

Työhyvinvointi valtionhallinnossa

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 116/2005

Työhyvinvointi valtionhallinnossa



EDITA PRIMA OY

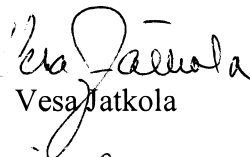
VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 459/54/03
30.12.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen (nro 20102) työhyvinvointia valtionhallinnossa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Valtiokonttorille ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi tilivirastoille ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Erja Paukkala

Asiasanat: Ammatillinen kuntoutus, Työhyvinvointi, Työko-
keilu, Työkyky, Työsuojelu

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	9
1 JOHDANTO	11
2 TARKASTUSASETELMA	13
2.1 TARKASTUSAIHEEN KUVAUS	13
2.1.1 Työhyvinvointitoiminnan käsite	13
2.1.2 Työhyvinvointitoiminnan taustalla olevat sopimukset ja lainsäädäntö	16
2.1.3 Työhyvinvointi ja valtion talous	17
2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE, KYSYMYKSET JA RAJAUKSET	20
2.3 TARKASTUSKYSYMYKSET	21
2.4 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT	21
2.4.1 Tarkastusaineisto	21
2.4.2 Tarkastuksessa käytetyt menetelmät	22
3 TARKASTUSHAVAINNOT	24
3.1 TYÖHYVINVOINTITOIMINNAN SUUNNITELMALLISUUS	24
3.1.1 Työhyvinvointisuunnitelmien laadinta	24
3.1.2 Työhyvinvointitoiminnan tavoitteet	26
3.2 TYÖHYVINVOINTITOIMINNAN TOTEUTUMINEN ..	30
3.2.1 Ongelmien havainnointi ja seuranta	30
3.2.2 Kuntoutus	32
3.2.3 Henkilöstön ikärakenne ja työkyky	37
3.2.4 Työkyvyn ylläpitoon liittyvä koulutus	39
3.2.5 Työhyvinvointitoiminnan organisointi	42
3.2.6 Virastojen hankkeet	43
3.3 TYÖHYVINVOINTITOIMINNAN SEURANTA	46
3.3.1 TYKY-toiminnan seuranta	46
3.3.2 Työhyvinvointitoiminnan vaikutukset	48
3.3.3 Työkykyä ylläpitävän toiminnan taso	50
3.3.4 Työhyvinvointia edistävät ja estävät tekijät	52

3.4 TYÖHYVINVOINNIN MERKITYS YKSITTÄISEN VIRASTON TALOUDELLE.....	54
3.4.1 Eläkemaksut.....	54
3.4.2 Sairauspoissaolot.....	56
3.4.3 Työhyvinvointi ja työn tuottavuus	57
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	59
LÄHTEET.....	63
LIITTEET 1 - 6	67

TYÖHYVINVOINTI VALTIONHALLINNOSSA

Työkyvyttömyyseläkkeiden suuri osuus valtion eläkemenoisista on ollut eräs niistä syistä, joka on korostanut työhyvinvointiasioiden merkitystä. Vuonna 2004 valtion eläkemenot olivat kaikki eläkelajit yhteenlaskettuina 1.288 miljoonaa euroa. Varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden osuus siitä oli 6,4 prosenttia eli 82 miljoonaa euroa. Sairauslomien kustannukset sekä työstä aiheutuva ja sitä haittaava pahoinvointi puolestaan lisäävät palkkakustannuksia.

Työkyvyttömyyseläkkeiden suurimpana myöntämisperusteena ovat olleet mielenterveydenhäiriöt. Toiseksi suurimpana ovat olleet tuki- ja liikuntaelinten sairaudet.

Työelämän muutosten seurauksena työhyvinvoinnin kehittäminen on tullut entistä haastavammaksi. Kehittämisen kohteeksi on ollut perusteltua ottaa työyhteisö ja työolot kokonaisuudessaan. Käytännössä näiden molempien kehittäminen edistää työhyvinvointia. Työhyvinvointitoiminnan aineksia sisältyy esimerkiksi koulutukseen, kehittämiseen, osaamiseen, johtamiseen, kuntoutukseen, liikuntaan sekä terveyden ylläpitoon. Kysymys on usein siitä, mikä näkökulma valitaan.

Tarkastuksella pyrittiin selvittämään työhyvinvointitoiminnan suunnitelmallisuutta ja seurantaa sekä tavoitteita, toteutusta ja rahoitusta virastotasolla. Tarkastus on ollut luonteeltaan poikkihallinnollinen ja sen kohteena on ollut useita valtion virastoja.

Tarkastuksessa käytettiin menetelminä osallistuvaa havainnointia sekä virastoille tehtyä sähköpostikyselyä ja tarkentavia haastatteluja.

Sekä valtion talousarvioesityksen että virastojen vastausten perusteella näyttää siltä, että työhyvinvointitoiminta on muuttunut aiempaa tavoitteellisemmaksi. Tavoitteita ovat asettaneet sekä ohjaavat ministeriöt alaiselleen hallinnolle että virastot omalle toiminnalleen. Tavoitteellisuus tulee esille esimerkiksi työhyvinvointisuunnitelmien laadintana.

Tarkastus osoitti myös, että kehityskeskustelut ovat keskeinen keino, jonka avulla virastoissa saadaan henkilöstön jaksamista ja työhyvinvointia koskevaa tietoa. Myös hyvinvointimittarit antavat tätä tietoa. Koko valtionhallinnon tasolla asiaa on seurattu virastojen henkilöstötilinpäätöksistä laaditun yhteenvedon avulla.

Tarkastusvirasto kehottaa niitä virastoja, joissa kehityskeskustelukulttuuria ei vielä ole tai joissa systemaattisia mittauksia ei ole tehty, kehittämään taitojaan kehityskeskustelujen käymisessä sekä suorittamaan systemaattisia työhyvinvoinnin mittauksia.

Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota ammatilliseen kuntoutukseen ja kehoitettu virastoja tukemaan työntekijän työhön paluuta pitkän sairausloman jälkeen ja tarvittaessa ohjaamaan häntä esimerkiksi työkokeilun avulla pysymään työelämässä, mikäli hänen sairautensa ei ehdottomasti edellyttää eläkkeelle siirtymistä. Työkokeiluja ja muitakin ammatillisen kuntoutuksen mahdollisuuksia tulisi käyttää nykyistä enemmän. Myös asiaa koskevaa tiedotusta on syytä tehostaa.

Virastojen tulisi tarkastella henkilöstönsä ikäjakautumaa ja arvioida, minkälaisesta osaamisesta voi tulevaisuudessa syntyä vajetta eläkkeelle siirtymisten ja ammatillisen liikkuvuuden seurauksena. Useissa virastoissa näin on tehtykin, mutta asiassa on edelleen parannettavaa. Kokemuksen siirtoon sekä oikeansuuntaiseen ja oikeanaikaiseen rekrytointiin on hyvä kiinnittää riittävää huomiota.

Työhyvinvointitoiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja aiheita koskevassa koulutuksessa on organisaatioiden välinen yhteistyö tärkeää. Sen avulla on mahdollista oppia toinen toisiltaan sekä avata uudenlaisia näkökulmia. Valtiokonttorin Kaiku-ohjelman puitteissa solmitut yhteistyöverkostot ovat tästä hyvänä esimerkkinä. Laajan työhyvinvointihankkeen suunnittelu ja toteuttaminen vaativat virastolta kuitenkin huomattavia henkilöstöresursseja ja asiaan paneutumista. Joissakin virastoissa tämä voi muodostua esteeksi hankkeen toteuttamiselle. Tarkastusvirasto katsoo, että myös pienempien, Valtiokonttorin rahoittamien ja hyvin suunniteltujen hankkeiden avulla voidaan tukea virastojen työhyvinvointitoimintaa.

VÄLBEFINNANDET I ARBETET INOM STATSFÖRVALTNINGEN

Den stora andelen för invalidpensioner av statens pensionsutgifter har varit en av anledningarna till att välbefinnandet i arbetet har fått ökad betydelse. År 2004 var statens pensionsutgifter, alla pensionsslag sammanräknade, 1.288 miljoner euro. Andelen för egentliga invalidpensioner av detta var 6,4 procent dvs. 82 miljoner euro. Kostnaderna för sjukledigheter samt arbetsbetingat illamående som hämmar arbetet ökar för sin del lönekostnaderna.

Den största grunden för beviljande av invalidpensioner har varit mentala störningar. Den näst största gruppen har varit sjukdomar i stöd- och rörelseorganen.

Till följd av förändringarna i arbetslivet har utvecklandet av välbefinnandet i arbetet blivit en allt mer krävande uppgift. Som föremål för utvecklandet har det varit motiverat att ta arbetsgemenskapen och arbetsförhållandena som helhet. I praktiken främjar utvecklandet av dessa bägge välbefinnandet i arbetet. Element som berör välbefinnandet ingår t.ex. i utbildning, utvecklande, kunnande, ledarskap, rehabilitering, motion samt upprätthållande av hälsan. Det är ofta fråga om vilket perspektiv som väljs.

Med revisionen avsågs att klarlägga hur planmässig den verksamhet som gäller välbefinnandet i arbetet är och hur den följs upp, samt dess målsättningar, genomförande och finansiering på ämbetsverksnivå. Revisionen har till sin karaktär varit tväradministrativ och den har gällt flera statliga ämbetsverk.

Vid revisionen användes som metoder deltagande observation samt en till ämbetsverken riktad e-postenkät och preciserande intervjuer.

På basis av både statens budgetförslag och ämbetsverkens svar förefaller det som om den verksamhet som gäller välbefinnandet i arbetet har blivit mera målinriktad än tidigare. Målsättningar har uppställts både av ministerierna för den underställda förvaltningen, och av ämbetsverken för deras egen verksamhet. Målinriktningen visar sig t.ex. som att planer för välbefinnandet i arbetet har uppgjorts.

Revisionen visade också att utvecklingssamtalen är ett centralt verktyg med hjälp av vilket ämbetsverken får information om personalens orkande och välbefinnande i arbetet. Också mätare på välbefinnandet ger sådan information. På nivån för hela statsförvaltningen har frågan följts upp med hjälp av en sammanfattning av ämbetsverkens personalbokslut.

Revisionsverket uppmanar de ämbetsverk i vilka en kultur med utvecklingssamtal ännu inte förekommer eller där systematiska mätningar inte har gjorts, att utveckla sina färdigheter i att föra utvecklingssamtal samt att göra systematiska mätningar av välbefinnandet i arbetet.

Vid revisionen har ägnats uppmärksamhet åt den yrkesinriktade rehabiliteringen och ämbetsverken har uppmanats att stöda arbetstagarens återgång till arbetet efter lång sjukledighet och vid behov styra honom att exempelvis genom arbetsexperiment stanna kvar i arbetslivet, ifall hans sjukdom inte ovillkorligen förutsätter avgång med pension. Arbetsexperiment och även andra möjligheter till yrkesinriktad rehabilitering borde utnyttjas mera än för närvarande. Det är också skäl att effektivera informationen på området.

Ämbetsverken borde se över sin personals åldersfördelning och överväga hurudant kunnande som i framtiden kan bli en bristvara till följd av pensioneringar och rörlighet i yrket. I flera ämbetsverk har så också gjorts, men det finns ännu rum för förbättringar. Det är bra att ägna tillräcklig uppmärksamhet åt överförande av erfarenheter och en rekrytering som går i rätt riktning i rätt tid.

I planeringen av den verksamhet som gäller välbefinnandet i arbetet, dess genomförande och informationen på området är samarbete mellan organisationerna viktigt. Med dess hjälp har man möjlighet att lära sig av varandra och få nya perspektiv. De samarbetsnätverk som inrättats inom ramen för Statskontorets Kaiku-program utgör ett gott exempel på detta. Att planera och genomföra ett omfattande välbefinnandeprojekt kräver emellertid av ämbetsverket betydande personalresurser och engagemang. Hos vissa ämbetsverk kan detta bli ett hinder för projektets genomförande. Revisionsverket anser att ämbetsverkens verksamhet som gäller välbefinnandet i arbetet kan stödas också med hjälp av mindre, av Statskontoret finansierade och väl planerade projekt.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) on tarkastanut valtionhallinnon työhyvinvointitoimintaa. Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja Erja Paukkala.

Valtion tehtävien hoidon tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että henkilöstö on työkykyistä ja voi hyvin. Tästä syystä Valtiontalouden tarkastusvirasto on ottanut työhyvinvointia ja työkykyä ylläpitävän toiminnan tarkastuksen kohteeksi. Työkyvyttömyyseläkkeet, sairauslomista aiheutuvat kustannukset ja työstä aiheutuva ja sitä haittaava pahoinvointi muodostavat palkkakustannuksissa merkittävän menoerän.

Työkykyä ylläpitävä toiminta on alkujaan ollut työmarkkinaosapuolten sopima asia, jonka tarkempaa sisältöä ja muotoja ei ollut määritetty. Aktiivisena toimijana oli aluksi pääasiassa työterveyshuolto. Myöhemmin työkyvyn ylläpidon käsite monipuolistui ja toiminta ruvettiin ymmärtämään useiden toimijoiden yhteistyöksi. Tällä hetkellä työkyvyn ylläpito katsotaan työntekijän itsensä, henkilöstöhallinnon, johdon, esimiesten, työsuojelun ja työterveyshuollon tehtäväksi. Käsitteestä on muodostunut yleiskäsite, joka kattaa kaiken sellaisen toiminnan, jonka avulla pyritään vaikuttamaan työyhteisöjen, organisaatioiden ja työntekijöiden hyvinvointiin. Samalla toiminta on muuttunut aiempaa laaja-alaisemmaksi. Nykyisin se on sisällöltään työpaikkojen kokonaisvaltaista kehittämistä.

Kun työkyky aiemmin on ymmärretty yksilön ominaisuudeksi, on viime vuosina tullut mukaan käsitys työkyvystä, johon vaikuttaa koko työyhteisö. Työkyvyn ylläpidon ja työpaikan laadunhallinnan yhteys on monissa työpaikoissa ymmärretty. Henkilöstön työkyky on sisällytetty laatujärjestelmään, jolloin työkyvyn ylläpidosta on muodostunut tavoitteellinen, järjestelmällinen ja tarvelähtöinen tapa kehittää henkilöstöä. Parhaimmillaan työkykyä ylläpitävää toimintaa voidaan pitää työpaikan eri tahojen omaksumana kokonaisvaltaisena toimintatapana, joka on sisäistynyt luonnolliseksi osaksi jokapäiväistä työntekoa.

Työkykyä ylläpitävä toiminta on osittain laki- ja sopimussäätelistä. Sekä vuoden 2002 alusta voimaan tulleessa työterveyshuoltolaisesta (1383/2001) että vuoden 2003 alusta voimaan tulleessa työturvallisuuslaissa (738/2002) on työkykyä ylläpitävää toimintaa koskevia

velvoitteita. Monet työkykyä ylläpitävää toimintaa koskevat ohjeet ovat runsaan kymmenen vuoden kuluessa kehittyneet suosituksista velvoittavaksi lainsäädännöksi.

Valtiontilintarkastajat ovat kertomuksessaan vuodelta 2000 kiinnittäneet huomiota valtion henkilöstön työkuuntoon ja todenneet muun muassa, että kertomusvuonna lähes puolella työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä mielenterveyden häiriö oli keskeinen eläkeperuste ja että häiriöiden ja huonovointisuuden lisääntyminen työyhteisössä vaatii työn, työyhteisön ja työympäristön kehittämistä. Lisäksi valtiontilintarkastajat katsoivat, että on tärkeää, että valtion henkilöstön työssä jaksamista vaarantaviin tekijöihin pyritään järjestelmällisesti ja ajoissa puuttumaan tarkoituksenmukaisin toimin.¹

¹ *Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2000, s. 104.*

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TARKASTUSAIHEEN KUVAUS

2.1.1 Työhyvinvointitoiminnan käsite

Työpaikkojen hyvinvointitoiminnasta puhuttaessa on käytetty käsitteitä "työkykyä ylläpitävä toiminta" ja "työhyvinvointitoiminta". Molemmat käsitteet ovat jossain määrin epämääräisiä eikä niiden sisältöä voida tarkkaan määritellä. Tässä tarkastuksessa käytetään näitä käsitteitä rinnakkain, ja niillä tarkoitetaan samoja asioita.

Havainnollisuuden lisäämiseksi työkykyä ylläpitävää toimintaa on kuvattu kirjallisuudessa käyttäen hyväksi esimerkiksi kolmiomallia, jossa työkyvyn keskeiset ulottuvuudet ovat yksilö, työ ja työympäristö, työyhteisöön liittyvät tekijät sekä ammatillinen osaaminen.²



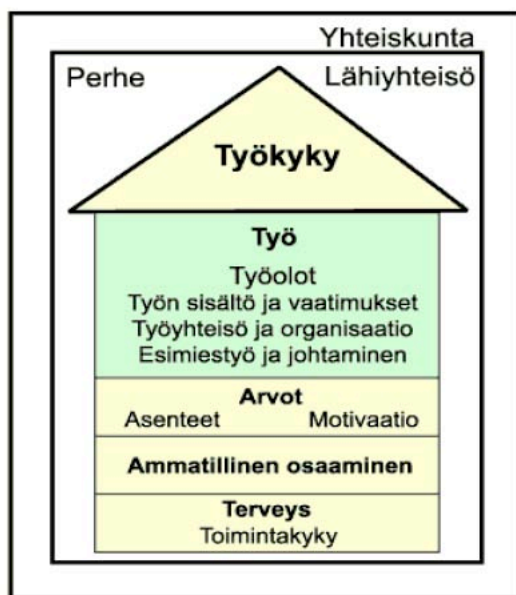
Kuvio 1. Työkyvyn kolmiomalli.

Sosiaali- ja terveysministeriö on määritellyt työkykyä ylläpitävän toiminnan työkykybarometria varten seuraavasti: Työpaikkojen työkykyä ylläpitävä toiminta on työnantajan, yhteistyöorganisaati-

² Edistyykö hyvinvointi, s. 11.

oiden ja työntekijöiden yhteistyötä, jolla pyritään tukemaan työkykyä. Toiminta kohdistuu henkilöstön terveyteen, toimintakykyyn, motivaatioon ja ammattitaitoon sekä työympäristön ja työyhteisön kehittämiseen.³

Työterveyslaitos on kuvannut työkykyä ja sen perustaa käyttäen hyväksi TYKY-talo -mallia, jossa terveys ja toimintakyky, ammatillinen osaaminen, arvot ja työ ovat työkyvyn perustana ja työkykyä tukee ympärillä oleva yhteiskunta, lähiyhteisö sekä perhe.⁴

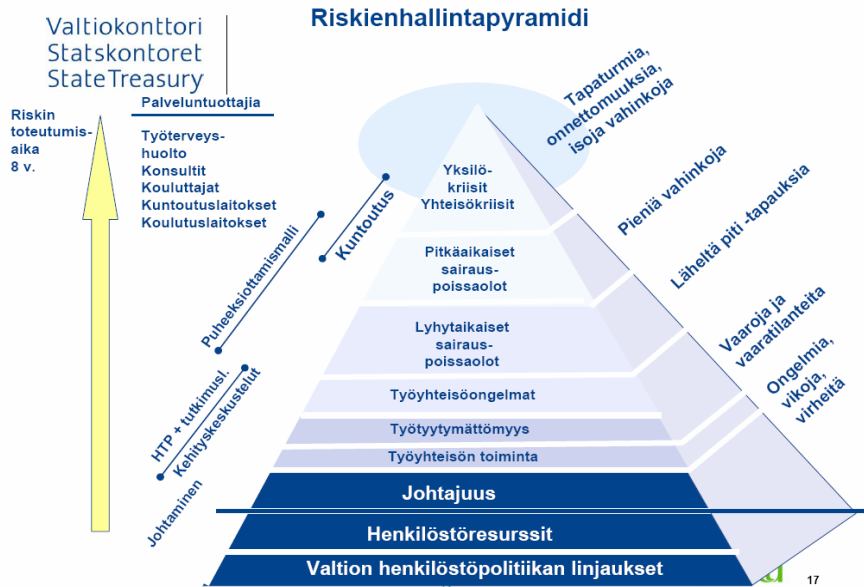


Kuvio 2. TYKY-talo (Juhani Ilmarinen, Työterveyslaitos).

Valtiokonttori on kuvannut työkykyä ja sen riskejä riskienhallintapyramidin avulla. Pyramidin avulla pyritään konkretisoimaan niitä tunnuslukuja, joita organisaatioissa pitäisi seurata ja joiden perusteella asioihin pitäisi puuttua.

³ Työkykyä ylläpitävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla vuonna 1998, s. 10.

⁴ Työterveyslaitoksen Internet-sivut, www.tyky.fi/tyky/Suomi/tyokyky.



Kuvio 3. Valtiokonttorin kehittämä riskienhallintapyramidi

2.1.2 Työhyvinvointitoiminnan taustalla olevat sopimukset ja lainsäädäntö

Työhyvinvointitoiminnan lainsäädännöllisen taustan muodostavat kaksi lakia: työterveyshuoltolaki ja työturvallisuuslaki. Kummankin lain tavoitteena on työntekijän terveys ja toimintakyky. Lakien soveltamisalue on sama. Ennen lakien voimaantuloa toiminta perustui keskeisten työmarkkinaosapuolten välisiin sopimuksiin. Työnantaja- ja työntekijäosapuolet tarkastelivat asiaa erilaisista näkökulmista. Vasta myöhemmin havaittiin, että kysymys on yhteinen: huomattiin, että työhyvinvointi lisää tuottavuutta. Työuran jatkamista ja työssä jaksamista edistävä toiminta onkin viime vuosina ollut työmarkkinapolitiikassa eräänä keskeisenä painopistealueena, ja työmarkkinajärjestöt ovat aktiivisesti osallistuneet työhyvinvoinnin edistämiseen tähtäävään työskentelyyn.^{5, 6}

Vuosina 1990 - 1991 työmarkkinaosapuolet sopivat työkykyä ylläpitävää toimintaa koskevista suosituksista työpaikoilla. Vuonna 1996 sovittiin työkykyä ylläpitävän toiminnan laaja-alaisesta käynnistämisestä suomalaisessa työelämässä. Vuosien 1998 - 1999 tulopoliittisen sopimuksen osana tehtiin työelämän kehittämisen ohjelma. Sittemmin on erityisesti korostunut ikääntyvän henkilöstön työkyvyn ylläpito.⁷

Työnantajalla on oltava kirjallinen toimintasuunnitelma työterveyshuollosta. Työterveyshuoltolain 11 §:n mukaan tämän suunnitelman tulee sisältää työterveyshuollon yleiset tavoitteet sekä työpaikan olosuhteisiin perustuvat tarpeet ja niistä johtuvat toimenpiteet. Työterveyshuollon toimintasuunnitelma voi sisältyä työsuojelun toimintaohjelmaan tai olla osa työnantajan muuta kehittämisohjelmaa.

