöstrategia	X		X
johtamisen / esihenkilötyön kehittäminen	X		X
palkkausjärjestelmän kehittäminen	X		
sukupuolirakenne	X		
työnantajakuvan kehittäminen			X

Taulukossa ”X” merkitsee, että kyseinen tulostavoite on määritelty vastaavaan tulossopimukseen. Mikäli tulostavoitetta ei vastaavassa tulossopimuksessa ole määritelty, on taulukon solu väritetty harmaaksi. Numeerisen kirjaukset viittaavat vastaavaan kappalemäärätavoitteeseen. Vuoden 2022 tarkastusten kohdentamiseen on kirjattu ”riskiperusteinen”, joka viittaa siihen, että kohdentamista ei ole yksilöity tulossopimuksessa.

5.4 Analyysi tulosprisman ja tulossopimuksien tutkimuksen tuloksista (Osa I)

Tekstin sisällönanalyysissä tulosten käsittelyssä keskitytään tulossopimusten tulostavoitteiden ja niiden arviointikriteerien määrittelyn kirjauksiin 2005 tulosprisman kirjausten mukaisesti ja tulkitsevan sisällönanalyysin mukaisesti arvioidaan, miten ja millaisena tutkittavissa tulossopimuksissa kuvataan yhteiskunnallinen vaikuttavuus sekä toiminnallinen tuloksellisuus, joka sisältää käsitteet toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Lisäksi luvussa arvioidaan tulosprisman kriteerien mukaisesti määriteltyjen tulostavoitteiden mitattavuutta tai arvioitavuutta.

5.4.1 Yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Kaikissa tulossopimuksissa vuosilta 2004, 2005, 2018 ja 2022 lähtökohtaisena ajatuksena on, että työsuojeluviranomainen vaikuttaa työpaikkoihin, työnantajiin sekä työntekijöihin, jotta työpaikalla toimitaan siten, että työolot paranevat. Työsuojeluviranomainen pyrkii omalla toiminnallaan saamaan aikaan vaikutuksia, että työpaikan toimijat, työnantajien sekä työntekijöiden edustajat, ryhtyvät yhteistyössä edistämään turvallisia työoloja.

Vuoden 2004 ja 2005 tulossopimuksissa on määritelty, että työsuojeluviranomaisen toiminnan ansiosta suoraan työolot ja työntekijöiden työkyky paranevat. Lisäksi on määritelty tavoitteeksi saada työpaikkojen työolojen kehittäminen oma-aloitteiseksi. Myöhemmissä vuoden 2018 ja 2022 tulossopimuksissa työsuojeluviranomaisen tavoitteeksi on määritelty vaikuttaminen työpaikkojen turvallisuusjohtamiseen ja saada sitä kautta työpaikat aktiivisesti toimimaan työoloja parantavasti. Tulossopimukset ohjaavat työsuojeluviranomaisia vaikuttamaan suoraan työpaikkoihin, työnantajien ja

työntekijöiden edustajiin, jotta he yhteistyössä tekevät työpaikallaan toimenpiteitä riskien hallitsemiseksi ja reilujen työolojen varmistamiseksi.

Yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi 2004 ja 2005 tulossopimuksiin on kirjattu, että työpaikkojen työolosuhteiden tulee vastata lainsäädännön vaatimuksia. 2018 ja 2022 tulossopimuksiin on kirjattu tavoitteeksi vaikuttaminen työpaikkoihin siten, että työpaikkatapaturmat, ammattitaudit, haitallinen kuormitus ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen vähenevät. Lisäksi tavoitteena on vaikuttaa toiminnalla harmaan talouden määrän vähentymiseen ja työsuhteiden ehtojen parempaan noudattamiseen. 2018 tavoitteissa on erikseen nostettu vaikuttamisen keinona viestinnällinen ulottuvuus, jota tulee käyttää. Vuoden 2022 tavoitteissa on nostettu työpaikoilla työturvallisuutta edistävään työnantajien ja henkilöstön kumppaniksi tunnistettu myös työterveyshuolto ja näiden kaikkien osapuolien yhteistyötä halutaan tukea.

Vuoden 2018 tulosopimuksen ensimmäisessä luvussa viitataan kolmikantaisesti laadittuun työympäristön ja työhyvinvoinnin linjauksiin ja vuoteen 2020 asetettuihin tavoitetiloihin, joille on määritelty seurattavat indikaattorit. Tavoitteiksi on määritelty mm. 10 % väheneminen ammattitautien ja 25 % alenema työpaikkatapaturmien määrässä vuoteen 2019 mennessä vuoteen 2010 verrattuna. Sopimukseen kirjattuna on tunnistettu, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää useiden eri tahojen yhteistyötä ja toimenpiteitä. Työsuojelun vastuualueiden tulee organisoida sidosryhmäyhteistyötä ja viestintää siten, että ne tukevat tulostavoitteiden saavuttamista.

2018 tulossopimuksessa määritellyt ammattitautien ja työpaikkatapaturmien vähenemiseen liittyvät tavoitteet ovat tärkeitä yhteiskunnallisen vaikuttamisen kohteita. Työsuojelun vastuualueilla on kuitenkin tunnistettu, että hallinnon toimenpiteet vaikuttavat vain osittain näihin tunnuslukuihin, eikä todellista vaikutusta kovin helposti pystytä mittaamaan. Tarkastelluissa tulossopimuksissa muissa ei ole vastaavia tulossopimuskirjauksia. Myös 2018 tulossopimuksessa näitä indikaattoreita ei käytetä tulossopimuksen arviointikriteereinä, vaan toiminnan vaikutusta yhteiskunnalliseen muutokseen seurataan vuosiraportoinnissa tulossopimuksessa erikseen sovituilla seurantaindikaattoreilla.

Työsuojelutarkastukset ovat ensisijainen yhteiskunnallisen vaikuttamisen keino

Vuosien 2004, 2005 ja 2018 tulossopimuksissa yhteiskunnallinen vaikuttavuus on myös sidottu kiinteästi toiminnallisiin suoritteisiin, erityisesti työsuojelutarkastuksiin. Vuonna 2021 julkaistun tulosohjausasiakirjan arviointidokumentin jälkeen työsuojelutarkastukset on tunnistettu tulosprisman kohtaan ”toiminnallinen tuloksellisuus”. Samoin vasta vuoden 2022 tulossopimuksessa on määritelty myös ”muita vaikuttamistoimenpiteitä” kohdennettavaksi työpaikkoihin työsuojelutarkastusten lisäksi. Vuoden 2022 tulossopimuksessa työsuojelutarkastukset ja muut vaikuttamiskeinot tunnistetaan keinoiksi, joilla pyritään kohti yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Vuoden 2004 ja 2005 tulossopimuksissa työsuojelutarkastusten sisällöistä on määritelty hyvin tarkasti ja yksilöidysti, mihin työpaikan epäkohtaan, riskiin tai altisteeseen liittyen tarkastuksia tulee kohdentaa. Vuoden 2018 tulossopimuksessa on määritelty asiakokonaisuudet, joita tarkastetaan. Vuoden 2022 tulossopimuksessa tarkastettavaksi on määritelty tunnistetut merkittävimpien työturvallisuusriskien hallintamenettelyt, epävarmuutta aiheuttavat työsuhdeturva-asiat ja tilaajavastuuvastuuvelvoitteiden noudattaminen sekä kuormitustekijöiden hallintamenettely.

Viimeisimmässä 2022 tulossopimuksessa ilmiöperusteisesti tehtävien työtarkastusten sisällöt on määritelty ilmiökohtaisesti strategisten tavoitteiden perusteella määriteltyjen toiminnallisia vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista tukeviksi. Esimerkkinä tulossopimuksiin kirjattu tavoite tukea fyysisen kuormittumisen hallintaa työpaikoilla: Työolot -ilmiön yhtenä strategisena tavoitteena on hallita työssä fyysistä kuormitusta. Toiminnallisena vaikuttavuustavoitteena on tehdä riskiperusteisesti valituille työpaikoille työsuojelutarkastuksia, joissa valvotaan, että työpaikoilla on menettelyt fyysisen kuormituksen aiheuttamien sairauksien ja tapaturmien ennaltaehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Vuoden 2018 tulossopimuksessa on määritelty vastaavasti fyysisen kuormituksen hallinnan menettelyjen valvontaan tehtäviä työsuojelutarkastuksia, jotka tulee tehdä riskiperusteisesti valituille ja STM:n määrittelemille toimialoille. Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksessa on määritelty fyysiseen kuormituksen hallintaan liittyvien yksilöityjen vaarojen tunnistamiseen ja riskien hallintaan liittyvien menettelyiden tarkastaminen. Tulossopimuksessa on määritelty riskiperusteisesti ja STM:n määrittelemille toimialoille mm. käsin tehtäviin nostoihin ja siirtoihin sekä tuki-

ja liikuntaelisairauksien ehkäisyyn, erityisesti näyttöpäätetyöhön, liittyvien toimivien käytäntöjen tarkastaminen.

Tulossopimusten mukaisten työsuojelutarkastusten sisällön määrittely ja kohdentamisen tapa ja tarkkuus on muuttunut aikaisemmasta STM:n tiukasta ohjauksesta strategisemmalle tasolle. Yhteiskunnallisen vaikuttamisen kohteet, työpaikat, on aikaisemmin määritelty tulossopimuksessa toimialakohtaisesti tarkasti vielä vuoden 2018 sopimuksessa. Toimialat on toki määritelty toimintaympäristökuvausten ja -analyysien sekä sidosryhmä- ja asiakaspalautteen perusteella, kuten tulossopimuksissa on mainittu, ja siten valvonnan kohdentaminen perustuu riskinarviointiin ja tarveharkintaan. Tulossopimuksissa on samalla tullut myös määritellyksi ne toimiala, joihin työsuojeluvalvontaa ei ole aktiivisesti, ns. viranomaisaloitteisesti, tehty välttämättä ollenkaan. Tulossopimuksessa on kuitenkin erikseen määritelty, että noin 20 % valvontatoimenpiteistä tulee kohdentaa muihin kuin valtakunnallisesti määritellyille riskitoimialoille. Vuoden 2022 tulossopimuksessa työsuojelutarkastusten kohdentamisesta on määritelty, että sitä tehdään riskiperusteisesti tai ongelmien tunnistamisen kautta. Tulossopimuksessa ei oteta kantaa, kuka riskinarvioinnin tekee, mutta runkosuunnitelmassa (STM 2019, 12–14) viitataan toimintaympäristöanalyysiin ja erilaisiin sidosryhmiin, joita kuullaan toiminnan kohdentamista suunniteltaessa. STM kuuluu yhtenä sidosryhmänä yhä mukaan työsuojelutarkastusten kohdentamisen suunnitteluun.

Työsuojelutarkastusten sisältö on vielä vuoden 2004 ja 2005 tulossopimuksissa määritelty yksityiskohtaisesti ja siinä on määritelty niitä työsuhdesäädäntöön liittyviä yksityiskohtia sekä työn vaaroja ja kuormitustekijöitä, joihin liittyviä toteutumia ja riskinhallintamenettelyitä työpaikoilla tulee tarkastaa. Vuosien 2018 ja 2022 tulossopimuksissa on määritelty asiakokonaisuuksia, joiden lainmukaisuutta tarkastellaan työpaikoilla tarkastuksilla ja siten pyritään vaikuttamaan työolosuhteisiin. Vuoden 2022 tulossopimuksessa on vielä määritelty, mihin strategisemman tason tavoitteeseen asiakokonaisuus sen valvonta työpaikoilla vaikuttaa.

Työsuojelutarkastustavoitteiden mittaaminen

Tutkituista tulossopimuksista vuosien 2004, 2005 ja 2018 yhteiskunnallinen vaikuttavuus on määritelty tulostavoitteissa myös työsuojelutarkastuksiin liittyvinä määrätavoitteina. Vuoden 2022 tulossopimuksissa työsuojelutarkastukset ja muut vaikuttamistoimenpiteet

tunnistetaan erilaisina strategiseen tavoitteeseen vaikuttavina toiminnan tekoina. Tulostavoitteiden arviointikriteerinä on erilaisten tekojen määrä, volyymi, ja niiden kohdentuminen.

