

Arbetskyddstillsynen

Revisionsupplägget

Om arbetskyddsförvaltningen och dess uppgifter föreskrivs i lagen. Finlands arbetskyddsförvaltning består av social- och hälsovårdsministeriets arbetskyddsavdelning och fem ansvarsområden för arbetskyddet (tidigare arbetskyddsdistrikt). Ministeriet leder arbetskyddsförvaltningens verksamhet, utvecklar arbetskyddet och bereder lagstiftningen. Ansvarsområdena för arbetskyddet övervakar att lagar och föreskrifter iakttas. Ansvarsområdena för arbetskyddet ger också instruktioner och råd i frågor som anknyter till arbetskyddet. I utförandet av sin tillsynsuppgift är arbetskyddsförvaltningen oavhängig.

I statsbudgeten anvisas årligen behövliga medel för arbetskyddsmyndigheternas verksamhet. Arbetskyddsförvaltningen är en social- och hälsovårdsministeriet underställd organisation som fungerar enligt nettobudgeteringsprincipen. I statsbudgeten för år 2010 anvisades åt arbetskyddsförvaltningen omkostnadsanslag totalt 21,4 miljoner euro och för år 2011 29,4 miljoner euro (moment 33.70.01).

Den av Statens revisionsverk gjorda revisionen av arbetskyddsförvaltningen har avgränsats till att gälla arbetskyddstillsynen. Revisionen har genomförts i enlighet med den vid Statens revisionsverk utvecklade strukturerade revisionsmodellen. Valet av revisionstema har inte baserat sig på arbetskyddstillsynens statsfinansiella betydelse eller på en förhandsuppfattning om med verksamheterna förenade ekonomiska risker. Revisionsmodellen är lämpad i synnerhet i sådana situationer, där syftet är att säkerställa revisionsverksamhetens täckningsgrad på lång sikt. Observationerna vid revisionen och slutsatserna på basis av dem har rapporterats i berättelsen oberoende av om i den del som granskats har iakttagits mångoting att anmärka.

Till revision enligt revisionsmodellen hör tre delområden: syftet med revisionen är att försäkra sig om arbetarskyddstillsynens resultat, ändamålsenligheten i verkställandet och att principerna för god förvaltning iakttas.

Arbetarskyddsförvaltningens resultat har vid revisionen utvärderats med hänsyn till målsättningskedjan samt innehållet i resultatavtalet mellan social- och hälsovårdsministeriet och arbetarskyddsförvaltningen. Därefter har granskats hur de uppställda målsättningarna har uppnåtts och vilka förutsättningarna för verkningar är.

Teman i revisionen av arbetarskyddstillsynens verkställighetsprocess är planeringen av arbetarskyddstillsynen, organiseringen, utnyttjandet av personalresurserna, den egentliga verkställigheten, dokumenteringen av verkställigheten samt uppföljning, rapportering, intern kontroll och utvärdering.

Oklanderlighet i förvaltningsförfarandet med anknytning till arbetarskyddet inbegriper tre revisionsteman: verksamhetens hgbindenhet, iakttagandet av statsbudgeten och transparensen i verksamheten.

Materialet vid revisionen har varit normer och dokument som gäller arbetarskyddstillsynen och hela arbetarskyddsförvaltningens verksamhet, såsom lagstiftningen på området, instruktioner och utvärderingar av verksamheten, statens budgetförslag, resultatavtalen mellan social- och hälsovårdsministeriet och arbetarskyddsförvaltningen samt ministeriets och arbetarskyddsförvaltningens strategidokument, bokslut, verksamhetsplaner och berättelser. Dokumentmaterialet har avgränsats till åren 2006-2009. Vad strategiska frågor beträffar är granskningsperioden längre och iakttagelserna baserar sig på den strategi som varit gällande 1998-2010. I fråga om organiseringen av arbetarskyddstillsynen har behandlats den reform av regionförvaltningen som trädde i kraft år 2010, och som ändrade på den regionala organiseringen av arbetarskyddstillsynen. Utöver dokumenten har helhetsbilden fördjupats genom intervjuer med företrädare för social- och hälsovårdsministeriet och arbetarskyddsförvaltningen.

I syfte att få en helhetsbild granskas arbetarskyddstillsynen mer detaljerat ur den kundiniterade och den myndighetsiniterade tillsynens perspektiv.