Työterveyshuoltolaissa on mainintoja myös työkykyä ylläpitävästä toiminnasta. Siinä työterveyshuollon tehtäviin sisällytetään työkykyä ylläpitäviä ja edistäviä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi kuntoutustarpeen selvittäminen.⁸

⁵ Työmarkkinajärjestön edustajan lausunto.

⁶ Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelma, *Seurantaraportti 2002*, s. 63.

⁷ Työkykyä ylläpitävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla vuonna 1998, s. 7.

⁸ Työterveyshuoltolaki 12 §.

Työterveyshuoltolain tarkoituksena on työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon yhteistoimin edistää työhön liittyvien sairauksien ja tapaturmien ehkäisyä, työn ja työympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta, työntekijöiden terveyttä, työ- ja toimintakykyä työuran eri vaiheissa sekä työyhteisön toimintaa.

Työturvallisuuslaki velvoittaa työnantajan laatimaan työsuojelun toimintaohjelman, jonka tulee kattaa työpaikan työolojen kehittämistarpeet ja työympäristöön liittyvien tekijöiden vaikutukset. Toimintaohjelmasta johdettavat tavoitteet turvallisuuden ja terveellisyyden edistämiseksi sekä työkyvyn ylläpitämiseksi on otettava huomioon työpaikan kehittämistoiminnassa ja suunnittelussa, ja niitä on käsiteltävä työntekijöiden tai heidän edustajiensa kanssa.⁹

Työturvallisuuslain tarkoituksena on ollut parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ehkäistä ennalta ja torjua työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja.

2.1.3 Työhyvinvointi ja valtion talous

Työyhteisön ja työntekijöiden hyvinvointi ovat tärkeitä sekä toiminnan tuloksellisuuden että työelämän syvällisten muutosten johdosta. Muutoksista keskeisiä ovat työvoiman ikääntyminen, epävakaiden ja epätyypillisten työsuhteiden lisääntyminen, etätöiden määrän kasvaminen, prosessimuotoisuuden kasvaminen sekä laadun korostuminen.

Verrattaessa eri työnantajasektoreita on voitu havaita, että valtio on järjestänyt suhteellisesti enemmän työkykyä ylläpitävää toimintaa työntekijöilleen kuin kunnallinen tai yksityinen sektori. Arviot toiminnan määrästä ovat tosin vaihdelleet siitä riippuen, onko arvioijana ollut organisaation johto, työterveyshuolto vai työntekijät. Johdon ja työterveyshuollon edustajat ovat arvioineet hankkeiden määrän selvästi suuremmaksi kuin työntekijöiden edustajat.¹⁰

Henkilöstöpalvelujen kulut ovat valtion liikekirjanpidon mukaan vuodesta 2001 vuoteen 2004 kasvaneet 17 prosenttia. Eniten ovat nousseet työterveyspalvelujen kulut. Nousu on ollut yli 29 prosent-

⁹ Työturvallisuuslaki 9 §.

¹⁰ Työkykyä ylläpitävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla, s. 15.

tia. Koulutuspalvelujen kulut puolestaan ovat nousseet samanaikaisesti 12 prosenttia.¹¹

Työkyvyn ylläpitoon liittyviä tarpeita on julkisen sektorin työpaikoilla selvitetty useammin kuin yksityisellä sektorilla. Eräänä selityksenä tälle on se, että esimerkiksi valtiolla on muita enemmän suuria toimintayksiköitä, mikä on edellyttänyt syvällisempää asiaan paneutumista.¹²

Työkyvyttömyyseläkkeiden merkittävä osuus valtion eläkemennoista on ollut toinen syy, joka on korostanut työhyvinvointiasioiden merkitystä. Yleensä työkyvyttömyyttä on edeltänyt henkilön pitkäaikainen sairaus, joka on aiheuttanut työstä poissaoloja ennen eläkkeelle siirtymistä.¹³

Työkyvyttömyyseläkkeiden osuus valtion eläkemennoista on ollut vuosittain yli kahdeksan prosenttia. Vuonna 2003 valtion eläkemenot olivat kaikki eläkelajit yhteenlaskettuna 1.311 miljoonaa euroa. Varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden¹⁴ osuus siitä oli 8,5 prosenttia eli 111 miljoonaa euroa.¹⁵ Summa on lähes 50 prosenttia korkeampi kuin valtion henkilöstöpalvelun menot eli koulutuspalveluista, työterveyspalveluista, virkistyspalveluista ja muista henkilöstöpalveluista aiheutuneet menot vähennettyinä työterveyshuollon kustannusten palautuksilla.¹⁶

Vuonna 2004 eläkemenot olivat 1.288 miljoonaa euroa ja työkyvyttömyyseläkkeiden osuus siitä 6,4 prosenttia eli 82 miljoonaa euroa.¹⁷

Vuonna 2004 pysyvän täysitehoisen työkyvyttömyyseläkkeen saajia oli yli 12.000 henkilöä.¹⁸,¹⁹ Heidän keskimääräinen ikänsä

¹¹ Liite 3.

¹² *Työkykyä ylläpitävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla*, s. 15.

¹³ *Yksilölliset varhaiseläkkeet on jätetty kokonaan tämän tarkastelun ulkopuolelle.*

¹⁴ *Varsinainen työkyvyttömyyseläke muodostuu kuntoutustuesta ja pysyvästä työkyvyttömyyseläkkeestä.*

¹⁵ *Valtion eläkkeet 2003*, s. 50.

¹⁶ Liite 3.

¹⁷ *Valtion eläkkeet 2004*, s. 52.

¹⁸ *Täysitehoisella eläkkeellä tarkoitetaan eläkettä, johon sisältyy työssä karttuneen eläkeosuuden lisäksi tulevan ajan eläkeosuus. Tulevan ajan eläkeosuuden suuruus määräytyy muun muassa sen mukaan, minkä ikäisenä eläkkeelle siirrytään.*

¹⁹ *Valtion eläkkeet 2004*, s. 55.

oli hieman yli 55 vuotta. Edellä mainittujen lukujen perusteella keskimääräinen eläke oli 9.000 euroa vuodessa. Vuonna 2003 pysyväälle työkyvyttömyyseläkkeelle jäi 655 henkilöä.²⁰

*Taulukko 1. Pysyvän työkyvyttömyyden aiheuttajat sairausryhmittäin 31.12.2004.*²¹

Työkyvyttömyyden syy	%
Mielenterveyden häiriöt	46,2
Verenkiertoelinten sairaudet	7,8
Tuki- ja liikuntaelinten sairaudet	21,4
Muut sairaudet	24,6
Yhteensä	100,0

Molemmilla sukupuolilla mielenterveyden häiriöt ovat olleet suurimpana ja tuki- ja liikuntaelinten sairaudet toiseksi suurimpana työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisperusteena. Verenkiertoelinten sairaudet ovat miehillä olleet kolmanneksi suurimpana eläkkeen myöntämisperusteena, kun ne naisilla ovat olleet neljäntenä.²²

Työkyvyttömyyttä aiheuttaneiden sairausryhmien perusteella laadittu prosenttijakauma on pysynyt samansuuntaisena jo usean vuoden ajan.

Kuntoutustuen saajista mielenterveyden häiriöt oli vuonna 2004 työkyvyttömyyden syynä 63,9 prosentilla.²³

Työelämän muutosten seurauksena työhyvinvoinnin kehittäminen on tullut entistä haastavammaksi. Työhyvinvoinnin edistämis-toimissa on ollut perusteltua ottaa lähtökohdaksi työyhteisön toimivuus ja työolot. Käytännössä työhyvinvointia edistetään kehittämällä näitä molempia.

Tutkimustulokset tukevat työhyvinvointimallia, jossa painotetaan toisaalta kohtuullisia työn vaatimuksia, toisaalta työyhteisöltä löytyviä voimavaroja. Pitkällä aikavälillä työuralla koettu epävarmuus sekä muu epävakaus lisäävät työuupumuksen riskiä. Työhyvinvointia vahvistavat etenkin onnistuminen työssä, työn itsenäisyys sekä

²⁰ *Valtion eläkkeet 2003, s. 114.*

²¹ *Valtion eläkkeet 2004, s. 119.*

²² *Valtion eläkkeet 2003, s. 124 - 125.*

²³ *Valtion eläkkeet 2004, s. 119.*

esimiehen tuki ja arvostus. Työpaikoilla olisikin synnytettävä ja vahvistettava voimavarojen saavuttamisen spiraaleja, jotka heijastuvat hyvinvointina työssä ja muussa elämässä. Näissä spiraaleissa työuupumus ja työn imu ovat keskeisiä psykologisia ilmiöitä, jotka vaikuttavat työssä jaksamiseen ja jatkamiseen. Voimavarojen ylläpitäminen ja saavuttaminen ovat keskeisiä edellytyksiä hyvinvoinnille.²⁴

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Valtiokonttori toteaa, että vaikka yksilöllisten varhaiseläkkeiden määrä ja osuus eläkekustannuksista on viime vuosina pienentynyt, ne voisivat olla mukana tarkastelussa. Niiden osuus valtion eläkemenosta vuonna 2004 oli 0,7 prosenttia eli noin 9 miljoonaa euroa. Lisäksi lausunnon mukaan vuosittain myönnettyistä työkyvyttömyyseläkkeistä huomattava osa on määräaikaista kuntoutustukia, jolloin pääasialliset eläkkeen myöntämissyöt ja eläkkeensaajien keskimääräinen ikä poikkeavat pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen saaneiden vastaavista. Kuntoutustukien ottaminen mukaan työkyvyttömyyseläketarkasteluun olisi ollut perusteltua.

2.2 TARKASTUKSEN TAVOITE, KYSYMYKSET JA RAJAUKSET

Tarkastuksen avulla on pyritty selvittämään työhyvinvointitoiminnan suunnitelmallisuutta, tavoitteita, toteutusta, rahoitusta sekä seuranta virastotasolla. Tarkastus on ollut luonteeltaan poikkihallinnollinen. Sen kohteena on ollut useita valtion virastoja ja laitoksia. Tällä tavoin on pyritty muodostamaan kokonaiskuva työkykyä ylläpitävästä toiminnasta valtionhallinnossa.

Eräiden valtionhallinnon yksiköiden tehtävänä on ollut hallinnoida erilaisia työhyvinvointiin liittyviä ohjelmia. Joidenkin tällaisten ohjelmien asiantuntijapalveluita ja rahoitusta ovat voineet käyttää myös valtion muut organisaatiot. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan ole koskenut kaikkia ohjelmia. Ohjelmien välillä on ollut yhteistyötä, esimerkiksi siten, että jonkin ohjelman rahoituksen loppuessa kesken on rahoitusvajetta voitu paikata toisen ohjelman rahoituksella ja eräissä tapauksissa rahoitusta hakeva virasto on ohjattu

²⁴ *Hakanen Jari 2004, s. 283 - 285.*

hakeutumaan toisen ohjelman asiakkaaksi. Tarkastus ei ole kohdistunut suoranaisesti näihin ohjelmiin. Ne ovat kuitenkin tulleet tarkastuksen kuluessa usein esille virastojen vastauksissa, esimerkiksi kysyttäessä rahoituslähteitä.

Liitteessä 1 on lueteltu tarkastusta tehtäessä käynnissä olleet sekä viime aikoina päättyneet, laajat, työkykyä tukevat toimenpideohjelmat ja niiden rahoitusmuodot.

Työhyvinvointitoiminta on laajaa ja saattaa sisältyä viraston monein eri toimintoihin. Sen rajaaminen on sen vuoksi vaikeaa. Työhyvinvointitoimintaan kuuluvaksi voidaan lukea esimerkiksi koulutukseen ja kehittämiseen, osaamiseen, johtamiseen, kuntoutukseen, liikuntaan sekä terveyteen ja sen hoitoon liittyviä asioita. Kysymys on usein siitä, mikä näkökulma valitaan.

Tarkastuksen taustaoletuksena oli, että työhyvinvointitoimintaa rahoitetaan sekä erilaisten ohjelmien että virastojen omien toimintamääntärahajen turvin.

2.3 TARKASTUSKYSYMYKSET

Tarkastuksen pääkysymyksinä olivat

1. Onko työhyvinvointitoiminta virastoissa ollut suunnitelmallista ja tavoitteellista sekä onko sitä ja sen vaikutuksia seurattu virastotasolla?
2. Miten virastot ovat toteuttaneet työhyvinvointitoimintaa ja mitkä tekijät ovat estäneet ja toisaalta edistäneet toiminnan toteuttamista?

2.4 TARKASTUKSEN AINEISTOT JA MENETELMÄT

2.4.1 Tarkastusaineisto

Tarkastuksen tausta-aineistona on käytetty alan kirjallisuutta, tilastollista materiaalia, virastojen työkykyä ylläpitävää toimintaa kuvaavaa materiaalia sekä asiantuntijahaastatteluja. Tämän tausta-

aineiston pohjalta on kartoitettu, mitä kysymyksiä olisi tarkoituksenmukaista esittää virastoille ja laitoksille suunnatussa kyselyssä ja mitkä seikat kuvaisivat työhyvinvointitoiminnan tilaa valtionhallinnossa mahdollisimman hyvin.

Tarkastuksen kuluessa on tutustuttu seuraaviin työhyvinvointia tukeviin hankkeisiin:

- Kaiku-hanke (Valtiokonttori)
- Veto-ohjelma (sosiaali- ja terveysministeriö)
- Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelma (työministeriö).

Tarkastushavaintojen esittelyssä ja kannanotoissa käytetään jäljempänä sanaa virasto, mutta sillä tarkoitetaan sekä valtion virastoja että laitoksia.

2.4.2 Tarkastuksessa käytetyt menetelmät

Tarkastusaiheeseen on tutustuttu osallistuvan havainnoinnin menetelmää käyttäen Kaiku-koulutuksen yhteydessä. Tämä on osaltaan helpottanut aiheeseen perehtymistä ja siten lisännyt mahdollisuuksia ymmärtää aihetta.

Varsinaisena tarkastusaineistona ovat olleet virastojen vastaukset sähköpostikyselyyn,²⁵ joka tehtiin 47 virastolle. Kohteet valittiin siten, että mukaan tuli eri hallinnonaloja edustavia sekä maantieteellisesti sijainniltaan ja suuruudeltaan erilaisia virastoja. Kysely suunnattiin niiden hallinnolle. Kyselyyn vastasi 43 virastoa, joista muutamissa tehtiin lisäksi tarkentavia haastatteluja. Haastateltavina oli henkilöitä, jotka olivat perehtyneitä oman organisaationsa työhyvinvointitoimintaan.

Kyselyssä käytettiin avokysymyksiä, joihin ei annettu valmiita vastausvaihtoehtoja, vaan vastaaja sai muotoilla vastauksensa haluamallaan tavalla. Perusjoukko oli suuri ja monimuotoinen, koska se edusti valtion monia erilaisia toimintoja. Kysymykset laadittiin sellaisiksi, että niihin annetut vastaukset kuvaisivat mahdollisim-

²⁵ *Kyselylomake on liitteenä 2.*

man hyvin työhyvinvointitoiminnan tilaa ja soveltuisivat koko vastaajajoukolla ja olisivat lisäksi yksiselitteisiä.

Tarkastusaineisto on analysoitu pääosin laadullisesti. Joitakin asioita on analysoitu myös määrällisesti.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty ja saatu lausunnot valtiovarainministeriöltä, työministeriöltä ja Valtiokonttorilta. Lausunnot ovat kertomuksen liitteinä 4 - 6.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 TYÖHYVINVOINTITOIMINNAN SUUNNITELMALLISUUS

3.1.1 Työhyvinvointisuunnitelmien laadinta

Lainsäädännössä ei suoranaisesti edellytetä, että valtion virastoissa olisi laadittava työkykyä ylläpitävän toiminnan suunnitelma tai työhyvinvointisuunnitelma. Lain velvoite koskee ainoastaan työsuojelun toimintaohjelman laatimista. Toiminnan onnistuminen edellyttää kuitenkin, että se on etukäteen suunniteltua ja että henkilöstön tarpeet samoin kuin työstä ja työympäristöstä johtuvat tarpeet on otettu riittävästi huomioon. Kirjallisen suunnitelman laatiminen antaa toiminnalle tarvittavaa jäntevyyttä ja tukee suunnitelman toteuttamista.

Tarkastuksessa selvitettiin, kuinka yleistä suunnitelmien laatiminen oli eli missä määrin virastot olivat ylittäneet työturvallisuuslain minimivaatimukset laatimalla työhyvinvointisuunnitelman tai vastaavan.

Valtaosa vastanneista virastoista (77 prosenttia) ilmoitti, että niillä oli kirjallinen työhyvinvointisuunnitelma tai että sellainen oli tekeillä. Laaditut suunnitelmat olivat useimmiten varsin tuoreita tai niitä oli uusittu aivan viime aikoina.

Kokonaisvaltainen työhyvinvointisuunnitelma puuttui noin joka neljänneltä vastanneelta virastolta. Eräät virastot ilmoittivat, että työkykyä ylläpitävän toiminnan periaatteet sisältyivät laadittuun työsuojelun toimintaohjelmaan tai työterveyshuollon toimintasuunnitelmaan. Jotkut virastoista ilmoittivat, että niillä oli erillisiä suunnitelmia joiltakin hyvinvoinnin osa-alueilta.

Tarkastuksen yhteydessä ei tutustuttu systemaattisesti yksittäisiin suunnitelmiin eikä virastoja pyydetty toimittamaan niitä tarkastusvirastolle.

Seuraavassa on kirjattu esimerkkejä työhyvinvointisuunnitelmaa koskevista maininnoista virastojen vastauksissa.

"Keväällä 2004 on laadittu työhyvinvointisuunnitelma Kaiku-hankkeen yhteydessä. Lisäksi asia sisältyy työsuojelun toimintaohjelmaan. Viimeisin suunnitelma on laadittu keväällä 2004, korvasi vuonna 2001 laaditun suunnitelman."

"Työsuojelun toimintaohjelmassa 2002 - 2005 ilmaistaan työtoiminnan periaatteet, mutta vuosittain valitaan koko taloa koskevat painopistealueet ja tulosalueilla sovitaan lisäksi niitä koskettavat asiat. Vuosittain sovitaan keskeiset painopisteet, viimeksi sovittu vuodelle 2004."

"Lähestymistapamme on kokonaisvaltainen, ja työkykyä ylläpitävä toiminta sisältyy läpäisyperiaatteella johtamiseen. Erillistä, laitostasoista TYKY-suunnitelmaa ei ole. Sen sijaan henkilöstöstrategian punainen lanka on juuri henkilöstön työkyvyn säilyttämisessä henkilöstömäärään liittyvien tavoitteiden lisäksi. Henkilöstöstrategian toteutus on aloitettu johtamisen, esimiestyön ja työyhteisöjen kehittämisohjelmalla. Lisäksi on laadittu 'Hyvän työyhteisön opas', joka on menettelyohje erilaisiin työyhteisön ongelmiin puuttumiseksi ja ratkaisujen etsimiseksi (terveys, mielenterveys, stressi ja työuupumus, huono kohtelu ja kiusaaminen, sukupuolinen häirintä, päihdeongelma). Jokaisella toimintayksiköllä on työterveydenhuollon suunnitelma."

Vaikka lain velvoite puuttuu, useimmat valtion virastoista näyttävät tiedostaneen, että tuloksellisen työhyvinvointitoiminnan eräänä keskeisenä edellytyksenä on, että aiheesta on laadittu kokonaissuunnitelma, jossa on viraston tasolla eritelty työhyvinvoinnin osa-alueet ja otettu ne huomioon suunnitelmaa laadittaessa. Suunnitelman laadinta auttaa virastoja havainnoimaan ja tunnistamaan työhyvinvointiin liittyviä ongelmia.

Osa virastoista oli käynnistänyt työhyvinvointisuunnitelman laadinnan Valtiokonttorin järjestämän Kaiku-kehittäjäkoulutuksen yhteydessä. Koska useimmille virastoille työhyvinvointisuunnitelman laadinta pelkästään omin voimavaroin, ilman syvällistä asiantuntemusta ja ilman aiheeseen perehtynyttä kollegaverkostoa, on todennäköisesti vaikeaa ja monimutkaista, on pidettävä hyvänä asiana sitä, että virastojen on ollut mahdollista Kaiku-ohjelman puitteissa saada opastusta suunnitelman laadintaan. Samalla ohjelma on anta-

nut mahdollisuuksia keskusteluun muiden virastojen ja vertaisryhmien kanssa.

Työhyvinvointi on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava ilmiö, ja kun on kyse monimutkaisista ilmiöistä, taito ongelmien ratkaisemiseen ei useinkaan ole jollakin yksittäisellä organisaatiolla, vaan organisaatioiden välissä ja niiden välisissä vuorovaikutussuhteissa. Tarvitaan sektorirajat ylittävää yhteistyötä, siten että erilaisten ryhmien kokoonpanot muuttuvat kulloisenkin tilanteen mukaan.²⁶

3.1.2 Työhyvinvointitoiminnan tavoitteet

Useilla hallinnonaloilla on työhyvinvoinnille ja muille henkisten voimavarojen turvaamiselle ja lisäämiselle asetettu tavoitteita, jotka on kirjattu valtion talousarvioesitykseen.²⁷ Vuoden 2005 talousarvioesityksessä on mainittu huomattavasti enemmän kehittämistavoitteita kuin aiempina vuosina. Jotkut hallinnonalat ovat esittäneet tavoitteellisia tunnuslukuja esimerkiksi seuraavanlaisista mittaamisen kohteista: kehityskeskustelujen käymisaste, työtyytyväisyys ja työtyytyväisyysbarometriin osallistumisaste, sairauspoissaolot, henkilöstökoulutukseen osallistuminen, henkilöstön kehittämiseen käytetyt määrärahat, lähtövaihtuvuus ja tutkinnon suorittaneiden osuus henkilöstöstä. Erityisen hyvää fyysistä kuntoa edellyttävillä hallinnonaloilla, kuten puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella, ovat mittauksen kohteena olleet henkilöstön fyysiseen suorituskäyttöön ja kuntoon liittyvät asiat. Eräässä tapauksessa (Työhallinto, TA 34.01) oli talousarvioesityksen lukuperustelujen selvitysosassa ilmoitettu numeeristen työtyytyväistavoitteiden ohella henkilöstön voimavarojen hallintaan ja kehittämiseen käytettävät määrärahat jaoteltuina pätevyysinvestointeihin, työyhteisön tilaa koskeviin investointeihin ja työkykyinvestointeihin.

Osa hallinnonaloista on käyttänyt vain sanallisia mainintoja työhyvinvoinnin ja muiden henkisten voimavarojen kehittämislinjoista esittämättä tunnuslukuja. Tällöin tavoitteina on mainittu parannuksia muun muassa seuraavissa asioissa: henkilöstön osaaminen ja koulutus, johtaminen, työkyvyn ylläpitäminen, työtyytyväisyys,

²⁶ Sotarauta 1996, s. 71.