Tulossopimuksissa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittarina on määriteltyjen ja suunnitellulla tavalla kohdennettujen toteutuneiden työsuojelutarkastusten määrä. Aikaisemmissa vuoden 2004 ja 2005 tulossopimuksissa osalle tarkastuksista on määritelty kriteereiksi mm. ”toimivien käytäntöjen olemassaolo” sekä ”työolosuhteiden muutos”. Toteutuneet työsuojelutarkastusten määrät, niiden sisällöt ja kohdentuminen on määriteltävissä ja mitattavissa. Työpaikan toimivien käytäntöjen olemassaolo on myös todennettavissa ja tuloksen arviointi on tehtävissä, koska kriteeristönä käytetään työsuojelutarkastuksilla tarvittaessa annettavan viranomaisohjeistuksen kriteerejä toimivista käytännöistä, jotka täyttävät lain minimivaatimukset. Työolosuhteiden muutos, muutoksen suunta ja erityisesti muutoksen suuruus on ilmeisen haastavaa arvioida tarkasti ja siksi tuo arviointikriteeri työsuojelutarkastuksiin liittyen vaikuttaa epäselvältä. Mahdollisesti tuolloin on kuitenkin ollut oma ohjeistus, miten työolosuhteiden muutosta on voitu arvioida.

Sidosryhmäyhteistyöllä tehdään yhteiskunnallista vaikuttavuutta

Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksissa on velvoite tehokkaaseen sidosryhmäyhteistyöhön siten, että yhteistyö edistää hallinnon vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista. Tärkeimmät sidosryhmät ja kumppanit, jotka tulee kytkeä työsuojelupiirien toimintaan, on mainittu. Sidosryhmäyhteistyön sisällöstä ei ole annettu ohjausta, ja tulostavoitteen arviointikriteerinä on sidosryhmäpalaute sekä oma arviointi. Vuoden 2018 tulossopimuksessa on velvoite, että työsuojelun vastuualueiden tulee organisoida sidosryhmäyhteistyö siten, että se tukee tulostavoitteiden saavuttamista.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa sidosryhmäyhteistyötä kuvataan toiminnan monipuolisten keinojen käytön kautta. Työsuojelutarkastusten lisäksi työsuojeluviranomaisen keinovalikoimassa on hankeviestintää sekä valvonta- ja muita kyselyitä, tilaisuuksia sekä lausuntojen ja kannanottojen antamista, kuulemisten tekemistä ja työ- ja koordinaatioryhmiin osallistumista. Hankeviestintä kohdennetaan työpaikoille ja laajemminkin. Tilaisuuksia järjestetään itsenäisesti ja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Tilaisuuksien vaikuttavuus tunnistetaan välittömäksi silloin, kun se kohdistuu suoraan valvottaviin työpaikkoihin ja välillisesti silloin, kun se kohdistuu

sidosryhmiin. Erilaiset kyselyt kohdistuvat sekä valvottaville työpaikoille, jolloin näkökulma valvontaan liittyvien teemojen lisäksi on myös asiakaskyselyt, jolloin tavoitteena on palautteen saaminen työsuojeluviranomaisen toiminnasta. Lausunnoilla, kannanotoilla, kuulemisilla ja osallistumisilla erilaisiin työ- ja koordinaatioryhmiin on tarkoituksena vaikuttaa käsiteltävään asiakokonaisuuteen usein yhteistyössä sidosryhmän kanssa. Strategiseksi tulostavoitteeksi on määritelty suoraan sidosryhmään vaikuttaminen, kuten lainvalmistelijoihin esimerkiksi ministeriöihin ja valiokuntiin. Tulossopimuksen mukaan valtakunnallinen ulkoinen sidosryhmille kohdennettu viestintä, mukaan lukien verkkopalvelut, ja neuvontapalvelut, joista erityisesti valtakunnallinen puhelinpalvelu, tukevat työsuojelun vaikuttavuustavoitteiden toteutumista.

Sidosryhmäyhteistyön arviointi

2004 ja 2005 sidosryhmäyhteistyön arviointikriteerinä sidosryhmäpalaute ja oma arviointi ovat hyödyllisiä, mutta todennäköisesti eivät kata koko sidosryhmäkentän näkemyksiä.

Arviointikriteereinä käytetään sidosryhmäyhteistyöhön liittyvien toimenpiteiden ja tilaisuuksien määrämittauksia sekä osallistujamäärien seurantamittauksia. Viestinnälle on määritelty omia seurantamittareita, joita ei ole yksilöity. Sosiaalisen median osalta on erikseen mainittu sosiaalisen median seuranta. Viestinnän ja kyselyiden osalta tulossopimuksen arviointikriteerinä on myös oma arvio käytetyn keinon vaikuttavuudesta suhteessa käytettyyn resurssiin.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa on työpaikoilla valvottavien ilmiöiden osalta sidosryhmäyhteistyöhön määritelty viranomaisten ja muiden työsuojelutoimijoiden, esimerkiksi työterveyshuollon, kanssa tehtävät yhteistyömuodot. Arviointikriteereinä tavoitteilla on yhteistyön perusteella toteutettujen toimenpiteiden määrä.

Tieto ja digitalisaatio -ilmiöiden tavoitteena on tiedon monipuolinen hyödyntäminen valvonnan ja työelämän kehittämiseen yhteistyössä sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa. Työsuojeluhallinnon toiminnan merkittävä vaikuttavuuden parantaminen on yhtenä tavoitteena. Arviointikriteerinä uusilla tavoitteilla on mm toteutetut sidosryhmien kanssa toteutetut tarvearvioinnit, pilotit ja niiden analyysit, palveluprosessikuvaukset ja jatkosuunnitelmat.

Sidosryhmäyhteistyöhön liittyvien tapahtumien ja tilaisuuksien määrän mittaaminen sekä mahdollisesti myös osallistujien määrän mittaaminen ovat selkeästi määriteltyjä mitattavia suureita. Tilaisuuksien määrät ovat helposti mitattavissa, mutta osallistujien määrä erityisesti verkossa toteutettavissa tapahtumissa saattaa olla käytännössä haasteellista. Myös yhteistyössä tehtyjen toimenpiteiden, lausuntojen, kannanottojen ja työryhmäosallisuudet ovat helposti mitattavissa. Viestinnän ja sosiaalisen median seurantamittareiden määrittely ei ole vielä selkeästi määritelty, joten myös tähän teemaan kirjattu arvio käytetyn keinon vaikuttavuudesta suhteessa käytettyyn resurssiin on tarpeellinen. Asiakas- ja sidosryhmäpalautteen kerääminen ja sen analysoiminen tulee suunnitella ja toteuttaa huolellisesti, jotta helposti melko suuritöisestä kyselystä myös saataisi luotettavia tuloksia ja ne vastaisivat oikeisiin kysymyksiin, joihin arvioita halutaan (Hirsjärvi ym. 2004, 184).

Muiden työsuojelutoimijoiden kanssa tehtävään yhteistyöhön liittyen ei ole määritelty suoraa arviointikriteeriä, mutta se saattaa olla osa muita vaikuttamistoimia, joita on kuvattu monipuolisten keinojen käyttönä aikaisemmin 2022 tulossopimuksessa. Tietoon ja digitalisaatioon liittyvät tulostavoitteet ovat uusia ja niiden arviointikriteerit ovatkin kokeilemiseen, pilotointiin ja saatujen tulosten arviointiin liittyviä. Uutta tehtäessä on syytä avoimesti odottaa mahdollisia tuloksia sekä miten ne täyttävät asetettuja odotuksia. Vasta kriittisen arvioinnin perusteella on mahdollista tehdä jatkosuunnitelmia uusiin toimintoihin liittyen.

Sidosryhmäyhteistyö on tarkastelluissa tulossopimuksissa monipuolistunut. Riittävän hyvä sidosryhmäyhteistyö ja asiakkuuksien hoitaminen saattavat helposti jäädä liian pienelle huomiolle, kun organisaation niukkoja resursseja kohdennetaan tuloksellisuuden kehittämiseen, ellei siihen kiinnitetä erityistä huomiota (Ahonen ym. 2015, 245).

5.4.2 Toiminnallinen tuloksellisuus

Kappaleessa käsitellään 2005 ohjeen mukaisen jäsentelyn mukaisesti toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta.

Toiminnallinen tehokkuus

”Toiminnalliseen tehokkuuteen kuuluvat toiminnan taloudellisuus, tuottavuus ja kannattavuus.” (VM 2005, 25.)

Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksissa toiminnallisen tehokkuuden arviointikriteerit ovat selkeitä resurssien kohdentamiseen, kustannusseurantaan ja toimitusvarmuuteen liittyviä kriteereitä. Niiden mittaamisen helppous tai käytännössä mahdollisesti olevat haasteet liittyvät kustannusten, resurssien ja työajan seurantamenettelyiden toimivuudesta ja luotettavuudesta eli mittaamiseen tarvittavan tiedon keräämisen luotettavuudesta.

Vuoden 2018 tulossopimuksessa toiminnallisen tuloksen arviointikriteereiksi on määritelty tarkastuskertomusten lukumäärä sekä tarkastettujen valvontakohteiden lukumäärä. Tavoitteet on tulossopimuksessa määritelty kappaleeseen ”toiminnallinen tehokkuus”, jotka voidaan ajatella olevan kuitenkin lähinnä tuotoksiin liittyviä mitattavia suureita. Tulossopimuksessa on kirjattu myös vastuualueille määritellyt määrärahat, joten kun annetulla määrärahalla pitää tuottaa määrätty määrä työsuojelutarkastuksia, voidaan tarkastusmäärätavoitteen saavuttamista ja sen ylittämistä tai alittamista pitää myös toiminnallisen tehokkuuden tai taloudellisuuden mittarina.

Tehokkuuteen tai taloudellisuuteen liittyvänä tavoitteena on myös ”voimavarojen käyttö” kappaleessa määritelty voimavarojen suuntaamisen tavoitteet, joiden mukaan viranomaisaloitteiseen valvontaan, asiakasaloitteiseen toimintaan sekä hallinto- ja tukitoimintoihin kohdentuvan työn osuudet on määritelty. Arviointikriteereinä on käytetyn resurssin osuudet sekä henkilötyövuosina että euromääräisenä kustannuksina laskettuna eri toimintoihin liittyen. Mittaamisen kriteerit ovat jälleen sinänsä selkeät ja mahdolliset haasteet liittyvät tiedon keräämisen luotettavuuteen.

Vuoden 2022 tulossopimukseen on tehty arvio henkilötyövuosina (htv) resurssien käytöstä ja niiden kohdistumisesta. Tulossopimuksessa määritellään toimintavuoden aikana resurssien kohdentumisen seurannasta rullaavan suunnittelun periaatteiden mukaisesti ja tarvittaessa resurssien kohdentamisesta valvontaan kehittämisen sijaan. Tulossopimuksessa ei ole tältä osin määritelty mitattavia suureita. Tulossopimuksessa sitoudutaan kuitenkin resurssien seurantaan ja tarvittaessa resurssien kohdentamisen muutoksiin, jos valvontatoiminnan näkökulmasta on tarpeen. Jotta seurantaa pystytään kohtuullisen reaaliaikaisesti tekemään, tulee toiminnassa seurata sekä valvontatoimintaan liittyvien tavoitteiden, työsuojelutarkastusten, määrän sekä resurssien ja niiden käytön määrän toteutumista. Työsuojelutarkastusten määrän seuranta on jälleen selkeä kriteeri.

Samoin käytettävissä oleva henkilöresurssimäärä on selkeä kriteeri, mutta sen luotettava ja riittävän reaaliaikainen mittaaminen saattaa käytännössä olla haasteellista.