Utanför revisionen har avgränsats marknadsövervakningen och internationell verksamhet som anknyter till arbetarskyddsförvalt-

ningens arbetarskyddstillsyn; exempelvis verksamheten vid och instruktioner från Europeiska arbetsmiljöbyrån.

Revisionsobservationer och revisionsverkets ställningstaganden

På basis av revisionen har arbetarskyddstillsynen som helhet skötts väl. Vid revisionen har emellertid ägnats uppmärksamhet åt de strukturella förändringarna i verksamhetsmiljön samt åt det, att i inriktningen av arbetarskyddstillsynen inte tillräckligt har utnyttjats förefintliga olycksfalls- och registerdata. Inte heller de nät- och teleföntjänster som hör till den elektroniska servicekanalen har fungerat på förväntat sätt.

I det följande beskrivs närmare de centrala observationerna vid revisionen och slutsatserna ur perspektivet för resultat, verksamhetsprocess och ändamålsenligt förvaltningsförfarande.

Resultatperspektivet

Arbetarskyddstillsynens målsättningskedja är enhetlig från lagstiftningsnivån till arbetarskyddstillsynen och konkretiseras synnerligen väl i verksamheten.

Social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsstrategi, som utvärderades vid revisionen, färdigställdes år 1998 och om den har gjorts tre separata uppföljningsrapporter. Social- och hälsovårdsministeriets nya strategi som också omfattar arbetarskyddet har trätt i kraft i slutet av år 2010, men den togs inte längre med i revisionsmaterialet. I arbetarskyddsstrategin eller det uppföljande arbetet har man inte gått in för att utvärdera huruvida de verktyg som förvaltningsområdet har valt för att uppnå de strategiska linjedragningarna har varit riktiga och tillräckliga. I fortsättningen borde ministeriet ägna uppmärksamhet åt att motivera verktygen, konkretisera dem samt åt att välja tillräckliga uppföljningsindikatorer. Det borde finnas en beredskap att ändra på linjedragningarna i strategiarbetet under strategiperioden utgående från utvärderingarna. I uppföljningen av strategierna borde man exaktare än förut gå in för att särskilja de resultat och verkningar som är en följd av förvaltningsområdets egen verksamhet, så att linjedragningarnas ändamålsenlighet

kan bedömas bättre. Å andra sidan bör förvaltningsområdet också identifiera de faktorer som har lett till utveckling inom arbetarskyddet vilka har sitt ursprung i förändrade förhållanden i arbetet, förändringar i den ekonomiska verksamhetsomgivningen eller övriga samhälleliga förändringar.

Målsättningarna i resultatavtalet mellan social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet svarar mot vad som framförts i budgeten.

Social- och hälsovårdsministeriet följer med hur de för arbetarskyddsförvaltningen uppställda målsättningarna uppnås och ger årlig respons om detta. Resultatavtalsförfarandet är adekvat.

Ministeriet har också innehållslig kompetens på den verksamhet som ska ledas. Ministeriet och arbetarskyddsförvaltningen har en väl fungerande diskussionskontakt vid officiella och regelbundna möten för cheferna för ansvarsområdena för arbetarskyddet.

Verksamhetsprocessens perspektiv

Arbetarskyddstillsynen har definierats i lagstiftningen. Verkställandet av arbetarskyddstillsynen har iakttagit normerna. Arbetarskyddsförvaltningen har utvecklat den kund- och myndighetsinitierade tillsynen samt samarbetet med de regionala arbetsmarknadsorganisationerna.

Handlingslinjen i arbetarskyddsförvaltningens verksamhets- och ekonomiplanering är samstämmig med resultatavtalen. Arbetarskyddsförvaltningen har följt denna linje också i planeringen av personalresurserna. Den detaljerade tillsynsprocessen i arbetarskyddstillsynen har definierats i en tillsynsinstruktion, och planeringen av verkställandet av arbetarskyddstillsynen är adekvat.

Organiseringen av verkställandet av arbetarskyddstillsynen är systematisk och kärnprocesserna har definierats och dokumenterats. Ansvarsförhållandena i organiseringen av verksamheten är tydliga. De planeringssystem och den organisering av verkställandet som arbetarskyddsförvaltningen har tillägnat sig tryggar verkställighetens kontinuitet.