²⁷ Valtion talousarvioesitykset vuosilta 2002 - 2005.

työhyvinvointi, poissaololuvut, henkilöstöstrategia ja sen toteutuminen, vuorovaikutus sekä työyhteisön innostavuus ja palkitsevuus.

Valtiovarainministeriön työryhmä²⁸ on seurannut kahdeksaa työhyvinvointia kuvaavaa mittaria ja asettanut niille tavoitteet vuodeksi 2003 aiemmilta vuosilta saatujen tietojen perusteella (vuodet 1998 - 2002). Mittarit koottiin valtiovarainministeriön keräämistä henkilöstötilinpäätöksistä ja Valtiokonttorin eläketilastoista.

Seurannassa käytettyjä mittareita olivat

- sairauspoissaolojen osuus säännöllisestä työajasta
- työtyytyväisyysindeksi yhteensä
- tyytyväisyys työn sisältöön
- tyytyväisyys johtamiseen
- tyytyväisyys työyhteisön toimivuuteen ja kehittymisen tukeen
- työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden lukumäärän osuus henkilöstöstä
- työkyvyttömyyseläkkeiden saajien keskimääräinen ikä eläkkeen alkaessa
- koulutuksen pituus työpäivinä henkilöä kohti.²⁹

Joissakin virastoissa työhyvinvointitoiminnan tavoitteeksi mainittiin tietyn tuloksen tai pistemäärän saavuttaminen esimerkiksi Euroopan laatupalkintoarviointissa³⁰ tai "Terve organisaatio" -kyselyssä.³¹

Usean viraston tulossopimukseen on kirjattu osio, jossa on sovittu henkilöstön työkykyyn, osaamiseen ja kehittämiseen sisältyvistä tavoitteista.

Virastoille osoitetun kyselyn avulla selvitettiin lähemmin sitä, miten kattavasti virastot olivat määritelleet oman työhyvinvointitoimintansa tavoitteet ja olivatko ne ajan tasalla. Vastauksista ilmeni, että useimmissa valtion virastoissa oli asetettu tavoitteita työhy-

²⁸ VM 074:00/2001.

²⁹ Työkykyä ylläpitävän toiminnan ohjelma, s. 9 - 10.

³⁰ Euroopan laatupalkinto myönnetään liiketoiminnan ja prosessien perusteella ansioituneille eurooppalaisille yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioille. Arviointissa mitataan johtajuutta, henkilöstöä, prosesseja ja toiminnan tuloksia.

³¹ "Terve organisaatio" - kysely on Medivire Työterveyspalvelut OY:n kyselytutkimus, jonka avulla kartoitetaan tietoa työyhteisön toimivuudesta ja kehittämiskohteista.

vinvointitoiminnalle. Tarvittaessa tavoitteita oli ajantasaistamiseksi myös muutettu.

Seuraavassa on luetteloitu virastojen mainitsemia tavoitteita:

- johtamisen ja esimiestyön kehittäminen (joka kolmas virasto)
- ammattitaito, osaaminen ja työnhallinta sekä toisaalta yhteistyö ja vuorovaikutus (lähes joka neljäs virasto)
- sairauspoissaolojen ja varhaiselle eläkkeelle lähdön vähentäminen
- työkyvyn säilyttäminen ja kehittäminen
- hyvä fyysinen työkyky sekä liikunta ja terveys
- hyvät työmenetelmät, työn kehittäminen ja motivointi
- osaamisen hyödyntäminen ja henkilökohtaiset kehityssuunnitelmat sekä sitoutuminen ja valmistautuminen henkilöstön vaihtuvuuteen
- hyvinvointi ja hyvinvointitoiminnan vakiinnuttaminen
- turvallinen työympäristö
- aktiivinen henkilöstö.

Noin 16 prosenttia vastanneista virastoista ilmoitti, ettei työhyvinvointitoiminnalle ollut asetettu varsinaisia tavoitteita.

Seuraavassa on muutamia esimerkkejä virastojen tavoitteista:

"Henkilöstön tyytyväisyystutkimusta on hyödynnetty ja asetettu tavoitteita mm. johtamisindeksin nousulle ja sairauspoissaoloille. Osaamisen kehittämiseksi on asetettu tavoitteet. Ovat osana strategiatyötä, joten niitä seurataan vuosittain."

"Ei ole tavoitteita, eivätkä ole ajan tasalla."

"Tavoitteet on määritelty tyky-suunnitelmassa. Ne ovat esimiesten avainroolin korostaminen työhyvinvoinnin edistämiseksi, kehityskeskustelukulttuurin edistäminen, työyhteisöjen kokonaiskehittämisen pilotointi, työtyytyväisyyden mittaaminen ja kehittämishankkeiden käynnistäminen siltä pohjalta, vaikuttaminen työergonomiaan ja työoloihin yleensä jo rakentamis- ja korjausvaiheessa, liikunta- ja kulttuuriharrastusten edistäminen sekä tupakoinnin sivistynyt vastustaminen. Tavoitteetkin ajantasaistetaan vuosittain."

Virastojen vastauksissa työhyvinvointi oli useimmiten ymmärretty laajasti siten, että se kattoi monia osa-alueita. Suurin osa vastaajista

oli nähnyt työhyvinvointitoiminnan ja tuloksellisen toiminnan välisen yhteyden ja asettanut tavoitteet sen mukaisesti.

Virastoilta tiedusteltiin lisäksi sitä, oliko työhyvinvointitoiminnasta sovittu tulossopimuksessa. Lähtöolettamuksena oli, että tavoitteiden kirjaaminen tulossopimukseen edistää niiden saavuttamista. Suurin osa kyselyyn vastanneista eli noin 80 prosenttia ilmoitti, että tulossopimukseen sisältyi työhyvinvointia koskevia asioita. Sopimuksen sisältö vaihteli virastoittain. Joissakin oli sovittu laajasti työhyvinvointitoiminnan kokonaisuudesta, eräissä taas yksittäisistä toimenpiteistä. Koko valtionhallintoa koskevien tietojen mukaan suuri osa sellaisista virastoista, jotka ovat tehneet tulossopimuksen, on sisällyttänyt sopimukseen työhyvinvointiasioista.

Esimerkiksi sisäasiainministeriö edellytti kirjeellään 6.8.2002, että hallinnonalan toimintayksiköt panostavat lähivuosina merkittävästi henkilöstöpolitiikkaan ja erityisesti työhyvinvoinnin kehittämiseen. Työhyvinvointitoiminta tuli kirjeen mukaan liittää pysyväksi osaksi tulossopimuksia vuoden 2003 alusta lähtien ja siitä tuli raportoida osana normaalia tulosraportointia. Työhyvinvoinnin kehittämistoimenpiteet tuli liittää pysyväksi osaksi toimintayksiköiden henkilöstöstrategioita.

Seuraavassa on esimerkkejä virastojen vastauksista tulossopimuksen työhyvinvointitoimintaa koskevaan kysymykseen:

"Tulostavoitteissa on mukana työtyytyväisyyskyselyn tulokset."

"Kyllä on sovittu, että huolehditaan henkilöstön hyvinvoinnista ottamalla työhyvinvointitoiminta osaksi johtamista ja viraston arkea."

"Vuoden 2004 sopimuksessa ei ole mainittu yksinomaan tyky-toimintaa. Sovittu on sen sijaan, että laaditaan henkilöstöpoliittinen ohjelma, jonka sisälle myös tyky-toiminta kirjautuu. Vuoden 2005 valmisteluasiakirjoihin (TAE 2005) on kirjattu henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen, tulostavoitteina mainittu mm. henkilöstön työssä jaksamisen sekä työtyytyväisyyden edistäminen."

Sekä valtion talousarvioesitysten että virastojen vastausten perusteella näyttää siltä, että työhyvinvointitoiminta on muuttunut aiem-

paa tavoitteellisemmaksi. Tavoitteita ovat asettaneet toisaalta ohjaavat ministeriöt alaiselleen hallinnolle ja toisaalta virastot omalle toiminnalleen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa työministeriö pitää tärkeänä, että työhyvinvoinnille asetetaan tavoitteita, mutta kovin yksityiskohtaisten, erillisten työhyvinvointia kuvaavien tulostietojen sisällyttäminen tulosohjaukseen ei ole perusteltua. Seurantatiedoissa ja erilaisissa ilmapiirikartoituksissa tulisi kuitenkin olla mukana myös johtamiseen, työprosessien toimivuuteen ja osaamisen hallintaan liittyviä kysymyksiä. Lisäksi työministeriö korostaa hyvinvoinnin edistämiseksi ennaltaehkäisevää ja ennakoivaa työtä.

3.2 TYÖHYVINVOINTITOIMINNAN TOTEUTUMINEN

3.2.1 Ongelmien havainnointi ja seuranta

Henkilöstön hyvinvoinnin tilaa voidaan virastoissa seurata erilaisten mittarien avulla. Mittaaminen voi kohdistua johonkin tiettyyn asiaan tai ilmiöön tai olla tätä kokonaisvaltaisempaa. Henkilöstöä koskevan tiedon kerääminen ei kuitenkaan sellaisenaan riitä, vaan sitä on myös osattava analysoida. Mittaaminen edellyttää lisäksi toistuvuutta, jotta voitaisiin havaita, onko muutoksia tapahtunut ja minkä suuntaisia ne ovat olleet.

Mittauksen kohteena voivat olla esimerkiksi sairauden tai muiden syiden takia syntyvät poissaolot ja niiden määrä. Sairauspoissaoloja voidaan tarkastella erikseen lyhytaikaisina poissaoloina (1 - 3 päivää) ja pitkäaikaisina poissaoloina (yli 9 päivää). Lyhytaikaisten poissaolojen katsotaan kertovan työyhteisön toiminnasta ja pitkien sairauslomien henkilöstön objektiivisesta terveydentilasta.³²

Myös liialliset ylityömäärät tai nk. "harmaa ylityö" antavat usein viitteitä siitä, etteivät asiat ole hallinnassa. Työterveyshuollon tilastoihin ja selvityksiin tutustuminen on eräs tapa tarkastella hyvinvoinnin tilaa. Lisätietoa saadaan myös erilaisten henkilöstölle tehtävien kyselyjen avulla. Tärkeää työhyvinvointia koskevaa tietoa saa-

³² *Otala – Ahonen 2003, s. 163.*

daan normaalin työskentelyn puitteissa ja siihen liittyvien keskustelujen yhteydessä. Erityisen tärkeä foorumi on tällöin esimiehen ja alaisten välinen virallinen tai epävirallinen keskustelu.

Tässä tarkastuksessa selvitettiin, miten virastoissa oli havainnointu ja mitattu työkykyyn liittyviä ongelmia.

Suurin osa kyselyyn vastanneista virastoista ilmoitti käyttävänsä kokonaisvaltaista mittaria, jollaisia olivat esimerkiksi työtyytyväisyys- tai ilmapiirikyselyt. Työhön ja työkykyyn liittyviä asioita ja ilmiöitä seurattiin virastoissa muun muassa seuraavanlaisten mittareiden avulla:

- Bergen Burn Out Indicator -työuupumusmittaristo
- terveystarkastukset
- kuntotestit
- tiimi- ja ryhmäpeilikyselyt
- TYKY-STEP -arviointi
- poissaoloseuranta
- vaihtuvuuden seuranta
- ikärakenteen seuranta
- työterveyshuollon työpaikkaselvitykset
- ylityöseuranta.

Lähes kaikki vastanneet virastot ilmoittivat seuraavansa henkilöstönsä poissaoloja, jotka olivat syntyneet sairauden tai muiden syiden takia. Usein seuranta oli toteutettu yhteistyössä työterveyshuollon kanssa, jonka tekemien raporttien perusteella virasto oli tehnyt päätelmiä henkilöstönsä työkyvystä ja työssä jaksamisesta.

Vaikka kyselyssä ei tiedusteltu sitä, oliko virastoissa käyty kehityskeskusteluja, useat vastaajat ilmoittivat, että esimiestyö ja siihen kiinteästi liittyvät kehityskeskustelut olivat merkittävin keino saada tietoa työkykyä uhkaavista tai haittaavista ongelmista.

Seuraavassa on esitelty joitakin esimerkkejä virastojen ongelmien havainnointia ja seuranta koskevista vastauksista:

"Seuranta tapahtuu työtyytyväisyys- ja ilmapiirikyselyjen avulla, kehityskeskusteluiden kautta, tekemällä yhteistyötä TYKY-toimikunnan, työsuojelutoimikunnan, työterveyshuollon, johdon ja henkilöstön kanssa. Työkykyyn liittyviä ongelmia seurataan erilaisten mittareiden ja tunnuslukujen kautta, mutta niistä keskustellaan myös julkisissa, kahdenkeskisissä ja yksikön sisäisissä tapaamisissa."

"Henkilöstökertomukseen kerätään vuosittain tilastotietoja ja kuvauksia henkilöstön tilasta ja osaamisesta, johtajatuksena hyvinvointia tukeva seuranta (ensimmäinen kertomus vuodelta 2003). Erityisesti työaikakäytön seurannasta on ohjeistettu esimiehiä. Työkykyongelmien käsittelyssä otetaan käyttöön Valtiokonttorin niin sanotun puheeksiottamisen malli ja yksittäisiä ongelmia on vuosien mittaan käsitelty yhdessä työterveyshuollon kanssa."

Virastojen antamat vastaukset osoittivat, että erilaisten työhyvinvointimittareiden käyttö oli yleistä. Erityisesti työtyytyväisyys- ja ilmapiirimittauksista sekä terveystilastoista ja sairauspoissaolojen seurannasta oli useita mainintoja. Joissakin vastauksissa oli mainintoja toistuvasti tehtävistä mittauksista sekä tulosten analysoinnista.

Vastaukset osoittivat, että kehityskeskustelut olivat keskeinen keino, jonka avulla virastoissa saatiin henkilöstön jaksamista ja työhyvinvointia koskevaa tietoa.

Koko valtionhallinnon tasolla henkisten voimavarojen hallinnan onnistumista on seurattu virastojen henkilöstötilinpäätöksistä laaditun yhteenvedon avulla. Sen mukaan vuodesta 2000 vuoteen 2004 kokonaistyötyytyväisyysindeksi on parantunut arvosta 3,16 arvoon 3,3 ja työtyytyväisyysindeksi johtamiseen arvosta 3,0 arvoon 3,2. Tosin molemmilla indekseillä oli joinakin vuosina korkeampia arvoja kuin vuonna 2004.³³

3.2.2 Kuntoutus

Ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena on parantaa työkykyä ja estää työkyvyttömyyttä. Tarkoituksena on, että työntekijä pystyy jatkamaan ammatillisten kuntoutustoimenpiteiden jälkeen työelämässä sairaudestaan huolimatta. Kuntoutujan kannalta tavoitteena on työssä jatkaminen ja työnantajan kannalta kustannusten hallitseminen keskimääräistä eläkeikää nostamalla.

Työkykyongelmien varhainen tunnistaminen ja ongelmiin puuttuminen helpottavat työ- ja toimintakyvyn ylläpitoa ja parantamista. Siksi on tärkeää, että ammatillisen kuntoutuksen tarve tunnistetaan mahdollisimman varhain. Usein on mahdollisuus jo työpaikoilla

³³ *Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004, s. 62 ja 65.*

tehdä järjestelyjä, joiden avulla voidaan edistää ja tukea työ- ja toimintakykyä sekä ehkäistä työstä aiheutuvia sairauksia ja työkyvyttömyyttä. Ensisijainen vastuu työkykyongelmien havaitsemisessa ja niiden hoitamisessa on yksilön itsensä lisäksi työnjohdolla ja työyhteisöllä. Aina eivät kuitenkaan työpaikan keinot yksinään riitä, vaan tarvitaan muiden organisaatioiden mukaan tuloa ja keinovalikoiman laajentamista. Työeläkejärjestelmän mukainen kuntoutus alkaa siinä vaiheessa, kun on jo nähtävissä työkyvyttömyyden uhka. Ammatillisten kuntoutustoimenpiteiden käynnistäminen edellyttää, että henkilöä uhkaa työkyvyn menettäminen tai että työkyvyttömyys estää hänen paluunsa entiseen työhön.

Työeläkekuntoutus on käynnistynyt työeläkelaitoksissa vuonna 1996. Myös Valtiokonttori on tarjonnut ammatillista kuntoutusta vuodesta 1996 alkaen. Vuoden 2004 alusta ammatillisesta kuntoutuksesta tuli lakisääteinen työeläke-etuus. Työskentely tapahtuu kuntoutusverkostossa ja kuntoutujan työpaikka on keskeinen osa tätä verkostoa.

Valtiokonttorin yleisimmin tarjoama kuntoutusmuoto on työkokeilu. Sen tarkoituksena on löytää asianomaisen henkilön terveydentilaa ja jäljellä olevaa työkykyä tukeva, sopiva työtehtävä. Toisinaan työkokeilu on sairausloman jälkeen pehmeä lasku takaisin työelämään. Muita Valtiokonttorin tarjoamia palveluita tällä alueella ovat muun muassa ohjaus ja neuvonta, kuntoutustutkimukset ja työhön valmennus, koulutus uuteen tehtävään tai ammattiin sekä elinkeinotuki.

Työkokeilun aikana henkilön työaika voidaan sopeuttaa hänen terveydentilaansa. Tarvittaessa työkokeilu voi jatkua työhön valmennuksena. Valtiokonttori osallistuu kustannuksiin kuntoutusrahahan muodossa.

Työkokeilujen määrä vuonna 2004 oli 356. Niistä arvioitiin onnistuneiksi 73 prosenttia. Kokeiluista 24 keskeytyi väliaikaisesti, 9 jäi toteutumatta asianomaisen henkilön terveydentilasta johtuen ja 23 kokeilua epäonnistui.³⁴ Työkokeilu katsotaan onnistuneeksi, mikäli henkilö kokeilun jälkeen palaa entiseen työhönsä koko- tai osaaikaiseksi työntekijäksi tai hänelle työkokeilun avulla löydetään uudenlainen, aiempaa paremmin soveltuva työ.

³⁴ Valtiokonttorin tilasto.

Työkokeilut ovat kestoltaan useimmiten olleet kolmen kuukauden mittaisia. Suurin osa niistä on toteutettu tilanteessa, jolloin asianomainen henkilö on ollut palaamassa omaan normaaliin työhönsä pitkän sairausloman jälkeen. Osalla tavoitteena on ollut paluu osa-aikaiseen, osalla kokopäiväiseen työhön. Pitkät, noin 5 - 6 kuukautta kestäneet työkokeilut ovat sisältäneet usein uuden työn oppimista ja työhön valmennusta, toisinaan myös koulutusta.

Yhden työkokeilun kulut vuonna 2004 olivat keskimäärin 4.187 euroa. Niistä valtiolle aiheutuneiden kulujen yhteismäärä oli kyseisenä vuonna 1,4 miljoonaa euroa. Kulut työkokeilua kohden ovat pysyneet noin 4.000 euron suuruisena jo usean vuoden ajan. Työkokeiluissa on ollut enemmän naisia kuin miehiä. Vuodesta 2002 lähtien naisten määrä on ollut yli kaksinkertainen miesten määrään verrattuna. Sitä ennen ero oli pienempi.

Valtiokonttori antaa työkokeilua koskevaa koulutusta ja huolehtii asiasta tiedottamisesta. Tiedottaminen on toteutettu esitteiden ja tiedotustilaisuuksien muodossa. Valtiokonttorin asiantuntijoiden arvon mukaan työkokeiluja voitaisiin käyttää huomattavasti nykyistä enemmän. Syynä vähäiseen käyttöön on useimmiten ollut tiedon puute. Työkokeiluista ei ole toistaiseksi olemassa tutkimustietoa.

Työkokeilualoite voi tulla työterveyshuollolta tai muualta terveydenhuollolta, virastolta tai henkilöltä itseltään. Tähän mennessä suurin osa aloitteista on tullut työterveyshuollolta. Valtiokonttori on arvioinut, että virastot voisivat olla nykyistä aloitteellisempia.

Tarkastuksessa tehdyn kyselyn avulla pyrittiin selvittämään, miten laajaa työkokeilutoimintaa oli ollut ja minkälaisia kokemuksia siitä oli saatu. Vastauksista kävi ilmi, että yli puolet vastanneista virastoista oli toteuttanut työkokeiluja joko Valtiokonttorin rahoituksen turvin tai pelkästään omana sisäisenä toimenpiteenä. Työkokeilun toteuttamistapoja oli ollut monia. Usein työkokeilu oli ajoitettu sairausloman jälkeen, jolloin työntekijälle oli annettu mahdollisuus lyhennettyyn työpäivään esimerkiksi pitkän sairausloman loputtua, kun työkyky on ollut tilapäisesti alentuneena. Joissakin virastoissa työnsisältöjä oli muokattu asianomaiselle paremmin sopiviksi ja työympäristöä järjestetty erityistarpeet huomioonottavaksi. Joissakin virastoissa henkilö oli siirretty toisenlaisiin tehtäviin.

Joissakin virastoissa työkokeiluja oli käytetty useaan otteeseen ja toimintaan oltiin tyytyväisiä. Eräät vastaajat kertoivat huonoista kokemuksista. Seuraavassa on esimerkkejä työkokeilua käsittelevistä vastauksista:

"Työkokeiluja on jatkuvasti, vuosittain 5 - 7 kpl. Tämähän parasta Valtiokonttorin järjestämää toimintaa eli rahoittaa työkokeiluja pitkien sairauslomien jälkeen, kun ei olla varmoja, mitä jaketaan. Työkokeiluja on omassa työssä tai sisällöltään kehitetyssä työssä tai ihan uudessa työpisteessä, viime mainitut kyllä vaikeimpia."

"On tehty työkokeiluja ja niistä on hyviä kokemuksia, esim. tutkimustehtävistä on siirtynyt henkilöitä tukitehtäviin. Henkilöt ovat olleet näihin järjestelyihin erittäin tyytyväisiä. Henkilöstön esittämiin toiveisiin siirtyä muutoinkin ryhmästä toiseen suhtaudutaan positiivisesti ja tutkijoita ja sihteereitä kierrätetään säännöllisesti eri ryhmissä."

"Ongelmallisessa työtilanteessa oleville on järjestetty uusia tehtäviä. Myös pitkältä sairauslomalta palaava on tullut takaisin omaan työhönsä työkokeilun kautta."

"Muutamia kokeiluja on ollut, mutta tulokset eivät ole olleet kovin hyviä."