Vuoden 2022 tulossopimukseen on liitetty määriteltyjen tuotosten (työsuojelutarkastukset ja muu vaikuttamistoiminta) lisäksi monia toiminnallisen tehokkuuden edistämisen velvoitteita, joita tulee arvioida vaikuttavuuden määrän ja toimintaan käytetyn resurssin suhteena. Velvoitteena on myös analysoida ja hyödyntää saatuja tuloksia valvonnan sisältöjen suunnittelussa ja valvonnan kohdentamisessa. Arviointikriteereinä on uusien menetelmien, pilotointien ja tiedon hyödyntämisen kokeilut, tehdyt arvioinnit ja analyysit, asetetut seurantatavoitteet ja määritellyt mittarit, prosessikuvaukset ja johtamismallin kuvaus, hankeraportit ja tuotetut jatkosuunnitelmat sekä vastaavasti työhön käytetyn resurssin määrä sen käytön tehostuminen. Arviointien tekeminen on haasteellista, mutta niiden avulla pyritään tekemään perustellusti strategisen tason tuottavuutta ja tehokkuutta parantavia muutoksia toimintaan (Yliaska 2014, 428–432).

Vuosien 2018 ja 2022 tulossopimuksissa työsuojelun vastuualueet antavat palvelulupauksen, jonka mukaisesti vastuualueet vastaavat kattavasti kaikilta työpaikoilta ja toimialoilta tulevaan asiakaskysyntään sovittuja palveluiden toimitusaika- ja saatavuustavoitteita noudattaen. Selkeänä arviointikriteerinä on sovittujen määräaikojen noudattaminen. Vuoden 2004 ja 2005 tulossopimuksissa ei ole lainkaan mainintaa toimitusajoista, joten nyt huomion kiinnittäminen työsuojelun sisäisten prosessien läpimenoaikoihin on yksi tapa varmistaa toiminnan tehokkuutta.

Tarkasteltujen tulosopimuksien osalta työsuojelun talouteen, tuottavuuteen ja kannattavuuteen liittyviä tulostavoitteita on monipuolistettu. Näin julkisten toimijoiden aikaansaannoksiin ja kustannuksiin liittyvä tilintekovastuu velvoittaakin aktiivisesti kehittämään julkisen talouden ohjauksen keinoja ja menettelytapoja (Virtanen ja Vakkuri 2016, 54).

Tuotokset ja laadunhallinta

”Suoritteiden määrä sekä toiminnan laatu ja palvelukyky sisältyvät tuotokset ja laadunhallinta -kokonaisuuteen.” (VM 2005, 25.)

Tulossopimuksiin liittyvät tuotokset ja suoritteiden määrät on vuosien 2004, 2005 sekä 2018 tulossopimuksissa sidottu kiinteästi yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Vuoden

2022 tulossopimuksessa suoritteet, työsuojelutarkastukset, on tunnistettu ”toiminnallisen tuloksellisuuden” kokonaisuuteen, mutta nekin on käsitelty tuloksissa jo aikaisemmin yhteiskunnallisen vaikuttamisen yhteydessä.

Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksissa laadunhallintaan tavoitteeksi on kirjattu työsuojelupiirien laatutoiminnan jatkaminen tehtyjen itsearviointien tulosten perusteella. Työsuojelupiirien tulee pystyä hoitamaan tulossopimuksissa sovitut strategiset tavoitteet siten, että piirin toimintatapa vastaa vuonna 2007 tulosohjaamisen tarpeita ja vaatimuksia. Arviointikriteerinä on työsuojelupiirin toiminnan itsearvioinnin tulokset ja sidosryhmäpalaute.

Jälleen erilaisten arviointien, itsearviointien tekeminen ja sidosryhmäpalautteen kerääminen ja analysointi, voi olla haasteellista. Tulosten tulkinta ei ole yksiselitteistä, mutta niitä tulkitsemalla pyritään mm. tuottamaan parempaa asiakaskokemusta (Yliaska 2014, 428–432).

Vuoden 2018 tulossopimuksessa laadunhallinnalle on määritelty valtakunnalliset tavoitteet valvonnan yhdenmukaisuuden ja tasalaatuisuuden edistämiseksi. Tulostavoitteeksi on määritelty esimiesten tekemän työpaikkahavainnoinnin sekä valtakunnallisesti vähintään 500 tarkastuskertomuksen havainnointi erillisten ohjeistuksien mukaisesti. Tehtyjen havaintojen perusteella tehdään yhteenveto ja suunnitelma tarvittavista korjaavista toimenpiteistä, joiden toteuttamiseen kaikki vastuualueet sitoutuvat. Tuotosten ja laadunhallinnan tulosten arviointikriteereiksi on määritelty ohjeiden ja sovittujen menettelyjen noudattamiseen liittyvien laadun kehittämiskohteiden tunnistaminen ja toimenpiteiden määrittely.

Valvonnan yhdenmukaisuuden ja tasalaatuisuuden edistämisen arviointi varmistamalla ja tarkkailemalla ohjeiden noudattamista on selkeä kriteeri, joka on kuitenkin työläs arvioitava. Lisäksi toteuman vertailu vastaavaan ohjeistukseen vaatii sekin arviointia, johon liittyy mahdollisesti arvioijasta johtuvaa vaihtelua, mikäli arviointikriteerit eivät ole täsmällisiä. Arviointien yhteenvetona syntyvä korjaavien toimenpiteiden suunnitelma ja sen toteuttaminen on kuitenkin tyypillinen toiminnan laatua kehittävä menettely.

Tulostavoitteeksi on sovittu myös velvoitteiden jälkivalvonnan määräaikaseurantaan. Velvoitteiden jälkivalvonta määräajassa on selkeästi määritelty kriteeri, joka on helppo todentaa valvontatietojärjestelmästä.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa laadunhallinnan yhteisenä tavoitteena on työsuojeluvalvontaan liittyvä tasalaatuisuuden ja yhdenmukaisuuden pyrkimys. Tavoitteeseen pyritään monilla vastuualuerajat ylittävillä yhteistyötoimenpiteillä, valtakunnallisilla tehtävillä sekä valvontaan ja oman toiminnan kehittämiseen liittyvillä kehittämishankkeilla. Tuotoksina ja tulossopimuksen arviointikriteerit ovat erilaisia arviointeja, raportteja, toimintamalleja, ohjeistuksia ja jatkosuunnitelmia. Määritellyt arviointikriteerit ovat selkeitä tuotoksia; ohjeistuksia, kuvauksia ja linjauksia. Yhteisesti sovitut ja käyttöön otetut toimintatavat yhtenäistävät valtakunnallista toimintaa.

Arviointikriteereiksi määritellyt kirjalliset tuotokset on helppo todentaa, mutta niiden sisältö määrittelee todellisen laadunhallintaan vaikuttavan hyödyn. Vuoden 2022 tulossopimuksessa määriteltyjä vastaavia tiedon hallintaan ja digitalisaatioon liittyviä tavoitteita ei ole aikaisemmissa tutkituissa tulossopimuksissa ollut lainkaan, joten täysin uudentyyppisiä tulostavoitteita arvioitaessa on varmasti hyvä ensin arvioida tuloksia useammaltakin näkökulmalta ennen tiukkojen määrämittareiden asettamista. Yhteistyö sidosryhmien kanssa ja sen edistäminen laadunhallinnan menetelmänä on yksi yleisesti tunnetuista laatuajattelun perusajatuksista ”vastataan asiakkaan tarpeeseen”. Samoin esimerkiksi robotiikan käyttö raportoinnissa manuaalisen työn sijaan edistää inhimillisten virheiden vähentymistä. Tulostavoitteiden arviointikriteereinä raportoinnit ja analyysit ovat tässä hyvin perusteltavissa.

Jatkuva uudistuminen -ilmiön kokonaisuudessa tavoitteena on jatkuvan laadun parantamisen järjestelmän laatiminen ja valvonnan vaikuttavuuden parantaminen laadun paranemisen tuloksena. Tulossopimuksessa luvataan luoda suunnittelu- ja seurantajärjestelmä, jonka avulla varmistetaan, että työsuojeluvalvonnan painotukset vastaavat ympäristön tarpeita, ovat yhdessä sovittuja ja ajanmukaisia. Arviointikriteerinä on laaditut prosessikuvaukset, jotka sisältävät määritellyn laadunhallinnan prosessin ja nämä prosessikuvauksissa määritellyt tuotokset on laadittu. Arviointikriteerinä on myös jatkuvan parantamisen kehän toimivuuden arvioinnin toteutuminen. Tulostavoitteena on myös vaikuttavuustavoitteen ja siihen liittyvän vaikutusteon sisällyttäminen valvontahankkeiden suunnitteluprosessiin sekä vaikuttavuuden arvioinnissa vaikutustekojen tehokkuuden arviointi osana tuloksia. Arviointikriteerinä on tehty hankesuunnittelun prosessikuvaus sekä tehty hankkeiden vaikuttavuuden ja tulosten arviointi.

Tulossopimuksessa kiinnitetään huomioita siihen, että työsuojelun valtakunnallista johtamisjärjestelmää kehitetään ja arvioidaan jatkuvasti. Samoin tehtävän työsuojeluvalvontatyön sisältöä suunnitellaan ja sen vaikuttavuutta suunnitellaan, mitataan ja arvioidaan säännöllisesti. Jatkuvan uudistumisen arviointikriteerit ovat erilaisten arviointien toteutuminen ja niiden perusteella määriteltyjen kehittämistoimenpiteiden määrittely sekä toimeenpano on jatkuvan kehittämisen PDCA-syklin mukainen (Aalto-yliopisto 2023). Kriteeristöön liittyy useita tulkinnanvaraisia arviointeja ja mahdollisesti tarvittavia kehittämistoimenpiteitäkin nousee useita. Järjestelmän ylläpito ja kehittäminen saattaa muodostua raskaaksi.

Yhtenä laadunhallinnan tavoitteena on myös tuottavuusnäkökulman lisäksi tarve ja halu vastata kattavasti ja sovittuja palveluiden saatavuustavoitteita noudattaen kaikilta toimialoita ja työpaikoilta tulevaan asiakaskysyntään. Arviointikriteereinä on määriteltyjen palveluiden saatavuustavoitteiden toteutuminen. Määrä- ja määräaikatavoitteiden mittaaminen on selkeää ja helppoa.

Ihanneorganisaatiot ovat hyvinvoivia, tehokkaita ja ne kykenevät jatkuvasti oppimaan uutta. Jatkuva tulosten parantaminen vaatii samanaikaisesti koko organisaation ja henkilöstön suoritusten parantamista (Sydänmaalakka 2007, 15–16). Työsuojeluhallinto on ottanut tulossopimuksissaan huomioon jatkuvan uudistumisen tarpeen ja erityisesti viimeisimmässä tarve on huomioitu ja siihen on vastattu monipuolisesti.

Henkisten voimavarojen hallinta

”Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen -kokonaisuuteen sisältyvät mm. henkilöstöön liittyvät tiedot, henkilöstön työhyvinvoinnin ja osaamisen taso sekä muu aineeton pääoma ja toiminnan kehittyminen.” (VM 2005, 24.)

Vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksissa henkilöstöön ja henkilöstövoimavarojen kehittämiseen on kirjattu huomattavan paljon tavoitteita ja keinoja, joilla tavoitteisiin pyritään. Osa arviointikriteereistä on selkeitä mitattavia indeksejä, tai osuuksia, mutta esimerkiksi palkkausjärjestelmän ja työyhteisön toimivuus vaikuttavat epäselviltä ja haasteellisilta mitattavilta tai arvioitavilta suureilta. On mahdollista, että tuolloin on ollut käytössä säännöllinen henkilöstökysely, jonka perusteella nuo suureet ovat mitattavissa tai arvioitavissa, mutta siitä ei nyt ole tietoa. Nykyisin valtiotyönantaja mittaa vuosittain henkilöstökyselyllä vastaavia työhyvinvointiin, työkykyyn ja esimiestyöhön sekä

johtamiseen liittyviä tunnuslukuja, jotka eivät kuitenkaan ole mukana tulossopimuksen tavoitteissa (vmbaro www-sivut, 2023).