Arbetarskyddsförvaltningen har utvecklat det med arbetarskyddstillsynen förenade dokumenterings- och arkiveringssystemet. Avsikten är att ett eget uppföljningssystem för arbetarskyddstillsy-

nen ska inrättas i det nya VALTIMO-informationssystemet. Syftet är att på så sätt effektivisera inriktningen och dokumenteringen av inspektionerna i arbetarskyddstillsynen. Uppföljningen av arbetarskyddstillsynen, rapporteringen, den interna kontrollen och utvärderingen har ordnats på ett ändamålsenligt sätt.

Utvecklandet av arbetarskyddstillsynens personalresurser sker systematiskt. Arbetarskyddsförvaltningen har en egen utbildningsenhet TUPA, som utbildar arbetarskyddsmyndigheterna. Vid revisionen har inte gjorts iakttagelser av att arbetarskyddsförvaltningens personalresurser hade dimensionerats eller inriktats oändamålsenligt.

De förändringar vilka samtidigt har inträffat i arbetarskyddsförvaltningens verksamhetsomgivning, exempelvis de organisationsomläggningar som regionförvaltningsreformen medfört, personalminskningarna enligt produktivitetsprogrammet och avgångar med pension bland arbetarskyddsförvaltningens personal har emellertid aktualiserat frågan, om arbetarskyddsförvaltningen framgångsrikt ska klara av de för den uppställda uppgifterna. Därutöver har de strukturella förändringarna i arbetslivet medfört nya utmaningar för arbetarskyddstillsynen. Användningen av hyrd arbetskraft och utländsk arbetskraft samt visstidsbestämda arbetsförhållanden har medfört nya problem i informationsgången och introduktionen av personalen. Därigenom kan bristfälliga kunskaper i behärskandet av arbetarskyddsfrågorna leda till ett ökat antal arbetsolyckor.

Vid revisionen observerades att det har varit krävande att påvisa och mäta arbetarskyddstillsynens verkningar: Med hurudana mätare och indikatorer kan tillsynens verkningar mätas och utvärderas tillförlitligt? Vilka är verkningar som har åstadkommit enbart av arbetarskyddstillsynen och vad beror på andra åtgärder eller yttre faktorer? Exempelvis endast av statistik över sjukfrånvaron härledda slutsatser om välmåendet på en arbetsplats ger inte en tillförlitlig bild av arbetarskyddstillsynens verkningar. Arbetarskyddsförvaltningen har därför utvecklat och utvecklar alltjämt egna system för hantering av arbetarskyddet och metoder för mätning av förhållandena i arbetet så, att verkningarna av arbetarskyddet kan klargöras.

Vid sidan av utvecklandet av system för hantering av arbetarskyddet vore det viktigt att mer än för närvarande inrikta arbetarskyddstillsynen på branscher, där det förekommer arbetsolycksfall och rikligt med sjukfrånvaro. Arbetarskyddsdelegationen borde

också främja möjligheten att från arbetsplatser med FO-nummer få uppgifter om olycksfall på arbetsplatsen till tillsynsmyndigheternas förfogande. Då kunde inspektionerna inriktas också på sådana arbetsplatser där det ofta inträffar arbetsolycksfall vilka leder till många kortvariga fall av sjukfrånvaro. Revisionsverket har ansett, att man i inriktningen av arbetarskyddstillsynen alltfört borde utveckla ett föregripande grepp så, att arbetarskyddsförvaltningens egna statistik- och registerdata och även andras (om t.ex. sjukfrånvaro, pensioner och olycksfall) kunde utnyttjas effektivare än förut.

Perspektivet för en adekvat förvaltningspraxis

Arbetarskyddsförvaltningens arbetarskyddstillsyn har verkställts och instruerats inom ramen för gällande lagstiftning. Vid revisionen har inte framkommit annan till arbetarskyddstillsynen anknuten verksamhet, som inte hade varit lagenlig.

Arbetarskyddstillsynen har organiserats transparent både internt och till det yttre. Arbetarskyddstillsynen följer väl med hur dess bild utåt utvecklas och iakttar kundaspekten tillräckligt när den utvecklar sin verksamhet.

En målsättning för reformen av regionförvaltningen har varit att kundservicen ska ordnas allt effektivare. Reformens målsättningar har emellertid inte till alla delar förverkligats på förväntat sätt. De nät- och telefontjänster som hör till den elektroniska servicekanalen har inte fungerat utan hinder.