Valtiokonttorin ohella Kansaneläkelaitos on ollut keskeinen ammatillisen kuntoutuksen kehittäjä, tuottaja ja rahoittaja. Sen tarjoamia palveluita ovat muun muassa neuvonta, kuntoutuskurssit, työ- ja koulutuskokeilut sekä työkykyä ylläpitävä valmennus. Tärkeimmät Kansaneläkelaitoksen kuntoutusmuodot työelämässä olevalle väestölle ovat ASLAK®- ja TYK-kuntoutukset. Ne on tarkoitettu kaikille työelämässä oleville eli siten myös valtion henkilöstölle.^{35, 36}

ASLAK®-kuntoutuksen eli ammatillisesti syvennetyn lääketieteellinen kuntoutuksen avulla pyritään ehkäisemään työ- ja toimintakyvyn heikkenemistä. Se on varhaiskuntoutuksen muoto, jonka tavoitteena on työkyvyn pitkäaikainen parantaminen sekä työssä jaksamisen ja työnhallinnan, oikeiden työmenetelmien sekä terveiden liikunta- ja elämäntapojen omaksuminen.

TYK-kuntoutus on tarkoitettu vajaakuntoisille, joiden sairaus, vika tai vamma aiheuttaa todennäköisesti uhan tulla työkyvyttö-

³⁵ *KELAN Internet-sivut, www.kela.fi/kuntoutukseen/harkinnanvarainen_kuntoutus/ASLAK®.*

³⁶ *KELAN Internet-sivut, www.kela.fi/kuntoutukseen/amatillista_vajaakuntoisille.*

mäksi tai joiden työkyvyn arvioidaan sairauden tai vamman vuoksi olennaisesti heikkenevän.

Kyselyn avulla pyrittiin selvittämään, minkälaisia kokemuksia virastoilla oli mainituista Kansaneläkelaitoksen tarjoamista kuntoutuspalveluista.

Vastauksista kävi ilmi, että valtaosa eli yli 80 prosenttia vastanneista virastoista ja laitoksista oli toteuttanut ASLAK®-kuntoutusta. ASLAK®-kurssit olivat olleet joko viraston omia kursseja, joita se oli hakenut henkilöstölleen, tai kurssit olivat olleet yhteiskursseja, joille oli osallistunut työntekijöitä myös muista valtion organisaatioista. Yli 30 prosenttia vastanneista oli käyttänyt TYK-kuntoutusta.

Monet virastot ilmoittivat järjestäneensä muunkinlaista kuntoutusta joko ryhmille tai yksittäisille työntekijöille yhteistyössä työterveyshuollon kanssa. Rahoituksesta oli tällöin vastannut Valtiokonttori, Kansaneläkelaitos tai virasto itse.

Jotkut sellaisista virastoista, jotka olivat aiemmin järjestäneet varhaiskuntoutusta Valtiokonttorin rahoituksella, kokivat puutteena sen, ettei tätä rahoitusta enää ollut yksittäisten varhaiskuntoutuskurssien järjestämiseen.

Monilla vastaajilla oli ollut myös muita työkuntoa tukevia toimintamuotoja, kuten työnohjaus ja erilaiset työkuoron ylläpitoon tähtäävät kurssit. Lisäksi erilaiset liikunnalliset aktiviteetit mainittiin työkuntoa ylläpitävänä toimintana.

Aloilla, joilla fyysisen kunnon merkitys oli erityisen suuri, oli ruvettu käyttämään fyysistä kuntoa mittaavia testejä, ja niistä saatujen tulosten perusteella oli työntekijöille tarjottu mahdollisuutta kuntoutukseen, mikäli sellaiseen oli aiheutta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Valtiokonttori toteaa, että kuntoutuksen moninaisuuden vuoksi olisi ollut perusteltua esitellä myös muut Valtiokonttorin tarjoamat ammatillisen kuntoutuksen muodot, joita ovat kuntoutustutkimus ja uudelleen – tai täydennyskoulutuksen tukeminen sekä neuvonta ja ohjaus.

Valtiokonttori toteaa lisäksi, että joittenkin virastojen puutteena kokema varhaiskuntoutusrahoituksen päättyminen osoittanee, etteivät virastot ole ottaneet varhaiskuntoutusta omalle vastuulleen Valtiokonttorin odottamalla tavalla.

3.2.3 Henkilöstön ikärakenne ja työkyky

Valtion henkilöstöstä³⁷ on arvioitu siirtyvän vanhuuseläkkeelle noin 28.400 henkeä vuosina 2004 - 2013. Määrä kasvaa entisestään, jos mukaan lasketaan muille eläkkeille, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeelle ja valtionhallinnon ulkopuolelle siirtyvät työntekijät. Kokonaispoistumaksi vuosina 2004 - 2013 on arvioitu 59.195 henkilöä. Vuosien 2004 - 2020 poistumaksi on arvioitu 96.144 henkilöä eli 77 prosenttia valtionhallinnon koko palveluksessa olevasta henkilöstöstä vuonna 2003.³⁸

Valtion henkilöstön keski-ikä vuonna 2004 oli 42,9 vuotta ja siten korkeampi kuin muilla sektoreilla. Henkilöstön ikärakenteessa on havaittavissa virastokohtaista vaihtelua. Henkilöstön keski-ikä oli alhaisin opetusministeriön ja puolustusministeriön hallinnonaloilla ja korkein tasavallan presidentin kansliassa sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Vastaavasti yli 44-vuotiaitten osuus oli suurin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla sekä tasavallan presidentin kansliassa ja pienin puolustusministeriön ja opetusministeriön hallinnonaloilla. Vuonna 2003 keski-ikä oli 42,7 vuotta ja tuolloin yli 44-vuotiaitten osuus 46,3 prosenttia. Koko työllisen työvoiman keski-ikä vuonna 2003 oli 40,9 vuotta eli lähes kaksi vuotta alhaisempi kuin valtiolla. Vuoteen 1999 verrattuna valtion henkilöstö oli ikääntynyt 0,6 prosenttiyksikköä. Vähintään 45-vuotiaitten osuus henkilöstöstä oli samana ajanjaksona kasvanut 43,7 prosentista 46,3 prosenttiin.³⁹

Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöpolitiikan linjasta edellyttää, että organisaatiot selvittävät hyvissä ajoin ikääntymisen vaikutukset omassa toiminnassaan ja järjestävät organisaationsa, työprosessinsa, työyhteisönsä ja johtamisen sellaiseksi, että siinä otetaan huomioon ikärakenteen voimakas muutos.⁴⁰

Valtiontilintarkastajien tilaamassa tutkimuksessa on todettu, että vain harvoilla virastoilla on olemassa toiminnalliseen pitkän ajan strategiaan perustuva henkilöstövoimavarasuunnitelma. Lisäksi kyseisen tutkimuksen mukaan henkilöstön ikääntyminen edellyttää

³⁷ *Talousarvionalouden henkilöstö.*

³⁸ *Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003, s. 234.*

³⁹ *Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003, s. 230 - 232.*

⁴⁰ *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 2001.*

keinoja sekä työyhteisöjen ikärakenteen tasapainottamiseksi että osaamisen siirtämiseksi.⁴¹

Myös tarkastusvirasto on eräässä aiemmassa tarkastuksessaan kiinnittänyt huomiota valtion henkilöstön hankintaan ja havainnut siinä puutteita.⁴²

Käsillä olevassa tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, onko virastoissa kiinnitetty huomiota henkilöstön ikärakenteeseen ja mitä havaintoja siitä on tehty. Lisäksi haluttiin tietoa siitä, miten eri ikäryhmien työkyky ja siitä huolehtiminen on otettu huomioon virastojen toiminnassa.

Valtaosa kyselyyn vastanneista virastoista ilmoitti tarkastelleensa oman organisaationsa työntekijöiden ikäjakautumaa ja todenneensa keski-ikänsä olevan nousussa sekä mainitsi toimenpiteitä, joita oli tehty tai suunniteltu tehtäväksi. Toimenpiteinä mainittiin muun muassa seuraavat:

- ikäohjelman laatiminen
- ikä otetaan huomioon johtamisessa
- työntekijöiden kunnon ylläpitäminen
- terveystarkastukset
- osaamisen siirtäminen ja koulutus.

Kuusi vastaajaa ilmoitti, että niiden ikäjakautuman on tasainen ja että erityisiä toimenpiteitä ei tarvita:

"Ikäjakaumat kertovat, että meidän on panostettava entistä enemmän ikääntyvien työntekijöiden jaksamiseen ja pysyttämiseen työelämässä. Tarvitaan hyvää esimiestyötä ja kannustavaa työympäristöä, joka motivoi jaksamaan. Huolehdi-
taan siitä, että ihmiset jaksavat työssään eikä työstä johtuvia sairauspoissaoloja pääsisi syntymään, jolloin ennaltaehkäisevän TYKY-toiminnan merkitys korostuu. TYKY-toimintasuunnitelmassa huomioidaan kaikkien ikäluokkien tarpeet ja suunnitellaan esim. kuntokampanjat niin, että ne sopivat kaikenkuntoisille ja -ikäisille. TYKY-toimikunta muistuttaa henkilökuntaa siitä, että paukkuja pitää säästää myös työuran loppumetreille ja eläkeikään. Työsuojelu puuttuu yksittäisissä tapauksissa epäkohtiin, ja sen lisäksi toimii yleisesti työkykyä ja työhyvinvointia edistävästi. Ikääntyvien

⁴¹ Valtiontilintarkastajien kertomus 2004, s. 41 - 43.

⁴² Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa, tarkastuskertomus 68/2004.

työntekijöiden kohdalla esimiehet voivat käyttää hyväksi työn muotoilun keinoja. Aiheesta järjestetään henkilöstölle luentoja sekä työsuojelu- ja TYKY-toimikunnan jäsenille koulutusta."

"On tarkasteltu ikäjakaumaa. Viraston henkilöstön keski-ikä 47,8 vuotta. Vakinaisen henkilöstön keski-ikä on korkeampi eli 50,9 vuotta. Keski-ikä siis melko korkea. Ikääntyneiden ja kokeneiden työntekijöiden osaamisen hyödyntäminen on yksi tavoitteista. Kehityskeskusteluissa otetaan esille työhyvinvointiasiat. Työterveyshuollossa ikäryhmätarkastukset. Virastolle ollaan laatimassa Kaiku-projektiin liittyen Ikäohjelmaa."

"On tarkasteltu vuosittain henkilöstötilinpäätöksen yhteydessä. Keski-ikä on huolestuttavasti noussut. On otettu huomioon työhyvinvointi-projektissa. Käytetään mentorointia ja pyritään kiinnittämään huomiota ikääntyvien virkamiesten voimavarojen kestävämpään käyttöön."

"Henkilöstön ikäjakaumaa on käsitelty henkilöstön kehittämistoimikunnassa. Vakinaisesta henkilöstöstä tulee jäämään noin puolet eläkkeelle kymmenen vuoden kuluessa. Ikärakenne on erilainen eri ammattiryhmissä ja osittain myös eri yksiköissä. Kaikenikäisiä henkilöitä kannustetaan pitämään huolta työkyvystään. Erilaisia liikuntamahdollisuuksia, vaihtoehtoja ja tilaisuuksia järjestetään, jotta fyysinen kunto ja hyvinvointi säilyisivät. Henkilöstöä kannustetaan ylläpitämään ja kehittämään omaa osaamistaan. Henkilöstökoulutus järjestää erilaisia työtehtäviä tukevia koulutustilaisuuksia. Esimieskoulutuksessa käsitellään myös eri-ikäisten työntekijöiden johtamiseen liittyviä asioita. Eri ammattiryhmille on tarjottu mahdollisuutta osallistua työnohjaukseen. Myös kokemuksen siirtäminen kokeneilta nuorille on ollut esillä eri yhteyksissä."

3.2.4 Työkyvyn ylläpitoon liittyvä koulutus

Työkyky rakentuu ammatilliselle osaamiselle. Substanssiosaamisen rinnalla ammatilliseen osaamiseen kuuluu työhyvinvointiin liittyvä osaaminen. Tämä ei kuitenkaan välttämättä ole itsestään selvää kaikissa työyhteisöissä. Usein substanssiosaaminen ja sen kehittäminen

ovat vieneet pääosan huomiosta ja hyvinvointia koskeva osaaminen on jäänyt vähemmälle.

Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, oliko virastoissa kiinnitetty huomiota työhyvinvointia koskevaan osaamiseen: oliko aihepiiristä järjestetty koulutusta tai oliko tällaista koulutusta suunnitteilla. Työhyvinvointia koskeva osaaminen on tärkeää kaikille työyhteisön toimijoille, mutta erityisen tärkeää se on esimiehille, joiden tehtävänä on tukea alaistensa työtä ja työssä kehittymistä.

Lähes kaikissa kyselyyn vastanneissa virastoissa oli ollut tarjolla jotakin työhyvinvointiin liittyvää koulutusta. Useimmiten koulutus oli toteutettu asiantuntijaluentoina, mutta aiheesta oli ollut myös teemapäiviä ja seminaareja. Myös esimiesten koulutuksessa oli käsitelty työhyvinvointiaihetta. Joissakin virastoissa oli kerätty hyvinvointia käsitteleviä kansioita opiskeluaineistoksi.

Koulutuksissa käsiteltyjä aiheita olivat useimmiten olleet vuorovaikutus, hyvinvointi ja jaksaminen. Monissa virastoissa oli käsitelty aihepiiriä "terveet elämäntavat". Joissakin virastossa oli työhyvinvointikoulutus jätetty työterveyshuollon tehtäväksi, ja siitä oli mainintoja vain työterveyshuollon toimintasuunnitelmassa. Muutama vastaaja ilmoitti, että työhyvinvointiin liittyvä koulutus oli toistaiseksi suunnitteluvaiheessa, eikä siitä vielä ollut kokemuksia.

"Koulutus ja kehittäminen itsessään on työkyvyn ylläpitoa ja hyvinvointia. Vuorovaikutuskoulutus koko henkilöstölle, kehityskeskustelukoulutus koko henkilöstölle."

"Erilaisia yksittäisiä, työkykyä ylläpitäviä tai hyvinvointiin liittyviä koulutuksia on järjestetty eri henkilöstöryhmille. Hyvinvointi on yksi keskeinen asia ministeriön henkilöstön kehittämissuunnitelmissa."

"Esimieskoulutuksessa useaankin otteeseen. Henkilöstölle viraston ja yksiköiden omien tyky-päivien yhteydessä on ollut luentoja työkykyyn ja työhyvinvointiin liittyvistä asioista. Henkistä hyvinvointia, fyysistä hyvinvointia, yhteisöllisyyttä koskevaa koulutusta on ollut myös organisaation kehittämisen yhteydessä, ryhmäsopimusten laatimisen yhteydessä ja ilmapiirikartoitusten purun yhteydessä tilaisuuksia järjestetään mahdollisuuksien mukaan ja niissä tulee olemaan kysyttyä aineistoa. Työkykyä löytyy, jos osaamiseen panostetaan."

"Lähtökohta on, että osaamisen kehittäminen on yksi osatekijä henkilöstön hyvinvoinnissa, mikä auttaa työssä selviytymisessä. Jokaiselle on tehty osaamiskartoitus ja osaamisen tavoiteprofiilit. Tänä vuonna laaditaan jokaiselle henkilökohtaiset kehittämissuunnitelmat. Työkyvyn ylläpito on esillä esim. yksiköiden kehittämispäivillä, tiiminvetäjien ja esimiesten koulutuksessa."

"Henkilöstökoulutus on järjestänyt yhteistyössä eri toimijoiden kanssa: runsaasti työhyvinvointiin liittyvää koulutusta ja erilaisia luentotilaisuuksia esim. työturvallisuuslaki, kehityskeskustelu, perehdyttäminen, ammatillinen kuntoutus. Henkilöstökoulutus on panostanut erityisesti esimieskoulutukseen. Suunnitteilla on mm. koulutusta esimiehille vaikean asian puheeksi ottamisesta mm. päihdeasia sekä tilaisuus työpaikkakiusaamisen ehkäisemisestä. Lisäksi on tarkoitus suunnitella tilaisuuksia ja toimintaa terveellisten elämäntapojen kannustamiseksi."

Työhyvinvointi-teemaan liittyvää koulutusta oli järjestetty useimmissa virastoissa, ei kuitenkaan kaikissa. Virastot näyttävät olevan erilaisissa kehitysvaiheissa työhyvinvointi-aiheeseen liittyvää koulutusta toteuttaessaan. Joissakin virastoissa koulutusta oli toteutettu suunnitelmallisesti. Osassa virastoja taas oli edetty vähemmän systemaattisesti kulloisenkin tilanteen sanelemilla ehdoilla.

Tarkastuksessa havaittiin, että useissa virastoissa työkyvyn ylläpitoon liittyvä koulutus oli ymmärretty laajasti ja että osaamisen kehittämisen sinänsä katsottiin olevan työkyvyn ylläpitoa.

Osaamista voidaan pitää työkyvyn perustana.⁴³ Osaamisessa on kysymys sekä yksilöiden että organisaatioiden osaamisesta. Organisaatiossa on kyettävä hallitsemaan olemassa olevia resursseja ja samalla ennakoitava tulevaisuuden osaamistarpeita. Osaaminen edellyttää jatkuvaa ylläpitoa ja kehittämistä, jotta saataisiin optimaalinen hyöty. Vaikka osaamisen ylläpito on jokaisen yksilön omalla vastuulla, on työnantajan huolehdittava siitä, että osaamiselle ja oppimiselle on varattu riittävästi aikaa ja resursseja. Työnantajan tehtävänä on lisäksi huolehtia siitä, että osaamista kehitetään oikean suuntaisesti.

⁴³ *Kuviot 1 ja 2.*

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa Valtiokonttori toteaa, että työhyvinvointiosaamisen kehittämisessä ja substanssiosaamisen kehittämisessä asiakkohteet ovat erilaisia ja siksi nämä olisi hyvä pitää käsitteellisesti erillään.

3.2.5 Työhyvinvointitoiminnan organisointi

Virastoilla on mahdollisuus järjestää oma työhyvinvointitoimintansa itselleen parhaiten soveltuvalla tavalla. Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin, miten virastot olivat organisoineet oman tointansa. Useimmissa virastoissa toiminnasta vastasi erillinen TYKY- tai työhyvinvointiryhmä. Joissakin organisaatioissa tehtävää hoiti työsuojelutoimikunta ja eräisiin oli perustettu Kaiku-ryhmä. Osassa virastoja työhyvinvoinnin koordinoititehtävät oli annettu hallintoyksikön tehtäväksi, mutta vastuu toiminnasta jätetty toiminnallisille yksiköille. Monissa virastoissa oli erikseen organisoidun toiminnan ohella korostettu sitä, että työhyvinvointi on koko organisaation ja viime kädessä kaikkien työntekijöiden vastuulla. Monissa virastoissa katsottiin, että vastuu hyvinvointitoiminnasta kuuluu sekä viraston johdolle että muulle henkilöstölle.

Useissa virastoissa työhyvinvointitoiminta oli nähty osana esimiestyötä. Joissakin organisaatioissa se on nivottu kiinteästi johtamis- ja laatu järjestelmään.

Seuraavassa on esimerkkejä vastauksista työhyvinvointitoiminnan organisointia koskevaan kysymykseen:

"Työkyvyn ylläpitoon liittyvää toimintaa ovat henkilöstön kehittäminen, työilmapiirin kehittäminen, johtamisen parantaminen sekä fyysinen ja henkinen hyvinvointi. Ovat jokaisen asioita, mutta myös esimiestyötä, työsuojelutoimikunnan tehtäviä, henkilöstöyksikön tehtäviä."

"Hyvinvointiohjelman valmistelusta ja seurannasta vastaa ensisijassa hallintoyksikkö, mutta myös osastojen/yksiköiden johto ja luonnollisesti myös henkilöstön omalla vastuulla on monia työkykyyn liittyviä asioita."

"Johto on vastuutettu tulosohjauksen kautta työhyvinvoinnin kehittämiseen. Yksiköissä on myös erikseen ns. perinteisiä työryhmiä, joiden tehtävänä on tehdä ehdotuksia ja sitä

kautta kehittää työntekijöille suunnattua työkykyä ylläpitävää liikunta- ja virkistystoimintaa."

"Työhyvinvoinnin edistäminen ei ole erillinen toiminto, vaan se nivoutuu kiinteästi johtamis- ja laatujärjestelmään sekä työsuojelu- ja yhteistoimintaan. Avainasemassa ovat esimiehet (suunnittelu, johtaminen, seuranta, havainnointi, tarkkailu, kuuntelu, tarvittaessa asioihin puuttuminen ja ratkaisuprosessien käynnistäminen). Henkilöstöpalvelut-yksikkö antaa asiantuntijapalveluita. Yhteistoimintaryhmä ja työsuojelujoukko ovat linkkinä henkilöstön ja viraston välillä ja ne osallistuvat toimintasuunnitelmien käsittelyyn (koulutussuunnitelma, työterveyshuollon vuosisuunnitelma, toimintasuunnitelmat)."

Tarkastuksessa havaittiin, että työhyvinvointitoiminnan organisointi vaihtelee virastoittain. Eroja selittävät osittain organisaation historia, koko, hallinnonala ja työhyvinvointitoiminnan kehitysvaihe, mutta myös henkilöihin liittyvät asiat. Työhyvinvointitoiminnan suunnittelu ja toteuttaminen olivat useissa virastoissa edellyttäneet jonkun yksittäisen henkilön tai henkilöryhmän aktiivista otetta ja ennen kaikkea organisaation johdon halua panostaa aiheeseen.

3.2.6 Virastojen hankkeet

Kuten monet uudentyyppiset toiminnat, myös työhyvinvointitoiminta on edennyt työpaikoilla usein erilaisten hankkeitten kautta. Toimintaa on ollut mahdollisuus rahoittaa joko viraston omilla toimintamäärärahoilla tai työhyvinvointitoimintaa varten varattujen erilaisten hankerahoitusten turvin.

Rahoituslähteitä, joita valtion virastot ovat voineet käyttää työhyvinvointitoimintaansa, ovat olleet muun muassa seuraavat:

- Kaiku-ohjelma
- Valtion työsuojelurahaston ohjelmat
- Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelma
- Työterveyslaitoksen ohjelmat
- Kansaneläkelaitoksen rahoittamat kuntoutusohjelmat.⁴⁴

⁴⁴ Liite 1.

Virastojen hanketilanteen selvittämiseksi kyselyssä tiedusteltiin, minkälaisia työkyvyn ylläpitoon liittyviä hankkeita virastoilla oli ollut vuosina 2000 - 2004. Lisäksi kysyttiin, minkälaisia hankkeita niillä oli meneillään.

Kysely osoitti, että valtaosa hankkeista oli rahoitettu Kansaneläkelaitoksen, Valtiokonttorin ja viraston omien toimintamenomäärärahojen turvin. Muita rahoitusmuotoja oli käytetty vain vähän. Kuntoutustoimintaan, kuten ASLAK®- ja TYK-kuntoutuksiin, oli rahoitus saatu Kansaneläkelaitokselta. Viisi vastaajaa ilmoitti saaneensa rahoitusta joko "Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelmasta", Valtion työsuojelurahaston ohjelmasta tai Työterveyslaitokselta. Viraston tai laitoksen omista toimintamenomäärärahoista oli maksettu erilaisia pienempiä yksittäisiä hankkeita.