Vuoden 2018 tulossopimukseen on kirjattu voimavarojen käyttö, jossa määritellään henkilöresurssien kohdentamista. Tulossopimuksessa ei oteta millään tavalla kantaa henkilöstö työhyvinvoinnin ja osaamisen tasoon tai muun aineettoman pääoman ja toiminnan kehittymiseen.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa henkilöstövoimavarat on jälleen nostettu tärkeään ja työsuojelun strategisen toiminnan toteuttajan rooliin. Tavoitteena on henkilöstön kehittäminen suunnitelmallisesti ja aikaisempaa monipuolisemmilla keinoilla. Viestintä on otettu mukaan rekrytointeja ja ulkoista työnantajakuvaa tukemaan. Arviointikriteereinä on määriteltyjen toimenpiteiden toteutumisen seuranta, suunnitelmien luominen sekä mm. avoinna olleiden virkojen täyttämisen onnistuminen. Kaikki arviointikriteerit ovat selkeästi todennettavissa.

Näissä tarkastelluissa tulossopimuksissa ns. terveen johtamisen pitkän aikavälin tavoitteet jäävät jonkin verran ohuiksi, vaikka henkilöstön hyvinvointiin liittyviä tavoitteita on kirjattu tulostavoitteiksi. Terveellä johtamisella tarkoitetaan johtamista, jossa samanaikaisesti huomioidaan johtamisen pitkäaikaiset vaikutukset henkilöstön hyvinvointiin ja terveyteen sekä organisaation liiketaloudellinen tuloksellisuus. (Ahonen ym 2015, 21.)

Edellä tässä tutkielmassa käsiteltyjä tulossopimuksiin kirjattuja tavoitteita ja niiden mittareita arvioidaan seuraavassa luvussa lukumäärän lisäksi vielä kolmesta tärkeästä julkisjohtamisen tehostamisen näkökulmasta: Onko enemmän strategisia tavoitteita, ollaanko tietoisempia kustannuksista ja ovatko tulokset mitattavissa? (Vakkuri 2010, 1008.)

5.5 Yhteenveto ja analyysi vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisesta ja arvioinnin tutkimuksesta (Osa II)

Valtionhallinnon tulosohjauksella pyritään toteuttavaan mahdollisimman tehokkaasti ja tuloksellisesti julkisen organisaation lakisääteiset tehtävät. Tulostavoitteissa tulee huomioida myös pitkän aikavälin, mahdollisesti useamman vuoden kestävät, strategiset tavoitteet ja menettelyt, miten niiden edistymistä seurataan. (VM 2005, 37–39.)

Keskeinen periaate tulostavoitteiden hallittavuuden ja olennaisuuden kannalta on, että tavoitteita asetetaan mieluummin vähän kuin paljon (VM 2005, 24).

STM on varsin yksityiskohtaisesti määritellyt tavoitteet tulossopimuksissa vuosille 2004 ja 2005. Tulossopimuksien kirjausten mukaan runkosuunnitelmassa vuosille 2004–2007 on sovittu strategiset tavoitteet, joiden perusteella on määritelty työsuojelutoiminnan painoalueet. Strategisia tavoitteita ei kuitenkaan ole nostettu tulossopimuksiin lainkaan.

Vuoden 2018 tulossopimuksessa STM on myös määritellyt varsin yksityiskohtaiset tavoitteet. Toiminnallisten tavoitteiden lisäksi tulossopimukseen on kirjattu myös yksilöityjä strategisia tavoitteita, jotka tunnistetaan yhteisiksi muiden hallinnonalojen tavoitteiden kanssa. Tulossopimuksen tuotoksia mittaavat seurantaindikaattorien perusteella seurataan vaikutusta yhteiskunnalliseen muutokseen, mutta toiminnallisten mittareiden ja strategisten tavoitteiden yhteyttä ei tarkemmin yksilöidä.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa on esitetty vaikuttavuusketju, miten toiminnallisilla tavoitteilla vaikutetaan ilmiökohtaisiin strategisiin tavoitteisiin, joilla yhteisesti tavoitellaan koko työsuojeluvalvonnan visiota ”tervettä työtä”. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on kuvattu haluna vahvistaa turvallista, terveellistä ja reilua työtä.

Kustannuksista puhutaan selkeillä talouden tunnusluvuilla vain ennen tulosohjausasiakirjan julkaisua tehdyissä tulossopimuksissa vuosilta 2004 ja 2005, jotka perustuvat BSC-kehikkoon. Yhtenä selkeänä tulossopimuksen tavoitteena on toiminnan taloudellinen näkökulma ja tulossopimuksessa on velvoite toiminnan kustannusten seurantaan ja toimintatapojen muutoksiin, jotta kustannukset eivät kasva yleistä kustannuskehitystä nopeammin. Vuosien 2018 ja 2022 tulossopimuksissa ei ole suoria kirjauksia taloudellisuuteen liittyen, mutta osoitetulla määrärahalla on saavutettava tarkastusmäärätavoite. Muita kriteerejä, jotka voitaisi katsoa liittyvän kustannustietoisuuteen, ei näissä tulossopimuksissa ole.

Tulossopimusten hallittavuuden kannalta keskeistä on, että mitattavia tavoitteita on mieluummin vähän kuin paljon. Tutkittavista tulossopimuksista laskettiin asetettujen tavoitteiden ja niitä arvioivien mittareiden määrät ja tyypit sekä arvioitiin mittareiden selkeyttä tai yksiselitteisyyttä. Tulokset on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5 Tulossopimuksiin määriteltyjen tavoitteiden ja mittareiden määrä

Tavoitteiden määrä	Tulossopimusvuosi			
kpl	2004	2005	2018	2022
Tavoitteita	41	41	33	63
johon ei voi itse vaikuttaa	1	1	0	0
Mittareita	55	55	41	79
määrällisiä	23	23	18	45
laadullisia, joista	32	32	23	34
selkeitä mitattavia	18	18	23	32
epäselviä mitattavia	14	14	0	2

Taulukkoon on määritelty tavoitteeksi, johon ei voi itse vaikuttaa, tapaturmataajuus. Epäselväksi mitattavaksi on määritelty mm. mittari ”työolosuhteiden muutos” ja ”arvio käytetyn keinon vaikuttavuudesta suhteessa käytettyyn resurssiin”.

Tulossopimuksiin on nyttemmin kirjattu tavoitteita, joihin kaikkiin työsuojeluhallinnolla on mahdollisuus vaikuttaa ja jotka pääsääntöisesti ovat selkeitä mitattavia. Määrällisten mittareiden suhteellinen osuus laadullisiin mittareihin on lisääntynyt. Viimeisimmässä tarkastellussa tulossopimuksessa vuodelta 2022 on tavoitteiden määrä liki kaksinkertaistunut aikaisemmasta tarkastellusta vuoden 2018 tulossopimuksesta, joten tavoitetta ”mieluummin vähemmän kuin enemmän”, ei ole onnistuttu saavuttamaan.

Vuoden 2022 tulossopimuksessa mittareina tai arviointikriteereinä on useita arviointi- tms. raportteja, joiden tarkoitusta tai jatkokäyttöä ei ole aina määritelty.

6 Yhteenveto

Tässä kappaleessa kootaan edellä esitettyjen tulosten ja niiden analysoinnin perusteella tehdyt johtopäätökset, miten valtionhallinnon tulosohjauksen tulosprisma on vaikuttanut tutkielmaan otantana valittujen tulossopimusten tulostavoitteiden asettamiseen sekä miten tulosohjaus on vaikuttanut tulostavoitteiden mittaamisen määrittelyihin. Lisäksi kappaleessa arvioidaan tämän tutkielman luotettavuutta. Lopuksi on kirjattu tutkielman kirjoittajan pohdintaa, joka heräsi tätä tutkielmaa tehtäessä, liittyen tulosohjauksen vaikutuksesta tulossopimuksiin sekä tulossopimusten sisältöihin.

6.1 Johtopäätökset

Tulossopimukset ovat kahdessa vuosikymmenessä monimutkaistuneet ja viimeisintä tutkittua tulossopimusta vuodelta 2022 on haasteellista tulkita. Haasteellisuus näkyy myös siten, että vuoden 2022 tulossopimuksen tulkintaan liittyviä tuloksia on tässä tutkielmassa ollut vaikea raportoida yksinkertaisesti ja selkeästi. Tässä tutkielmassa vuosien 2004, 2005 ja 2018 tulossopimusten tavoitteiden vertailu tulosprismaan oli suuritöistä, mutta helppoa. Kriteeriin liittyvä tulostavoite selkeästi joko löytyi tai sitä ei ollut. Vuoden 2022 tulossopimus on otsikkotasolla kirjoitettu selkeästi tulosprismaa vastaavasti, mutta määriteltyjä tulostavoitteita oli suurelta osin haastavaa tunnistaa selkeästi dokumentista. Monet tulostavoitteet voidaan perustellusti tunnistaa useampaan kriteeriin liittyviksi. Vuoden 2022 tulossopimus on tehty ilmiölähtöisesti, joka tukee tulosohjausasiakirjan mukaan poikkihallinnollista valtionhallinnon tulosohjausta, jonka tarve on tunnistettu mm. uusien yhteiskunnallisten haasteiden vuoksi (VN 2021, 143–144). Kenties tästä vaatimuksesta johtuu, että uusiin monimutkaisiin haasteisiin pyritään vuoden 2022 tulossopimuksessa vastaamaan monimutkaisilla tavoitteilla.

Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi -kirjan (Salminen ym, 2021, 138) johtopäätökset ja suositukset -kappaleessa annetaan kehittämissuosituksia valtiohallinnon tulosohjaukseen ja virastojen tulossopimusten tekemiseen. Virastomäärien vähenemisen ja niiden koon suurenemisen sekä toimintaympäristön kompleksisuudesta johtuva poikkihallinnollisen ohjauksen tarve on lisääntynyt. Virastoissa on useita erilaisia toimintaprosesseja, joten toiminnallisen ohjauksen sijaan on syntynyt yhä enemmän tarvetta entistä strategisemmalle ohjaukselle.

Tulossopimuskaudet, työsuojelussa runkosuunnitelmakausi, ovat valtionhallinnossa hallituskauden mittaisia, nelivuotisia, joka osaltaan korostaa poliittista ohjausta.

Vuoden 2004 ja 2005 tulossopimukset rakentuvat BSC-kehikolle, joka vastaa hyvin BSC-mittariston luomisessa julkishallinnossa yleisesti käytetty jaottelua (Malmi, Peltola & Toivanen 2002, 16,18,23). Taulukossa 6 on vertailtu BSC-mittariston, 2004 ja 2005 tulossopimusten BSC-kehikon sekä 2018 ja 2022 tulossopimuksissa sovellutun tulosprisman näkökulmia.

Taulukko 6 BSC-mittariston ja tulosprisman näkökulmien vertailu

BSC-mittariston julkishallinnon näkökulmat (Malmi ym. 2002)	BSC-kehikko, tulossopimukset 2004 ja 2005	Tulosprisman näkökulma, tulossopimukset 2018 ja 2022
vaikuttavuus kansalaisen, asiakkaan sekä poliittisen päätöksentekijän näkökulma	yhteiskunnallinen vaikuttavuus	yhteiskunnallinen vaikuttavuus
		toiminnallinen tuloksellisuus
resurssit ja talous sekä niiden hallinta	resurssit ja talous	tehokkuus
prosessit ja rakenteet, toimivuus- ja suorituskyky näkökulma	prosessit ja rakenteet	tuotokset ja laadunhallinta
uudistuminen ja työkyky, työyhteisö- ja henkilöstönäkökulma	uudistuminen ja työkyky	henkisten voimavarojen hallinta

BSC-kehikko ja tulosprisman kriteeristö vastaavat melko hyvin toisiaan, joten on hyvin ymmärrettävissä, että vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksista löytyvä käytännössä jo kaikki vuonna 2005 julkaistun tulosohjauskäsikirjan tulosprisman kriteerien mukaiset teemat tai elementit jollain tavalla kirjattuna.