Hankkeiden tavoitteina oli muun muassa esimiestyön parantaminen ja osaamisen kehittäminen. Lisäksi oli työnohjaushankkeita sekä hankkeita, joiden tavoitteena olivat terveet elämäntavat (päihde-, painonhallinta-, liikunta- ja ergonomiahankkeet). Viimeksi mainituista useimmat oli toteutettu viraston omalla rahoituksella. Osa hankkeista oli ollut oman hallinnonalan yhteisiä kehittämishankkeita. Noin puolet kyselyyn vastanneista ilmoitti aloittaneensa tai suunnittelevalloittavansa Kaiku-hankkeen yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa.

"Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelman" seurantaraportin mukaan vuosina 2000 - 2003 toteutetun ohjelman aikana toteutettiin 174 hanketta. Näistä kymmenen oli valtionhallinnon piirissä usealta eri hallinnonalalta. Ohjelmaa koskevan arviointitutkimuksen mukaan ohjelman keskeinen arvo oli tietoisuuden lisääminen työssä jaksamisesta ja sen laaja-alaisuudesta tiedottamisen ja hyvien käytäntöjen leviämisen kautta. Ohjelman katsottiin toimineen herätteenä työelämän muutoksille. Ohjelman lähtökohtana oli ikääntyvien työntekijöiden työolojen ja hyvinvoinnin kehittäminen, mutta varsin pian ohjelman käynnistyttyä havaittiin, ettei nuortenaan työntekijöiden jaksaminen ollut itsestäänselvyys.^{45, 46}

Valtionhallinnon piirissä kehitettyä kuntoutustarpeeseen perustuva varhaiskuntoutusta toteutettiin Valtiokonttorin rahoituksella ja ohjauksessa vuosina 1989 - 2002. Varhaiskuntoutukseen varatun

⁴⁵ *Työssä jaksamisen ohjelma, seminaariaineisto 19.11.2003.*

⁴⁶ *Liite 1.*

määrärahan turvin rahoitettiin yksittäisiä, pieniäkin, työyhteisöä tai henkilön työssäjaksamista tukevia hankkeita. Varhaiskuntoutuksen toteutusaikana yksilölliseen kuntoutukseen osallistui yhteensä runsaat 9.000 työntekijää ja ryhmäkuntoutukseen 70.000 työntekijää. Etenkin toiminnan loppuvuosina lyhytkestoisen psykoterapian kysyntä kuntoutusmuotona lisääntyi siten, että 10 - 15 kerran terapiajaksoja myönnettiin noin 2.400 henkilölle.⁴⁷

Terapiaa koskeva kyselytutkimus osoitti, että terapiaa saaneista henkilöistä 68 prosenttia oli kokenut jaksamisen ja työkyvyn kannalta saaneensa terapiasta hyötyä joko erittäin paljon tai melko paljon.⁴⁸

Lisäksi koulutettiin TYKY-ryhmiä valtion työpaikoille osana "Huomisen työkyky" -ohjelmaa.⁴⁹

Suunnittelu laaja-alaisemman työhyvinvointitoiminnan kehittämiseksi käynnistyi vuonna 2001. Valtion talousarviossa on vuodesta 2003 lähtien ollut varattuna määräraha, joka on tarkoitettu työhyvinvointiin (momentti 28.80.24). Tällä rahoituksella turvataan Valtiokonttorin hallinnoiman ja ohjaaman Kaiku-työhyvinvointiohjelman toteutus.

Lähtökohtana varhaiskuntoutusta laaja-alaisemmalle työhyvinvointitoiminnalle oli valtion henkilöstön ikääntyminen ja kilpailun kiristyminen työvoimasta. Valtioneuvoston periaatepäätöksen⁵⁰ pohjalta katsottiin lisäksi, että vastuu työhyvinvointitoiminnasta kuuluu ensisijaisesti työnantajavirastoille ja toimintayksiköille. Ministeriöiden tehtävänä oli puolestaan vastata toiminnan ohjauksesta.

Kaiku-ohjelman tavoitteena on ollut saada työhyvinvointi- ja henkilöstönäkökulma laajasti valtion organisaatioiden strategioihin ja käytännön toteutukseen sekä saada ministeriöt näkemään työhyvinvoinnin yhteydet organisaatioiden toiminnan tuloksellisuuteen. Pyrkimyksenä on ollut vakiinnuttaa valtion virastoissa ja laitoksissa työhyvinvointitoiminta osaksi johtamista ja työpaikan arkea liittämällä työhyvinvointitoiminta pysyväksi osaksi tulosoajasta ja luomalla valtionhallinnon sisälle työhyvinvoinnin kehittäjien verkosto. Lisäksi ohjelman tavoitteena on ollut tukea ikääntyvien työn-

⁴⁷ *Kaiku-työhyvinvointiohjelman projektivaiheen 2002 - 2004 loppuraportti.*

⁴⁸ *Varhaisvaiheiset lyhytkestoiset yksilö- ja ryhmäinterventiot psyykkisen työssä selviytymisen edistäjinä.*

⁴⁹ *Liite 1.*

⁵⁰ *Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001.*

tekijöiden pysymistä työelämässä hyödyntämällä heidän vahvuuksiaan ja kokemustaan sekä pitämällä huolta heidän jaksamisestaan ja osaamisestaan. Kaiku-ohjelman yleistavoitteena vuosille 2002 - 2004 on ollut pidentää valtion henkilöstön työuraa ja myöhentää eläkkeelle siirtymistä siten, että eläkkeellesiirtymisen odote nousisi puolella vuodella.

Kaiku-ohjelman puitteissa on vuoden 2005 huhtikuun loppuun mennessä myönnetty osarahoitusta 143 hankkeelle yhteensä 2,1 miljoonaa euroa. Rahoitus on edellyttänyt loppuraportin laatimista hankkeen päätyttyä. Rahoitettavat hankkeet ovat usein olleet laajoja ja vaativia. Valtiokonttori laatii yhteenvedon hankkeiden onnistumisesta, kun raportteja on alkanut kertyä hankkeiden päätyttyä runsaammin vuoden 2005 aikana.⁵¹

Kaiku-rahoitus on selvästi lisännyt hankkeiden suunnitelmallisuutta. Osa virastoista on kuitenkin kokenut puutteena sen, ettei pieniin erillishankkeisiin enää ole saanut rahoitusta ja olisi toivonut, että yksittäisiä pienempiä työkyvyn ylläpitoon suunnattuja tukimuotoja olisi ollut mahdollista saada Valtiokonttorilta.

3.3 TYÖHYVINVOINTITOIMINNAN SEURANTA

3.3.1 TYKY-toiminnan seuranta

Hankkeiden onnistumisen ja loppuunsaattamisen kannalta on oleellista, että niiden toteutumista ja vaikutuksia seurataan ja arvioidaan. Se antaa mahdollisuuden tehdä parannuksia vastaisuudessa. Useimmiten ulkopuolisen rahoituksen turvin alkaneet hankkeet sisältävät seurantavelvoitteen. Virastojen omarahoitteisten hankkeiden seuranta on sen sijaan niiden itse päätettävissä. Seurannan yleisyyden ja käytettyjen toimintatapojen selvittämiseksi virastoilta tiedusteltiin kyselyssä, miten työkykyä ylläpitävän toiminnan toteutumisista oli seurattu.

Vastauksista kävi selville, että työhyvinvointitoiminnan seuranta oli usein annettu TYKY-ryhmän tai työsuojelutoimikunnan tehtä-

⁵¹ *Kaiku-työhyvinvointiohjelman projektivaiheen 2002 - 2004 loppuraportti.*

väksi. Monissa virastoissa johtoryhmä oli kiinnostunut asiasta ja oli edellyttänyt raporttia toiminnan toteutumisesta.

Työhyvinvointitoiminnan onnistumista seurattiin esimerkiksi laatimalla työhyvinvointi- ja työilmapiirikyselyitä. Tietoa saatiin lisäksi sairauspoissaolotilastoista ja muista henkilöstötilinpäätöstä varten kerättävistä tiedoista. Tärkeänä osana seurantaa nähtiin työterveyshuollolta saatavat tiedot, jotka useimmiten olivat tilastollisia tietoja työntekijöiden sairastavuudesta. Jotkut vastaajat katsoivat, että työn tuloksien seuranta sellaisenaan oli hyvä työhyvinvointitoiminnan mittari.

Eräät niistä virastoista, jotka olivat ilmoittaneet toteuttaneensa kuntoutustoimintaa, ilmoittivat seuranneensa kyseisen toiminnan onnistumista. Osa vastanneista totesi, että työhyvinvointitoiminnan seuranta oli vaikeaa. Joissakin virastoissa toiminnan systemaattinen seuranta oli jätetty kokonaan tekemättä.

Seuraavassa on esimerkkejä vastauksista työhyvinvointitoiminnan seurantaan koskevaan kysymykseen:

"Olemme seuranneet työhyvinvointimittareilla toteutunutta ja peilanneet tietoja investointeihin. Onnistumisen arviointi on vaikeaa, johtopäätösten teko samoin."

"Systemaattista seurantaa ei ole järjestetty. Työkyky ja työhyvinvointi ovat kuitenkin mukana tulosohejauksessa, työilmapiirikyselyissä ja henkilöstötilinpäätöksessä. Vuosittaisilla työhyvinvointipäivillä ovat esillä eri yksiköiden ajankohtaiset ja konkreettiset toimenpiteet ja suunnitelmat."

"Henkilöstön kehittämistoimikunnan kokouksissa seurataan toimintaa ja sen toteutumista. Rehtori keskustelee työhyvinvoinnin tilanteesta yksikköjen tulosneuvottelujen yhteydessä. Työterveyshuollossa ja työsuojelussa seurataan toimenpiteitä, joita on havaittu työpaikkakäyntien yhteydessä."

"Seurantaa toteutetaan Terve organisaatio -tutkimusten sekä normaalin tulosseurannan yhteydessä ja lisäksi työterveyshuollon yhteistoimintapalaverissa."

Mikäli virastot ovat saaneet ulkopuolista rahoitusta työhyvinvointitoimintaansa, niiden velvollisuutena on ollut laatia seurantaraportti kyseisen ohjelman toteutumisesta.

Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelma on edellyttänyt, että rahoitusta saanut virasto laatii loppuraportin, jossa esitellään hankkeen lähtötilanne ja kehittämistarve sekä tavoitteet, toteutus, tulokset ja tulosten hyödyntäminen.

Kaiku-ohjelma on edellyttänyt, että rahoitetusta hankkeesta laaditaan sen päätyttyä loppuraportti, jonka tulee sisältää tietoja viraston työhyvinvoinnin tulevasta raportoinnista, hankkeen taustasta, tavoitteista, toteutuksesta, tuloksista sekä jatkokehittämisestä.

3.3.2 Työhyvinvointitoiminnan vaikutukset

Työhyvinvointitoiminnan vaikutuksia pyrittiin tarkastuksessa selvittämään kolmen eri kysymyksen avulla. Virastoilta tiedusteltiin, onko niiden työkykyä ylläpitävällä toiminnalla ollut vaikutusta poissaoloihin, eläkkeelle siirtymisiin tai sairastavuuteen ja minkälaisia nämä vaikutukset ovat olleet. Lisäksi niiltä tiedusteltiin, onko toteutetulla toiminnalla ollut vaikutuksia työviihtyvyyteen, osaamiseen tai työn tuloksellisuuteen. Vastaukset pyydettiin perustelemaan.

Useat vastaajista ilmoittivat, ettei vaikutusten arviointi ollut helppoa, koska monet eri tekijät saattoivat yhtä aikaa vaikuttaa samaan asiaan. Jotkut vastaajista kertoivat, että virastossa oli havaittu työilmapiirin ja viihtyisyyden parantuneen erilaisten työhyvinvointiin tähtäävien toimenpiteiden seurauksena. Osa vastaajista raportoi sairauspoissaolojen vähenemisestä.

Vastaajat ilmoittivat arviointien perustuneen työtyytyväisyyskyselyistä ja henkilöstötilinpäätöksistä kerättyihin tietoihin. Myös kehittämiskeskustelut ja muutkin keskustelut olivat antaneet viitteitä työhyvinvoinnin tilasta. Useimmiten vastaajat kuitenkin ilmoittivat, että arvio perustui vastaajan omaan näkemykseen ja kokemukseen ilman tarkempaa mittausta.

"Toiminnan nopea vaikutus ilmenee parantuneena työilmapiirinä. Kun virasto kolme vuotta sitten muodostettiin useasta aikaisemmin erillisinä ja toisiaan tuntemattomina yksikköinä toimineista yhdeksi uudeksi organisaatioksi, on TYKYn merkitys ollut yhteisen hengen luomisessa ja vanhojen ”kuppikuntien” sulattamisessa suuri. Ammatilliseen osaamiseen ja työn tuloksellisuuteen sen merkitystä on vaikea arvioida muuten kuin välillisenä tekijänä. Arvio perustuu työtyytyväisyyskyselyihin ja vastaajan omiin arvioihin."

"Osa toimenpiteistä on käynnistetty niin hiljattain, että on vaikea arvioida vaikuttavuutta näin lyhyellä tähtämellä. Osa toimenpiteistä on investoinninluonteista (mm. esimieskoulutus), ja vaikutukset näkyvät viiveellä. Myönteinen suhtautuminen liikuntaan ja urheiluun saattaa olla syynä keskimääräistä korkeampaan eläköitymisikään. Useita vuosia samantyyppisenä toteutettu ilmapiirikartoitus on osoittanut pientä työtyytyväisyyden nousua. Työn tuottavuus on kasvanut vuosittain merkittävästi. Osaaminen on työn tuloksellisuuden yksi mahdollistaja. On mahdotonta arvioida eri osatekijöiden vaikutusta tuloksellisuuteen (vaikuttaa myös käytössä olevat resurssit ja laitoksen ulkopuoliset tekijät)."

"Vaikutuksia on vaikea arvioida. Tyky-toiminnan tarjoamat virikkeet ja toimintamuodot ovat kuitenkin saaneet liikunnallisesti passiivisia harrastamaan liikuntaa. Tämä heijastune kysymyksessä mainittuihin seikkoihin, vaikei sitä tilastollisesti voidakaan todentaa. Hyvillä ergonomisilla uudistuksilla ja töiden järjestelyillä lienee vaikutusta työviihtyvyyteen ja ehkä työn tuloksellisuuteenkin. Työyhteisöpäivät synnyttävät keskustelua ja yhteisiä pohdintoja. Nämä puolestaan synnyttävät pieniä myönteisiä muutoksia toimintakulttuurissa, jossa muutokset tapahtuvat hitaasti. Työtyytyväisyyttä on mitattu kolmena peräkkäisenä vuotena ja seurannan aikana kokonaisindeksit ovat olleet lievästi nousussa. Arvio perustuu myös tyky-työssä mukana olevien näkemyksiin ja tuntuun."

"Vaikea arvioida toiminnan vaikutusta, mutta esim. sairauspäivien lukumäärä henkilötyövuotta kohden vuonna 2003 oli 8,2, kun se vuonna 2002 oli 8,4 ja vuonna 2001 se oli 9,9. Arvioisin toiminnalla olleen vaikutusta työviihtyvyyteen ja tuloksellisuuteen. Tyky-ryhmälle tullut palaute on ollut positiivista, työterveyshuollosta saatu palaute on ollut positiivista."

"Poissaoloihin on ollut jonkin verran vaikutusta, ja pitkät poissaolot näyttävät jossain määrin vähentyneen. Vanhuuseläkkeelle siirtyneiden prosentuaalinen osuus on myös lisääntynyt. Työilmapiirikyselyn indeksi on ollut hiljaksen noususuuntainen, tosin vuoden 2003 kyselyssä kokonaisindeksi laski 0,1. Osaamiseen on ollut myös vaikutuksia, koulutus on pyritty räätälöimään henkilöstön tarpeisiin, joiden kartoituk-

sessä käytetty mm. henkilökohtaisia kehittämissuunnitelmia. "Asiakaspalaute" on ollut myönteistä. Osaamisen osalta toteutettu koulutuksen arviointikyselyjä, jotka eivät suoraan mittaa osaamisen tasoa, mutta antavat suuntaviivoja arvioinnille koetun hyödyllisyyden ja työssä käytettävyyden osalta."

Työhyvinvointitoiminnan vaikutusten mittaamisessa on ollut mahdollista käyttää useita eri mittareita ja yhdistellä niistä saatuja tietoja. Tiedot eivät luonnollisesti ole eksakteja, koska syy-yhteys toiminnan ja sen aikaansaamien vaikutusten välillä ei ole ollut varmaa. Monet sellaiset mittarit, joita virasto normaalistikin on käyttänyt, ovat antaneet kuitenkin viitteitä hyvinvoinnin suunnasta. Tällaisia mittareita ovat olleet sairauspoissaolotilastot, työterveyshuollolta saatavat sairastavuusprofiilit, työilmapiirikyselyt sekä lisäksi viraston sisäisissä keskusteluissa esille tulevat asiat.

Työhyvinvointiin liittyvät asiat ovat monissa virastoissa tulleet kehittämisen ja seurannan kohteeksi melko lyhyen ajan kuluessa, joten kokemuksia työhyvinvointitoiminnan vaikutuksista ei toistaiseksi vielä paljoakaan ole.

Valtiokonttorin toteuttaman "Kaikki hyvin työssä" -kyselyn mitaukset ovat osoittaneet, että psykososiaaliset työolot ovat pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta pysyneet valtion työpaikoilla samanalaisina vuodesta 2000 vuoteen 2004.⁵²

3.3.3 Työkykyä ylläpitävän toiminnan taso

Tarkastuksessa selvitettiin pitivätkö virastot työhyvinvointitoiminnan tasoa omassa organisaatiossaan riittävänä. Samalla kysyttiin, mitkä asiat toiminnassa kaipaisivat parannuksia.

Suurin osa vastaajista piti TYKY-toimintansa tasoa sellaisenaan riittävänä, mutta osa totesi, että toimintaan sitoutumisessa oli ongelmia. Monissa virastoissa oltiin sitä mieltä, että henkilöstöä ei saatu riittävästi innostumaan työhyvinvointiin liittyvistä asioista. Joissakin vastauksissa puolestaan pidettiin esimiesten sitoutumista riittämättömänä.

⁵² "Kaikki hyvin työssä" -kysely toteutetaan kahden vuoden välein ja vastaajat edustavat valtion koko henkilöstöä.

Niissä virastoissa, jotka arvioivat, ettei niiden työhyvinvointitoiminnan taso ollut riittävä, mainittiin ongelmakohtina muun muassa seurannan ja suunnittelun puute sekä pitkäjänteisyyden ja yhteistyön vähäisyys. Jotkut mainitsivat ongelmaksi voimavarojen riittämättömyyden.

"Aina riittää parannettavaa, mutta tällä hetkellä olemme melko tyytyväisiä. Korjaamista kaipaavat työn henkiseen rasittavuuteen ja sen parantamiseen liittyvät asiat, työn organisointiin liittyvät asiat. Myös henkilöstön ikääntyminen aiheuttaa paineita. Tavoitteena on, että esimiestyössä ja johtamisessa sitouduttaisiin vieläkin enemmän TYKY-hankkeisiin ja jalkautettaisiin ne yksikköihin yksilötasolle."

"Taso on todennäköisesti aika hyvä. Keskusteluja ”muodostetaan” käydään parastaikaa. Pohditaan myös henkisen jaksamisen eli muun kuin fyysisen kunnon ylläpitoa edesauttavia toimintoja, ehkäpä esimiesten kykyä tunnistaa alaiensa työkyvyssä olevia ongelmia. Tarvitaan myös vuorovaikutustaitoja ja taitoa puuttua mahdollisiin ongelmiin. Ne, jotka eivät osallistu juuri mihinkään yhteiseen tyky-toimintaan, pitäisi jotenkin saada aktivoitua."

"Mahdollisuudet toteuttaa tyky-toimintaa on hyvät, henkilöstön hyvinvointi on yksi arvoistamme ja henkilöstöstrategian osa. Johto on sitoutunut asiaan. Emme kuitenkaan toteuta tykyä erillisinä toimenpiteinä vaan osana johtamista ja esimiehistä ja työyhteisöistä riippuen asioita hoidetaan eritasoisesti. Siksi taso voi vaihdella. Kohennusta kaipaisi henkilöstön oma aktiivisuus, tarjolla on paljon erilaista, mutta into, motivaatio ja aktiivisuus lähteä mukaan puuttuu osalta, ehkä juuri niiltä, jotka sitä eniten tarvitsisivat. Lisäksi eri tulosalueet ja niiden yksiköt ovat koko ajan niin eri vaiheissa kehitysprosessessa, että aika ei välttämättä ole kypsä samaan aikaan toteuttaa asioita. Yhteisen käsityksen löytäminen on myös tärkeää – mitä se tyky juuri meillä olisi – se ei ehkä olekaan sitä jumbua ja ilottelua vaan enemmän oman työn organisoimista ja osaamisen kehittämistä. Lähdetään siis hyvin eri tavoilta."

Monet virastoista ovat tehneet päätelmiä oman työhyvinvointitoimintansa tasosta ja havainneet siinä sekä hyviä puolia että heikkouksia. On tärkeää, että virastot itse seuraavat ja arvioivat omaa

työhyvinvointitoimintaansa sekä tekevät siitä johtopäätöksiä. Tämä antaa hyvät mahdollisuudet toisaalta korjata heikkoja kohtia ja toisaalta mahdollisuuden iloita onnistuneista ja hyvistä asioista sekä tarvittaessa jakaa niistä tietoa muillekin.

3.3.4 Työhyvinvointia edistävät ja estävät tekijät

Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään, mitkä seikat olivat edistäneet ja toisaalta estäneet työhyvinvoinnin toteutumista organisaatiossa.

Työhyvinvointia edistävästä tekijöistä eniten mainintoja saivat toimintaan sitoutuminen sekä asiaan innostuneet ja aktiiviset henkilöt. Myös asian riittävää tiedostamista pidettiin tärkeänä, samoin riittäviä resursseja, yhteistyöhalua ja yhteisiä tavoitteita sekä yhteisiä pelisääntöjä. Joissakin vastauksissa mainittiin edistävästä tekijänä se, että työterveyshuolto oli mukana työhyvinvoinnin kehittämisessä. Vastauksissa oli lisäksi mainintoja siitä, että ammatillinen osaaminen sekä työ ja työn sisältö edistävät hyvinvointia, samoin kehityskeskustelut.

Seuraavassa on esimerkkejä ilmoitetuista työhyvinvointia edistävästä asioista:

"Linjajohdon suhtautuminen toimintaan, riittävät määrärahat ja aktiiviset henkilöt edistävät työhyvinvointitoimintaa."

"Työhyvinvointiin huomion kiinnittäminen yleensä (tulosso-
pimuksissa, työsuojelutoimikunnassa, tavoite- ja kehityskes-
kusteluissa) aiempaa paremmin edesauttaa työhyvinvoinnin
edistämistä. Samoin työtyytyväisyyskyselyn tekeminenkin
edistää, olkoon että sen sisältöön ja tulosten tulkintaan liittyy
epäilyjä samoin kuin epäilyä sen vaikuttamattomuudesta.
Asia on ikään kuin koko ajan eri muodoissaan ja eri fooru-
meilla esillä."

"Työhyvinvointia edistävät ehkä eniten työ itsessään ja moti-
voituneet työntekijät, jotka kokevat työnsä tärkeäksi ja haas-
tavaksi."

"Työhyvinvointia edistävät mielenkiintoiset ja haastavat työ-
tehtävät, kehittymisen tuki, suhteellisen selkeät tavoitteet,
ammatillinen osaaminen sekä tyytyväisyys työnantajaan."

Työhyvinvointia estävinä tekijöinä eniten mainintoja saivat resurssien puute, kiire, passiivisuus ja negatiiviset asenteet sekä vuorovaiikutustaitojen puutteellisuus. Resurssien puute koettiin sekä käytettävien rahojen niukkuutena että henkilöstövoimavarojen vähäisyytenä. Jotkut virastoista olivat sitä mieltä, että jokaisen pitäisi itse ottaa enemmän vastuuta omasta työhyvinvoinnistaan. Myös organisaatiomuutokset ja erityisesti niitten pelko nähtiin tekijöinä, jotka estivät työhyvinvointia. Jotkut vastaajat katsoivat, että esimiesten liiallinen työtaakka oli työhyvinvoinnin esteenä.

Seuraavassa on esimerkkejä virastojen ilmoittamista työhyvinvointia estävistä tekijöistä:

"Laitoksen ulkopuolelta tulevat jatkuvat muutospaineet. Organisaatiota pilkotaan ja kehitetään taukoamatta. Lisäksi – alueellistamiskysymykset aiheuttavat väliaikaisuuden tunnetta ja epävarmuutta. Ihmiset kaipaavat hetken rauhoittumista, mutta sellaista ei tunnu tulevan. Projekteja on päällekkäin niin paljon, että tulokset eivät voi millään olla laadultaan tyytyväisyyttä lisääviä."

"Hiljaisuuden kulttuuri ja vanhat kaunat."

"Rahan ja muiden resurssien puute."

"Asenteet ja vielä on sellaisia käsityksiä, että joku tuo valmiina sen hyvinvoinnin ikään kuin tarjottimella ja näinhän se ei ole, vaan kaikkien yhteinen panostus vaikuttaa tulokseen."

"- esimiestyön kehittämistarpeet
- kiire ja henkinen rasittavuus
- töiden organisointi
- osassa virastoa myös huono työilmapiiri
- avoimuuden ja tiedonkulun puutteet."

Työhyvinvointia edistävät tekijät ja toisaalta sen esteet näyttävät olevan pääosin samoja, joita esiintyy erilaisten muidenkin organisaattorien uudistusten yhteydessä.

3.4 TYÖHYVINVOINNIN MERKITYS YKSITTÄISEN VIRASTON TALOUDELLE

Työhyvinvointi voidaan nähdä taloudellisena resurssina, jolloin onnistuneen työhyvinvointitoiminnan taloudellista merkitystä yksittäiselle virastolle voidaan tarkastella esimerkiksi seuraavien kolmen kriteerin avulla:

- eläkemaksut
- sairauspoissaolojen kustannukset
- työn tuottavuus.

Verrattuna henkilötyövuoden hintaan muodostavat työhyvinvoinnin edistämisestä aiheutuvat kustannukset varsin pienen osan. Vuonna 2004 (suluissa vuonna 2000) henkilötyövuoden hinta oli 42.095 euroa (36.063 euroa). Henkilötyövuotta kohden henkilöstöinvestoinnit työtyytyväisyyden edistämiseen olivat 75 euroa (64 euroa), työkuoron edistämiseen 63 euroa (53 euroa) sekä työterveyshuoltoon 177 euroa (150 euroa). Mainitut henkilöstöinvestoinnit kasvoivat vuodesta 2000 vuoteen 2004 noin 18 prosentilla, kun henkilötyövuoden hinta nousu tänä ajanjaksona noin 17 prosenttia.⁵³

3.4.1 Eläkemaksut

Viraston työkyvyttömyyseläkkeiden määrällä on vaikutusta viraston menoihin työnantajan eläkemaksun muodossa. Vuoden 2005 eläkeuudistuksen myötä virastojen omaa vastuuta työkyvyttömyyseläkkeistä on haluttu entisestään korostaa.

Valtion eläkerahastosta annetun lain (1372/1989) sekä valtioneuvoston päätöksen (1187/1993) mukaan ne työnantajat, jotka kuuluvat valtion eläkejärjestelmän piiriin, suorittavat Valtion eläkerahastolle työnantajan eläkemaksun, jonka perusteet valtioneuvosto määrittää. Maksu muodostuu sekä työntekijän että työnantajan maksamista eläkemaksuista. Maksun suuruus määritellään prosentteina palkkasummasta. Kyseiset maksut yhdessä noudattavat täyden rahoituksen periaatetta.

⁵³ *Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004, s. 65.*

Työnantajan eläkemaksun vahvistaa Valtiokonttori. Eläkemaksuprosentti voi olla joko yleinen tai virasto-, laitos- taikka työyhteisökohtainen. Valtion liikelaitosten eläkemaksuprosentit vahvistetaan liikelaitoskohtaisesti. Työntekijät maksavat palkansaajan eläkemaksua, jonka prosenttiosuuden määrää sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vuodeksi kerrallaan.

Työnantajalla, jonka palveluksessa on korkeintaan 50 valtion eläkejärjestelmän piiriin kuuluvaa työntekijää, on käytössä yleinen ennakkomaksuprosentti, jossa kokonaismaksu yhdessä palkansaajan eläkemaksun kanssa on ollut kiinteä 23,5 prosenttia työntekijän palkasta. Tämä prosentti on ollut käytössä vuodesta 1997 alkaen. Tätä suurempien työnantajien ennakkomaksuprosentti riippuu työntekijämäärästä ja vaihtelee noin 20 prosentista vähän yli 30 prosenttiin. Lisäksi on olemassa eläkkeitä, joissa eläkeikä on alempi ja ennakkomaksuprosentti korkeampi kuin valtion yleisessä eläkkeessä. Tällaisia ovat esimerkiksi sotilaseläkkeet.

Työkyvyttömyyseläkkeitä ei ole rahastoitu ennaktoon, kuten vanhuus- ja perhe-eläkkeet, vaan niiden ns. tulevan ajan osuus kateetaan silloin, kun riski toteutuu eli kun työkyvyttömyys alkaa. Työkyvyttömyyseläkekustannukset riippuvat ensisijaisesti työkyvyttömäksi tulleen työntekijän iästä. Mitä nuorempina henkilö on tullut työkyvyttömäksi, sitä suuremmat ovat kustannukset työnantajalle.⁵⁴

Työnantajat maksavat vuosittain ennakkomaksua eläkkeistä. Mikäli työnantajan maksettavaksi tulee alkaneen työkyvyttömyyden kustannuksia, lopullinen maksu muodostuu ennakkomaksua suuremmaksi ja työnantajalta peritään lopullisen maksun ja ennakkomaksun erotus. Päinvastaisessa tapauksessa erotus palautetaan työnantajalle. Vuoden 2000 alusta on tullut muutoksia, jotka rajaaavat viraston omavastuuta, esimerkiksi tapauksissa, jolloin työsuhde on ollut alle vuoden mittainen tai työntekijä on palvelussuhteen alkaessa ollut yli 50-vuotias.^{55, 56}

Valtiokonttorin tilastojen mukaan vuonna 2004 oli eläkemaksujen palautusta saaneita ja lisää eläkemaksua maksaneita valtion virastoja lukumääräisesti lähes yhtä paljon. Kyseisenä vuonna eläkemaksuja palautettiin yhteensä yli 10 miljoonaa euroa ja niitä perit-

⁵⁴ Työkyvyttömyyseläke muuttuu vanhuuseläkkeeksi, kun asianomainen henkilö saavuttaa vanhuuseläkkeeseen oikeuttavan eläkeiän.

⁵⁵ Valtion eläkemaksun laskuperusteet 2003 ja 2004.

⁵⁶ VEL-maksuperusteiden muutokset.

tiin virastoilta lisää yli 6 miljoonaa euroa. Vuoden 2005 eläkeuudistuksessa toteutettiin laskentaperusteiden muutos, jonka tavoitteena oli muun muassa maksun ikäriippuvuuden poistaminen ja maksun kohdeorganisaation määrittäminen siten, että organisaation on helppompaa tiedostaa oma vastuunsa vakuutusriskien hallinnassa ja samalla miettiä, mitä olisi tehtävissä työkyvyttömyyseläkkeelle haikutumisen vähentämiseksi. Maksuperusteita on myös haluttu yksinkertaistaa ja tehdä maksun määräytyminen aiempaa helpommin ymmärrettäväksi sekä maksujen suuruus paremmin ennakoitavaksi. Lisäksi maksujen laskennan oikeellisuutta on haluttu parantaa.

3.4.2 Sairauspoissaolot

Sairauspoissaolot on mittari, jonka avulla voidaan saada hyödyllistä tietoa organisaation tilasta. Jos työhyvinvoinnin avulla halutaan vaikuttaa tuottavuuteen, tulee samaan aikaan seurata esimerkiksi sairauspoissaolojen kehittymistä, työtapaturmien aiheuttamia poissaoloja sekä tuloksia. Tämän lisäksi lyhyiden sairauspoissaolojen määrän katsotaan kertovan työyhteisön tilasta.⁵⁷

Tilastokeskuksen tekemän työvoimatutkimuksen perusaineistosta on laskettavissa henkilöstön työstä poissaolotunnit sairauden takia.

Taulukko 2. Sairauspäivien osuus työ- ja sairauspäivistä työnantajasektoreittain prosentteina.⁵⁸

Vuosi	Valtio	Kunta	Yksityinen
2000	3,9	5,1	3,6
2001	3,1	4,6	3,5
2002	3,7	5,1	3,6
2003	3,4	5,1	3,6
2004	3,5	5,1	3,6

⁵⁷ Luku 3.2.1.

⁵⁸ Tilastokeskuksen työvoimatutkimus. Työllisten tehdyt työpäivät sekä poissaolopäivät sairauden takia työnantajasektoreittain.

Taulukosta 2 voidaan havaita, että sairauspäivien osuus työ- ja sairauspäivien yhteismäärästä on pysynyt samansuuruisena jo usean vuoden ajan. Samalla huomataan, että sairauspäivien määrä on kuntasektorilla suurempi kuin valtiolla ja yksityisellä sektorilla.

Kiinnittämällä huomiota sairauspäivien määrään ja sitä kautta työhyvinvointiin työpaikka voi vähentää sairaudesta aiheutuvia kustannuksia. On kuitenkin hyvä pitää mielessä, että vähentyneet sairauspoissaolot eivät saa heikentää henkilön pitkän aikavälin terveyttä. Pohjoismainen vertailututkimus on osoittanut, että sairauspoissaolot ja työkyvyttömyyseläkkeet ovat olleet käänteisessä suhteessa toisiinsa siten, että Suomessa työkyvyttömyyseläkkeiden kokonaiskustannusten osuus bruttokansantuotteesta on ollut suurempi kuin Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Vastaavasti sairauspoissaolokustannusten osuus bruttokansantuotteesta on Suomessa ollut vähäisempi kuin kyseisissä maissa.⁵⁹

Virastojen henkilöstötilinpäätöksistä kerätyn tiedon mukaan sairauspoissolojen määrä on kohonnut vuodesta 2000 vuoteen 2004 eli 8,1:stä työpäivästä 8,8:aan työpäivään henkilötyövuotta kohden.⁶⁰

Sairausajan palkat valtiolla ovat vuonna 2000 olleet 97,4 miljoonaa euroa ja vuonna 2004 niiden suuruus oli 113,6 miljoonaa euroa. Ne ovat siten kasvaneet kyseisenä ajanjaksona hieman yli 20 prosenttia.⁶¹

3.4.3 Työhyvinvointi ja työn tuottavuus

Siirtyminen kohti tieto- ja osaamisyhteiskuntaa on aikaansaanut sen, että tuottavuutta ja tuloksellisuutta koskeva tutkimus on suunnannut kiinnostustaan aiempaa enemmän henkilöstöön ja sen tilaan. Tieto- ja osaamisyhteiskunta edellyttää jäseniltään kehittymiskykyä ja osaamista. Ihminen, joka voi huonosti, ei kykene kehittymään ja oppimaan uutta. Huonosti voiva työyhteisö puolestaan ei kykene muuttamaan osaamista ja kokemusta organisaation yhteiseksi pääomaksi.

Tuottavuuden ja hyvinvoinnin yhteyksiä koskevista tutkimuksista ja kokemuksista on tehty muun muassa seuraavanlaisia johtopä-

⁵⁹ *Otala – Ahonen 2003, s. 36 - 37.*

⁶⁰ *Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004, s. 62.*

⁶¹ *Henkilöstötilinpäätös 2004.*

töksiä. Tuottavuuden lisääntyminen näyttää lisäävän hyvinvointia, mutta ei takaa sitä. Henkilöstön hyvinvoinnin lisääntyminen näyttää olevan yhteydessä tuottavuuden kasvuun. Lisäksi näyttää siltä, että hyvinvoinnin lisäämiseen tähtäävä toiminta lisää käytännössä aina työ- ja tuotantoprosessien tuottavuutta. Tuottavuuden ja hyvinvoinnin lisääntyminen samanaikaisesti on mahdollista, mutta edellyttää hyvinvointinäkökulman huomioonottamista tuottavuuden lisäämisen tähtääviä ratkaisuja toteutettaessa.⁶²

Työpaikoilla, jotka ymmärtävät ihmisen henkisen hyvinvoinnin merkityksen, on tulevaisuudessa mahdollisuus saada parhaat työntekijät hakeutumaan tehtäviinsä.⁶³

⁶² Ylikoski Matti. *Työterveyspäivät 2003*.

⁶³ Ojala – Ahonen. 2003, s. 189.

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Valtiontalouden tarkastusvirasto tekee tarkastuksen perusteella seuraavat johtopäätökset ja suositukset:

1. On myönteinen asia, että työhyvinvointisuunnitelmia on laadittu virastoissa laajasti ja että suunnitelmien määrä näyttää lisääntyneen. Myös niiden virastojen, joilla ei vielä ole ollut valmiuksia työhyvinvointisuunnitelman laatimiseen, tulisi pikaisesti aloittaa sellaisen laatiminen joko erillisenä tai esimerkiksi osana henkilöstöstrategiaa ja samalla havainnoida oman työhyvinvointinsa nykytilaa ja tulevaisuuden riskejä.
2. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä asiana sitä, että ministeriöt ovat tulossopimuksen yhteydessä asettaneet alaiselleen hallinnolle työhyvinvointia koskevia tavoitteita. Tarkastusvirasto pitää hyvänä myös sitä, että virastot ovat itse asettaneet tavoitteita omalle työhyvinvointitoiminnalleen. Tarkastusvirasto korostaa sitä, että tavoitteiden tulisi olla niin selkeitä ja yksiselitteisiä, että jokainen kyseisessä virastossa työskentelevä voi ne ymmärtää ja omalta osaltaan vaikuttaa tavoitteiden toteutumiseen.
3. Tarkastus osoitti, että esimiehen ja alaisen välinen keskustelu on keskeinen keino saada tietoa henkilöstön tilasta. Tarkastusvirasto suosittelee, että virastot kehittäisivät taitojaan kehityskeskustelujen käymisessä ja loisivat itselleen hyvän kehityskeskustelukulttuurin. Tämän lisäksi on suositeltavaa tehdä työhyvinvoinnin mittauksia. Mittaukset tulisi tehdä systemaattisesti määrätyn väliajoin, jotta voidaan havainnoida muutoksia. Havaintojen teko sellaisenaan ei kuitenkaan ole riittävä toimintamuoto, vaan virastojen tulisi pyrkiä analysoimaan havaintojen ja mittausten tuloksia sekä parantamaan niitä asioita, jotka mittaus on osoittanut ongelmallisiksi.

4. On tärkeää, että virastot tukevat työntekijän työhön paluuta ja ohjaavat häntä esimerkiksi työkokeilun avulla pysymään työelämässä, mikäli hänen sairautensa ei ole senlaatuinen, että se ehdottomasti edellyttää eläkkeelle siirtymistä. Työkokeilun yhteydessä on kuitenkin tarpeen kiinnittää huomiota riittävään informaatioon, esimerkiksi siihen, että työyhteisö tuntee työkokeilutoiminnan perusasioita ja pysyy tukemaan työkokeilussa olevaa työtoveriaan ilman, että syntyy tietovajeesta aiheutuvia ristiriitoja. Tärkeää on, että asianomaiselle työntekijälle on järjestetty tukihenkilö, jonka puoleen hän voi tarvittaessa kääntyä. Työkokeilujen avulla on usein voitu suhteellisen vähäisin kustannuksin tukea henkilöiden työhön paluuta tai osa-aikaista työntekoa ja näin vähentää eläkkeelle siirtymistarvetta ja sitä kautta kustannuksia. Tarkastusvirasto katsoo, että valtion virastojen ja laitosten olisi hyvä käyttää nykyistä enemmän Valtiokonttorin tarjoamaa työkokeilumahdollisuutta sekä muita ammatillisen kuntoutuksen tarjoamia palveluita. Valtiokonttorin tulisi selvittää keinoja, joilla työkokeilumahdollisuuksista voitaisiin jakaa tietoa valtion virastoille nykyistä laajemmin.
5. Riskienhallinnan kannalta on hyvä asia, että virastot ja laitokset ovat tarkastelleet oman henkilöstönsä ikäjakautumaa sekä samalla arvioineet, minkälaisia riskejä asiaan liittyy. Esimerkiksi työntekijöiden työkykyyn liittyviä asioita on syytä pohtia etukäteen. Samassa yhteydessä virastojen ja laitosten tulisi arvioida, minkälaisesta osaamisesta voi tulevaisuudessa syntyä vajetta eläkkeelle siirtymisten ja ammatillisen liikkuvuuden seurauksena. Kokemuksen siirtoon ja oikeansuuntaiseen ja oikeanaikaiseen rekrytointiin olisi siten aihetta kiinnittää riittävää huomiota. Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota valtion henkilöstön hankintaan vuonna 2004 ja havainnut siinä puutteita.
6. Tarkastuksessa havaittiin, että useissa virastoissa ja laitoksissa työkyvyn ylläpitoon liittyvä koulutus oli ymmärretty laajasti ja että osaamisen kehittämisen sinänsä katsottiin olevan työkyvyn ylläpitoa. Työhyvinvointi-teemaan liittyvää koulutusta oli järjestetty useimmissa virastoissa ja lai-

toksissa, ei kuitenkaan kaikissa. Virastot ja laitokset näyttävät kuitenkin olevan erilaisissa kehitysvaiheissa toteuttaessaan työhyvinvointi-aiheeseen liittyvää koulutusta. Jotkut toteuttavat koulutusta suunnitelmallisesti. Jotkut taas olivat edenneet vähemmän systemaattisesti kulloisenkin tilanteen sanelemilla ehdoilla. Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että työhyvinvointi-aihe on useiden virastojen ja laitosten koulutuksissa otettu huomioon, mutta suosittelee, että aihetta käsiteltäisiin nykyistä laajemmin. Koulutusta suunniteltaessa ja järjestettäessä olisi hyötyä organisaatioiden välisestä yhteistyöstä, koska virastot ja laitokset voisivat tällöin vaihtaa kokemuksia ja oppia toistensa toiminnasta sekä löytää asiaan uudenlaisia näkökulmia.

7. On suositeltavaa, että virastot tekevät yhteistyötä ja ottavat oppia toisiltaan työhyvinvointitoiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa. Kaiku-ohjelman puitteissa solmitut yhteistyöverkostot ovat tästä hyvänä esimerkkinä. Ohjelma on myös tarjonnut virastoille mahdollisuuden keskusteluun vertaisryhmien kanssa. Tarkastusviraston käsityksen mukaan Kaiku-ohjelma on tuonut monelle virastolle aineksia ja mahdollisuuksia kulttuurin muutokseen tuomalla työhyvinvointiin liittyvät asiat keskustelun kohteeksi ja korostamalla sitä, että työhyvinvointi on keskeinen tuloksellisen toiminnan väline.
8. Kaiku-hankkeen suunnittelu ja toteuttaminen vaativat virastolta huomattavia henkilöstöresursseja ja asiaan paneutumista. Joissakin virastoissa tämä voi muodostua esteeksi hankkeen toteuttamiselle. Kyseessä on usein suurehko kulttuurin muutos. Pienten, kuitenkin hyvin suunniteltujen ja toteutettujen hankkeiden avulla voidaan tukea virastojen työhyvinvointitoimintaa. Vastuu tällaisesta keskitetystä tuesta tulisi olla vastaisuudessakin Valtiokonttorilla.
9. Monet virastoista ovat tehneet päätelmiä oman työhyvinvointitoimintansa tasosta ja havainneet siinä hyviä puolia ja heikkouksia. On tärkeää, että virastot seuraavat ja arvioivat omaa työhyvinvointitoimintaansa sekä tekevät siitä johtopäätöksiä. Erityisen tärkeää on, että viraston johto on tietoinen työhyvinvoinnin tasosta ja kehitysvaiheesta. Tietoisuus

asiasta antaa mahdollisuuden korjata heikkoja kohtia sekä toisaalta mahdollisuuden iloita onnistuneista ja hyvistä asioista sekä tarvittaessa jakaa niistä tietoa muillekin.

10. Suuret organisaatiomuutokset ovat usein henkilöstölle raskaita. Tämän takia tarkastusvirasto katsoo, että virastojen organisaatiomuutokset on syytä suunnitella huolellisesti ja arvioida ennakkoon niistä mahdolliset koituvat riskit, jotta viraston tehokas toiminta ei vaarantuisi liikaa muutosten yhteydessä sekä noudattaa erityisesti muutostilanteissa työhyvinvointia tukevaa avointa ja reilua johtamista.

LÄHTEET

Kirjallinen materiaali

Edistyykö hyvinvointi? Valtion työkykyhankkeen arviointitutkimus. Työterveyslaitos ja Valtiokonttori. Helsinki 1999.

Hakanen, Jari. Työuupumuksesta työn imuun. Työterveyslaitoksen tutkimusraportti 27. Työterveyslaitos 2004.

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003. Helsinki 2004.

Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa. Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastuskertomus 68/2004. Edita Prima Oy.

Kaiku-työhyvinvointiohjelman projektivaiheen 2002 - 2004 loppuraportti. Valtiokonttori 2005.

Kansaneläkelaitoksen Internet-sivut.

Netran Internet-sivut.

Otala, Leenamajja – Ahonen, Guy. Työhyvinvointi tuloksen tekijänä. WSOY. Porvoo 2003.

Sotarauta, Markku. Kohti epäselvyyksien hallintaa. Tampere 1996.