Tutkielman ensimmäinen tutkimuskysymys on: Miten tulosprisman mukaiset yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja toiminnallinen tuloksellisuus näkyvät työsuojelun tulossopimuksissa vuosina 2004/2005, 2018 sekä 2022?

Kaikki tulosprisman ja aikaisemmin käytössä olleen BSC-kehikon kriteerit näkyvät tulossopimusten tavoitteissa sekä tulossopimuksissa 2004, 2005 ja 2022. Vuoden 2018 tulossopimus oli selkeä ja helppolukuinen, mutta sieltä kiistatta puuttui tulostavoitteista oleellisia elementtejä, joilla vastattaisi tulosprisman kriteereihin. Vuoden 2018 tulossopimuksesta käytännössä puuttuu kokonaan toiminnallisen tehokkuuden osa-alueet

taloudellisuus ja henkiset voimavarat. Vuonna 2021 julkaistu tulosohjausasiakirjan arviointidokumentti ja siinä annetut moitteet valtionhallinnon tulosohjaukselle ovat ainakin näiden työsuojelun tutkittujen tulossopimusten näkökulmasta olleet todella tarpeen. Ja heti vuonna 2022 Valtioneuvoston ohjeista on otettu opiksi ja kaikkiin tulosprisman mukaan asetettuihin vaatimuksiin on tulossopimuksessa jälleen vastattu.

Työsuojeluhallinnon yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on selkeä ja kirkas. Tehtävänä on varmistaa, että työpaikoilla toimitaan oma-aloitteisesti ja noudatetaan yhteistyössä työturvallisuuslain minimivaatimuksia. Tavoitteena on, että työelämä on turvallista, terveellistä ja siellä toimitaan reiluin ehdoin ja että työpaikat itse ottavat tästä kokonaisuudesta ja sen kehittämisestä vastuun. Turvallisuusjohtamisen käsite on mukana vuoden 2018 ja 2022 tulossopimuksissa ja samat elementit ovat jo aikaisemmissa 2004 ja 2005 tulossopimuksissa, vaikka itse termi niistä puuttuukin. Tulossopimuksissa 2004, 2005 ja 2018 työsuojelutarkastukset on määritelty yhteiskunnallisiksi vaikuttavuustavoitteiksi, kun ne vuonna 2022 on tunnistettu keinoiksi tavoitella varsinaista päämäärää, että työpaikat hoitaisivat reiluun, terveelliseen ja turvalliseen työelämään liittyvät velvoitteensa itse.

Kaikissa tulossopimuksissa nousee selkeästi halu sidosryhmäyhteistyöhön ja sen avulla pyrkimys yhteiskunnallisen vaikuttavuuden saavuttamiseen. Asiakas -sidosryhmään liittyen vuosien 2018 ja 2022 tulosopimuksissa on annettu palvelulupaus, jonka mukaan kaikkeen asiakasaloitteeseen kysyntään vastataan saatavuus- ja toimitusaikatavoitteiden mukaisesti. Aikaisemmissa 2004 ja 2005 toimitusaikalupausta ei ole, mutta muuten vastaavat asiakaslupaukset on tulossopimukseen kirjattu. Toimitusaikalupaus on omalta osaltaan myös tehokkuuteen ja laatuun liittyvä asia, joka parantaa myös kansalaisten oikeusturvaa.

Toiminnallisen tuloksellisuuden elementeistä tehokkuuteen liittyviä kokonaisuuksia toiminnan taloudellisuus, tuottavuus tai kannattavuus nostetaan selkeästi esille vain 2004 ja 2005 tulossopimuksissa, joissa edellytetään sekä kustannusten että käytettyjen resurssien seurantaa. Myöhemmissä 2018 ja 2022 tulossopimuksissa kiinnitetään huomiota resurssien käyttöön ja vastaavien tuotosten määrään, joka kyllä on valtionhallinnossa yleisesti käytetty tehokkuuskäsite. Varsinaista kustannusseurantaa ei näissä myöhemmissä tulossopimuksissa kuitenkaan edellytetä.

Toiminnallisen tuloksellisuuden elementeistä tuotokset ja laadunhallinta oli tuotoksiksi tunnistettu työsuojeluhallinnon perustuote, eli työsuojelutarkastukset, vasta vuoden 2022 tulossopimuksessa. Kaikissa aikaisemmissa tulossopimuksissa työsuojelutarkastukset oli määritelty olevan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Vuonna 2022 myös muita vaikuttamisen keinoja, mm. viestinnälliset keinot, on tunnistettu työsuojelutarkastusten lisäksi työsuojeluhallinnon tuotoksiksi.

Laadunhallintaan, laatujärjestelmiin ja itsearviointeihin liittyviä tulostavoitteita on vuosien 2004, 2005 ja 2022 tulossopimuksissa. Vuoden 2018 tulossopimuksessa ei ole laatujärjestelmiin liittyviä kirjauksia, mutta tuossa tulossopimuksessa nousee selkeästi esille tavoite valtakunnallisesti tasalaatuisen ja yhtenäisen työsuojeluvalvonnan edistämisestä. Sama tavoite jatkuu hyvin voimakkaasti 2022 tulostavoitteissa, joissa yhtenäisyyden tavoite on kirjattu moneen yksittäiseen tavoitteeseen toiseksi halutuksi ominaisuudeksi mukaan.

Toiminnallisen tuloksellisuuden elementti henkisten voimavarojen hallinta on huomioitu hyvin ja monipuolisesti vuosien 2004 ja 2005 tulossopimuksissa. 2022 tulossopimuksessa henkilöstövoimavarojen kehittäminen on eriytetty omaksi kokonaisuudekseen, eikä sitä käsitellä enää toiminnallisen tuloksellisuuden kautta. Asiaa käsitellään lähinnä henkilöstön osaamisen kehittämisen ja osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta Vuonna 2012 oli jo annettu ohjeellinen uusi tulosprisma, jossa tätä jakoa jo suositeltiin. Vuoden 2018 tulossopimuksesta kaikki henkilöstöön liittyvät kehittämisasiat ovat joko unohtuneet tai ne on tietoisesti jätetty pois. Vuonna 2021 julkaistu ohjausasiakirjan arviointidokumentin suositukset ovat kenties vaikuttaneet siten, että henkilöstön kehittäminen jälleen tunnistettiin tulossopimukseen nostettavan arvoiseksi asiakokonaisuudeksi vuonna 2022.

Kokonaisuutena vuosien 2004 ja 2005 tulossopimukset ovat työsuojelupiirien hyvin yksityiskohtaista STM:n ohjausta, joka keskittyy pääosin tehtävien työsuojelutarkastusten kohdentamiseen määritellyille toimialoille sekä tarkastusten sisällön yksityiskohtaiseen määrittelyyn. Vuoden 2018 tulossopimuksessa STM ohjaa edelleen pääosin työsuojelutarkastusten tekemistä ja niiden kohdentamista toimialoittain. Vuoden 2022 tulossopimuksessa on valvontaan liittyen strategisempi ohjausote ja erityisesti valvonnan kohdentamisessa luotetaan toimintaympäristöanalyysin ja työsuojeluviranomaisen omaan arviointikykyyn tehdä riskinarvioinnin perusteella

päätöksiä, minne valvontaa kohdennetaan ja mitä valvonnan tai muun vaikuttamisen menetelmiä käytetään. Ilmiölähtöisyys ja sidosryhmäyhteistyö on sidottu luontevaksi osaksi valvontatyötä ja muuta vaikuttamistoimintaa.

Tutkielman toinen tutkimuskysymys on: Millaisia tulosjohtamiseen liittyviä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden mittareita ja arviointeja ilmenee työsuojelun tulossopimuksissa vuosina 2004/2005, 2018 sekä 2022?

Strategisen tason tavoitteet ja niihin sidotut mittarit ja arviointikriteerit on määritelty vuoden 2022 tulossopimuksessa, kun ne aikaisemmissa jäävät kiistatta määrittelemättä. Vuoden 2022 strategisten tavoitteiden mittareiden laadusta voidaan olla varmasti perustellustikin montaa mieltä, mutta ainakin mittarit on määritelty. Tulostavoitteiden ja niiden mittaaminen siten, että ne on sidottu strategisiin useamman vuoden kestäviin tavoitteisiin, on haastavaa. Lisäksi kytköstä yhteiskunnalliseen vaikuttavuustavoitteeseen ei ole helppoa kuvata.

Miltei kaikissa tutkituissa tulossopimuksissa on määriteltyihin tulostavoitteisiin liittyen määritelty myös vastaava mittari. Tulosprisman kriteerien mukaisten tavoitteiden asettamisessa on välillä puutteita, mutta tavoitteiden arviointi on määritelty ja pääsääntöisesti myös selkeästi. Viimeisimmissä tulossopimuksissa miltei kaikki mittarit on jo selkeästi määritelty. Määrällisten mittareiden suhde laadullisiin mittareihin kasvaa vuodesta 2004 ja 2005 vuoteen 2022 tultaessa. Mittareiden määrä on liki kaksinkertaistunut tutkittujen tulossopimusten ajanjakson aikana. Vaikka määrällisten mittareiden määrä on suhteessa suurempi kuin aikaisemmin, johtuu mittareiden kokonaismäärän reilusta kasvusta myös se, että laadullisten mittareiden tai arviointien tosiasiallinen määrä on kasvanut. Tällöin herää kysymys, että milloin ja missä yhteydessä kaikkia näitä arviointeja ja raportteja hyödynnetään.

Tässä tutkielmassa tutkittujen tulossopimuksen perusteella valtionhallinon tulosohjauksen tulosprismaa on mahdollisesti sovellettu tulossopimuksia tehtäessä. Tulosprisman elementit tai kriteerit kyllä löytyvät kaikista tulossopimuksista, myös ennen ohjausasiakirjan julkaisua tehdyissä. Tämän selittää aikaisemmin käytetyn BSC-kehikon ja tulosprisman samankaltaisuus. Käytetyt termit ja käsitteet ovat vaikuttavat kuitenkin epäselviltä ja tapa, miten tulosprismaa on käytetty, mikäli sitä on käytetty tulossopimuksia tehtäessä, on vaihdellut vuosien saatossa huomattavan paljon.

Tulosohjauksen käsikirjan arviointidokumentissa suositellaan Tulosohjauksessa käyttävää tulosprismaa päivitettäväksi siten, että tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden käsitteistö selkeytetään. Erityisesti vaikuttavuuden arviointiin tulee ennakkoluulottomasti kokeilla uusia lähestymistapoja. Yhdeksi lähtökohdaksi tulosohjausmalliin tulee ottaa tilivelvollisuuden vahvistaminen. (Salminen ym, 2021, 144–145.) Tutkittujen työsuojeluhallinnon tulossopimusten sisällönanalyysin perusteella tätä suositusta todella kannattaisi noudattaa.

6.2 Luotettavuuden arviointia

Laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arvioinnille ei ole olemassa yksiselitteisiä kriteerejä tai arviointimalleja. Tutkimusta tulee arvioida kokonaisuutena ja tällöin tärkeäksi arviointikriteeriksi nousee tutkielman sisäinen johdonmukaisuus. Tutkimuksen kohde ja sen tarkoitus tulee olla selkeästi määritelty. Samoin tutkijan motiivi ja syy, miksi tutkimus on tutkijan näkökulmasta tärkeä, vaikuttavat tutkimuksen luotettavuuteen. Tutkimusaineiston laajuus ja tarkkuus, miten sitä on käsitelty, analysoitu ja raportoitu tutkimuksessa, ovat luotettavuuteen kiinteästi liittyviä elementtejä. Oleellisen tärkeä luotettavuuteen liittyvä asian on, onko tutkijalla ollut riittävästi aikaa perehtyä tutkittavaan materiaaliin ja tutkimuksessa käsiteltäviin teorioihin, aikaisempiin tutkimuksiin ja aiheeseen liittyvään kirjallisuuteen. (Tuomi ja Sarajärvi 2018.)