Tietoja henkilöstövoimavarojen hallinnan ja henkilöstötilinpäätöksen tueksi vuosilta 1997 - 2001. Valtion työmarkkinalaitos. Edita Prima Oy. Helsinki 2002.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimus 2004.

Työkokeiluja koskeva tilasto. Valtiokonttori.

Työkykyä ylläpitävän toiminnan ohjelma. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 15/2000.

Työkykyä ylläpitävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla vuonna 1998. Työterveyslaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 1999.

Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelma. Seurantatiedot 2000 - 2002. Helsinki 2001, 2002 ja 2003.

Työterveyslaitoksen Internet-sivut.

Valtion eläkkeet 2003. Valtiokonttori. Vammalan kirjapaino Oy. 2004.

Valtion eläkkeet 2004. Valtiokonttorin Internet-sivut.

Valtion eläkemaksun laskuperusteet. Valtiokonttorin päätös nro 199/03/2003.

Valtion eläkemaksun laskuperusteet. Valtiokonttorin päätös nro 215/03/2004.

Valtion henkilöstötilinpäätös 2004.

Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001.

Valtion talousarvioesitykset vuosille 2002 - 2005.

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004. Edita Prima Oy 2005.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2000. Edita Oyj. Helsinki 2001.

Valtiontilintarkastajien kertomus 2004. Edita Prima Oy, Helsinki 2004.

Varhaisvaiheiset lyhytkestoiset yksilö- ja ryhmäinterventiot psyykkisen työssä selviytymisen edistäjinä. Tutkimustiivistelmä. Valtiokonttori.

VEL-maksun palautukset ja perintä vuosina 1999 - 2004. Valtiokonttori luettelo.

VEL-maksuperusteen muutokset. Valtiokonttorin perustelumuistio 16.6.2004.

Ylikoski Matti. Työterveyspäivät 2003. Luentoreferaatti.

Luennot ja seminaarit

Kaiku-ohjelmaan liittyvä koulutus ja seminaarit vuosina 2003 - 2005.

Työssä jaksamisen ohjelman päätösseminaari 19.11.2003.

Veto-ohjelmaa koskeva seminaari 21.11.2004.

Haastattelut

Ammattijärjestöjen edustajat: Pardia (yksi henkilö); AKAVA-Juko, (yksi henkilö) ja VAL (kaksi henkilöä).

Sosiaali- ja terveysministeriön VETO-ohjelman asiantuntija (yksi henkilö).

Työhallinnon "Työssä jaksaminen" -ohjelman asiantuntijat (kaksi henkilöä) sekä "Työelämän kehittämisohjelma" asiantuntija (yksi henkilö).

Uudenmaan työsuojelupiirin edustajat (useita henkilöitä).

Valtiokonttorin Kaiku-ohjelman asiantuntijoita (useita henkilöitä).

Valtiokonttorin kuntoutuksen asiantuntijat (yksi henkilö).

Valtiokonttorin vakuutuksen aktuaaritoimen asiantuntijat (kaksi henkilöä).

Valtiovarainministeriön edustajat (kaksi henkilöä).

LIITTEET

Liite 1: Työkykyä ylläpitävän toiminnan ohjelmat lähinnä vuosina 2001 - 2005

- 1. Työssä jaksamisen tutkimus- ja toimenpideohjelma** vuosille 2000 - 2003 on ollut hallitusohjelmaan kuuluva hanke, jonka tarkoituksena on ollut edistää työkykyä ja ylläpitää hyvinvointia työpaikoilla. Ohjelmasta on vastannut työministeriö yhteistyössä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa. Yhteistyötahoina ovat lisäksi olleet kauppa- ja teollisuusministeriö, opetusministeriö sekä työmarkkinajärjestöt. Ohjelma on kohdistunut kaikkiin ikäluokkiin ja sen yhtenä tarkoituksena on ollut edistää hallitusohjelman tavoitetta suomalaisten työssäoloajan pidentämisestä nykyisestä keskimäärin 59 vuoden iästä kahdella - kolmella vuodella. Tavoitteena on ollut eläkekustannusten hallinta sekä sairauspoissaoloista ja liian suuresta vaihtuvuudesta aiheutuvien kustannusten pienentäminen. Ohjelman toimintatasot ovat olleet tiedottaminen, hyvien käytäntöjen levittäminen, tutkimustoiminta, tutkimuksen hyödyntäminen, kehittämishankkeiden tukeminen ja lainsäädännön seuranta. Ohjelmaa on rahoitettu valtion talousarviosta. Rahoituksen suuruus on työministeriön hallinnonalalla ollut
 - vuonna 2001 1.667.000 euroa
 - vuonna 2002 1.681.000 euroa
 - vuonna 2003 1.480.000 euroa.
- 2. Työelämän kehittämisohjelma** on kuulunut hallitusohjelmaan. Se on ajoittunut vuosille 1996 - 1999 ja 2000 - 2003. Ohjelman tavoitteena on ollut työn tuloksellisuuden ja työn laadun parantaminen kehittämällä toimintatapoja työpaikalla. Toimintamuotoina ovat olleet työpaikkalähtöisten kehittämisprojektien tukeminen asiantuntijatoiminnan avulla, työelämän kehittämistä koske-

van osaamisen levittäminen sekä yhteistyön lisääminen työelämän kehittämisen osapuolien välillä. Ohjelmaan ovat voineet osallistua yritykset, julkisyhteisöt ja muut organisaatiot. Vastuuministeriönä on ollut työministeriö, jossa on toiminut projektitiimi. Työministeriön koordinoima työelämän kehittämisohjelma TYKE on jatkunut vuoden 2003 loppuun saakka. Sitä on jatkanut TYKES-ohjelma vuosille 2003 - 2007. TYKES-ohjelma on kohdistunut työpaikoilla toteutettavien tutkimusavusteisten kehittämishankkeiden rahoittamiseen ja näistä hankkeista syntyvien hyvien käytäntöjen levittämiseen. TYKE-ohjelman rahoituksen suuruus on ollut

– vuonna 2001	7 667 000 euroa
– vuonna 2002	7 737 000 euroa
– vuonna 2003	7 547 000 euroa.

3. **Kansallinen tuottavuusohjelma** on kuulunut hallitusohjelmaan. Se on ajoittunut vuosille 1993 - 1995, 1996 - 1999 ja 2000 - 2003. Ohjelman tavoitteena on ollut saada aikaan tutkitun tiedon ja uusien menetelmien avulla työssä ja toimintatavoissa muutoksia, jotka edistävät henkilöstön hyvinvointia ja tuottavuutta. Toimintamuotoina ovat olleet tutkimus- ja menetelmäkehitysprojektien taloudellinen tukeminen, ohjelman tuloksista tiedottaminen sekä ohjelmassa kehitettyjen menetelmien levittämisen tukeminen. Ohjelman puitteissa ei suoranaisesti ole rahoitettu työpaikkojen omaa kehittämistä, vaan rahoitus on suunnattu oppilaitosten, tutkimuslaitosten, konsulttiyritysten ja työmarkkinajärjestöjen toimintaan. Ohjelma on rahoitettu valtion talousarviosta. Sen suuruus on ollut neljä miljoonaa markkaa vuonna 2001. Projektista on vastannut Työturvallisuuskeskus.
4. **Kansallinen ikäohjelma** on perustunut valtioneuvoston periaatepäätökseen. Ohjelman tavoitteena on ollut tukea yli 45-vuotiaiden asemaa työmarkkinoilla sekä edistää sellaista työelämän kehittämistä, jonka seurauksena kaikenikäisten työpanos voidaan hyödyntää työelämässä. Erityisesti on pyritty löytämään keinoja, joilla tuetaan ikääntyvien työssä pysymistä, työn hakua ja työllisty-

mistä sekä pyritty välttämään heidän ennen aikaista eläkkeelle siirtymistään. Toimintamuotoina ovat olleet lainsäädännön kehittäminen, tutkimus, ikääntymiskyky- ja elämäntapoihin liittyvä koulutus ja hyvistä käytännöistä tiedottaminen. Kohderyhmänä ovat olleet työssä olevat ja työttömät. Ohjelma on rahoitettu valtion talousarviosta. Sen suuruus koko ohjelmakautena on ollut 25 miljoonaa markkaa. Ohjelma toteutettiin vuosina 1998 - 2002.

5. **Työsuojelurahastolla** on mahdollisuus rahoittaa työympäristön, työelämän ja tuottavuuden parantamista. Keskeisinä rahoitus- ja toimintamuotoina ovat olleet tutkimus- ja kehityshankkeet, koulutus- ja tiedotusmäärärahat, kehittämisavustukset työpaikan kehittämiseen tutkimustietoa soveltamalla ja stipendit yksikkökohtaiseen tutkimus- ja kehitystyöhön sekä kansainvälisiin työelämän tilaisuuksiin. Rahoitusta on annettu yrityksille, kunnille, tutkimuslaitoksille, korkeakouluille, tutkimusyksiköille, yhteisöille sekä yksityishenkilöille. Rahoituslähteenä on ollut lakisääteinen tapaturmavakuutusmaksu, josta rahastoon on mennyt kaksi prosenttia. Rahoituksen kohdentamisesta ovat päättäneet Työsuojelurahaston valtuusto ja hallitus.
6. **Euroopan sosiaalirahaston** rahoituksen tavoitteena on ollut edistää työllisyyttä ja elinikäistä oppimista, kehittää aktiivista työvoimapolitiikkaa työttömyyden torjumiseksi sekä ehkäistä sosiaalista syrjäytymistä. Rahoitus on ajoittunut vuosille 2000 - 2006. Eräänä tavoitteena on ollut henkilöstön osaamisen ja työssä jaksamisen edistäminen sekä työelämän uudistaminen. Rahoitusta on voitu osoittaa pienten ja keskisuurten yritysten, julkisyhteisöjen ja muiden organisaatioiden henkilöstön tarpeisiin. Pääosa rahoituksesta on ollut haettavana TE -keskusten työvoimaosastoista.
7. **Varhaiskuntoutusta** on valtionhallinnossa järjestetty vuosina 1989 - 2002. Toteuttaminen tapahtui Valtiokonttorin rahoituksella ja ohjauksessa. Varhaiskuntou-

tuksen järjestämistä varten virastoihin luotiin kuntoutusyhdyshenkilöverkosto.

8. **Huomisen työkyky -projekti** on toteutettu valtionhallinnossa vuosina 1995 - 1998. Sen tarkoituksena on ollut etsiä suomalaisille työpaikoille sellaista uutta toimintatapaa, jossa henkilöstön työkyky säilyisi aikaisempaa paremmin. Projektin yhteydessä on koulutettu työpaikkoja ja työyhteisöjä hallitsemaan työkykyä uhkaavia ja toisaalta tukemaan työkykyä edistäviä tekijöitä. Projektin osa-alueet ovat olleet työpaikoille suuntautuva koulutus, työterveyshuollon koulutus sekä lääkäreille suunnattu työkyvyn arviointia koskeva koulutus. Projektin suunnitteluryhmässä ovat olleet Valtion työmarkkinalaitos, pääsopijajärjestöt sekä Valtiokonttori. Toimintamuotoina ovat olleet TYKY-ryhmien muodostaminen virastoissa, koulutus, tiedotus sekä virastojen ja laitosten omien toimenpiteiden tukeminen ja asiantuntijaavun tarjoaminen.
9. **Kaiku-ohjelma** (Kaikki kunnossa) on käynnistynyt 6.9.2002. Sen tavoitteena on ollut löytää oikeat keinot työhyvinvoinnin kehittämiseksi. Tavoitteena on ollut vaikuttaa positiivisesti valtion palveluksessa olevan henkilöstön eläkeiän odotteen kasvuun. Virastot ovat voineet saada osarahoitusta omiin hankkeisiinsa. Hanke-rahoituksen lisäksi ohjelmaa on toteutettu tiedotuksen, koulutuksen ja konsultoinnin keinoin. Keskeinen toteutusmuoto on ollut työhyvinvoinnin kehittäjien kouluttaminen ja kehittäjäverkoston muodostaminen valti-onhallintoon. Sen avulla on pyritty aikaansaamaan työhyvinvointia koskevia vaikuttavuustavoitteita tulosso-pimuksiin. Kaiku-hankkeen organisoijana on ollut Val-tiokonttori.
10. **Kansaneläkelaitos** on järjestänyt kuntoutusta työkyvyn ylläpitämiseksi ja parantamiseksi. Tätä toimintaa varten sillä on erilaisia rahoitusmuotoja. Ammatillisesti syvennetty lääketieteellinen kuntoutus ASLAK® on Kansaneläkelaitoksen kehittämä varhaiskuntoutuksen muoto, jonka tavoitteena on työkyvyn pitkäaikainen parantami-

nen sekä työssä jaksamisen, työn hallinnan, oikeiden työmenetelmien ja terveiden liikunta- ja elämäntapojen omaksuminen. Lisäksi ammatillisena kuntoutuksena on järjestetty työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta ikääntyville, pitkään työelämässä toimineille henkilöille nk. TYK-toimintana. Edellytyksenä on, että työntekijän työkyky on sairauden tai vamman vuoksi olennaisesti heikentynyt eivätkä työpaikan ja työterveyshuollon toimenpiteet ole riittäviä.

Liite 2: Kyselylomake

Viraston tai laitoksen nimi

Vastaajan nimi ja yhteystiedot:

1. Henkilöstömäärä:

Suunnittelu ja tavoitteet

2. Onko organisaatiollanne työkykyä ylläpitävän toiminnan suunnitelma tai vastaava?
3. Milloin viimeisin suunnitelma on laadittu? Onko se mahdollisesti korvannut aiemmin laaditun suunnitelman?
4. Onko työkykyä ylläpitävän toiminnan tai työhyvinvoinnin edistämistä sovittu tulossopimuksessa?
5. Onko työkykyä ylläpitävälle toiminnalle asetettu tavoitteet? Jos on asetettu, niin mitkä ne ovat?
6. Ovatko tavoitteet mielestänne ajan tasalla vai kaipaavatko ne uusimista?

Toteutus

7. Miten teillä havainnoidaan ja seurataan työkykyyn liittyviä ongelmia?

8. Miten teillä seurataan ja mitataan henkilöstön työkykyä ja työhyvinvointia?
9. Miten teillä seurataan henkilöstön sairauspoissaoloja ja ylityitä?
10. Miten teillä mitataan henkilöstön työtyytyväisyyttä?
11. Miten teillä huolehditaan kuntoutuksesta?
12. Onko organisaatiossanne toteutettu varhaiskuntoutusta organisaation omalla kustannuksella esim. yhteistyössä työterveyshuollon tai muiden palveluntuottajien kanssa?
13. Minkälaisia kuntoutuspalveluja olette käyttäneet vuosina 2000 - 2004 (esim. ASLAK®-kuntoutus)
14. Onko henkilöstönne ikäjakautumaa tarkasteltu? Mitä havaintoja on tehty?
15. Onko eri ikäryhmien työkyky ja siitä huolehtiminen otettu huomioon? Miten?
16. Onko henkilöstön koulutuksessa ollut työkyvyn ylläpitoon ja hyvinvointiin liittyvää aineistoa? Minkälaista?
17. Onko tulevaan koulutukseen suunnitteilla työkyvyn ylläpitoon ja hyvinvointiin liittyvää aineistoa?
18. Onko tehty työkokeiluja esim. tarjoamalla ongelmallisessa työtilanteessa olevalle työntekijälle uudentyyppistä työtä? Mahdollisia esimerkkejä.
19. Miten työkyvyn ylläpitoon liittyvä toiminta on teillä organisoitu?
20. Minkälaisia työkyvyn ylläpitoon liittyviä hankkeita teillä on ollut tai missä hankkeissa olette olleet mukana vuosina 2000 - 2004?
21. Mitkä ovat tärkeimmät yhteistyökumppaninne työkykyä ylläpitävässä toiminnassa?

Rahoitus

22. Onko työkykyä ylläpitävä toimintanne riippuvainen ulkopuolista rahoituslähteistä? (Esim. erilaiset työkykyä tukevat ohjelmat)
23. Mitä ulkopuolisia rahoituslähteitä on käytetty? Yksilöikää hankkeet ja ulkopuolisen rahoituksen suuruus.

Rahoituslähteet vuonna 2001

Rahoituslähteet vuonna 2002

Rahoituslähteet vuonna 2003

Rahoituslähteet vuonna 2004

Suunnitellut rahoituslähteet vuonna 2005

24. Mikä on ollut oman rahoituksen osuus kaikessa työkykyä ylläpitävässä toiminnassa kyseisinä vuosina?

Vuonna 2001

Vuonna 2002

Vuonna 2003

Vuonna 2004 (arvio)

Seuranta

25. Miten työkykyä ylläpitävän toiminnan toteutumista on seurattu organisaatiossanne?
26. Arvioikaa, onko työkykyä ylläpitävällä toiminnalla ollut vaikutusta poissaoloihin, eläkkeelle siirtymisiin tai sairastavuuteen. Minkälaisia vaikutuksia on havaittavissa?
27. Arvioikaa, onko toteutetulla työkykyä ylläpitävällä toiminnalla ollut vaikutuksia työviihtyvyyteen, osaamiseen tai työn tuloksellisuuteen? Minkälaisia vaikutuksia on havaittu?
28. Mihin edellä mainitut arviot perustuvat?
29. Onko työkykyä ylläpitävän toiminnan taso organisaatiossanne mielestänne riittävä?
30. Mitkä asiat organisaationne työkykyä ylläpitävässä toiminnassa kaipaavat parannuksia?
31. Mitkä seikat edistävät työhyvinvoinnin toteutumista organisaatiossanne?
32. Mitkä seikat estävät työhyvinvoinnin toteutumista organisaatiossanne?
33. Mitä muuta haluatte kertoa organisaationne työkykyä ylläpitävästä toiminnasta ja siihen liittyvästä työskentelystä?

Kiitos vastauksestanne!

Liite 3: Henkilöstöpalvelujen kulut liikekirjanpidon mukaan vuosina 2001 – 2004

tili	2001	2002	2003	2004
4330 Koulutuspalvelut	35.363.024,32	39.098.761,05	38.202.985,86	39.646.632,53
4331 Työterveyspalvelut	29.687.122,62	32.128.017,10	35.834.167,48	38.376.248,64
4332 Työterveyshuollon kustan- nusten palautukset	-12.202.910,43	-15.241.141,98	-13.828.713,82	-17.243.716,52
4333 Virkistyspalvelut	3.673.774,01	4.331.995,47	4.318.148,95	4.863.543,04
4339 Muut henkilöstöpalvelut	2.387.421,82	2.764.508,25	2.944.252,06	3.335.591,04
433 Henkilöstöpalvelut	58.908.432,34	63.082.139,89	67.470.840,53	68.978.298,73

Valtiontalouden tarkastusvirasto

1886/231/2005 TM

Asia:

Valtionhallinnon työhyvinvointitoiminta
Työministeriön lausunto
tarkastuskertomusluonnokseen

Pyydettyinä lausuntonaan työministeriö esittää seuraavaa:

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksessa on paneuduttu laajasti ja monipuolisesti valtionhallinnon työhyvinvointitoimintaan. Tarkastuskysymykset ovat relevantteja ja pureutuvat työhyvinvointitoiminnan kokonaisuuteen. Tarkastusaineisto antaa hyvät edellytykset tarkastushavaintoihin ja johtopäätöksiin.

Työministeriöllä ei ole huomauttamista varsinaisiin tarkastushavaintoihin. Todettakoon, että työministeriö on panostanut merkittävästi työhyvinvointinsa kehittämiseen. Vuonna 2002 – 2003 toteutettiin laaja, osittain Kaikurahoitteinen työhyvinvointiprojekti ”Työssä jaksaminen työministeriössä”, jonka pohjalta valmisteltiin kolmivuotinen (2004–2006) työhyvinvointiohjelma työministeriöön. Samanlaista kokonaisvaltaista työhyvinvoinnin toimintamallia ollaan parhaillaan viemässä työhallinnon alue- ja paikallishallintoon.

Työhyvinvoinnin tilaa arvioidaan työministeriössä, TE-keskuksissa ja työvoimatoimistoissa kahdella kyselytutkimuksella; vuosittain henkilöstöbarometri – kyselyllä ja joka toinen vuosi esimiesbarometrikyselyllä. Barometrien tulosten pohjalta voidaan arvioida missä ja minkä sisältöisille korjaaville toimenpiteille on suurin tarve.

Työministeriö esittää tarkastusviraston alustaviin kannanottoihin seuraavaa:

Tarkastuksen perusteella esiin nostetut suositukset edesauttavat työhyvinvoinnin käytännön toteuttamista. Työhyvinvoinnin kehittämistä ei ole järkevää erottaa omaksi saarekkeekseen. Työhyvinvoinnin parantamista on työhyvinvointia edistävien konkreettisten toimenpiteiden sisällyttäminen organisaation muuhun toimintaan.

Työministeriö korostaa työhyvinvoinnin edistämässä ennaltaehkäisevää ja ennakoivaa työtettä. Riskienhallinnan arviointi on tärkeää; mm. ikärankenteen muutokset tuovat haasteita osaamisen parantamiseen, henkilöstön työssä pysymisen edistämiseen sekä rekrytoinnin perusteiden määrittelyyn. Ammattitaidon hallinta ja osaamisen kehittäminen ovat keskeisiä työhyvinvoinnin proaktiivisia toimenpiteitä. Mentorointi on myös osoittautunut hyväksi tavaksi siirtää osaamista ja hiljaista tietoa organisaation sisällä.

On tärkeää, että työhyvinvoinnille asetetaan tavoitteita, mutta kovin yksityiskohtaisten, erillisten työhyvinvointia kuvaavien tulosmittareiden sisällyttäminen tulosohjaukseen ei ole perustelua. Tulosohjauksen painopistettä tulisi siirtää yksityiskohtaisista toimintaa kuvaavista mittareista toiminnalle asetettujen yhteiskunnallisten vaikuttavuuksien seurantaan.

Jatkuva työhyvinvoinnin seuranta, arviointi ja johtopäätösten tekeminen on tärkeää. Esimiesten rooli on tässä keskeinen. Työhyvinvoinnista on saatavilla monipuolista seurantietoa. Seurantatiedoissa ja erilaisissa ilmapiirikartoituksissa tulisi kuitenkin olla mukana myös johtamiseen, työprosessien toimivuuteen ja osaamisen hallintaan liittyviä kysymyksiä.

Työhyvinvointiasioissa virastojen keskinäistä yhteistyötä ja toisilta oppimista tulee lisätä. Kaiku-ohjelma ja –verkosto tarjoavat tähän erittäin hyvät mahdollisuudet. Kaiku-kehittäjäkoulutukseen tulisi saada nykyistä enemmän mukaan virastojen johtoa.

Työministeriö ei ole havainnut tarkastuskertomusluonnoksessa teknislousteisia virheitä.