Laadullisessa tutkimuksessa on tarve pohtia myös tutkijan otetta tutkimukseen puolueettomuuden näkökulmasta. Tämän tutkielman tekijä kuuluu virkamiehenä ohjattavaan virastoon ja on siis tulosohjausasiakirjan ja sitä soveltavan ministeriön ohjauksen kohde. Tämä saattaa asettaa haasteen tutkimuksen puolueettomuudelle. (Tuomi ja Sarajärvi 2018.)

Tässä tutkielmassa haasteita luotettavuuteen tuo tutkittujen tulossopimusten kohtuullisen pieni määrä, joita oli neljä kappaletta. Tutkimuksessa perehdyttyihin ja dokumenttien sisällönanalyysissa käsitellyt tulossopimukset ja ohjausasiakirjat olivat kohtuullisen laajoja asiakirjoja (20–179 sivua), joihin perehdyttiin. Erityisen tarkalla huolella analysoitiin tulossopimukset. Tulossopimukset on kuitenkin valittu tietoisesti siten, että ne on julkaistu ennen ja jälkeen tulosohjausasiakirjan julkaisua ja viimeisin tutkittava tulossopimusasiakirja on valittu ohjausasiakirjan arviointidokumentin julkaisun jälkeen. Tällöin ohjausasiakirjojen vaikutus on mahdollista todeta tutkituissa tulossopimuksissa.

Tätä tutkielmaa tehtäessä tutkijalla oli ensin ajatuksena käyttää toista kirjoitettujen tekstien tutkimusmenetelmää, diskurssianalyysiä, mutta tutkimusta tehdessä kävi ilmeiseksi, että käytännössä tutkimusmenetelmäksi vakiintui tekstin sisällönanalyysin metodi. Tämän tosiasian selkeydyttyä tutkielman tulosten raportointi tuli suunnitella ja kirjoittaa uudelleen. Raportointi ja johtopäätösten teko toki selkeytyi huomattavasti, mutta tuttujen asioiden kirjaaminen uudestaan oli työlästä ja raportin viimeistely oli haastavaa.

Tekstin sisällönanalyysi tehdessä havaintoni mukaan voi tekstistä aina löytää uusia näkökulmia, kun samaan asiaan palaa uudelleen ja toisesta näkökulmasta ryhtyy analysoimaan jo aikaisemmin analysoitua tekstiä. Tutkijan pitää lopulta tehdä paljon yksittäisiä päätöksiä, mihin luokkaan, ilmiöön tai kategoriaan jokin tekstin sisällön kohta kuuluu. Tähän pohdintaan olen käyttänyt paljon aikaa ja uskon siltä osin tutkielman olevan loogisesti etenevä.

6.3 Pohdintaa

Työsuojelun vastuualueet toteuttavat STM:n täsmennetyn strategian mukaisia työympäristön ja työhyvinvoinnin linjauksia vuoteen 2030 oman hallinnonalansa osalta. Tavoitteena on varmistaa, että kaikilla työpaikoilla tehtävä työ olisi terveellistä ja turvallista riippumatta työn tekemisen muodosta. (Sauni, 2019, 3.) Työsuojelun runkosopimuksessa vuosille 2023–2023 on määritelty strategian linjausten mukaiset strategiset tavoitteet ja niihin liittyvät vaikuttavuustavoitteet. (STM 2019, 16–20.) Vaikuttavuustavoitteille on määritelty vuosittaisessa STM:n ja työsuojelun vastuualueiden välisessä tulossopimuksessa konkreettiset tulostavoitteet, ja niille mittarit (STM 2020, 7–15). Työsuojeluhallinnossa käydään aktiivista keskustelua yhteisesti STM:n kanssa siitä, miten vuosittaisiin tulostavoitteisiin sidotut mittarit kertovat vaikuttavuudesta strategian mukaiseen yhteiskunnalliseen vaikuttamistavoitteeseen, kuten esimerkiksi keskimääräisen eläkeiän nousuun tai ammattitautien vähenemiseen (Sauni 2019, 20). On ilmeistä, että näihin isoihin kansantaloudellisesti merkittäviin indikaattoreihin vaikuttaa myös moni muu tekijä kuin pelkästään työsuojeluhallinnon toimenpiteet. Tämän pitkän strategisten tavoitteiden ja vaikuttavuuksien ketjun havainnollistaminen ja työsuojeluhallinnon työn osuuden merkityksen tunnistaminen ja erityisesti vaikutuksen mittaaminen yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen liittyen on haastavaa. Teemme työsuojeluhallinnossa toimenpiteitä, joiden uskomme edistävän

yhteistä hyvää, yhteiskunnallista vaikuttavuutta, mutta täyttä varmuutta tai edes yhteistä näkemystä tästä vaikuttavuudesta meillä ei vielä ole. Kokonaisuutta ja strategisia tavoitteita on varmasti syytä selkeyttää hallinnon sisällä. Tällöin toimenpiteiden toteuttamiseen, joilla pyritään kohti strategisia tavoitteita, on helppo yhdessä sitoutua.

Tulossopimuksia tutkiessa ei voinut välttyä ajatukselta, että näkyykö julkisen valinnan teorian mukaiset vaatimukset STM:n tiukkana määräohjauksena? Onko työsuojeluhallintoa ja sen virkamiehiä pitänyt määrätavoitteilla vaatia tekemään tarkastuksia työpaikoilla ja olemaan aktiivisesti yhteydessä tärkeimpään sidosryhmään? Olemmeko tästä ajattelusta vihdoin pääsemässä eroon? Nyt tunnistetaan ja on otettu käyttöön myös muita vaikuttamisen keinoja. Sinänsä hyväksi havaittu työkalu ja sidosryhmien vaatimat työsuojelutarkastukset ovat pääasiallinen vaikuttamisen keino. Viimeisessä tutkitussa tulossopimuksessa on vaikuttamisen työkalupakkiin otettu mukaan paljon myös muita, lähinnä viestinnällisiä, keinoja. Nykyisessä informaatioyhteiskunnassa sekä mis- ja disinformaation vastapainoksi tarvitsemme viestintää, joka on totta. Yhteiskunta tarvitsee tositarinoita turvallisesta, terveellisestä ja reilusta työelämästä.

Ilmiölähtöisyys ja haasteelliset yhteiskunnan muutokset ovat tuoneet mukanaan kompleksisen toimintaympäristön, jossa työsuojeluvalvontaa tehdään. Tulossopimuksista halutaan viimeisimmän ohjausasiakirjan suositusten perusteella strategisempia ja välttää yksityiskohtaista tulosohjausta. Nyt ilmiölähtöisesti tehty tulossopimus on luonteeltaan matriisinomainen, jossa jokaiseen vaikuttamisen kohteeksi otettuun työelämään liittyvään ilmiöön on määritelty tulostavoitteita, joilla pyritään vaikuttamaan moniin tulosprisman kriteereihin. Olisiko tulossopimusten tavoitteet selkeämmin hahmotettavissa ja myös toteutettavissa operatiivisessa toiminnassa, mikäli tulosprisman kriteereihin liittyviä tavoitteita määriteltäisi vain rajattu määrä ja yhdellä tavoitteella pyritään vaikuttamaan vain yhteen kriteeriin? Jos tuota yhtä tavoitetta saavuteltaessa kuntoon hoituu muitakin tulosprisman elementtejä, niin se on hyvä tai jopa erinomainen lisä, mutta ei olisi kuitenkaan tulostavoitteeksi määritelty asia.

Työsuojelun tulossopimuksissa taloudellisuuteen, tehokkuuteen, tuottavuuteen ja tilivelvollisuuteen liittyvät käsitteet ovat kovin pienessä roolissa ja talouden, kustannusten seurantaan ja tilivelvollisuuteen liittyvät velvoitteet ovat melko kevyesti ilmaistuna. Kansalaiset veronmaksajina saattaisivat olla tästä hiukan huolissaan.

Sidosryhmäyhteistyö on mukana tulossopimuksissa ja sen rooli on korostunut viimeisimmässä tulossopimuksessa. Sidosryhmät halutaan ottaa mukaan moneen tasoon tekemistä, strategiseen suunnitteluun ja osittain myös käytännön operatiiviseen toimintaan. Sidosryhmäyhteistyössä lienee potentiaalia monenlaiseen työsuojelutyön kehittämiseen ja toteuttamiseen. Sidosryhmät on ilmeisen vähän käytetty resurssi ja sitä tulee hyödyntää tehokkaasti, eikä esteenä saa olla pelko viranomaisen itsenäisyyden rapautumisesta.

Työsuojelun vision mukainen reilu työelämä on myös tärkeä yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite, jonka edistämisen selkeyttäminen tulossopimuksissa vaatii vielä kehittämistä. Työsuojeluhallinnon yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite, jonka mukaan työpaikkoja ohjataan ja velvoitetaan ottamaan vastuu omasta työturvallisuustyöstään, jotta työ on turvallista ja terveellistä, on selkeä ja ylevä tavoite. Kansantalous hyötyy aina, kun lähestytään tavoitetta, että työpaikoilla ei tapahdu työtapaturmia ja työstä jäädään terveenä eläkkeelle. Samalla vähennetään yksilöiden inhimillistä kärsimystä ja surua läheisen mahdollisesta työperäisestä sairastumisesta tai jopa kuolemasta. Työsuojelun virkamiehenä on helppoa sitoutua työnantajan tulostavoitteisiin ja samalla tietää, että tekee työtä, jolla on merkitystä.

Lähteet

Aalto, Katja – Kallio, Kirsi-Mari (2019) Changing institutional logics: shifting to a new service model in the Finnish public sector. *Public Money & Management*. Vol. 39 (7), 486–493.

Aalto-yliopiston www-sivut (2023) <aalto.fi/fi/aalto-kasikirja/jatkuvan -kehittamisen-periaate-pdca> haettu 3.1.2023

Aberbach, Joel D –Christensen, Tom (2005) Citizens and Consumers: An NPM dilemma. *Public management review*. Vol.7 (2), p.225-246.

Agostino, Deborah – Arnaboldi, Michela (2015) The New Public Management in hybrid settings: New challenges for performance measures. *International Review of Public Administration.* 20(4), pp.353-369

Ahonen, Guy – Husman, Päivi – Ikonen, Raimo – Juuti, Pauli – Koho, Arto – Käpykangas, Sari – Laine, Marjukka – Larjomaa, Eeva – Saarelma-Thiel, Tiina – Saari, Eveliina – Wallin, Marjo (2015) *Julkista johtamista jalostamassa*. Otavan kirjapaino Oy, Keuruu.

Asetus valtion talousarviosta, 11.12.1992/1243

Boyne, George (1998) Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government. *Public administration review*. Vol.58 (6), p.474-484.

Dean, Mitchell (2009) *Governmentality: Power and Rule in Modern Society.* Sage Publications, Limited.

Helsingin Sanomat 26.8.2021 Esitutkinta Tytti Yli-Viikarin rikosepäilyistä valmistui – epäilyt virkarikoksista VTV:n johdossa etenevät syyttäjän arvioitavaksi, Yli-Viikari kiistää yhä rikosepäilyt. < https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000008219582.html>, haettu 3.1.2023.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (2004) *Tutki ja kirjoita.* 10. uud. p. Gummerus kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons? *Public administration.* 1991-03, Vol.69. Lontoo.

Hood, Christopher (1995) The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*. Vol.20 (2), p.93–109.

Juuti, Pauli – Puusa, Anu (2020) *Johdanto. Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan?* Teoksessa: Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Puusa Anu – Juuti Pauli (toim.). Gaudeamus.

Kallio, Kirsi-Mari (2014) *"Ketä kiinnostaa tuottaa tutkintoja ja julkaisuja liukuhihnaperiaatteella...?" - Suoritusmittauksen vaikutukset tulosohjattujen yliopistojen tutkimus- ja opetushenkilökunnan työhön*. Suomen yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Turku.

Kivelä, Juhani (2010) Valtiokonsernin talousohjauksen tila – tuki vai taakka? Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Laki aluehallintovirastoista 896/2009

Laki valtion talousarviosta 423/1988

Lane, Jan-Erik (1997) Public Sector Reform in the Nordic Countries. Teoksessa: Lane, Jan-Erik. *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. Sage Publications, Lontoo.