Kysymykseen valtionhallinnon työhyvinvointitoiminnan keskittämisestä Valtiokonttoriin on vaikea ottaa kantaa, koska kysymyksenasettelua ei purettu tarkemmin auki. Minkälaisesta keskittämisestä olisi kyse? Miten keskittäminen vaikuttaisi Valtiokonttorin koordinoimaan Kaiku-ohjelmaan?

Kansliapäällikkö



Markku Wallin

Erikoissuunnittelija



Elisabet Heinonen



7.10.2005

 Saapunut 10.10.2005
 VTV Dnro 459/54/03

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö, 12.9.2005, Dnro 459/54/03

VALTIONHALLINNON TYÖHYVINVOINTITOIMINTA

Valtiovarainministeriö toteaa valtiontalouden tarkastusviraston valtionhallinnon työhyvinvointitoimintaa koskevasta lausuntopyynnöstä lausuntonaan seuraavaa:

Valtiontalouden tarkastusvirasto on selvittänyt valtionhallinnon työhyvinvointitoiminnan suunnitelmallisuutta, toteutumista ja seurantaa virastotasolla kyselytutkimuksen avulla. Lisäksi on haastateltu valtionhallinnon työhyvinvointiin liittyviä sidosryhmien edustajia. Kertomuksessa huomioidaan hyvin työhyvinvoinnin moninaisuus sekä käsitteenä että käytännön toimintana. Selvityksen mukaan useimmissa valtion virastoissa ja laitoksissa järjestetään ja suunnitellaan työhyvinvointitoimintaa joko erillisenä kokonaisuutena tai osana työsuojelua tai työterveyshuoltoa.

Vaikka työhyvinvointitoiminta onkin muuttunut aiempaa tavoitteellisemmaksi, toiminnan suunnitelmallisuutta, tavoitteiden asettamista ja seurantaa tulisi kuitenkin edelleen kehittää. Työhyvinvointitoiminnan tulisi olla osa virastojen strategista suunnittelua ja johtamista, mikä on Kaiku-ohjelman keskeinen tavoite. Noin puolet kyselyyn vastanneista ilmoittikin aloittaneensa tai aikovansa aloittaa Kaiku-hankkeen yhteistyössä Valtiokonttorin kanssa.

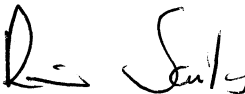
Kaiku-ohjelman myötä Valtiokonttorin varhaiskuntoutuksessa tapahtuneet muutokset nousevat esille kertomuksen taustaksi tehdyssä virastokyselyssä. Muutoksen yhteydessä yksilöön kohdistuva varhaiskuntoutus päättyi ja painopiste siirtyi koko työyhteisöön kohdistuviin työhyvinvointiohjelmiin. Kaiku-ohjelman myötä lisääntynyt hankkeiden suunnitelmallisuus ja kokonaisvaltaisuus on kehityksenä oikeansuuntainen. Työyhteisön hyvinvointiin vaikuttaviin tekijöihin tulee vaikuttaa jo ennalta ja ehkäistä mahdollisten ongelmien realisoituminen yksilötasolla. Toisaalta osa virastoista kokee kuitenkin puutteena sen, ettei pieniin erillishankkeisiin tai yksilöön kohdistuvalle tuelle ole enää saanut rahoitusta ja Valtiokonttorilta toivottaisiin myös yksittäisiä pienempiä työkyvyn ylläpitoon suunnattuja tukimuotoja.

Kertomuksessa kiinnitetään huomiota virastojen puutteelliseen varautumiseen henkilöstön ikääntymiseen ja poistumaan omilla henkilöstösuunnitelmissaan. Valtionhallinnossa käynnissä olevat muutosprosessit, kuten alueellistaminen, tuottavuuden parantaminen ja kehyspäättöksen mukaiset henkilöstömuutokset saattavat aiheuttaa epävarmuutta henkilöstön keskuudessa ja siten vähentää työhyvinvointia. Muutokset edellyttävät entistä suurempaa panostamista henkilöstösuunnitteluun ja työhyvinvointiin. Hyvä henkilöstösuunnittelu toimii työhyvinvointia edistävänä tekijänä. Suunnittelu vaatii pohjaksi toiminnan seuranta ja arviointia, minkä parantamiseen erityisesti virastotasolla kiinnitettiin hu-

miota. On tärkeää, että virastot itse seuraavat ja arvioivat omaa työhyvinvointitoimintaansa sekä tekevät siitä johtopäätöksiä toiminnan kehittämiseksi.


Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää useita alustavia johtopäätöksiä ja suosituksia, jotka korostavat työhyvinvointitoiminnan tärkeyttä ja suunnitelmallisuuden edistämistä. Valtiovarainministeriö on useimmista johtopäätöksistä ja suosituksista samaa mieltä tarkastusviraston kanssa ja korostaa myös osaltaan työhyvinvointitoiminnan suunnitelmallisuutta ja toiminnan arviointia tulevan kehittämisen pohjana. Johtopäätöksessä 5 tarkastusvirasto mainitsee kiinnittäneensä huomiota valtion henkilöstön hankintaan vuonna 2004 ja havainneensa siinä puutteita. Niiden kommentointi ei kuitenkaan ollut mahdollista, koska kertomuksesta ei ilmene millaisista puutteista on kysymys ja liittyvätkö ne mahdollisesti työhyvinvointiin.

Valtiosihteeri,
kansliapäällikkönä



Raimo Sailas

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö



Tuomas Sukselainen

TIEDOKSI Henkilöstösasto
Budjettiosasto

14.12.2005

Dnro 272/01/2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Toiminnantarkastuksen toimintayksikkö

Viite: Lausuntopyyntö 12.9.2005, dnro 459/54/03

TARKASTUSKERTOMUSLUONNOS TYÖHYVINVOINTI VALTIONHALLINNOSSA

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan tarkastuksen toimintayksikkö on pyytänyt Valtiokonttorilta lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta "Työhyvinvointi valtionhallinnossa".

Tarkastuksen tausta ja pääsisältö

Valtiontalouden tarkastusvirasto on ottanut tarkastuksen kohteeksi työhyvinvointitoiminnan valtionhallinnossa. Perusteluna tarkastuskohteen valinnalle on, että henkilöstön työkykyisyys ja hyvinvointi ovat tärkeitä edellytyksiä valtion tehtävien tulokselliselle suorittamiselle. Työkyvyttömyyseläkkeet ja sairauslomataustalla on lisäksi valtiontilintarkastajien kertomus vuodelta 2000, jossa kiinnitettiin huomiota mielenterveyden häiriöiden suureen osuuteen työkyvyttömyyseläkkeiden myöntämisperusteena. Mainitussa kertomuksessa pidettiin tärkeänä, että valtion henkilöstön työssä jaksamista vaarantaviin tekijöihin pyritään puuttamaan tarkoituksenmukaisin toimin.

Työssä jatkamista entistä pidempään tukevat toisaalta uudistunut työeläkelainsäädäntö ja toisaalta systemaattiset pyrkimykset kehittää työoloja ja työorganisaatioiden toimintatapoja työssä jaksamista edistäviksi. Tästä näkökulmasta Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tarkastus tarjoaa erinomaista tietoa ja johtopäätöksiä työhyvinvoinnin edelleen kehittämiseksi valtionhallinnossa. Tarkastuskertomuksessa selvitetään ensin työhyvinvoinnin edistämisen taustaa, ja varsinaisen tarkastuksen osalta käydään perusteellisesti läpi työhyvinvoinnin edistämisen muotoja sekä edistämisen suunnitelmallisuutta ja seurantaa. Työhyvinvoinnin edistämisen taloudellista merkitystä selvitetään siihen käytettyjen investointien ja sairaus- ja eläkekustannusten perustella. Tarkastuskertomuksen lopuksi esitetään tarkastuksen johtopäätökset ja suositukset, joissa myönteisesti kannustetaan virastoja työhyvinvoinnin edistämiseen ja kehittämistä tukevien prosessien ylläpitämiseen.

Tarkastusasetelma

Tarkastuskertomuksen alkuosa kattaa tarvittavien käsitteiden määrittelyn, työhyvinvoinnin ja työkyvyn edistämisen taustalla olevan lainsäädännön ja työmarkkinasopimusten esittelyn sekä katsauksen työkyvyttömyyseläkekehitykseen

valtionhallinnossa. Työhyvinvointikäsitteistö ei ole vielä täysin vakiintunut, ja käsitteiden käyttö yksiselitteisesti on haasteellista. Kertomuksessa hieman häiritsee termien ”työhyvinvoinnin edistäminen” ja ”työkykyä tukeva toiminta” jatkuva vaihtelu. Kertomusta selkiyttäisi, jos pääasiallisena terminä käytettäisiin vain yhtä, ja tarvittaessa toista voitaisiin käyttää erityistapauksissa. Kun raportti käytännössä kattaa myös ammatillisen kuntoutuksen toteutuksen, käsitteen valinta on hankalaa. TYKY-toiminta on usein rajattu vain yleiseksi, koko henkilöstöä koskevaksi toiminnaksi ja mielletty usein lähinnä liikunnaksi. Laaja-alainen työhyvinvointitoiminta olisi ehkä kattavampi käsite. Myös Valtiokonttorin Kaiku-ohjelmassa käyttämä riskipyramidi osoittaa, että työhyvinvoinnin tukemisessa liikutaan varsin laajalla alueella lähtien työorganisaation toimintatapojen kehittämisestä yksilöllisiin työkyvyttömyyttä ehkäiseviin tai korjaaviin tukimuotoihin. Käsitteen määrittelyn tekee vaikeaksi myös se, että sen tulisi samalla kattaa työyhteisön arkeen integroituneet toimintatavat ja näkökulmat sekä myös mahdolliset, kehittämistarpeista syntyneet erilliset toimenpiteet.

Työhyvinvointitoiminnan taustalla olevan lainsäädännön esittely on tiivis kuvaus työterveys- ja työturvallisuuslakien asettamista velvoitteista sekä asiaa koskevista työmarkkinasopimuksista. Jo tähän yhteyteen sopisi mainittavaksi myös valtion työnantajapolitiikkaa ohjaava Valtioneuvoston periaatepäätös henkilöstöpolitiikan linjasta vuodelta 2000, joka esiintyy tarkastuskertomuksessa myöhemmin.

Työhyvinvointia ja valtion taloutta koskevassa taustatarkastelussa keskitytään erityisesti työkyvyttömyyseläkkeisiin. Tarkasteluun sisältyvät vain varsinaiset työkyvyttömyyseläkkeet. Yksilöllisten varhaiseläkkeiden määrä ja samalla niiden osuus eläkekustannuksista on mm. eläkkeen saamisedellytysten muutosten myötä viime vuosina pienentynyt, mutta yhtenä työkyvyttömyyseläkkeen muotona ne voisivat myös olla mukana (v. 2004 osuus valtion – ei koko VEL-järjestelmän – eläkemenusta oli 0,7 % eli noin 9 miljoonaa euroa). Vuotuista eläkkeelle siirtymistä selvitetään myös vain varsinaisten työkyvyttömyyseläkkeiden osalta, ja tässä on rajauduttu vielä ainoastaan pysyviin työkyvyttömyyseläkkeisiin. Vuosittain myönnettävistä työkyvyttömyyseläkkeistä huomattava osa on kuitenkin määräaikaista kuntoutustukia, joissa sekä pääasialliset eläkkeen myöntämisytyt että eläkkeensaajien keskimääräinen ikä poikkeavat pysyvän työkyvyttömyyseläkkeen saaneista. Tämän vuoksi myös kuntoutustukien ottaminen mukaan työkyvyttömyyseläketarkasteluun olisi perusteltua.

Varsinainen tarkastusaineisto koostuu 43 viraston vastauksista laajasisältöiseen kyselyyn, jossa selvitetään niiden työhyvinvointitoiminnan suunnittelua, tavoitteita, toteutusta, rahoitusta ja seurantaa.

Tarkastuksen tulokset

Tarkastuskertomuksessa on onnistuneesti erotettu toisistaan työhyvinvointitoiminnan yleinen suunnitelmallisuus ja yksittäiset työhyvinvointihankkeet. Tarkastuksen mukaan useimmat virastot näyttävät tiedostaneen, että tuloksellisen hyvinvointitoiminnan edellytyksenä on asiaa koskevan kokonaissuunnitelman laatiminen ja työhyvinvointiin vaikuttavien osa-alueiden huomioiminen siinä. Useimmissa valtion virastoissa oli vastausten mukaan myös asetettu tavoitteita työhyvinvointitoiminnalle ja työhyvinvointia koskevia asioita sisältyi virastojen tulossopimuksiin.

Tarkastukseen osallistuneissa virastoissa työhyvinvointitoiminnalle on lähes säännönmukaisesti asetettu selvästi ilmaistuja tavoitteita. Virastot myös seuraavat työhyvinvointitilannettaan monilla mittareilla. Yleisimmin seurataan sairauspoissaoloja sekä työtyytyväisyyttä tai työilmapiiriä. Suuri osa virastoista laatii ilmeisesti myös henkilöstötilinpäätöksen, mutta sitä ei tarkastuksessa erikseen selvitetty. Kertomuksessa tarkastellaan ensin työhyvinvointia koskevien tavoitteiden sisältöä ja sen jälkeen arvioinnissa ja seurannassa käytettyjä mittareita. Esitystapa havainnollistaa hyvin sitä, miten osin abstrakteja ja yleisemmällä tasolla olevia tavoitteita voidaan purkaa erilaisilla mittareilla arvioitaviksi asioiksi. Työhyvinvointitoiminnan tulosten seuranta on tarkastuksen mukaan kuitenkin käytännössä haastavaa. Parhaiten seuranta tapahtuu silloin, kun virastot ovat saaneet ulkopuolista rahoitusta hankkeidensa toteuttamiseen. Virastot kuitenkin pyrkivät yhdistelemään erilaisten kyselyjen, HTP-tunnuslukujen ja kehitys- ja muiden keskustelujen tarjoamia tietoja arvioidessaan työhyvinvointitoiminnan vaikutuksia/vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden arviointi on kuitenkin varsin haasteellista.

Varsinaisen työhyvinvointitoiminnan tarkastelun aluksi on selvitetty ammatillisen kuntoutuksen asemaa. Se saa raportissa runsaasti tilaa, mikä on tärkeää ottaen huomioon ammatillisen kuntoutuksen aseman lakisääteisenä työeläke-etuutena. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota erityisesti valtiolla yleisimpään ammatillisen kuntoutuksen muotoon, työkokeiluun. Kuntoutuksen moninaisuuden vuoksi olisi perusteltua esitellä myös muut Valtiokonttorin tarjoamat ammatillisen kuntoutuksen muodot. Työkokeilun lisäksi tärkeitä toimenpiteitä ovat kuntoutustutkimus ja uudelleen- tai täydennyskoulutuksen tukeminen. Lisäksi virastot voivat hyötyä huomattavasti jo varhaisessa vaiheessa saadusta neuvonnasta ja ohjauksesta.

Siirryttäessä käsittelemään Kelan tarjoamaa kuntoutusta olisi hyvä pitää Kelan ASLAK- ja TYK-kurssit käsitteellisesti erillään työeläkelakien mukaisesta ammatillisesta kuntoutuksesta, jota Valtiokonttorin ammatillinen kuntoutus on. Erityisesti ASLAK-kurssit käsitetään toisinaan myös varhaiskuntoutukseksi. Valtion varhaiskuntoutusrahoituksen päättyminen koetaan tarkastuksen mukaan puutteena joissakin kuntoutusta aikaisemmin toteuttaneissa virastoissa. Se osoittanee, etteivät virastot ole ottaneet varhaiskuntoutusta Valtiokonttorin odottamalla tavalla omalle vastuulle.

Osana työhyvinvointitoiminnan toteutumista tarkastellaan myös henkilöstön ikärakennetta ja työkykyä. Valtion henkilöstön ikärakenteen ja henkilöstöpoistuman kuvaus sopisi ehkä jo tarkastuskertomuksen alkuosaan tausta-aineistoksi. Tarkastuksen tuloksissa on kiinnostavaa, että valtaosassa virastoja seurataan henkilöstön ikäjakaumaa ja ikärakenteen vuoksi on ryhdytty erilaisiin toimenpiteisiin.

Työkyvyn ylläpitoon liittyvää koulutusta koskevassa luvussa käsitellään työhyvinvointia edistävän osaamisen kehittämistä, mutta sivutaan myös substanssiosaamisen kehittämistä. Luvun otsikko ei aivan onnistuneesti tavoita tarkastelunäkökulmaa. Luvun loppupuolella työhyvinvointiosaamisen lisäämistarpeita vesittää jossain määrin toteamus, jonka mukaan useissa virastoissa katsottiin osaamisen kehittämisen sinänsä olevan työkyvyn ylläpitoa. Työhyvinvointiosaamisen kehittämisessä ja substanssiosaamisen kehittämisessä asiakkoet ovat kuitenkin erilaisia, kuten kertomuksessa myös todetaan, ja siksi nämä olisi hyvä pitää myös käsitteellisesti erillään.

Työhyvinvointitoiminnan organisointia kuvaava luku antaa mielenkiintoista tietoa siitä, miten organisointi vaihtelee virastoissa. Työhyvinvointitoiminnan

organisointitapa kuvaa myös sitä, miten kiinteästi se on integroitu viraston jokapäiväiseen työskentelyyn. Parhaimmillaan työhyvinvointi on nähty osana esimiestyötä ja se on nivottu kiinteästi johtamisjärjestelmään.

Virastojen hankkeita käsittelevässä luvussa selvitetään enemmänkin muiden raporttien perusteella erilaisia hankkeita, joihin valtion virastot ja henkilöstö ovat voineet osallistua, kuin tarkastellaan tarkastuksen kohteena olevien virastojen työhyvinvoinnin edistämishankkeita. Virastojen tietojen perusteella voidaan kuitenkin todeta, että Kaiku-rahoitus on selvästi lisännyt hankkeiden suunnitelmallisuutta. Työhyvinvointia edistäviä tai estäviä tekijöitä käsittelevässä luvussa tulee esiin monia tuttuja tekijöitä lähtien myönteisestä toimintaan sitoutumisesta ja päätyen kielteisiin resurssien puutteeseen ja kiireeseen. Luvussa on kuitenkin hieman epäselvyyttä siitä, milloin puhutaan itse työhyvinvoinnin edistämisestä ja milloin työhyvinvointitoiminnan edistämisestä.

Tarkastusosan lopuksi selvitetään erilaisten tilastojen avulla työhyvinvoinnin merkitystä yksittäisen viraston taloudelle. Mm. selvitys siitä, miten viraston eläkemaksut voivat vaihdella työkyvyttömyystapausten perusteella, antaa lukijoille hyödyllistä tietoa.

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuskertomuksen päätteeksi Valtiontalouden tarkastusvirasto esittää joukon johtopäätöksiä ja suosituksia. Tarkastusvirasto pitää myönteisenä työhyvinvoinnin edistämistä tukevia hallinnollisia toimia ja on myös havainnut monia työhyvinvointia edistäviä hyviä käytäntöjä virastojen toiminnassa. Siltä osin kuin toteutukset virastoissa ovat puutteellisia, tarkastusvirasto kannustaa virastoja erittäin myönteisessä hengessä eteenpäin.

Tarkastusviraston esittämistä suosituksista Valtiokonttori esittää täydennystä kolmeen suositukseen:

Suositus 1. Suosituksessa kehoitetaan kaikkia virastoja laatimaan työhyvinvointisuunnitelma. Saattaa olla tarpeen täsmentää, ettei ole välttämätöntä laatia erillistä työhyvinvointisuunnitelmaa, vaan työhyvinvoinnin edistäminen voi olla osana viraston muita suunnitelmia kuten henkilöstöstrategiaa tai työsuojelun toimintaohjelmaa sen mukaan, mikä virastolle parhaiten sopii. Tärkeää kuitenkin on, että työhyvinvointi tulee suunnitelmissa selvästi huomioitua.

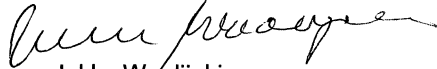
Suositus 4. Suosituksessa kehoitetaan virastoja käyttämään nykyistä enemmän Valtiokonttorin tarjoamaa työkokeilumahdollisuutta. Tässä voitaisiin mainita myös muut VEL-ammattillisen kuntoutuksen tarjoamat palvelut kuten kuntoutustutkimukset ja uudelleen- tai täydennyskoulutus sekä mahdollisuus saada työkyvyn uhkatilanteissa neuvontaa ja ohjausta. Lisäksi virastoja voitaisiin kannustaa jatkamaan edullista, vaikuttavaksi osoittautunutta varhaiskuntoutusta omarahoitteisena toimintana.

Suositus 10. Suosituksessa kiinnitetään huomiota tapahtuvien organisaatiomuutosten huolelliseen suunnitteluun, jottei organisaatioiden toiminta vaarannu muutosten yhteydessä. Työhyvinvoinnin edistämisenäkökulmasta suosituksessa voisi vielä painottaa selväsanaisesti tarvetta noudattaa erityisesti muutostilanteissa työhyvinvointia tukevaa avointa ja reilua johtamista.

VALTIOKONTTORIN JOHTOPÄÄTÖKSET

Valtiontalouden tarkastusvirasto on kohdistanut tarkastuksensa erittäin tärkeään asiaan koko valtionhallinnon ja Valtiokonttorissa erityisesti Kaikutyönantajapalveluiden kannalta. Tarkastuksen tulokset kuvaavat hyvin sitä organisaatioiden toiminnan (vaihtelevaa) tasoa, jossa työhyvinvointia pyritään erilaisin toimin edistämään. Kertomuksen johtopäätökset ja suositukset tarjoavat tiiviitä perusteluja ja kannustavat virastoja etenemään erilaisten työhyvinvointia tukevien toimenpiteiden toteuttamisessa ja siihen liittyvien näkökohtien huomioon ottamisessa.

Pääjohtaja



Jukka Wuolijoki

Toimialajohtaja



Timo Laitinen

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjauks-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 –
89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuus-
raportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimin-
taan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtä-
minen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003

- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

Työhyvinvointi valtionhallinnossa

Johdon tulee olla tietoinen viraston työhyvinvoinnin tasosta. Tietoa saadaan kehityskeskustelujen ja työhyvinvointimittausten avulla. On hyödyllistä tarkastella myös henkilöstön ikäjakaumaa ja arvioida, minkälaisesta osaamisesta voi tulevaisuudessa syntyä vajetta eläkkeelle siirtymisen ja ammatillisen liikkuvuuden seurauksena.

Valtaosassa virastoja on työhyvinvointisuunnitelma. Suunnitelmallisuutta tulisi lisätä kaikissa virastoissa. Virastojen tulisi tehdä yhteistyötä ja oppia toisiltaan työhyvinvointiasioissa.

Paluu työhön pitkän sairausloman jälkeen on usein vaikeaa. Tilannetta voidaan helpottaa ammatillisen kuntoutuksen ja työkokeilujen avulla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296