Lappalainen, Pia – Saunila, Minna – Ukko, Juhani – Rantala, Tero – Rantanen, Hannu (2019) Managing performance through employee attributes: implications for employee engagement. *International journal of productivity and performance management.* Vol.69 (9), p.2119–2137.

Lappeteläinen, Aki (2020) *Kohti yhtenäistä työsuojeluvalvontaa. Työsuojeluvalvonnan toimeenpano ja menettelytavat Suomessa.* Tampereen yliopiston väitöskirjat 274. < https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/122689/978-952-03-1617-4.pdf?sequence=2 > haettu 7.4.2023

Lapsley, Irvine (2008) The NPM agenda: Back to the future. *Financial accountability & management*. Vol.24 (1), p.77-96.

Lapsley, Irvine – Miller, Peter (2019) Transforming the public sector: 1998–2018. *Accounting auditing & accountability journal.* Vol.32 (8), p.2211-2252

Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun.* Vaasan yliopisto.

Malmi, Teemu – Peltola, Jukka – Toivanen, Jouko (2002) *Balanced Scorecard – Rakenna ja sovella tehokkaasti.* Talentum, Helsinki.

Munro, Iain (2012) The Management of Circulations: Biopolitical Variations after Foucault. *International journal of management reviews.* IJMR, 2012-09, Vol.14 (3), 345-362.

Mättö, Toni – Anttonen, Jenna – Järvenpää, Marko – Rautiainen, Antti (2020) Legitimacy and relevance of a performance measurement system in a Finnish public-sector case. *Qualitative research in accounting and management*. Vol.17 (2), p.177-199.

Neely, Andy – Richards, Huw – Mills, John – Platts, Ken – Bourne, Mike (1997) Designing performance measures: a structured approach. *International journal of operations & production management,* Vol.17 (11), 1131-1152.

Nupponen, Tarja (2022) Sähköpostiviesti Tuija Vähänen-Koivuluomalle 28.11.2022.

Pollanen, Raili (2006) Performance measurement in municipalities: Empirical evidence in Canadian context. *The International journal of public sector management,* Vol.18 (1), 4–24.

Rajala, Tomi – Laihonen, Harri – Haapala, Petra (2018) Why is dialogue on performance challenging in the public sector? *Measuring business excellence.*Vol.22 (2), p.117-129

Radnor, Zoe J – Barnes, David – Martinez, Veronica – Radnor, Zoe (2007) Historical analysis of performance measurement and management in operations management. *International journal of productivity and performance management.* Vol.56 (5/6), p.384-396

Rantanen, Hannu – Kulmala, Harri I. – Lönnqvist, Antti – Kujansivu, Paula (2007) Performance Measurement systems in the Finnish public sector. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 20 (5), 415–433.

Salminen, Vesa – Halme, Kimmo – Järvelin, Anne-Mari – Kettinen, Juha – Uusikylä, Petri – Lintinen, Urho – Stenvall, Jari – Vakkuri, Jarmo – Johanson, Jan-Erik (2021) *Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:33. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.

Sauni, Riitta (2019) *Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2030: Turvallisia ja terveellisiä työoloja sekä työkykyä kaikille.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Siltala, Juha (2013) New Public Management: The Evidence-Based Worst Practice? *Administration & society.* Vol.45 (4), p.468–493

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017) *Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2016–2019 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2018. Muistio: Tulossopimuksen allekirjoituspöytäkirja 14.12.2017*, 1185766 v. 5, STM/1699/2017

Sosiaali- ja terveysministeriö (2019) *Tervettä työtä: Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2020–2023*. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) *Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2020–2023 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2021.* Sosiaali- ja terveysministeriö, Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Työsuojeluosasto (2004). *Työsuojelupiirien tulostavoitteet ja määrärahat vuonna 2004, vuoden 2004 talousarvio.* 4.2.2004, Dnro 8/72/2004

Sosiaali- ja terveysministeriö, Työsuojeluosasto (2005). *Työsuojelupiirien tulostavoitteet ja määrärahat vuonna 2005, vuoden 2005 talousarvio*. 26.1.2005, Dnro STM/126/2005

Sosiaali- ja terveysministeriö (2019) *Tervettä työtä. Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2020–2023*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:63. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161787> haettu 1.3.2023

Sosiaali- ja terveysministeriö (2021). *Vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen*. Valvontakokouksen perusmuistio 17.9.2021. Jaettu valvontakokouksessa työsuojelun vastuualueen johtajille.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2022). www-sivut. < https://stm.fi/tyosuojelu > haettu 19.11.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö (2023) www-sivut. < Hallinnonala - Sosiaali- ja terveysministeriö (stm.fi)> haettu 14.1.2023.

Syrjäläinen, Eija – Eronen, Ari – Värri, Veli-Matti (toim.) (2007) *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin*. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, Tampere.

Stoker, Gerry (2006) Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American review of public administration.* Vol.36 (1), p.41-57

Sydänmaanlakka, Pentti (2007) *Älykäs organisaatio.* Gummerus kirjapaino Oy.

Temmes, Markku (1998) Finland and New Public Management. *International review of administrative sciences.* Vol.64 (3), 441–456.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi. Helsinki. < https://www.ellibslibrary.com/book/9789520400118 > haettu 7.4.2023

Työsuojeluhallinto (2018) *Työsuojeluvalvonta siirtymässä uuteen virastoon.* <https://www.tyosuojelu.fi/-/tyosuojeluvalvonta-siirtymassa-uuteen-virastoon> haettu 1.3.2023

Työsuojeluhallinto (2021) *Käsikirja: Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä – ilmiöpohjainen valvonta.* Kehittämisen työryhmä 24.8.202.

Työsuojeluhallinto (2022). www-sivut. < https://www.tyosuojelu.fi > haettu 19.11.2022

Vakkuri, Jarmo (2010) Struggling with ambiguity: Public Managers as users of NPM Oriented management instruments. *Public Administration*, Vo. 88 (4), 999–1024.

Valtioneuvosto (2021) *Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden väliset tulostavoitteet vuosille 2020–2023 ja tarkennetut tulostavoitteet vuodelle 2022*. VN/13011/2021-STM-3, STM; Työsuojelun vastuualueiden tulosohjaus 2022.

Virtanen, Petri – Vakkuri Jarmo (2016) *Julkisen toiminnan tuloksellisuusarviointi.* Tallinna Raamatutrukikoda. Tallinna.

Valtiovarainministeriö (2005). *Tulosohjauksen käsikirja*. 2/2005. https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulosohjauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a > haettu 3.3.2022

Valtiovarainministeriö (2012) *Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti: Kohti strategisempaa, kevyempää, poikkihallinnollisempaa ja yhtenäisempää tulosohjausta.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2012. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2013) Va*ltioneuvoston selonteko Eduskunnalle aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta*. < https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_1+2013.pdf >, haettu 1.3.2023

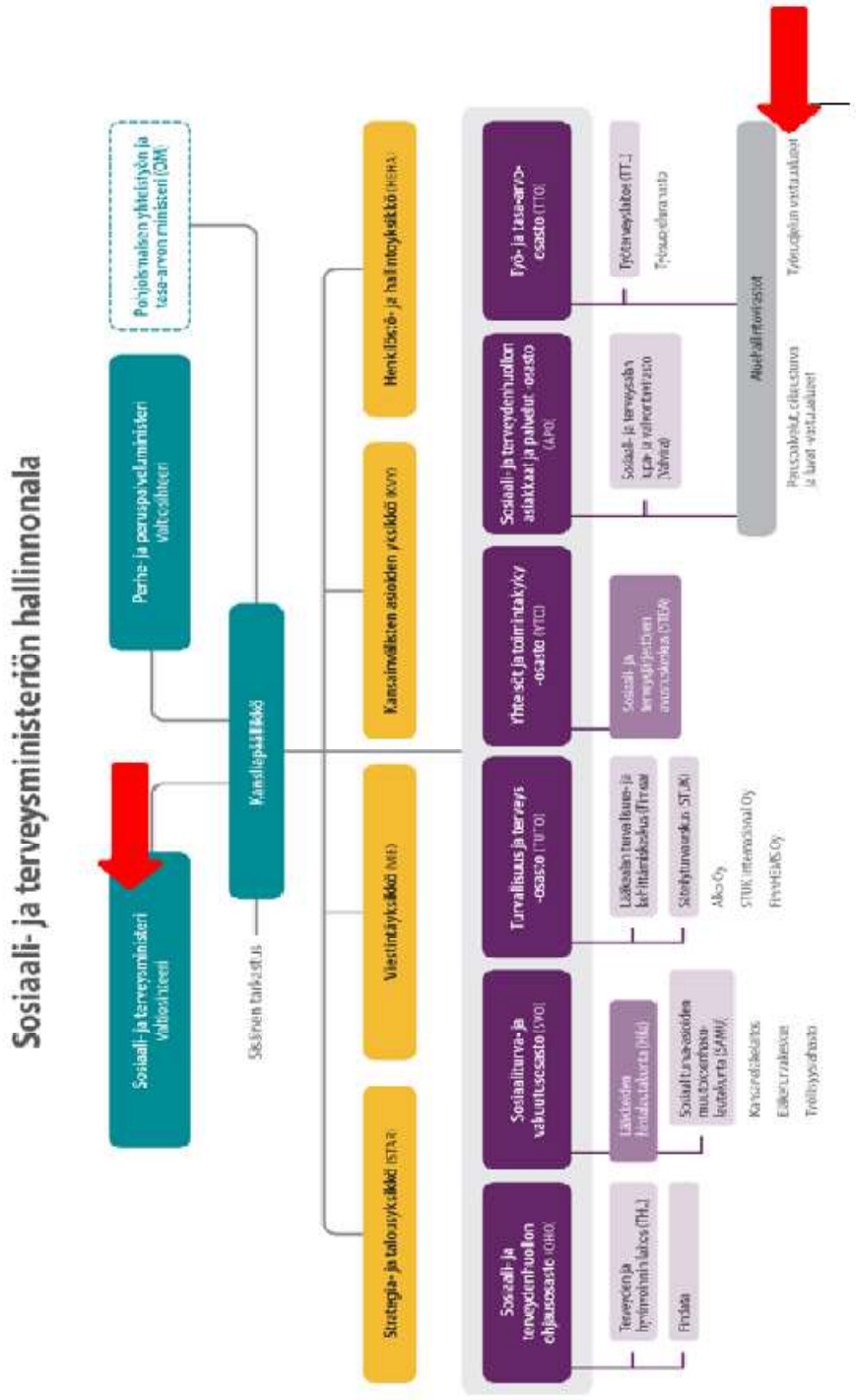
VMBaro, Valtion henkilöstötutkimus (2023) www-sivut. < www.vmbaro.fi >, haettu 19.3.2023

af Ursin, Klaus – Vartola, Juha (2015) *Valtionhallinnon kehitystä ohjaavat hallintoideologiat, hallintoajattelu ja johtamismallit.* teoksessa: Tiedolla johtaminen. Petri Virtanen, Jari Stenvall, Pasi-Heikki Rannisto (toim.) Tampereen Yliopisto

Yliaska, Ville (2014) *Tehokkuuden toiveuni. Uuden julkisjohtamisen historia Suomessa 1970-luvulta 1990-luvulle.* Into Kustannus. In Print, Riika.

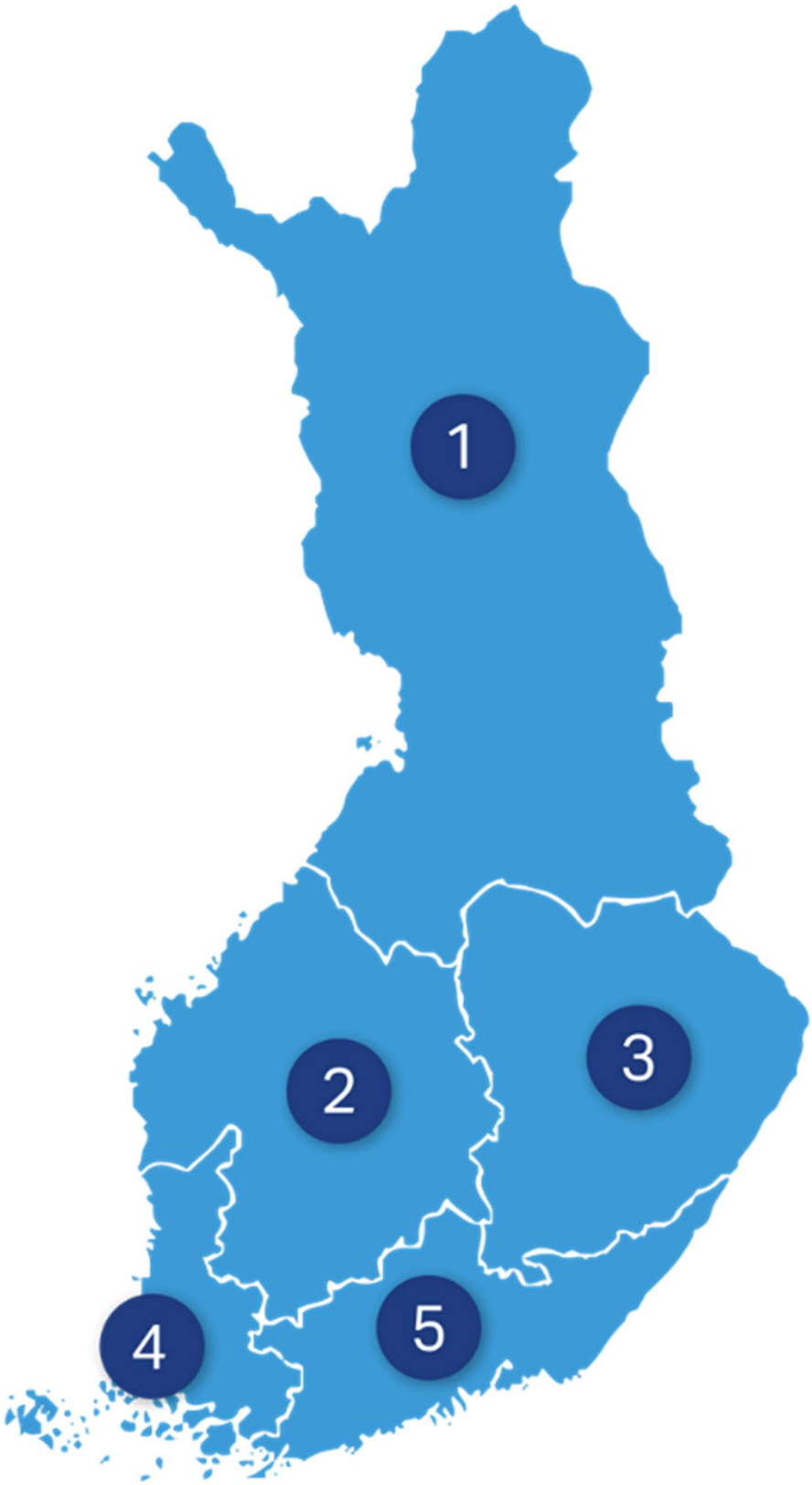
Liitteet

Liite 1. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala, sosiaali- ja terveysministerin ohjaus työsuojelun vastuualueille



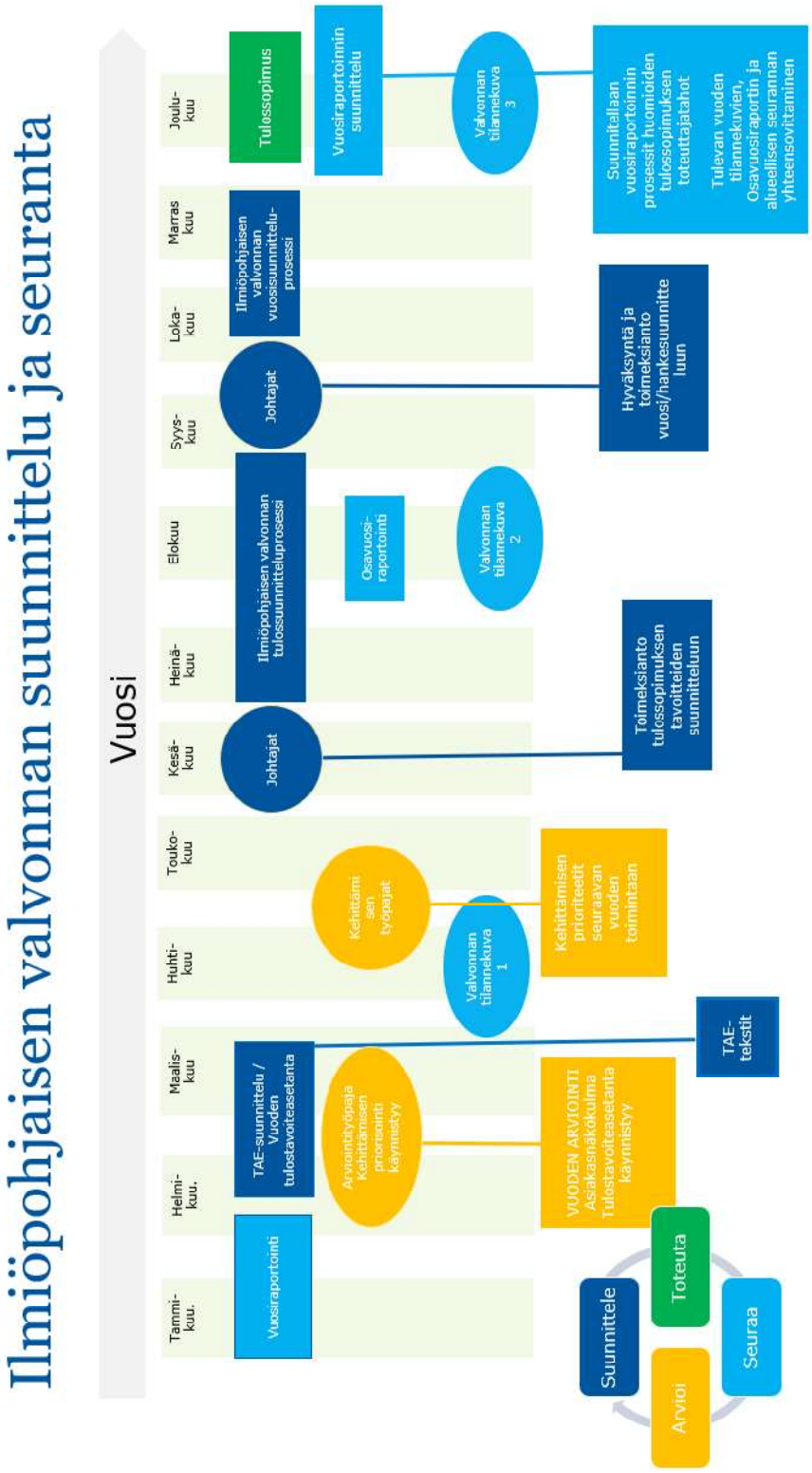
Työsuojelun vastuualueiden ohjaus (Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriön www-sivut, https://stm.fi/hallinnonala)

Liite 2. Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueet



1. Pohjois-Suomi, 2. Länsi- ja Sisä-Suomi, 3. Itä-Suomi, 4. Lounais-Suomi, 5. Etelä-Suomi
Lähde: Työsuojeluhallinnon viestintä, organisaation sisäinen intranet -sivusto (2023)

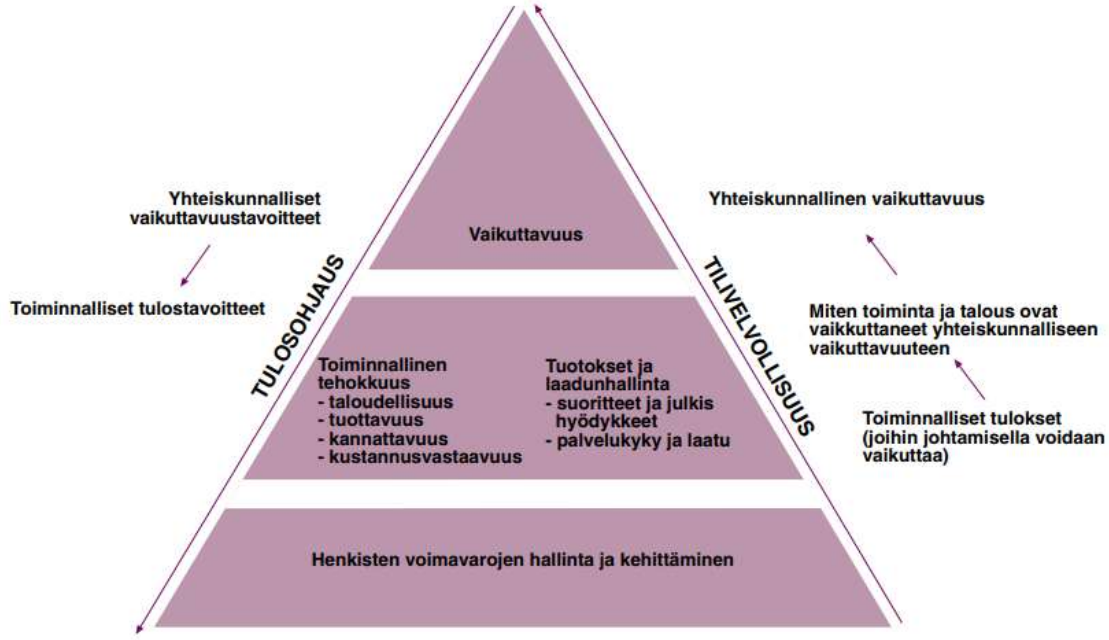
Liite 3. Työsuojeluhallinnon ilmiöpohjaisen valvonnan suunnittelu ja seuranta - prosessikaavio



Työsuojeluhallinnon ilmiöpohjaisen valvonnan suunnittelu ja seuranta

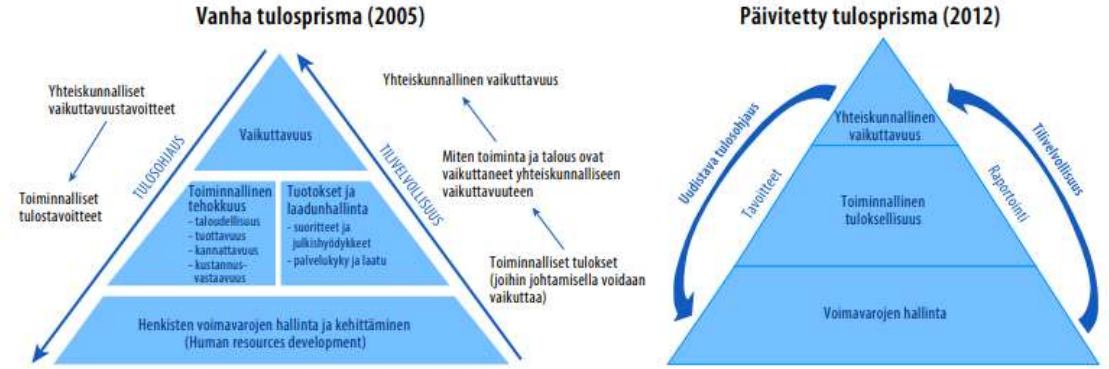
Lähde: Työsuojeluhallinto, Käsikirja: Suunnittelu- ja seurantajärjestelmä –ilmiöpohjainen valvonta. Työsuojeluhallinnon kehittämisen työryhmä 24.8.2021

Liite 4. Tulosprismat



Tuloksellisuuden peruskriteerit, tulosprisma

Lähde: VM 2005, 26



Vanha (2005) ja uusi (2012) tulosprisma

Vuoden 2005 tulosohjauskäsikirjan tulosprisma ja vuoden 2012 tulosohjauksen kehittämishankkeessa päivitetty tulosprisma. Lähde: VM 2021, 25